

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
INICIA EXPEDIENTE
De: **MARÍA INÉS SOLIS QUIRÓ Y OTROS**
Contra: “Acta de Acuerdos celebrada entre Caja Costarricense de Seguro Social y representantes sindicales”

Señores Magistrados

Sala Constitucional

Corte Suprema de Justicia

Quienes suscriben, **MARÍA INÉS SOLÍS QUIRÓS**, soltera, Mercadóloga, vecina de Ciudad Quesada de San Carlos, Alajuela, vecina de San Carlos de Alajuela, portadora de la cédula de identidad número 205900906, en su condición personal y como Diputada y Jefa de la Fracción Legislativa del Partido Unidad Social Cristiana; **PEDRO MIGUEL MUÑOZ FONSECA**, Casado, Abogado, Empresario y Político, vecino de San José, cédula de identidad número: 502470526, en su condición personal y como Sub Jefe de esta bancada legislativa; **ERWEN YANAN MASÍS CASTRO**, Casado, Abogado y Notario, vecino de Palmares de Alajuela, cédula de identidad número: 205690795, **MARÍA VITA MONGE GRANADOS**, Casada, Abogada y Notaria Pública, portadora de la cédula de identidad número: 108310263, vecina de Pérez Zeledón; **PABLO HERIBERTO ABARCA MORA**, Soltero, Profesional en Administración de Negocios con énfasis en Finanzas y Banca, portador de la cédula de identidad número: 303940026, vecino de Cartago; **ARACELLY SALAS EDUARTE**, Divorciada, Contadora y Secretarías, portadora de la cédula de identidad número: 1-0506-0579, vecina de San Pablo de Heredia; **RODOLFO RODRIGO PEÑA FLORES**, Casado, Administrador, portador de la cédula de identidad número: 106120096, vecino de Guanacaste; **OSCAR MAURICIO CASCANTE CASCANTE**, Casado, Abogado y Docente con especialidad en Administración Educativa, cédula de identidad número: 602170192, vecino de Puntarenas; todos mayores, en nuestra condición y como Diputados de la Fracción Socialcristiana en Asamblea Legislativa, por el período 2018-2022, ante Ustedes con respeto se presentan a interponer formal Acción de Inconstitucionalidad en contra del acto subjetivo de las autoridades públicas del Poder Ejecutivo y de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) que se dirán, y que consiste en brindar el aval al “Acta de Acuerdos celebrada entre la Caja Costarricense de Seguro Social y representantes Sindicales”, por medio del cual las autoridades públicas indicadas aceptan dejar sin efecto la vigencia de normas jurídicas de alcance general, y restarle validez al contenido de sentencias judiciales firmes, que el Estado costarricense está obligado a hacer cumplir, y que en el caso particular se enerva su aplicación en favor de los intereses de los grupos sindicales

que se levantaron en huelga con la finalidad de alcanzar precisamente ese objetivo, todo lo cual rompe con la institucionalidad del Estado costarricense.

La presente Acción de Inconstitucionalidad se interpone con fundamento en los hechos y consideraciones de Derecho que a continuación detallo:

I. IDENTIFICACIÓN DEL ACTO SUBJETIVO DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS QUE SE CUESTIONA:

Se impugna la inconstitucionalidad del acto de firma por parte de autoridades públicas, en su condición de representantes del Poder Ejecutivo y de la CCSS del "Acta de Acuerdos celebrada entre la CCSS y representantes sindicales", así como el contenido de los acuerdos que adelante se indicarán.

Específicamente, se cuestiona que el Ministro de la Presidencia, Lic. Víctor Morales Morales; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Steven Núñez Rímola; el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, Dr. Román Macaya Hayes y el Gerente General de ésta institución, Dr. Roberto Cervántes Barrantes hayan suscrito, en representación del Poder Ejecutivo y de aquella institución autónoma, con los líderes sindicales de UNDECA, SINAE, Unión Médica Nacional, SIPROCIMECA, SINAME, AMPE SINASS, AESS-FECTASALUD y SINTAF-FECTSALUD, el día 12 de agosto del 2019, la referida "Acta de Acuerdos", avalando con su rúbrica el contenido de varios de ellos que contravienen de manera expresa una normas y principios constitucionales y rebasando el ámbito competencial que la Constitución otorga a dichas autoridades públicas,

II. LEGITIMACIÓN

La legitimación de la presente Acción de Inconstitucionalidad está fundada en el artículo 1, 2 inciso b), y el Título IV, Capítulo I de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7135 y sus reformas, particularmente en los artículos 73 inciso b) y 75 de ésta Ley, así como en los numerales 1, 9, 33, 105 y 140 incisos 6) y 9) de la Constitución Política, bajo los argumentos que más adelante se desarrollan.

El párrafo segundo del artículo 75 de la citada Ley de la Jurisdicción Constitucional, prevé la posibilidad de accionar de manera directa ante esa Jurisdicción para impugnar la constitucionalidad de un acto subjetivo, Este supuesto sólo es posible cuando la acción subjetiva afecte un interés difuso o colectivo, en el que "por la naturaleza del asunto no exista lesión individual o directa".

Se trata en consecuencia de una legitimación directa que convierte en innecesaria la existencia de un "caso previo pendiente de resolución", requisito éste que se exige para todos los demás casos, según se desprende del párrafo primero de la misma norma citada.

En el caso que nos ocupa, -según se verá más adelante-, el "ACTA DE ACUERDOS CELEBRADA ENTRE CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Y REPRESENTANTES SINDICALES" que se acusa de inconstitucional, no ocasiona lesión

individual sino colectiva, pues en este documento se detallan las condiciones bajo las cuales los grupos sindicales aceptaron deponer el estado de huelga que mantenían, a cambio de que el Estado, a través de las autoridades públicas que lo suscribieron aceptaran tales condiciones.

Éstas por su parte, concedía a los gremios sindicales, y en general a los funcionarios de la CCSS un trato especial como funcionarios públicos que no recibirían los restantes servidores de las otras instituciones del Estado, pues en resumen se les dejaba sin efecto a los primeros la aplicación de normas de carácter general y de sentencias, con autoridad de cosa juzgada que a la fecha no ha sido posible ejecutar en su contra,

Con relación a la legitimidad con que esta Acción plantea, ya esta Sala ha dicho que:

“En relación con los intereses difusos, (...), este Tribunal ha dicho que se trata de aquel interés personal relacionado con un derecho o situación jurídica de naturaleza especial y particular, que puede ser compartido por otras personas, formando todos los interesados un grupo o categoría determinada. Así, la vulneración de ese derecho puede afectar a todos en general y/o a cada uno en particular, de ahí que cualquier miembro de esa agrupación puede interponer la acción para proteger el derecho que se estima lesionado. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos.” (Voto N° 2958)

III. HECHOS:

PRIMERO: Que el día lunes 5 de agosto, recién pasado, según se informó en la prensa nacional, cerca de 12 mil funcionarios de la CCSS iniciaron una huelga que, sólo para el día inmediato siguiente había obligado a la institución a cancelar al menos 25.000 citas (Véase Diario Extra, del martes 6 de agosto, del 2019, página 16).

SEGUNDO: Que según detalla la prensa, desde el día antes de iniciarse la huelga, a pedido del Ministro de la Presidencia, autoridades públicas del Poder Ejecutivo que incluían al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo mismo que de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, se reunieron con los grupos sindicales para tratar de evitar la huelga convocada por éstos. Dentro de las razones que los sindicatos justificaban para iniciar el movimiento huelguístico se encontraban “la oposición de los trabajadores de la CCSS contra la reforma fiscal (...) vigente ocho meses después de su aprobación en la Asamblea Legislativa (Véase Periódico La Nación, del lunes 5 de agosto del 2019, página 9)

TERCERO: Que según se detalló, la petición de los gremios en huelga consistía en que el Estado resguardara a los 57.000 funcionarios de la CCSS los sobresueldos que cobraban como porcentaje del salario, de modo que no se transformaran en montos fijos tal como se estableció para todos los funcionarios en la reforma fiscal aprobada por el Poder Legislativo el día 3 de diciembre del 2018. (Véase Periódico La Nación, jueves 08 de agosto del 2019, página 4 “Huelga busca resguardar sobresueldos que cobran como porcentaje de salario: Gremios de CCSS defienden 19 disparadores del gasto público”

CUARTO: Que ocho días después de iniciada la huelga, los sindicalistas depusieron este movimiento, a cambio el Gobierno y la CCSS se comprometieran a mantener intactos los pluses de los 57.000 empleados de ésta institución, a la espera de que un tribunal judicial resolviera el conflicto laboral (Véase Periódico La Nación, martes 13 de agosto del 2019, página 4: “Acuerdo con sindicatos pone fin a huelga de una semana: CCSS continuará con pago de pluses contrarios a ley fiscal”)

QUINTO: Que según se indica en la prensa, la Jurisdicción Contenciosa, a la que correspondería analizar el diferendo sobre la legalidad o no del acuerdo firmado entre la CCSS y los Sindicatos el 20 de febrero anterior, para deponer la otra huelga iniciada por los últimos, duraría 5 años o más en resolver éste punto, no obstante, la existencia de una ley que ya resuelve éste tema y que se encuentra vigente, lo mismo que de una sentencia de los Tribunales de Trabajo que desde 1988 ya lo había ordenado hacer .(Véase Periódico La Nación, miércoles 14 de agosto del 2019, página 4: “Pago de incentivos contrarios a la ley seguirá por ese lapso: Juicio de lesividad contra pluses de Caja duraría 5 años o más.”)

SEXTO: Que en detalle los puntos del acuerdo fueron:

1. La CCSS acudirá ante la sede jurisdiccional competente a interponer un recurso de lesividad relacionado con el numeral 1.1 titulado “Anualidades” y el párrafo del numeral 2.1 llamado “incentivos, complementos, sobre sueldos y pluses” para la implementación de la Ley N° 9635, la cual se firmó el pasado 20 de febrero de 2019.
2. La CCSS mantendrá la vigencia y efectos de las anteriores disposiciones del acuerdo de partes, sean numerales 1.1 y 2.1 del acta del 20 de febrero del 2019, hasta tanto se emita sentencia judicial en firme, que resuelva el referido proceso, es decir, se mantienen vigentes hasta que un tribunal no diga lo contrario.
3. En cuanto a la Carrera Profesional, se realizará un acuerdo con el Decreto Ejecutivo vigente, a partir de la segunda semana de setiembre de 2019, de conformidad con el punto 5 del acta de acuerdos del 20 de febrero. Con respecto, a los pagos retroactivos los sindicatos y Gerencia General continuarán negociando (empezará a partir de la otra semana y no puede durar más de seis meses)
4. La Presidencia Ejecutiva en conjunto con el Poder Ejecutivo deberán redactar un proyecto de ley con el fin de mantener los pagos a los colaboradores de manera bisemanal. El proyecto será presentado en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.
5. Las autoridades de la CCSS y sindicatos coinciden en que la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635 por lo que más bien apuntarán a fortalecer los servicios de salud a toda la ciudadanía y con ello evitar pagar partidas presupuestarias al Ministerio de Hacienda.

6. Auxilio de Cesantía. Acordaron finiquitar este tema en 30 días máximo, con la participación de MIDEPLAN y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
7. Cumplimiento de las demás estipulaciones con el fin de cumplir conforme a los acuerdos que se pactaron en el escrito.
8. Las partes volverán a reunirse con la finalidad de que se cumpla con la estipulación del artículo 40 que hace referencia a la normativa de Relaciones Laborales.
9. Se convino levantar una mesa de diálogo con la finalidad de analizar propuestas de reforma al reglamento de contratación de servicios a terceros. La reunión se pactará en los próximos 15 días.
10. La institución realizará un estudio integral de puestos y salarios, cuyo resultado deberá conocerlo la Junta Directiva en el primer semestre del 2021.
11. Hacer un análisis financiero del fondo de Retiro, ahorro y Préstamo (FRAP). El documento lo enviarán a la junta Directiva.
12. Las autoridades en salud brindarán una prórroga por un plazo de 30 días para la recepción de observaciones por parte de las organizaciones sindicales.
13. El ajuste de salario correspondiente al primer semestre del 2019, junto con el retroactivo acumulado, lo depositarán, a más tardar, en la primera bisemana de octubre del presente año.
14. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediará en los conflictos administrativos que enfrentan varios trabajadores por su participación en la huelga.
15. La CCSS” no ejercerá ningún tipo de sanción o represalia contra los dirigentes sindicales y las personas trabajadoras por su participación en las actividades relacionadas con éste movimiento” (Véase: <https://www.crhoy.com/nacionales/estos-son-los-15-puntos-del-acuerdo-entre-ccss-y-sindicatos/>)

VI. CONSIDERACIONES DE DERECHO:

Si bien la Constitución Política otorga al Poder Ejecutivo, a la Caja Costarricense del Seguro Social y a los mismos Sindicatos de Trabajadores, determinadas potestades en el ámbito de su competencia, como por ejemplo, en el caso del Ejecutivo: “mantener el orden y la tranquilidad de la Nación” (artículo 140 inciso 6); en el caso de la CCSS le concede autonomía en materia de gobierno y administración (Artículo 73) ; y en el caso de los Sindicatos de trabajadores legalmente organizados, la posibilidad de llegar a acuerdos con los patronos, incluso con fuerza de ley (artículo 62) , tratándose de convenciones colectivas; en ninguno de estos casos, ni la Constitución, ni la Ley, les permite a ninguno de éstos tres

actores, actuando de manera individual o colectiva, rebasar los límites de sus particulares competencias para asumir otras que le pertenecen a otros Poderes del Estado.

Por lo expuesto, toca a éste alto Tribunal definir entonces si es constitucionalmente válido que autoridades públicas del Poder Ejecutivo y de la CCSS puedan asumir y adoptar, en nombre del Estado, una serie de acuerdos, -con grupos sindicales- con valor superior a la ley y a la propia Constitución Política, como los adoptados en el “Acta de Acuerdos celebrada entre la Caja Costarricense de Seguro Social y Representantes Sindicales”, que aquí se impugna.

Si bien la situación de huelga existente en la Caja puso en riesgo la salud y vida de miles de asegurados que durante ese movimiento perdieron sus citas o no pudieron ser atendidos debidamente, intentar deponerla de la forma como lo hicieron las autoridades públicas arriba indicadas, mediante la firma de un “Acta de Acuerdos” contrarios a leyes vigentes o sentencias judiciales ejecutables, torna ese acto subjetivo en inconstitucional por violentar una serie de Principios Fundamentales propios de un Estado Democrático de Derecho.

En otras palabras, si la principal molestia de los huelguistas se centraba contra algunas de las disposiciones de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 4 de diciembre del 2018, que transformó sus pluses salariales en montos fijos que afectarían 19 tipos distintos de sobresueldos porcentuales; y si además, su molestia se extendía a la posibilidad de conversión de la periodicidad de pago bisemanal, que con mucha antelación, ya se había obligado hacer a la Caja, mediante la sentencia N° 897 de 1988, del Tribunal Superior de Trabajo de San José, a la modalidad mensual con adelanto quincenal que establece el artículo 52 de la Ley N° 9635; la solución no consiste en que el Poder Ejecutivo y las autoridades de la Caja intervengan para validar los acuerdos propuestos por los sectores sindicales, a sabiendas de la inconstitucionalidad de éstos.

Resulta cuestionable que el propio Ministerio de Trabajo, -cuya Dirección de Asuntos Jurídicos ha expresado en otras ocasiones que el PAGO BISEMANAL no está contemplado en nuestra legislación laboral-, avale con su firma no sólo el mantenimiento de ésta modalidad de pago para los empleados de la CCSS, sino que también asuma en el “Acta de Acuerdos” su compromiso de presentar una iniciativa de Ley, -en Sesiones Extraordinarias- con la finalidad de incorporar ésta forma de pago, no obstante el hecho de que dependiendo de la fórmula de pago bisemanal que se use, ésta podría - al finalizar cada año laboral - arrojar un sobresueldo en favor de los funcionarios a quienes se aplique. Siendo que la CCSS mantiene alrededor de 57.000 colaboradores, esto podría representar un impacto en el uso eficiente de los fondos públicos, y por ende un riesgo para la gestión financiera de esa institución.

Aparte de lo anterior, el Poder Ejecutivo no está autorizado para truncar la vigencia de la norma de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que regula éste tema, como tampoco dejar sin efecto la ejecución de una sentencia judicial válidamente dictada por uno de los órganos con jurisdicción para ello, del Poder Judicial.

Esta sola acción supone, un irrespeto al principio de separación de poderes contenido en el numeral noveno de nuestra Constitución Política: por un lado, al desconocerse la Ley de

Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, que en su momento el mismo Poder Ejecutivo procuró aprobar; y por otro, representa además un incumplimiento del mandato que la misma Constitución le otorga al Poder Ejecutivo en el artículo 140 inciso 9), referente a su deber de “Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los tribunales de Justicia...”

En otras palabras, si el Poder Ejecutivo no puede, ni debe regular por Decreto aspectos relativos a los Derechos Fundamentales, como en este caso lo es el Derecho al Trabajo y la forma como se le deben aplicar las normas a los trabajadores, con mucho menos razón puede hacerlo por la vía de un “Acta de Acuerdos”, que busca precisamente desaplicar determinadas normas para favorecer los intereses de un sector de funcionarios que no quieren someterse a ellas.

Ésta situación, aparte de la violación de las normas dichas, y de otras que adelante se dirán, violenta también el principio constitucional de igualdad ante la Ley, contenido en el numeral 33 de la Carta Magna, lo mismo que el Principio Democrático y de Reserva de Ley, contenidos en su orden en los artículos 1° y 28.

En efecto, sobre este tema ha dicho esta Sala en sus distintos votos que:

“Es criterio reiterado, que todo lo relativo al régimen de regulación y afectación de derechos fundamentales, es materia reservada al legislador ordinario. Este principio, se extrae del artículo 28, de la Constitución Política y está contenido en los artículos 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 29, párrafo segundo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En nuestro ordenamiento infra-constitucional, ese principio es desarrollado por el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública”. (Voto N° 1692-16)

Se desprende de este fallo que, ante la ausencia de competencia por parte del Poder Ejecutivo para regular los Derechos Fundamentales, no podría éste desarrollar por vía de Decreto, y mucho menos por vía de “Acuerdos” los criterios objetivos para desaplicar normas legales que habían hecho desaparecer una serie de pluses laborales que antes beneficiaban a los funcionarios del Sector Público, con la finalidad de rescatarlo ahora para solo un grupo de ellos.

En efecto, porque al regularse en el “Acta de Acuerdos”, aspectos relacionados con la no aplicación de normas vigentes para no afectar el pago de “anualidades”, “Incentivos, complementos, sobresueldos y pluses” (Acuerdo 1), “Carrera Profesional” (Acuerdo 3) “mantenimiento de pago bisemanal” (Acuerdo 4), Inaplicabilidad de la Regla Fiscal a la Caja Costarricense del Seguro Social”, cuando el tema del IVM y el Régimen no contributivo y el Seguro de Enfermedad y Maternidad ya se había excluido desde noviembre anterior de la Regla Fiscal, por resolución de ésta Sala, (Acuerdo 5), “Auxilio de Cesantía” (Acuerdo 6), que forman parte del contenido de los complementos propios del Derecho al Trabajo, su modificación, a las normas que ya lo regulan, debería de hacerse mediante una norma similar y no mediante un “Acta de Acuerdos”, dirigida a eliminar temporalmente la vigencia de esas normas preexistentes.

A. VIOLACIÓN AL ARTICULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Se impugna además el acto subjetivo de firma del “Acta de Acuerdos” por parte de las autoridades públicas involucradas por violentar el Principio Democrático que recoge numeral primero de la Constitución Política, el cual señala:

“ARTÍCULO 1°. Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural.”

Es en el Principio Democrático donde se asienta el Estado Constitucional de Derecho, y por tanto el que da a cada una de las fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional el valor o eficacia que tiene, según sea el órgano político, que lo dicte, dando valor de ley cuando dicho órgano es además representativo (Asamblea Legislativa) y valor meramente político y reglamentario cuando carece de tal condición (Poder Ejecutivo).

Ya en circunstancias similares este alto Tribunal ha declarado inconstitucionales actos normativos del Poder Ejecutivo por considerar a éste deslegitimado para regular temas asociados a los Derechos Fundamentales del individuo.

Si esto ha sucedido con Decretos Ejecutivos y Reglamentos, con mucha más razón debería declararse la inconstitucionalidad de simples “Actas de Acuerdos” contrarios a la Constitución.

Esto sucede porque nuestro sistema democrático está estructurado de manera tal que cada vez que uno de sus órganos constitucionales rebasa su ámbito competencial, el propio sistema se encarga de corregirlo. Así consta en el Voto N° 1692-16:

“el hecho de que esté reservado a la Asamblea Legislativa, por medio de una ley formal, la restricción o regulación del régimen de los derechos fundamentales, también responde a una cuestión de legitimación dentro de un Estado Democrático de Derecho, pues es el Poder representativo de la soberanía popular; y, por ende, que cumple a cabalidad con el principio democrático (artículos 9 y 105, de la Constitución Política”.

Al igual que el ejemplo que se cita en esta jurisprudencia, el “Acta de Acuerdos” firmado por autoridades del Poder ejecutivo y de la CCSS que se impugna, pretende menoscabar la vigencia de leyes y la validez de sentencias sobre temas que con anterioridad han sido regulados o interpretados por unas y otras, como es el caso del pago bisemanal, pero que también involucra a otros pluses que fueron eliminados por ley precisamente para reducir el crecimiento del gasto exponencial que, en sólo en el caso de la Caja representa una erogación de ¢540.000 millones al año. (Véase prueba N° 5).

B. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

Dispone esta norma que:

“ARTÍCULO 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”

El principio de igualdad, que tutela la Constitución Política en el ordinal 33, representa uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Atendiendo a este, toda persona es igual ante la ley, por lo que no es posible incurrir en discriminación alguna que sea contraria a la dignidad humana.

No obstante lo expuesto en esta norma constitucional, y a pesar de que Ley N° 9635 de 3 de diciembre de 2018, introdujo una reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública (*arts. 26.2 y 52 y Transitorios XXV párrafo primero y XXIX*) y su Reglamento – *Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H- (arts. 2, 3 y 21)*, para regular la periodicidad o frecuencia de pago salarial, como una de las medidas de reordenación para la contención y reducción del gasto de personal de las Administraciones Públicas, y estableció que las instituciones públicas contempladas en el artículo 26 - incluidas las autónomas como la CCSS- **ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal** (art. 52); los suscribientes del “Acta de Acuerdos” impugnado dejan sin efecto éstos cambios, únicamente para los funcionarios de la CCSS.

Es decir, que a pesar de que la Ley N° 9635 citada establece que el salario pactado por unidad de tiempo mensual se debe cancelar a todos los funcionarios en una periodicidad o frecuencia quincenal, para la Caja ésta medida ya no opera, merced del acuerdo suscrito por las autoridades públicas que avalaron su exclusión.

Lo anterior sucede a pesar de que en su Transitorio XXIX, la Ley N° 9635 estableció que las respectivas Administraciones debían hacer los ajustes correspondientes dentro de los tres meses posteriores a la vigencia de esa Ley, la cual se publicó y entró a regir desde el 4 de diciembre de 2018-; lo cual incluye la adecuación de los sistemas tecnológicos de pago disponibles (art. 21 del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H), así como la realización los cálculos y ajustes necesarios a fin de asegurar que el cambio de modalidad de pago legalmente prescrito no produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores (Transitorio XXIX y art. 21 op. cit. *in fine*).

Lo más grave es que no sólo la Ley ya había obligado a la CCSS a realizar tal ajuste en la modalidad de pago, sino que también los Tribunales de Justicia le había ordenado hacerlo desde hacía mucho antes:

Éste es el caso de la Sentencia N° 00059 de Sala 2ª de la Corte Suprema de Justicia, de 21 de febrero de 1996, de las diez horas del veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y seis, que en lo conducente se manifestó en torno al enriquecimiento ilegal que recibían los funcionarios de la CCSS por la sola adopción del pago bisemanal, veamos:

“En este ejemplo también se aprecia claramente la diferencia real resultante, y no como erróneamente lo establece el Tribunal Superior al revocar la sentencia de primera instancia, señalando equivocadamente, que tal diferencia es ficticia, y obedece a una confusión accidental de las partes, lo que no podemos aceptar por ser contrario a las pruebas contundentes expuestas, y que como se dirá más adelante, ese mismo Tribunal sí la reconoció y la estableció realmente, en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, tal como se cita en el siguiente párrafo: .Como se observa de las simples operaciones dadas, y tal como se ha entendido en nuestro medio, tanto por los Tribunales de Justicia como por la Contraloría General de la República, el cambiar la modalidad de pago del salario de mensual o quincenal a semanal, conlleva “un aumento anual de salario, equivalente a un ocho y un tercio por ciento de incremento, por cuanto se reconoce que efectivamente debe pagarse cincuenta y dos semanas de trabajo en vez de cuarenta y ocho.”

Como se observa de lo dicho hasta ahora, no obstante el carácter imperativo de la Ley, lo mismo que de las sentencias judiciales con carácter de cosa juzgada, el “Acta de Acuerdos” suscrita por las autoridades públicas de Gobierno y de la CCSS, eximen a la última de tener que ajustarse a lo dictado en éste campo tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Judicial en materia de modalidad o periodicidad de pago salarial de sus servidores, pues son éstos, a través de sus sindicatos los que al final tienen la última palabra de lo que se debe o no se debe de hacer en esa institución.

De esta forma, aparte de darse un trato discriminatorio en perjuicio de los restantes funcionarios públicos provenientes de Gobierno Central y Gobiernos Locales, lo mismo que instituciones públicas del Estado, autónomas y semiautónomas, respecto de los servidores de la Caja Costarricense del Seguro Social, se le estaría concediendo a las citada “Acta de Acuerdos” una jerarquía normativa superior a aquella ley, la cual –merced de la firma por parte de las autoridades públicas de la CCSS y del Poder Ejecutivo- se supone que perdería toda vigencia para poder complacer así a los grupos sindicales que le impusieron tal acuerdo, todo lo cual, además de absurdo, es a todas luces irrazonable y arbitrario y contrario además al principio de jerarquía de las fuentes normativas contemplado en el artículo 7 constitucional.

Este acuerdo, por su contenido rompe con los principios de razonabilidad, legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto que esta Sala ha venido aplicando en su jurisprudencia a la hora de valorar la pertinencia o no, por parte del Estado, para justificar cualquier distinción de trato en favor de determinado individuo o grupo de ellos.

Es jurídicamente inadmisibles, pensar que el “Acta de Acuerdos” adoptado el 12 de agosto anterior para levantar la huelga en la CCSS tiene una fuerza vinculante capaz de limitar la eficacia en el campo de juego que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, o de cualquier Ley de la República, incluyendo sentencias del Poder Judicial, como la

Sentencia N° 00059 de Sala 2ª de la Corte Suprema de Justicia, de 21 de febrero de 1996 citada. Pensar lo contrario implicaría atribuirle rango constitucional o de ley al contenido de lo suscrito por las autoridades públicas involucradas y de ahí la Acción de Inconstitucionalidad que aquí se plantea.

Si la jurisprudencia judicial ha sido clara y consistente en reconocer y advertir la supremacía de la Ley incluso sobre una convención colectiva firmada por los mismos sindicatos con sustento en la legitimidad que les otorga el numeral 62 constitucional, con mucho más razón debe entenderse cuál es el alcance limitado que tiene un “Acta de Acuerdos”, así sea suscrita por tales sindicatos y autoridades públicas, pues lo normal es que tanto una como la otra deben insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal y de carácter forzoso.

No cabe entonces alegar la inmutabilidad o inalterabilidad de los acuerdos firmados el 12 de agosto anterior frente a la Ley N° 9635 y las reformas que introdujo a otros textos normativos, incluyendo Ley de Salarios de la Administración Pública. Así las cosas, siendo que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, el “Acta de Acuerdos” está siempre supeditada a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico que aquella otra, tiene capacidad permanente para, entre otras materias, regular las condiciones laborales, no puede el Presidente Ejecutivo de la Caja, ni los Ministros de la Presidencia ni de Trabajo, juntos ofrecer a los empleados de aquella institución un trato distinto que al resto de los servidores públicos del Estado Costarricense, debiendo someterlos por tanto a las mismas condiciones laborales que aquella Ley de Salarios hoy establece para toda la Administración Pública.

C. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Así lo ha indicado esta Sala Constitucional al señalar que “*no se pueden establecer diferencias de trato que no estén fundamentadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, o que no sean necesarias, razonables o proporcionales a la finalidad que se persigue al establecer la diferencia de trato*” (voto N° 2007-2412 de las 16:17 horas del 21 de febrero del 2007).

Con base la premisa anterior, la condición de ser empleado de la Caja Costarricense del Seguro Social bajo ninguna circunstancia puede entenderse como un elemento válido para disponer un tratamiento distinto entre favor de ellos, con respecto al resto de los servidores del Estado, pues ambos grupos de funcionarios públicos cuentan con aptitudes físicas y mentales suficientes para desempeñarse en igualdad de condiciones y por tanto para recibir el mismo trato que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas dispuso brindar a todos.

Poco importa si éstas diferencias de trato fueron negociadas por los representantes sindicales de los funcionarios de la CCSS y menos aún si cuentan con el aval de autoridades públicas que, en representación de esa institución y del Poder Ejecutivo las aceptaron con la finalidad de lograr que los primeros depusieran la huelga, pues por medio del principio de igualdad establecido en el artículo 33 arriba citado, se prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, que es el caso que nos ocupa.

Ésta norma acepta que no se dé un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales; es decir, en principio, permite un trato igual ante situaciones iguales y posibilita un trato diferente frente a situaciones y categorías personales también diferentes.

Esta es la razón por la cual, resulta improcedente que el Estado acepte la restauración de privilegios que el mismo Estado había eliminado para todos, y lo haga para un sector determinado de funcionarios, pues como se indicó no se ha demostrado que en todos ellos exista una diferencia tal que dé validez al trato diferenciado que ellos exigían y que, en principio, lograron mantener mediante una serie de acuerdos que sus representantes sindicales lograron.

D. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Dispone éste numeral que:

“ARTÍCULO 9º- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

Esta norma establece que el sistema de gobierno de nuestro país está basado en el principio de separación de poderes que garantiza a los ciudadanos el ejercicio equilibrado del poder, mediante el otorgamiento al Ejecutivo, Legislativo y Judicial de competencias propias para cada uno de éstos Poderes del Estado, adecuados a su función.

En su totalidad, el “Acta de Acuerdos celebrada entre la Caja Costarricense del Seguro Social y Representantes Sindicales”, se opone a lo establecido en la norma constitucional citada, ya que por su medio el Poder Ejecutivo y la propia CCSS asumen competencias exclusivas del Poder Legislativo e incluso del propio Poder Judicial.

En efecto, porque a través de la referida “Acta de Acuerdos” se pretende incorporar a nuestro ordenamiento jurídico un régimen distintos para los 57.000 empleados de aquella institución, interpretando a favor de ellos, sin necesidad de proceso judicial previo que conceda una desaplicación concreta de aquellas normas, un trato distinto por medio del cual el Estado le permite solamente a ese particular sector de funcionarios suyos el trato que esperan obtener en materia de anualidades, incentivos, complementos, sobresueldos y pluses, incluyendo en el campo de carrera profesional pago bisemanal, auxilio de cesantía e incluso de inaplicación de la regla fiscal para la institución, no obstante haberse resuelto éste tema con anterioridad, particularmente en materia del IVM y el régimen no contributivo, y el seguro de enfermedad y maternidad.

En abono a lo anterior ha dicho la Jurisprudencia de ésta Sala en su Voto N° 1130-90, que:

“La competencia reglamentaria tiene límites que el Poder Ejecutivo no puede rebasar, so pena de cometer un exceso de poder prohibido en esa norma de rango superior.”

Frente a este fallo jurisprudencial que limita la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo cuando rebasa competencias que no le son propias, está demás preguntarse cuáles son los límites que también el ordenamiento impone a sus actos subjetivos, como por ejemplo al aval dado por este Poder de la República a acuerdos que se insertan de forma grosera en las competencias de cualquiera de los otros dos Poderes.

E. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

Se deduce de lo expuesto que existe entonces una clara violación al Principio Constitucional de División de Poderes consagrado en el mismo numeral 9 que lo consagra. Sobre este tema, la misma Sala, en su Voto N° 13708-06, ha establecido que:

“El artículo 9 de la Constitución Política consagra el Principio de División de Poderes, el cual se constituye en uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático, en tanto establece un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de los habitantes del país.”

VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

Dispone el artículo 28 de la Carta Magna que:

“ARTÍCULO 28.- Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley.

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas.”

El “Acta de Acuerdos” se impugna también por infringir el Principio de Reserva de Ley que se encuentra implícito en la citada norma constitucional y que esta Sala ya ha desarrollado en algunos de sus fallos, entre ellos el Voto N° 482715, que en lo conducente señala que uno de los tres valores fundamentales del Estado costarricense que se extrae de este artículo es el:

“...; b) el principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior...”

Esta Acción de Inconstitucionalidad cuestiona tanto el contenido de determinados acuerdos, como la propia Acta, pues al margen de si su firma contribuyó al levantamiento de la huelga en la Caja, el instrumento empleado, -por ser de carácter inferior a la ley, para intentar por esa vía modificar ésta-, pierde total validez constitucional y por tanto la utilidad práctica para la cual fue pensada.

F. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El título IX de nuestra Carta Magna se refiere al Poder Legislativo y su organización se recoge en el artículo 105 que señala:

“Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

Tal como se desprende de la norma citada es a la Asamblea Legislativa -y no al Poder Ejecutivo, mucho menos a la CCSS-, a quien el pueblo confiere la potestad de legislar que

le es propia. Es gracias a ella que éste órgano político representativo puede regular la realidad social, política y económica que la Nación demanda.

Por Derecho de la Constitución (valores, principios y normas), corresponde también al legislador ordinario regular también aspectos relacionados con los Derechos Fundamentales de los ciudadanos. Esta competencia constitucional le permite a la Asamblea Legislativa, en casos muy calificados, la posibilidad de suprimir o modificarlos, de manera razonable y proporcional, siempre y cuando el Constituyente así lo haya establecido, en forma expresa, en la Carta Fundamental.

Se impugna el “Acta de Acuerdos” firmado el 12 de agosto del 2019 por el Poder Ejecutivo y la CCSS, porque, además de afectar el contenido de un Derecho Fundamental, como lo es el Derecho al Trabajo, señalando la forma como puede desaplicarse determinadas regulaciones de éste derecho para favorecer a terceros, tales órganos carecen de legitimidad absoluta para poder hacerlo, lo anterior por no ajustarse a lo dicho en el artículo 105 Constitucional.

Bajo tales circunstancias la modificación de una norma vigente como lo es la Ley N° 9535 citada queda convertida en mero objeto de la actividad estatal, pues es el Poder Ejecutivo, junto con la Caja -y no el Legislativo-, quien condiciona su uso, particularmente en lo que al Derecho Fundamental al trabajo se refiere, al definir por simple acuerdo, la forma y condiciones cómo deberán de aplicarse determinados elementos de ese derecho en favor de un determinado grupo laboral del Sector Público.

Si bien al igual que las Libertades Políticas, los Derechos Fundamentales no están exentos de sufrir cambios, es claro que esta no le compete dictarlas mediante “acuerdos” al Poder Ejecutivo y mucho menos a la CCSS, pues de conformidad con el artículo 105 precitado, la Asamblea Legislativa es el único órgano constitucional facultado para emitir actos con valor de ley.

Sobre éste numeral ha dicho también la Sala IV en su voto N° 19511-18, que:

“En efecto, por principio, el legislador ordinario goza de una amplia libertad de conformación de la realidad social, económica y política, a través del ejercicio de la potestad legislativa, la cual reside originariamente en el pueblo y es constitucionalmente delegada en la Asamblea Legislativa por su carácter de órgano político representativo.”

IV. DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE.

Se aporta como prueba, la siguiente documental:

- 1) Diario Extra, martes 6 de agosto del 2019, página 16: “Según CCSS, 12 funcionarios se unieron: Cancelan 25.000 citas por huelga”
- 2) Periódico La Nación, lunes 05 de agosto del 2019, página 9; “Gobierno dialogaba anoche con sindicatos para evitar huelga”.

- 3) Periódico La Nación, jueves 08 de agosto del 2019, página 4 “Huelga busca resguardar sobresueldos que cobran como porcentaje de salario: Gremios de CCSS defienden 19 disparadores del gasto público”
- 4) Periódico La Nación, martes 13 de agosto del 2019, página 4: “Acuerdo con sindicatos pone fin a huelga de una semana: CCSS continuará con pago de pluses contrarios a ley fiscal”)
- 5) Periódico La Nación, miércoles 14 de agosto del 2019, página 4: “Pago de incentivos contrarios a la ley seguirá por ese lapso: Juicio de lesividad contra pluses de Caja duraría 5 años o más.”

V. PETITORIA:

Se solicita a los señores Magistrados declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del “Acta de Acuerdos celebrada entre la CCSS y representantes sindicales”, firmado por Ministro de la Presidencia, Lic. Víctor Morales Morales; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Steven Núñez Rímola; el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, Dr. Román Macaya Hayes y el Gerente General de ésta institución, Dr. Roberto Cervantes Barrantes, en representación del Estado el día 12 de agosto del 2019, la referida “Acta de Acuerdos.

En consecuencia se solicita se ordene a las autoridades de la CCSS acatar a la brevedad lo dispuesto en la Ley N° 9635 de 3 de diciembre de 2018-; lo cual incluye la adecuación de sus sistemas tecnológicos de pago disponibles, así como la realización los cálculos y ajustes necesarios a fin de asegurar que el cambio de modalidad de pago legalmente prescrito no produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores.

VI. NOTIFICACIONES:

Atenderemos notificaciones en los siguientes correos electrónicos: mchavesm@abogados.or.cr, o en su defecto la Jefatura de Fracción del Partido Unidad Social Cristiana, ubicada en el edificio principal de la Asamblea Legislativa.

A las autoridades públicas accionadas se les solicita notificarles en sus respectivos despachos.

Solicitamos resolver de conformidad.

San José, 19 de agosto del 2019.

NOMBRE DIPUTADO:

FIRMA:

1. **María Inés Solís Quirós**
205900906
2. **Pedro Miguel Muñoz Fonseca**
502470526
4. **Erwen Yanan Masís Castro**
205690795
5. **María Vita Monge Granados**
108310263
6. **Pablo Heriberto Abarca Mora**
303940026
7. **Aracelly Salas Eduarte**
105060579
8. **Rodolfo Rodrigo Peña Flores**
106120096
9. **Oscar Mauricio Cascante Cascante**
602170192

**Las anteriores 9 firmas
son auténticas**

Lic. Mario Alberto Chaves Mata

Carnét: 5289

Timbre del Colegio de Abogados: