

o bien, el acto en que haya de aplicarse lo cuestionado en el sentido en que lo ha sido. Igualmente, lo único que la acción suspende en vía administrativa es el dictado de la resolución final en los procedimientos tendentes a agotar esa vía, que son los que se inician con y a partir del recurso de alzada o de reposición interpuestos contra el acto final, salvo, claro está, que se trate de normas que deben aplicarse durante la tramitación, en cuyo caso la suspensión opera inmediatamente. Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Notifíquese./Gilbert Armijo Sancho, Presidente/»

San José, 27 de noviembre del 2014.

**Gerardo Madriz Piedra,**  
Secretario

Exento.—(IN2014086039)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 14-018294-0007-CO que promueve Álvaro Sagot Rodríguez, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las trece horas y treinta y cinco minutos del veinticinco de noviembre del dos mil catorce. Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Álvaro Sagot Rodríguez, para que se declare inconstitucional el Acuerdo número ADJIP 280-2014, denominado “Medidas de ordenamiento para el uso de carnada viva para la flota pesquera comercial y de pesca deportiva en el Océano Pacífico Costarricense”, por estimarlo contrario a los Artículos 50 y 89 de la Constitución Política, así como al principio precautorio y el principio de no regresión en materia ambiental. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República y al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). La norma se impugna en cuanto establece que no requerirán de licencia de pesca para carnada viva las embarcaciones con licencia comercial de pesca pequeña escala, pesca mediana escala, pesca avanzada y pesca turística, así como las embarcaciones o personas físicas que se dediquen a la pesca deportiva y que utilicen carnada viva para ser utilizadas en sus propias faenas de pesca. Alega que lo anterior significa que si una embarcación obtuvo una licencia para pescar lo que fuere, automáticamente, tiene vía libre para pescar y usar carnada viva, lo cual antes del acuerdo no funcionaba así, pues anteriormente, todos necesitaban una licencia previa y específica en cuanto a las especies permitidas. Con el cambio normativo se permite pescar, dejando decenas de especies de vida marina consideradas como carnada viva a la libre (sin necesidad de licencia) para su captura, condicionando todo a que este tipo de carnada sea destinada “para las propias faenas”, pero ahí es donde está el peligro de poder abusar de la norma nueva y de la biodiversidad marina sin licencia alguna. Asimismo, reclama que el acuerdo impugnado no está sustentado en estudios científicos y técnicos para hacer el cambio de criterio, que arrojen luz sobre la situación real de la disponibilidad de carnada viva de las especies que pueden ser explotadas, lo cual considera una clara regresión a la restricción existente, al principio de objetividad y al principio de progresividad. Desde el punto de vista ambiental, la amenaza se concreta en el hecho de que la directriz aprobada por INCOPECA coloca a los ecosistemas marinos (carnada viva de diferentes especies) en una situación lesiva, de clara regresión y de desprotección, pues supone regresar a un estado de menor regulación. Si antes la regulación y el control eran deficientes, especialmente, tratándose de un recurso que no es propiedad exclusiva de un grupo, sino que forma parte de la biodiversidad propiedad de todos los costarricenses, ahora con la modificación existe un irrespeto a los derechos de las presentes y futuras generaciones. Finalmente, asegura que la directriz impugnada no se sustenta en estudios de interacción con tortugas marinas, en especial rutas migratorias, y dado que las tortugas no

son costeras, las medidas aquí planteadas amenazan con afectarla directamente, como afectó la práctica de palangre al principio del 2013, con un aumento de mortalidad de estos quelonios. Lo anterior, pese a que Costa Rica esta obligada a respetar las resoluciones COP2/2004/R1 y COP3/2006R2 de la Convención Interamericana para la Protección de la Tortuga Marina que requiere que el Estado reduzca los efectos de la pesca incidental sobre todas las especies de tortugas marinas. 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 de la defensa de intereses difusos a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 75 de la Ley que rige a esta Jurisdicción, por tratarse de la defensa y protección del ambiente. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el Boletín Judicial sobre la interposición de la acción, para que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado, no se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Este aviso sólo afecta los procesos judiciales pendientes en los cuales se discuta la aplicación de lo impugnado y se advierte que lo único que no puede hacerse en dichos procesos, es dictar sentencia o bien, el acto en que haya de aplicarse lo cuestionado en el sentido en que lo ha sido. Igualmente, lo único que la acción suspende en vía administrativa es el dictado de la resolución final en los procedimientos tendentes a agotar esa vía, que son los que se inician con y a partir del recurso de alzada o de reposición interpuestos contra el acto final, salvo, claro está, que se trate de normas que deben aplicarse durante la tramitación, en cuyo caso la suspensión opera inmediatamente. Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Notifíquese./Gilbert Armijo Sancho, Presidente».

San José, 27 de noviembre del 2014.

**Gerardo Madriz Piedra,**  
Secretario

Exento.—(IN2014086055)

### UNA PUBLICACIÓN

Res. N° 2014004630.—San José, a las dieciséis horas y cero minutos del dos de abril del dos mil catorce. Exp: 11-000329-0007-CO. Acción de inconstitucionalidad promovida por Álvaro Sáenz Saborío, mayor, casado una vez, Ingeniero Civil, vecino de San José, San Rafael de Escazú, Alto de las Palomas, portador de la cédula de identidad número uno-quinientos-cero setenta y dos, en mi condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma y con la representación judicial y extrajudicial de la Asociación Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, cédula jurídica número tres-cero cero dos-cero cincuenta y un mil trescientos dieciséis y Manuel H. Rodríguez Peyton, mayor, casado, vecino de Curridabat, portador de la cédula de identidad uno-trescientos cuarenta y uno-cuatrocientos noventa y cinco, en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), cédula de persona jurídica tres-cero cero dos-cero cinco seis tres ocho uno, para que se declare inconstitucional la Ley de Asociaciones N° 218 de 8 de agosto de 1939, según reforma introducida por Ley N° 8901, publicada en *La Gaceta* N° 251 del 27 de diciembre de 2010, la cual reforma el artículo 10 de la Ley de Asociaciones, N° 218, de 8 de agosto de 1939, el Artículo 42 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970, de 7 de noviembre de 1984, los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859, de 7 de abril de 1967, por estimarlos contrario a los artículos 25, 28, y 60 de la Constitución Política, el derecho de asociación, el principio de libertad y la autonomía de la voluntad, la libertad de sindicalización y por contravenir además

los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Intervinieron también en el proceso el representante de la Procuraduría General de la República,

**Resultando:**

1°—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:50 horas del 12 de enero del 2011, los accionantes solicitan en resumen que se declare la inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones N° 218 de 8 de agosto de 1939, según reforma introducida por Ley N° 8901, publicada en *La Gaceta* N° 251 del 27 de diciembre de 2010, la cual reforma el artículo 10 de la Ley de Asociaciones, N° 218, de 8 de agosto de 1939, el Artículo 42 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970, de 7 de noviembre de 1984, los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859, de 7 de abril de 1967. Las normas se impugnan en cuanto dispone que se deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, e indica que en toda nómina y órgano impar, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Se acusa la inconstitucionalidad de esta Ley, por violar los artículos 25, 28, y 60 de la Constitución Política, que regulan entre otros, el derecho de asociación, el principio de libertad y la autonomía de la voluntad, la libertad de sindicalización y por contravenir además los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

2°—A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, señalan que proviene del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto acuden en defensa de los intereses de las corporaciones que representan y sus asociados.

3°—Por resolución de las 14:26 horas del 28 de marzo del 2011, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República.

4°—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 70, 71 y 72 del Boletín Judicial, de los días 108, 12 y 13 de abril del 2011.

5°—La Procuraduría General de la República rindió su informe. Señala que: I. **Objeto del proceso** Las asociaciones actoras impugnan la Ley N° 8901 de 27 de diciembre de 2010 - Ley de Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas (Ley de Porcentaje Mínimo) -. Los alegatos de las asociaciones interesadas se sintetizan de la forma que de seguido se expone. En primer lugar, se estima que la obligación que se impone por vía de la Ley de Porcentaje Mínimo - sea de garantizar la paridad en la integración de las Juntas Directivas de diversos tipos de asociaciones - constituye una clara violación de la Libertad de Asociación. Efectivamente, los actores estiman que si bien la Libertad de Asociación soporta la posibilidad de que el Legislador pueda dictar normas básicas en orden a su organización y funcionamiento, esa potestad de regulación no puede suprimir el contenido esencial de la libertad fundamental de asociación. En este sentido, los actores estiman que el hecho de que la Ley imponga a las Asociaciones una forma en que deben integrarse sus cuerpos directivos, interviene directa e ilegítimamente con la libertad de las asociaciones de gobernarse a sí mismas. De otro lado, los actores consideran que la Ley de Porcentaje Mínimo ha quebrantado los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto, se considera que el requisito de la paridad en la integración de las Juntas Directivas de los diversos tipos de asociaciones, constituye una exigencia imposible de cumplir para muchas, asociaciones empresariales, y en todo caso acusa dicho requerimiento como una interferencia irracional del Legislador en la potestad auto-organizativa de las asociaciones. Las asociaciones actores aclaran que el propósito de su acción no es oponerse a las políticas que promuevan la igualdad de género, sino combatir aquellas disposiciones legislativas irracionales que violenten los derechos y libertades fundamentales. Se argumenta que la irracionalidad de la Ley de Porcentaje Mínimo se explica y auto evidencia al considerar que ante el Registro Nacional existen inscritas más de cien asociaciones de mujeres que, en su momento, resolvieron constituirse como agrupaciones de mujeres pero que actualmente, por virtud de la Ley, se encuentran en la obligación de incorporar hombres en sus cuerpos directivos. Finalmente, se aduce que la Ley de Porcentaje Mínimo violenta la Libertad de Sindicación. La legitimación de las asociaciones actoras tiene por fundamento la

defensa de intereses colectivos. Supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. II.—**En Orden a la Ley de Porcentaje Mínimo** la Ley N° 8901 de 27 de diciembre de 2010 ha reformado particulares normas legales del ordenamiento jurídico vigente en la República. Específicamente, la Ley de Porcentaje Mínimo ha modificado el numeral 10 de la Ley de Asociaciones, el artículo 42 de la Ley Asociaciones Solidaristas, los numerales 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre Desarrollo Comunal. En este sentido la Ley de Porcentaje Mínimo ha establecido una obligación de garantizar la representación paritaria en los órganos de gobierno de las Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Sindicatos y Asociaciones de Desarrollo Comunal. En todo caso, la Ley N° 8901 prescribe que en el supuesto de que el órgano de gobierno se encuentre conformado por un número impar de miembros, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no puede ser superior a uno. Debe destacarse, entonces, que la Ley de Porcentaje Mínimo más que constituir una medida de discriminación inversa o compensatoria, ha establecido una acción afirmativa de equilibrio entre sexos. Fórmula que funciona de forma bidireccional en cuanto asegura esa proporción igualmente a uno u otro sexo. No escapa que la fórmula paritaria adoptada por la Ley de Porcentaje Mínimo es semejante a la utilizada por el Legislador en el Código Electoral (CE) para regular la participación de mujeres en las nóminas y órganos de los Partidos Políticos. Debe hacerse cita particular del artículo 2. Tampoco debe obviarse que la fórmula paritaria no es extraña en el Derecho Comparado. Por ejemplo, dicha fórmula es la utilizada en la Ley Orgánica de Igualdad entre Hombres y Mujeres española y que ha sido objeto de comentario por parte del Tribunal Constitucional español en su sentencia 12/2008 de 29 de enero de 2008. Es decir que el objetivo de la Ley de Porcentaje Mínimo ha sido asegurar que el gobierno de las asociaciones civiles, comunales y solidaristas, amén de sindicatos, se organice y responda a lo que se ha dado en llamar la democracia paritaria, paradigma bajo el cual se intenta asegurar que los consejos directivos - en el marco de la vida social - y los cuerpos de gobierno - en el marco de la vida pública - cuenten con una representación equilibrada de mujeres y hombres. En este orden de ideas debe tomarse en consideración lo indicado por la Comisión Permanente Especial de la Mujer al momento de emitir su dictamen afirmativo unánime y en el que se ha señalado de forma expresa que uno de los grandes objetivos de la Ley ha sido que se garantice la representación equitativa de ambos géneros en las juntas directivas de las asociaciones. (Ver folios 102 al 107 del expediente legislativo.) En igual sentido, debe considerarse que la Comisión con Potestad Plena Primera en su Informe Unánime Afirmativo de 25 de agosto de 2010 señaló también que el propósito de la Ley no solamente consistía en garantizar un sistema de gobierno asociativo equitativo, sino abiertamente paritario. (folios 304 a 309 del expediente legislativo.) Incluso, es indispensable subrayar que durante la discusión legislativa, específicamente en la sesión del 20: la Comisión Primera Plena, se discutió en forma vehemente el propósito del proyecto de asegurar la representación paritaria en los órganos de gobierno de las asociaciones. Esto de cara a una moción del diputado Fishman Zonzinski. Al respecto, cabe citar lo dicho por la diputada Saborío Mora: *“Yo creo que con esta moción se estaría desnaturalizando el espíritu del legislador con el proyecto propuesto en el expediente 15.160. En la moción del diputado Fishman dice: “En los casos en que la paridad sea aplicable”, pero es que el espíritu era que la paridad se diera, por lo que estamos perdiendo el espíritu del legislador.... Creo que nosotros deberíamos defender beligerantemente el espíritu del legislador o legisladora, cuando hizo la propuesta de este proyecto de ley deberíamos respetar, garantizar y pelear por esa paridad.” (Folio 421 del expediente legislativo.)* Es decir que es indudable que el propósito y objeto de la Ley de Porcentaje Mínimo es regular el sistema de gobierno de las Asociaciones imponiendo como obligación el que se asegure una representación paritaria en las Juntas Directivas de las Asociaciones. III.—**La Obligación de Garantizar la Representación Paritaria No Es Per Se Inconstitucional.** Indudablemente la Ley de Porcentaje Mínimo impone una regulación a las asociaciones civiles, solidaristas, de desarrollo comunal y a los sindicatos. Esta obligación consiste en el deber de asegurar que la conformación de sus órganos de gobierno - juntas directivas o consejos directivos - respete el denominado

principio paritario. Ciertamente esa regulación no es, en sí misma, inconstitucional. En efecto, la igualdad constituye un principio y valor esencial de nuestro Derecho de la Constitución. Al respecto, conviene citar el voto de la Sala Constitucional N° 8559-2001 de las 15:36 horas del 28 de agosto de 2001, reiterado por el voto N° 15844-2010 de las 10:11 del 24 de setiembre de 2010: La trascendencia del principio de igualdad no puede ser soslayada. En nuestro Derecho Constitucional Histórico, el principio de igualdad tiene un carácter fundacional y constituye un valor esencial de nuestro sistema de gobierno. Desde la promulgación de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica en 1825, nuestras Constituciones han establecido una prohibición que impide a la Ley prescribir discriminaciones arbitrarias y odiosas, u otorgar privilegios o prerrogativas personales. En todo caso, debe acotarse que la vigencia del principio de igualdad constituye un presupuesto necesario y básico de la democracia. Ergo, debe contarse a la igualdad entre los valores fundamentales que ordenan el sistema político democrático de la República, el cual se encuentra consagrado en el numeral 1 constitucional (CPCR). (Sobre la igualdad como presupuesto de la Democracia ver: Bolaños Barquero, Arlette. Garantías Constitucionales y Principios Democráticos en los debates electorales. En Revista de Derecho Electoral N° 8, primer semestre 2009.) También debe constatar que este principio de igualdad se encuentra además protegido en los numerales 2, 3, 4 y 9 de la Constitución. Normas que establecen, de un lado, una clara prohibición que impide otorgar privilegios particulares a ninguna persona y que de otro extremo, garantizan amplia y equitativa participación en la vida pública a todas las personas que conformen el cuerpo soberano. Esto al establecer que la soberanía reside exclusivamente en la Nación y que el Gobierno de la República es participativo. Por supuesto, no debe obviarse que la Ley Fundamental de 1949 consagra explícitamente una garantía individual a la igualdad como derecho fundamental: *“Artículo 33.—Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”* Al respecto, deben hacerse dos observaciones del mayor interés. Primero, que el numeral 33 impone a los Poderes Públicos un deber de garantizar un trato equitativo ante la Ley, y segundo que el mismo numeral 33 prohíbe establecer y practicar cualquier forma de discriminación contraria a la dignidad humana. La jurisprudencia constitucional ha examinado el alcance del numeral 33 CPCR por ejemplo en el voto N° 3837-2009 de las 14:43 horas del 29 de abril del 2009 (Ponencia del magistrado Jinesta Lobo), se ha indicado que el derecho a la igualdad y a la no discriminación, básicamente implica un principio general de que el Estado debe brindar a sus habitantes un tratamiento equitativo, y una interdicción general de medidas discriminatorias contrarias a la dignidad humana o violatorias al principio de proporcionalidad: La vigencia y trascendencia del principio de igualdad también se encuentran protegidas por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República. En este sentido, es indispensable recalcar que ya la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) ha incorporado y protegido el derecho a la igualdad. Esto en sus artículos 1, 2 y 7: Sin embargo, el alcance y vigencia del derecho a la igualdad, proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, han sido reforzados por la puesta en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Instrumento que en sus artículos 2 y 3 consagra, primero, un derecho a no ser discriminado por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, o condiciones asociadas al nacimiento o cualquier otro tipo de condición social. Y segundo, un derecho a disfrutar en condiciones de igualdad de todos los derechos civiles y políticos. Adicionalmente, debe hacerse cita de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Instrumento que en su artículo 24 garantiza un derecho humano a un trato equitativo ante la Ley, y una prohibición de discriminar. Resulta pues inquestionable que nuestro Derecho de la Constitución garantiza y protege el principio de igualdad y tutela un derecho a la igualdad de las personas. Además de pretender asegurar un derecho a hombres y mujeres a disfrutar en condiciones de igualdad de todos los derechos políticos y civiles. No obstante, debe advertirse que, en nuestra Constitución, el principio de igualdad admite la posibilidad de establecer medidas que han sido denominadas de acción afirmativa o de discriminaciones positivas. Ya desde los trabajos de la Constituyente de 1949 se

contempló dicha posibilidad. En efecto, la posición del Constituyente originario ha sido entender la garantía del artículo 33 en el sentido de que cada persona es igual ante la Ley en igualdad de circunstancias pero, aceptando la posibilidad de que la Ley otorgue un trato distinto a personas que se encuentren en una desigualdad objetiva de circunstancias. Esto con el objetivo de no cometer abiertas y groseras injusticias y de corregir situaciones materiales de injusta desigualdad. Al respecto, transcribimos por ser de sumo interés la intervención del diputado constituyente Fabio Baudrit González durante la sesión N° 102 de 5 de julio de 1949: También debe anotarse que en el mismo debate constituyente suscitado en la sesión N° 102, los diputados constituyentes reconocieron que la propia Ley Fundamental ha permitido regímenes de trato discriminatorio positivo en ciertos casos, por ejemplo, el vigente artículo 71 que garantiza una protección especial a mujeres y menores de edad en materia laboral, o el régimen de protección especial del numeral 55 que cubre la maternidad y a los menores de edad. También puede hacerse cita del numeral 51 que protege especialmente a las personas mayores de edad y a las personas enfermas en condición de invalidez. Es decir que desde el debate constituyente se admitió como válida y legítima la posibilidad de que el Legislador establezca un régimen especial de acciones afirmativas cuando estas sean necesarias para proteger a colectivos que se encuentran en una condición objetiva de desigualdad. Nuestra jurisprudencia constitucional ha sido leal a ese entender del Constituyente originario. Al respecto, es oportuno transcribir en lo conducente el voto N° 3666-1998 de las 16:09 horas del 9 de mayo de 1998, mediante el cual se resolvió una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Igualdad Social de la Mujer (Redacción del magistrado Mora Mora) En esta misma línea, puede además citarse el voto N° 716-1998 de las 11:51 horas del 6 de febrero de 1998, el cual ha resuelto un recurso de amparo interpuesto por una diputada de la Asamblea Legislativa (ponencia de la magistrada Calzada Calzada): Igualmente, los órganos de supervisión de cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos han reconocido como legítima la posibilidad de que los Estados establezcan medidas legislativas de acción afirmativa o de discriminación positiva. Esto con el objetivo de corregir y eliminar situaciones objetivas de injusta desigualdad. En el tema, conviene considerar el parágrafo 5 de la Observación General N° 18 del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Una posición semejante ha sido la adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-04/84 de 19 de enero de 1984: Ergo, tanto el Comité como la Corte Interamericana coinciden en aceptar que el principio de igualdad tolera que la Ley establezca determinadas y puntuales medidas de acción afirmativa cuando éstas sean necesarias para enderezar determinadas situaciones de desigualdad objetiva que afecten a particulares colectivos. Lo anterior siempre que dichas medidas de discriminación positiva o acción afirmativa sean proporcionales a los objetivos propuestos y guarden conexión con los principios de justicia y de la razón, y por supuesto, que no afecten a la dignidad humana. Valga apuntar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha decantado desde el año 2000 por aceptar la posibilidad de las medidas de acción afirmativa como remedios para colectivos que se encuentran en una situación objetiva de desventaja social. Esto en sus sentencias dictadas en los casos Thlimmenos contra Grecia (6 de abril de 2000) y Stec contra Reino Unido (12 de abril de 2006). Al respecto, citamos el comentario de Carmona Cuenca: Por otro lado, resulta de interés indicar que en la jurisprudencia norteamericana también se ha dado por válida la posibilidad de las acciones afirmativas, especialmente por razones de etnia y género, siempre y cuando se cumplan dos estándares: a. Que exista una relación racional entre las medida de discriminación positiva y el interés público que se persigue, y b. Que se compruebe que no se encuentran disponibles otros medios para alcanzar el fin propuesto, sea garantizar la igualdad de los colectivos vulnerables. Bartlett ha sintetizado esta doctrina de la siguiente forma: Al respecto, puede verse también: Kellough, Edward. Understanding Affirmative Action. Georgetown University Press. Washington D.C. . 2006. P. 99. Ahora bien, es claro que la Ley de Porcentaje Mínimo constituye una medida legislativa de acción afirmativa que efectivamente resulta, en principio, razonable y proporcional. En primer lugar, debe subrayarse que el objeto inmediato de la Ley de Porcentaje Mínimo es cumplir con la obligación del Estado de Costa

Rica de tomar las medidas necesarias para garantizar que las mujeres disfruten - en igualdad de condiciones con los hombres - del derecho de participar en asociaciones y organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. En el tema, se impone transcribir el artículo 7 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDM): Por supuesto, debe tomarse nota de que el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, se ha ocupado de definir qué se debe entender por vida pública y política en su Recomendación General N° 23 de 1997. Documento en el cual se ha señalado que el concepto abarca diversos aspectos de la sociedad civil, tales como la participación de las mujeres en consejos locales, asociaciones profesionales, organizaciones comunitarias, amén de sindicatos y partidos políticos: Ergo, existe una relación racional entre la Ley de Porcentaje Mínimo y el objetivo que se pretende alcanzar, pues resulta claro que mediante la exigencia del principio paritario a las asociaciones civiles, comunales, solidaristas y sindicales se garantiza una adecuada participación de las mujeres en las organizaciones que se interesan y participan de la vida pública. Segundo, es claro que la Ley de Porcentaje Mínimo se encuentra justificada racionalmente. Tomando en consideración que, de acuerdo con Sistema de Indicadores del Ministerio de Planificación y Política Económica, la población residente en Costa Rica se distribuye en un 49.6% de hombres y un 50.4% de mujeres, resulta consecuente que el Legislador procure ampliar la cuota de representación de las mujeres en los órganos de gobierno de las asociaciones de la sociedad civil. (Sobre los datos de población de Costa Rica ver: <http://www.mideplan.go.cr/sides/regional/01-03.htm>) Tercero, la Ley de Porcentaje Mínimo no puede ser considerada como una medida legislativa innecesaria, toda vez que no existe fundamento racional para argumentar que sin la imposición legal del principio paritario, exista alguna probabilidad cierta de que en el corto plazo se pueda alcanzar una representación equitativa en los consejos directivos de las asociaciones de la sociedad civil. Cuarto, la Ley de Porcentaje Mínimo no establece una discriminación indebida que disminuya o lesione el derecho de participación de los hombres en la vida pública - posibilidad que se encontraría prohibida por el numeral 7, CEDM - toda vez que tal y como se ha señalado previamente, la norma legal funciona de forma bidireccional en cuanto asegura una proporción paritaria igualmente a uno u otro sexo. Por lo expuesto, entonces, la Ley de Porcentaje Mínimo no puede ser considerada, por sí misma, inconstitucional. IV.—**Una interpretación conforme con el contenido esencial de la libertad de asociación.** No obstante lo anterior, es necesario apuntar que la Ley de Porcentaje Mínimo debe ser interpretada conforme con el contenido esencial de la Libertad de Asociación. En efecto, una aplicación e interpretación rigorista y literal de la Ley de Porcentaje Mínimo podría conducir a un resultado indeseado: sea la supresión de aquellas asociaciones que por su objeto, propósitos y carácter constituyen asociaciones de afiliación exclusivamente masculina o femenina. Verbigracia, ciertas asociaciones religiosas o algunas asociaciones feministas. Resulta claro que en esos supuestos, la imposición legal del requisito de la representación paritaria podría quebrantar la libertad ideológica de las asociaciones. Libertad que se encuentra protegida por el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y por el artículo 25 de la Constitución. Efectivamente, es indiscutible que tanto el numeral 16 de la Convención como el 25 constitucional establecen como libertad fundamental el derecho de las personas a asociarse con diversidad de fines ideológicos: sean estos ideológicos (en sentido estricto), religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. Esto comprende la posibilidad legítima de que las personas puedan asociarse por determinadas razones ideológicas o religiosas que necesariamente implican una afiliación exclusivamente masculina o femenina. Importa señalar que en el Derecho Comparado se ha entendido que el alcance de la libertad de asociación no puede ser entendido sino es en relación con el ejercicio de la libertad de pensamiento y las libertades religiosas. No existe duda alguna al respecto. La tutela de la libertad de pensamiento y conciencia, así como las libertades religiosas, comprende necesariamente la protección de la libertad de las personas para asociarse con el fin de compartir, cultivar y difundir sus creencias. Al respecto, conviene citar la doctrina adoptada por la Corte Europea de Derechos

Humanos en su sentencia de 5 de octubre de 2006, caso Ejército de Salvación contra Rusia: Igualmente debe constatar que esta libertad ideológica de las asociaciones comprende necesariamente la posibilidad de que se conformen asociaciones que por su ideología o motivos religiosos solamente admitan como miembros a personas de uno u otro sexo. Por consiguiente, el hecho de que la imposición del principio paritario, eventualmente, interfiera con el ejercicio colectivo, asociativo y público de esas libertades ideológicas, sea la libertad de pensamiento y las libertades religiosas, podría, entonces, ser considerado violatorio del pluralismo ideológico que caracteriza la sociedad democrática. Ergo, el Derecho de la Constitución exige que la Ley de Porcentaje Mínimo sea interpretada de un modo conforme con la regulación constitucional y convención de la Libertad de Asociación, en el sentido de que la aplicación del principio paritario no debe resultar exigible a aquellas asociaciones que por objeto, propósitos y carácter - así establecidos en sus estatutos - constituyan agrupaciones de afiliación exclusivamente masculina o femenina. Esto con el objeto de proteger y tutelar el valor fundamental de la pluralidad en la sociedad democrática y la vigencia de las libertades de pensamiento y religión. V. **Conclusión.** Con fundamento en lo expuesto, este Órgano Asesor no encuentra mérito para declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Porcentaje Mínimo. No obstante, se estima que la misma debe ser interpretada conforme la Constitución para que se entienda que que la aplicación del principio paritario no debe resultar exigible a aquellas asociaciones que por objeto, propósitos y carácter - así establecidos en sus estatutos - constituyan agrupaciones de afiliación exclusivamente masculina o femenina.

6°—Mediante resolución número 2011-01299 de las 15:01 horas del 02 de febrero del 2011 se resolvió acumular la acción tramitada bajo expediente N° 11-000806-0007-CO a este expediente. Mediante resolución número 2011-010511 de las 16:15 horas del 09 de agosto del 2011 se resolvió acumular la acción tramitada bajo expediente N° 11-002940-0007-CO a este expediente.

7°—Mediante resolución a las diez horas y cuarenta minutos del diecisiete de agosto del dos mil once, se resolvió: Vistos los escritos presentados en la Secretaría de esta Sala en el expediente 11-000329-0007-CO, al que se acumularon los expedientes 11-000806-0007-CO y 11-002940-0007-CO, por Albino Vargas Barrantes como representante de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República, según Acuerdo Legislativo de la Sesión Extraordinaria N° 50 del 15 de diciembre de 2009 por un período de cuatro años que vencen el 15 de diciembre del 2013, Ana Luisa Meseguer Monge, portadora de la cédula de identidad número 9-030-193 en su condición de apoderada generalísima sin límite de suma de la Asociación Costarricense de Juezas, Luis Chavarría Vega, portador de la cédula de identidad número 3-188-023 y Martha Elena Rodríguez González, portadora de la cédula número 2-343-472 en su condición de Secretario General y Secretaria General Adjunta de la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), Maureen Clarke Clarke, portadora de la cédula de identidad número 7-049-709 en su condición de Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y Alexander Ovares Rodríguez, mayor, casado, vecino de Heredia, portador de la cédula de identidad número 4-113-197 en su condición de Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) quienes solicitan se les tenga como **coadyuvantes pasivos** en este proceso. Manifiestan que la acción de inconstitucionalidad afecta los intereses generales de las mujeres y tienen interés en que no se de un resultado que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las mujeres, tal y como los consagra el artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, incorporada al ordenamiento jurídico costarricense según Ley N° 6968 del 2 de octubre de 1994. Las modificaciones a la normativa como las acciones afirmativas, las cuotas electorales, la paridad política y la alternancia para asegurar la participación política de las mujeres y más recientemente, la representación paritaria en las asociaciones, toma fuerza y se reafirma en el ordenamiento jurídico costarricense a partir de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, compromiso que el Estado costarricense y las diferentes organizaciones o cámaras que tienen afiliadas a personas de uno u otro sexo, deben promover

la justicia a través del principio constitucional de libertad, igualdad y no discriminación. La prohibición de toda discriminación consagrada en los instrumentos jurídicos y en el artículo 33 Constitucional, lleva a concluir que el Estado, en ejercicio de su función básica en procura del orden social debe mantener vigente el principio en el plano real, o sea, debe asegurar la realización práctica del principio de igualdad a través de la ley u otros medios adecuados que permitan propiciar condiciones encaminadas al logro de un mismo punto de partida de igual acceso para las mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos y la no discriminación. La ley en cuestión no establece obligaciones forzosas para una paridad de género, como se señala. Es obvio que si una organización social está conformada por un único sexo, no puede obligársele a cumplir con una representación del otro sexo, pues desde su especificidad no se podría exigir este requisito. El artículo 25 Constitucional garantiza la libertad de asociación desde dos sentidos: el derecho de decidir pertenecer a una asociación o la facultad de no asociarse a un grupo, derecho que se debe ejercer con autonomía personal y no de manera forzada. Lo que sí podría constituir un quebranto constitucional es el hecho de que siendo la organización social o sindical conformada por mujeres y hombres, no se promueva y garantice la representación de uno y otro sexo, como históricamente ha sucedido con las organizaciones sociales y sindicales, cuya representación y ejercicio del poder tradicionalmente ha estado en manos de los hombres. La paridad es un propulsor determinante de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación, representación social, jurídica y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Por su parte, los siguientes gestionantes: Franco Naranjo Jiménez, portador de la cédula de identidad número 11-769-494, en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Bancaria Costarricense, cédula de persona jurídica número 3-002-061751; Juan María Solera Osborne, portador de la cédula de identidad dos-cuatrocientos cuarenta y tres-seiscientos treinta y uno y Marco Quesada Acuña portador de la cédula de identidad número tres-doscientos dieciséis-quinientos diecinueve en su condición de apoderados generalísimos actuando conjuntamente de la Asociación Cámara Costarricense Forestal, cédula de persona jurídica número tres-cero cero doscientos cincuenta y cuatro mil novecientos veintidós, Luis Enrique Ortiz Vaglio, portador de la cédula de identidad número 1-720-201 en su condición de apoderado generalísimo de la Asociación Cámara Nacional de Radio (CANARA) cédula de persona jurídica 3-002-045878; Rogelio Gimeno Rodrigo, portador de la cédula de residencia número 172400032600 en su condición de Vicepresidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Ciudad Hogar Calasanz, cédula de persona jurídica número tres-cero cero-ciento dos mil quinientos sesenta y cuatro; Martiza Hernández Castañeda, portador de la cédula de identidad número 5-195-073 en su condición de Presidenta con facultades de apoderada generalísima de la Asociación Cámara Nacional de Transportes, cédula de persona jurídica número 3-002-61193; Arnoldo André Tinoco, portador de la cédula de identidad número 1-545-969 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica, cédula de persona jurídica número 3-002-42022; Gerardo José Alvarado Martínez, portador de la cédula de identidad número 7-035-678, en su condición de Director Ejecutivo en ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de la Corporación Arrocería Nacional, cédula de persona jurídica número 3-007-75879; Ángel María Pedroza Ares, con pasaporte español número 00201007305 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo e la Asociación Loyola, cédula de persona jurídica número 3-002-045213; Jorge Osborne Escalante, portador de la cédula de identidad número 1-417-1413 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Cámara Nacional de Bananeros, cédula de persona jurídica número 3-002-056468; María Cecilia Elizabeth Quesada, portador de la cédula de identidad número 1-392-094 en su condición de Presidenta con facultades de apoderada generalísima de la asociación Institución de Hijas de la Caridad de San Vicente Paul de Costa Rica, cédula de persona jurídica número 3-002-087994-19; Ana Hidalgo Jiménez, portador

de la cédula de identidad número 3-228-499 en su condición de Presidenta con facultades de apoderada generalísima de la Asociación Hermanas Oblatas de la Providencia, cédula de persona jurídica número 3-002-061485; Claudio Volio Pacheco, portador de la cédula de identidad número 1-302-793 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Costarricense de Productores de Energía, cédula de persona jurídica número 3-002-115819, Miriam del Socorro Fonseca Pérez, portadora de la cédula de residencia número 155812541523 en su condición de Presidenta con facultades de apoderada generalísima de la Asociación Cultural de la Divina Pastora, cédula de persona jurídica número 3-002-078563; Carlos Lachner Guier, portador de la cédula de identidad número 3-172-473 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara Costarricense de Hoteles, cédula de persona jurídica número 3-002-045654; Antonio Souto Pérez, portador de la cédula de residencia número 18400082698 en su condición de Presidente con la representación legal de la Asociación Cámara Nacional de Armadores y Agente Vapores (NAVE), cédula de persona jurídica número 3-002-056939; Oscar Sánchez Alfaro, portador de la cédula de identidad número 1-667-036 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara Nacional de Transportistas de Carga, cédula de persona jurídica número 3-002-117087; Rodrigo Vargas Ruiz, portador de la cédula de identidad número 2-313-373 en su condición de Presidente con la representación judicial y extrajudicial y facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara Nacional de Cafetaleros, cédula de persona jurídica número 3-002-051216; Marco Cercone Cabezas, portador de la cédula de identidad número 1-528-851 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, cédula de persona jurídica número 3-002-045096; Edgar Marín Carvajal, portador de la cédula de identidad número 1-687-352 en su condición de Presidente de la Asociación Cámara Costarricense de Restaurantes y Afines, cédula de persona jurídica número 3-002-045684; Rolando Tomás Guardia Carazo, portador de la cédula de identidad número 1-826-197 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación de Beneficiarios de Café de Costa Rica, cédula de persona jurídica número 3-002-270918; Sara Ángela Pizsk Feinzilber, conocida como Sandra, portador de la cédula de identidad número 1-357-156 en su condición de Ministra de Trabajo y Seguridad Social, según Acuerdo Ejecutivo N° 001-P del 8 de mayo del 2010; Javier Quirós Ramos de Anaya, portador de la cédula de identidad número 1-462-192 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma de la Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria, cédula de persona jurídica número 3-002-056121; Marco Antonio Meneses Granados, portador de la cédula de identidad número 3-219-358 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara de Industrias, cédula de persona jurídica número 3-002-042023; Rodolfo Esquivel Víquez, portador de la cédula de identidad número 4-134-116 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Deportiva Administradora Palacio de los Deportes Premio Nóbel de la Paz, cédula de persona jurídica número 3-002-084741; Marco Antonio Benavides Moraga, portador de la cédula de identidad número 6-158-756 en su condición de Presidente con facultades de apoderado general y con la representación judicial y extrajudicial de la Asociación Federación de Cámaras de Productores de Caña, cédula de persona jurídica número 3-002-045367; Heiner Bonilla Porras, portador de la cédula de identidad número 2-240-695 en su condición de Presidente con la representación judicial y extrajudicial y facultades de Apoderado General de la Asociación Cámara de Productores de Caña de San Carlos, cédula de persona jurídica número 3-002-045443; Antonio Echeverría Musmanni, portador de la cédula de identidad número uno-trescientos treinta-cuatrocientos cuatro en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Cámara Nacional de Avicultores de Costa Rica (CANAVI), cédula jurídica número tres-cero cero dos-cincuenta y un mil seiscientos noventa y cuatro, Fernando Bolaños Araya, portador de la cédula de identidad número 2-244-724 en su

condición de Presidente con la representación judicial y extrajudicial, así como facultades de apoderado general de la Asociación Cámara de Productores de Caña del Pacífico, cédula de persona jurídica número 3-002-045365-10; Freddy Sandí Brenes, mayor, divorciado, funcionario del Instituto Costarricense de Seguros, portador de la cédula de identidad número 1-508-235 en su condición de Secretario General de la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros, Carlos Cristián Leñero Testart, portador de la cédula de identidad 8-0055-0351 en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de Asociación Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, cédula jurídica número 3-002-087432; Abundio Gutiérrez Matarrita, portador de la cédula de identidad número 5-058-884 en su condición de Presidente de la Junta Directiva de la Junta de Protección Social; Alexander Mora Delgado, portador de la cédula de identidad número 1-617-691 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación, cédula de persona jurídica número 3-002-225227; María Soledad Guerra Restrepo, portador de la cédula de identidad número 8-062-110 en su condición de Presidenta con facultades de apoderada generalísima de la Asociación Cámara de Publicidad Exterior, cédula de persona jurídica número 3-002-186274; Ricardo Castro Castro, portador de la cédula de identidad número 1-562-905 en su condición de Presidente con facultades de apoderado general de la Asociación Cámara Costarricense de la Construcción, cédula de persona jurídica número 3-002-045440; Víctor Vega Naranjo, portador de la cédula de identidad número 5-108-156 en su condición de Presidente de la Cámara Nacional de Productores de Palma; Olga Barrantes Arias, portadora de la cédula de identidad número 1-619-135 en su condición de Presidenta con la representación judicial y extrajudicial de la Federación de Uniones Cantonales de la provincia de Limón, cédula de persona jurídica número 3-002-087415; Blanca Rosa Mejía Medina, en su condición de Presidenta y representante judicial y extrajudicial de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo Integral del Cantón de Guácimo, cédula jurídica número tres-cero cero dos-noventa y ocho mil novecientos cuarenta, Rodrigo Gerardo Mora Martínez, portador de la cédula de identidad número 1-365-629, en su condición de Presidente de la Asociación Cámara Nacional de Agroinsumos y Productos Genéricos; Hernán Heise, ciudadano alemán con cédula de residencia número 127600025604 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Cámara de Comercio e Industria Costarricense-Alemana, cédula de persona jurídica número 3-002-87853; Luis Román Chacón Cerdas, portador de la cédula de identidad número 1-823-870 en su condición de Secretario General con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma de la Unión de Productores Independientes y Actividades Varias; Amaral Sequeira Enríquez, portador de la cédula de identidad número 5-0059-0226 en su condición de Secretario General del Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense del Seguro Social; Miguel Schyfter Lepar, portador de la cédula de identidad número 1-399-1427 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil, cédula de persona jurídica número 3-002-170972; Jorge Brenes Ramírez, portador de la cédula de identidad número 4-092-552 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica, cédula de persona jurídica número 3-002-113412; Rodolfo Molina Cruz, portador de la cédula de identidad número 1-472-259 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Cámara Textil Costarricense, cédula de persona jurídica número 3-002-136373; Juan Carlos Ramos Torres, portador de la cédula de identidad número 1-606-740 en su condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo de la Asociación Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica, cédula de persona jurídica número 3-002-066013 y Dagoberto de Jesús Arce Madriz, portador de la cédula de identidad número 3-0410-0533, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo con límite de suma de la Asociación Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios, cédula de persona jurídica número 3-002-153, solicitan se les tenga como **coadyuvantes activos** en este proceso. En ese sentido señalan que las normas impugnadas lesionan la libertad de asociación, pues limita en forma

desproporcionada la autonomía de las organizaciones sociales para organizarse de acuerdo a sus fines, al imponer porcentajes para la integración de hombres y mujeres en sus Juntas Directivas. El requisito se vuelve, además, en uno de imposible cumplimiento pues no todas las organizaciones pueden cumplir con tales porcentajes. Se lesiona también el principio de libertad, pues el artículo 28 constitucional dispone que la Ley solo regulará aquellas acciones privadas que afecten el orden público, la moral y los derechos de terceros, aspectos que son de naturaleza excepcional y de interpretación restrictiva; ello no sucede en este caso. Finalmente, se lesionan los principios razonabilidad y proporcionalidad en cuanto la Ley contiene disposiciones normativas que no son adecuadas para el efectivo ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política y los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes. La pretensión de los coadyuvantes activos no es desincentivas políticas e iniciativas que promuevan la igualdad de género, sino por el contrario, tutelar el derecho de ambos géneros de asociarse y organizarse como tengan a bien. Ciertamente se han promulgado disposiciones similares dentro de la normativa electoral; sin embargo, se trata de un ámbito claramente diferente al que pretende regular la ley cuestionada. **Se resuelve:** el artículo 83 de la Ley de Jurisdicción Constitucional señala que en los quince días posteriores a la primera publicación del aviso a que alude el párrafo segundo del artículo 81, las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición de la acción, o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interesa. En el caso concreto, todos los gestionantes se apersonaron dentro del plazo de ley. Sin embargo, algunos no aportaron la personería que comprueba la representación que dicen tener por lo que sus coadyuvancias deben ser rechazadas. En consecuencia y siendo que la primera publicación del aviso se dio el ocho de abril del dos mil once, lo procedente es tener a Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República, Maureen Clarke Clarke, en su condición de Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y Alexander Ovares Rodríguez, en su condición de Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) como **coadyuvantes pasivos**, al cumplir los requisitos de ley. Asimismo, por haber presentado la coadyuvancia en tiempo, aportado la personería correspondiente y haber demostrado que tienen interés legítimo en el resultado de la acción se admite como **coadyuvantes activos** a la Asociación Bancaria Costarricense, la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros, la Asociación Cámara Nacional de Radio (CANARA), la Asociación Ciudad Hogar Calasanz, la Asociación Cámara Nacional de Transportes, la Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica, la Corporación Arrocera Nacional, cédula de persona jurídica número 3-007-75879; la Asociación Loyola, la Asociación Cámara Nacional de Bananeros, la Asociación Institución de Hijas de la Caridad de San Vicente Paul de Costa Rica, la Asociación Hermanas Oblatas de la Providencia, la Asociación Costarricense de Productores de Energía, la Asociación Cultural de la Divina Pastora, la Asociación Cámara Costarricense de Hoteles, la Asociación Cámara Nacional de Armadores y Agente Vapores (NAVE), la Asociación Cámara Nacional de Transportistas de Carga, la Asociación Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación, la Asociación Cámara Costarricense de la Construcción, la Asociación Cámara Nacional de Cafetaleros, la Asociación Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, la Asociación Cámara Costarricense de Restaurantes y Afines, la Asociación de Beneficiarios de Café de Costa Rica, la Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria, la Asociación Cámara de Industrias, la Asociación Deportiva Administradora Palacio de los Deportes Premio Nóbel de la Paz, la Asociación Federación de Cámaras de Productores de Caña, la Asociación Cámara de Productores de Caña de San Carlos y la Asociación Cámara de Productores de Caña del Pacífico. No se admiten las coadyuvancias presentadas por la Asociación Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, la Asociación Costarricense de Juezas, la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), la Asociación Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, la Junta de Protección Social de San José, la Asociación Cámara de Publicidad

Exterior, la Cámara Nacional de Productores de Palma; la Federación de Uniones Cantonales de la provincia de Limón, la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo Integral del Cantón de Guácimo, la Asociación Cámara Nacional de Insumos y Productos Genéricos; la Cámara de Comercio e Industria Costarricense-Alemana, la Unión de Productores Independientes y Actividades Varias; el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense del Seguro Social; la Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil, la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica, la Cámara Textil Costarricense, cédula de persona jurídica número 3-002-136373; la Asociación Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica, y la Asociación Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios, por no acreditar la personería de sus representadas. Se indica que han sido admitidas coadyuvancias presentadas por organizaciones cuya personería está vencida, en razón de que se entiende que ello es así precisamente debido a la vigencia de la norma impugnada. Se advierte a los interesados que, -en cuanto a los efectos de la coadyuvancia- al no ser el coadyuvante parte principal del proceso, no resultarán directamente perjudicados o beneficiados por la sentencia, es decir, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta cosa juzgada, no le alcanzan tampoco los efectos inmediatos de ejecución de la sentencia, pues a través de la coadyuvancia no se podrá obligar a la autoridad jurisdiccional a dictar una resolución a su favor, por no haber sido parte principal en el proceso, lo que si puede afectarle, pero no por su condición de coadyuvante, sino como a cualquiera, es el efecto erga omnes del pronunciamiento. La sentencia en materia constitucional, no beneficia particularmente a nadie, ni siquiera al actor; es en el juicio previo donde esto puede ser reconocido. Se tienen por contestada la audiencia conferida a la Procuraduría General de la República.

8°—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.

9°—En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Cruz Castro; y,

#### Considerando:

I.—**Objeto de la impugnación.** Las asociaciones actoras impugnan la Ley N° 8901 de 27 de diciembre de 2010 Ley de Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas (Ley de Porcentaje Mínimo), publicada en *La Gaceta* N° 251 del 27 de diciembre de 2010, en cuanto a las reformas introducidas al artículo 10 de la Ley de Asociaciones (N° 218, de 8 de agosto de 1939), el Artículo 42 de la Ley de Asociaciones Solidaristas (N.º 6970, de 7 de noviembre de 1984), los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (No. 3859, de 7 de abril de 1967). Ley cuyo texto dispone lo siguiente:

**“PORCENTAJE MÍNIMO DE MUJERES QUE DEBEN INTEGRAR LAS DIRECTIVAS DE ASOCIACIONES, SINDICATOS Y ASOCIACIONES SOLIDARISTAS**

*Ley N° 8901 de 18 de noviembre del 2010 Publicado en La Gaceta N° 251 de 27 de diciembre del 2010*

*Artículo 1°—Refórmase el artículo 10 de la Ley de asociaciones, N° 218, de 8 de agosto de 1939. El texto es el siguiente:*

*“Artículo 10.—Son órganos esenciales de la asociación:*

- 1. El organismo directivo cuyo nombre se establecerá en los estatutos, se integrará con un mínimo de cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, entre ellos se nombrarán personas para la presidencia, la secretaría y la tesorería; todas ellas mayores de edad. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*
- 2. La fiscalía, ocupada por una persona mayor de edad,*
- 3. La Asamblea o Junta General.”*

*Artículo 2°—Refórmase el artículo 42 de la Ley de asociaciones solidaristas, No. 6970, de 7 de noviembre de 1984. El texto es el siguiente:*

*“Artículo 42.- La asociación será dirigida y administrada por una Junta Directiva compuesta al menos por cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos. Sin perjuicio de que puedan usarse otras denominaciones para los cargos, la Junta Directiva estará integrada por una presidencia, una vicepresidencia, una secretaría, una tesorería y una vocalía; estas personas fungirán en sus cargos durante el plazo que se fije en los estatutos, el cual no podrá exceder dos años, y podrán reelegirse indefinidamente. Dichos nombramientos deberán efectuarse en Asamblea General ordinaria. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*

*En caso de ausencia definitiva de la persona que ocupe la presidencia, quien ocupe la vicepresidencia asumirá en propiedad ese cargo, salvo que la asamblea acuerde lo contrario. En caso de ausencias definitivas de las demás personas directoras, las personas miembros ausentes serán suplidas por otras de la misma Junta Directiva, mientras se convoca a Asamblea General para que ratifique ese nombramiento o, en su caso, para que nombre en propiedad a la persona sustituta. En caso de ausencia temporal de un director o una directora, la Junta Directiva podrá designar la sustitución por el tiempo que corresponda.”*

*Artículo 3°—Refórmase el artículo 345, 347 y 358 del Código de Trabajo. El texto es el siguiente:*

*“Artículo 345.—Los estatutos de un sindicato expresarán lo siguiente:*

- a) La denominación que los distinga de otros.*
- b) Su domicilio.*
- c) Su objeto.*
- d) Las obligaciones y los derechos de las personas integrantes. La trabajadora o el trabajador no podrá perder sus derechos, por el solo hecho de su cesantía obligada.*
- e) El modo de elección de la Junta Directiva deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos. Sus integrantes deberán ser costarricenses o personas extranjeras casadas con costarricenses y por lo menos con cinco años de residencia permanente en el país; en todo caso, mayores de edad, conforme el derecho común. Para los efectos de este inciso, las personas centroamericanas de origen se equiparán a las personas costarricenses. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*
- f) Las condiciones de admisión de nuevas personas integrantes.*
- g) Las causas y los procedimientos de expulsión y las correcciones disciplinarias. Las personas integrantes del sindicato solo podrán ser expulsadas de él con la aprobación de las dos terceras partes de las personas presentes en una Asamblea General.*
- h) La frecuencia mínima con que se reunirá ordinariamente la Asamblea General y el modo de convocarla. Esta podrá reunirse válidamente con las dos terceras partes de las personas integrantes, a quienes en ningún caso se les permitirá representar a otras. No obstante, si por cualquier motivo no hubiera quórum, las personas asistentes podrán acordar nueva reunión dentro de los diez días siguientes, que se verificará legalmente con una mayoría de la mitad más uno de los integrantes. Si por falta de la indicada mayoría tampoco puede celebrarse en esta segunda ocasión la Asamblea General, las personas socias asistentes tendrán facultad de convocar en el mismo acto otra reunión, que se verificará válidamente en cualquier tiempo y sea cual sea el número de personas integrantes que a ella concurran.*
- i) La forma de pagar las cuotas, el monto, el modo de cobrarlas y a qué personas miembros u organismos compete su administración.*

- j) *La época de presentación de cuentas, con detalle del ingreso y egreso de los fondos, que deberá hacerse ante la Asamblea General por lo menos cada seis meses. Inmediatamente después de verificada esta, la directiva queda en la ineludible obligación de enviar copia auténtica del informe de rendición de cuentas a la Oficina de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*
- k) *Las causas de disolución voluntaria del sindicato y el modo de efectuar su liquidación. l) Las demás estipulaciones legales que se crea necesario hacer.”*

“Artículo 347.—La Junta Directiva tendrá la representación legal del sindicato y podrá delegarla en la presidencia o secretaria general; será responsable para con el sindicato y terceras personas en los mismos términos en que lo son los mandatarios en el Código Civil. Dicha responsabilidad será solidaria entre las personas integrantes de la Junta Directiva, a menos que alguno de ellos salve su voto, haciéndolo constar así en el libro de actas.”

“Artículo 358.—Dos o más sindicatos podrán formar federaciones y dos o más federaciones podrán formar confederaciones, que se regirán por las disposiciones de este capítulo, en lo que les sea aplicable, excepto en lo relacionado con el periodo legal de sus respectivas juntas directivas, el cual podrá ser hasta de dos años, con derecho de reelección para las personas integrantes. Las juntas directivas deben garantizar la representación paritaria de ambos géneros.

Los sindicatos, las federaciones y las confederaciones tendrán el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales, de trabajadores y trabajadoras o patronales. Los estatutos de las federaciones determinarán, además de lo dispuesto en el artículo 345, la forma en que los sindicatos que las componen serán representados en la Asamblea General; el acta constitutiva expresará los nombres y domicilios de todos los sindicatos que la integran. Esta lista deberá repetirse cada seis meses para los efectos del inciso d) del artículo 349”.

“Artículo 4º—Refórmase el artículo 21 de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad, N° 3859, de 7 de abril de 1967. El texto es el siguiente:

“Artículo 21.—Los órganos de las asociaciones de desarrollo comunal serán los siguientes:

- a) *La Asamblea General.*
- b) *La Junta Directiva deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*
- c) *La Secretaría Ejecutiva.*

*El Reglamento de esta Ley y los estatutos indicarán en forma detallada las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos.”*

*Rige a partir de su publicación.”* (subrayado no corresponde al original).

De los tres escritos de interposición tramitados bajo este expediente, se observa que se acusa la inconstitucionalidad de esta Ley, por violar los artículos 25, 28, y 60 de la Constitución Política, que regulan el derecho de asociación, el principio de libertad y la autonomía de la voluntad, la libertad de sindicalización y por contravenir además los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Concretamente indica los accionantes que existe:

- 1) **Violación al principio de libertad (art.28):** por cuanto existe una reserva constitucional a favor de la libertad de las personas, que sólo permite al Poder Legislativo legislar cuando las acciones privadas puedan resultar lesivas de la moral, el orden público o derechos de terceros. La falta o ausencia de paridad de género en asociaciones privadas obedece a muchos factores (la voluntad de sus órganos o inopia), por lo que no resulta conveniente, razonable, lógico ni constitucional forzar dicha paridad mediante una Ley de la República.
- 2) **Violación a la libertad de asociación (art.25):** por cuanto la obligación que se impone por vía de la Ley de Porcentaje Mínimo -sea de garantizar la paridad en la integración de

las Juntas Directivas de diversos tipos de asociaciones- constituye una clara violación de la Libertad de Asociación. Si bien la Libertad de Asociación soporta la posibilidad de que el Legislador pueda dictar normas básicas en orden a su organización y funcionamiento, esa potestad de regulación no puede suprimir el contenido esencial de la libertad fundamental de asociación. En este sentido, el hecho de que la Ley imponga a las Asociaciones una forma en que deben integrarse sus cuerpos directivos, interviene directa e ilegítimamente con la libertad de las asociaciones de gobernarse a sí mismas.

- 3) **Violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad:** por cuanto el requisito de la paridad en la integración de las Juntas Directivas de los diversos tipos de asociaciones, constituye una exigencia imposible de cumplir para muchas asociaciones empresariales y en todo caso acusa dicho requerimiento como una interferencia irracional del Legislador en la potestad auto-organizativa de las asociaciones. El propósito de esta acción no es oponerse a las políticas que promuevan la igualdad de género, sino combatir aquellas disposiciones legislativas irracionales que violenten los derechos y libertades fundamentales. La irracionalidad de la Ley de Porcentaje Mínimo se explica y auto evidencia al considerar que ante el Registro Nacional existen inscritas más de cien asociaciones de mujeres que, en su momento, resolvieron constituirse como agrupaciones de mujeres pero que actualmente, por virtud de la Ley, se encuentran en la obligación de incorporar hombres en sus cuerpos directivos.

- 4) **Violación a la Libertad de Sindicación (art. 60):** por cuanto la Ley impugnada, cuando establece limitaciones al derecho de elegir libremente a sus representantes de la organización y además establecer limitantes en materia de administración y organización de los sindicatos, invade la esfera propia de autonomía de los sindicatos. Indican que este caso donde se exige paridad de género es diferente de dicha exigencia en el Código Electoral por cuanto allí se trata de una organización política y aquí se trata de asociaciones privadas.

## II.—La legitimación de los accionantes en este caso.

Los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior porque acuden en defensa de intereses corporativos, de las asociaciones que representan, por cuanto actúan a favor de sus asociados y la colectividad de estos. De manera que estamos frente a un interés de estas Asociaciones, y al mismo tiempo de cada uno de sus miembros, de forma no individualizada, pero individualizable, lo que constituye un interés corporativo o que atañe a esas colectividades jurídicamente organizadas, por lo que los actores se encuentran perfectamente legitimados para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, los actores cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto.

III.—**Sobre la metodología de análisis de la acción.** Para facilitar el estudio de la normativa impugnada, en los considerandos siguientes se procederá a dar primero, una breve explicación de lo que dispone la ley cuestionada, para posteriormente razonar sobre si las acciones afirmativas en materia de género, pueden presentar las violaciones que alegan los accionantes.

IV.—**En general sobre la Ley cuestionada.** El contenido de la Ley la Ley de Porcentaje Mínimo N° 8901 de 27 de diciembre de 2010, es, como se puede observar, una serie de reformas a varias normas legales. Específicamente, modifica cuatro tipos de leyes: el artículo 10 de la Ley de Asociaciones, el artículo 42 de la Ley Asociaciones Solidaristas, los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre Desarrollo Comunal. Dicha ley, ha establecido, bajo la misma redacción en todas las normas que reforma, dos obligaciones:

- √ garantizar la representación paritaria en los órganos de gobierno de las Asociaciones Civiles, Asociaciones solidaristas, Sindicatos y Asociaciones de Desarrollo Comunal.

- √ prescribir que en el supuesto de que el órgano de gobierno se encuentre conformado por un número impar de miembros, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no puede ser superior a uno.

De lo cual se extrae que, más que constituir una medida de discriminación inversa o compensatoria, con dichas reformas se ha establecido una acción afirmativa de equilibrio entre géneros. Fórmula bidireccional, por cuanto asegura esa proporción igualmente a uno u otro género. Esta fórmula paritaria adoptada por la Ley de Porcentaje Mínimo, la podemos encontrar en forma similar en el artículo 2 del Código Electoral, el cual regula la participación de mujeres en las nóminas y órganos de los Partidos Políticos (**“ARTÍCULO 2.- Principios de participación política por género: La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.”**). El objetivo de la Ley de Porcentaje Mínimo, como se desprende del dictamen de la Comisión, ha sido asegurar que el gobierno de las asociaciones civiles, comunales y solidaristas, y los sindicatos, se organicen y cuenten con una representación equilibrada de mujeres y hombres. La Comisión Permanente Especial de la Mujer al momento de emitir su dictamen afirmativo unánime el 23 de junio del 2005 señala que:

*“Esta iniciativa de ley pretende: Que las Juntas Directivas o Consejos Directivos, de las asociaciones, sindicatos, federaciones, centrales y confederaciones y asociaciones solidaristas se garantice la representación equitativa de ambos géneros.”*

Así, el propósito y objeto de la Ley de Porcentaje Mínimo es regular el sistema de gobierno de las Asociaciones (civiles, solidaristas, comunales) y Sindicatos imponiendo como obligación el que se asegure una representación paritaria, en materia de género, en sus Juntas Directivas. Por ello, conviene de seguido analizar en qué consisten las acciones afirmativas en materia de género y si ellas, por sí mismas, pueden resultar violatorias de los derechos fundamentales que apuntan los accionantes.

V.—**Sobre las acciones afirmativas en materia de género y los principios de libertad, igualdad, libertad de asociación y sindicación.** Teniendo presente lo dicho en el considerando anterior, en el sentido de que la Ley cuestionada lo que hace es establecer una acción afirmativa en materia de género, a efectos de lograr paridad de género en la conformación de los órganos directivos de las asociaciones civiles, solidaristas y comunales, y sindicatos, se procede a examinar si este tipo de acción afirmativa es violatoria de los derechos fundamentales de libertad, igualdad, asociación y sindicación. Primero debe recordarse que, el derecho internacional de los derechos humanos ha propiciado el desarrollo de instrumentos que visibilizan a las mujeres y procuran atender las desigualdades históricas, obligando a los Estados, a tomar las medidas necesarias para combatir la discriminación por razones de género. Más específicamente, la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, en su artículo 2, incisos a) y f), preceptúa la obligación de los Estados Partes de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer consagrando en su legislación el principio de igualdad del hombre y de la mujer y, asegurar por ley u otros medios apropiados, la realización práctica de este principio; así como de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. En este mismo sentido, otros instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes sobre el tema y vinculantes para nuestro país, son:

- a) La Convención Interamericana sobre Concesiones de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA) la cual se refiera al derecho al voto y a ser elegida para un cargo nacional, sin discriminación por sexo, firmada por Costa Rica desde el 2 de mayo de 1948 y ratificada en 1951.

- b) La Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual data de 1948 y establece la prohibición de discriminación por razón de sexo.
- c) La Convención sobre los Derechos Políticos y Civiles de las Mujeres (ONU), la cual establece tres principios obligatorios para los Estados Parte a favor de la mujer a saber: derecho al voto, a ser elegidas por todos los organismos públicos electivos en igualdad de condiciones y sin discriminación y derecho a ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas; compromiso ratificado por Costa Rica desde 1967.
- d) El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea Legislativa en 1968, que establece el compromiso de los Estados Partes de garantizar y respetar a todas las personas sin distinción de sexo y contempla el goce en igualdad de condiciones de los derechos civiles y políticos que contiene.
- e) La Declaración y Plataforma de acción Beijing, aprobada sin reservas por el Estado costarricense en 1995 y que precisa una serie de objetivos y acciones en doce esferas de preocupación, entre las cuales está que declara el acceso de la mujer a los puestos de poder y decisión.
- f) El Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que es un instrumento internacional, que sin crear nuevos derechos, establece un mecanismo de exigibilidad de los derechos promulgados en la CEDAW (*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*).
- g) La Décima Conferencia sobre la Mujer en América Latina y el Caribe o Consenso de Quito, que compromete a los Estados Parte a tomar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal.
- h) La Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Brasilia, de 16 de julio de 2010, que entre otros compromisos, demanda: *“...promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad en los resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos.”*

Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, en materia electoral, que el Estado costarricense ha pretendido asegurar la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distinción. Ahora bien, ciertamente en este caso no estamos frente a un órgano político, como son los partidos políticos, sino frente a entes privados -aunque muchos de ellos cumplen un importante papel en la vida pública-. Sin embargo, aún allí, tampoco puede considerarse que una acción afirmativa exigida por el legislador viole el derecho a la libertad, la igualdad, la libertad de asociación o la libertad sindical, o los principios de razonabilidad y proporcionalidad, conforme se explica.

*En primer lugar*, las acciones afirmativas establecidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en puestos directivos de asociaciones (civiles, solidaristas, comunales) y sindicales, no pueden interpretarse como violatorias del **principio de igualdad**, sino todo lo contrario, su objetivo, fundamento y legitimidad están asentados en lograr la igualdad real de géneros.

Nuestro Derecho de la Constitución garantiza y protege el principio de igualdad. En este sentido, se asegura un derecho de hombres y mujeres a disfrutar, en condiciones de igualdad, de todos los derechos políticos y civiles. Este principio de igualdad, así entendido, admite las denominadas acciones afirmativas o de discriminaciones positivas, establecidas justamente, como un mecanismo para asegurar dicha igualdad. La jurisprudencia de esta Sala sobre el artículo 33 Constitucional ha entendido que cada persona es igual ante la Ley, en igualdad de circunstancias

pero, aceptando la posibilidad de que la Ley otorgue un trato distinto a personas que se encuentren en una desigualdad objetiva de circunstancias. Incluso, en el debate constituyente suscitado en la sesión N.º 102, los diputados constituyentes reconocieron que la propia Ley Fundamental ha permitido regímenes de trato discriminatorio positivo en ciertos casos, por ejemplo, el vigente artículo 71 que garantiza una protección especial a mujeres y menores de edad en materia laboral, o el régimen de protección especial del numeral 55 que cubre la maternidad y a los menores de edad. Es decir que desde el debate constituyente se admitió como válida y legítima la posibilidad de que el Legislador establezca un régimen especial de acciones afirmativas cuando estas sean necesarias para proteger a colectivos que se encuentran en una condición objetiva de desigualdad. En este sentido, el voto N.º 3666-1998 de las 16:09 horas del 9 de mayo de 1998, mediante el cual se resolvió una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Igualdad Social de la Mujer, esta Sala estableció lo siguiente:

**“IV.—Sobre la alegada violación a los principios de igualdad y razonabilidad:** Con ocasión de los contenidos normativos de los artículos aquí impugnados, se establecen los siguientes imperativos: 1) desarrollar un sistema de formación profesional para la mujer, que oriente las políticas, en el corto, mediano y largo plazo hacia la capacitación de la mujer en los diversos sectores económicos; 2) incluir en ese sistema el conocimiento de la legislación laboral correspondiente e inherente a los derechos de la mujer trabajadora; 3) crear el Departamento de formación profesional para la mujer; y 4) destinar para la operación de dicho departamento un mínimo del uno por ciento de su presupuesto anual. Pese a que el artículo 33 de la Constitución Política garantiza, entre otros aspectos, la igualdad de oportunidades a hombres y mujeres, la realidad histórica y social, demuestran que las proyecciones institucionales se han ejecutado con una evidente desventaja para las mujeres, en punto al acceso a los servicios que éstas prestan. Sin lugar a dudas tal desventaja constituye un hecho notorio. En atención al hecho señalado y sin entrar en mayores consideraciones sobre las causas que lo motivan, resulta indispensable que el Estado responda, en forma política, con el objeto de lograr el equilibrio ordenado por la Constitución Política. No cabe la menor duda a esta Sala que con los imperativos cuestionados en esta acción, lejos de producirse una discriminación en perjuicio de alguno de los géneros mencionados, el legislador garantiza un mínimo de acceso de las mujeres a la preparación técnica que presta el Instituto Nacional de Aprendizaje, proceder que resulta conteste con los planteamientos mencionados y por ende, no puede ser estimado contrario al artículo 33 Constitucional”

En esta misma línea, puede además citarse además el voto N.º 716-1998 de las 11:51 horas del 6 de febrero de 1998, el cual ha resuelto un recurso de amparo interpuesto por una diputada de la Asamblea Legislativa:

**“IV.—Sobre el fondo:** Para efectos de este amparo, es preciso hacer algunas aclaraciones previas a pronunciarse sobre el fondo del asunto. En este sentido, debemos distinguir lo que es una situación de simple desigualdad de una de discriminación. En el presente caso, no se trata de un simple trato desigual de la mujer frente al hombre, sino de un trato discriminatorio es decir, mucho más grave y profundo. Desigualdad, puede existir en diversos planos de la vida social y aún cuando ello no es deseable, su corrección resulta muchas veces menos complicada. Pero cuando de lo que se trata es de una discriminación, sus consecuencias son mucho más graves ya en su corrección no resulta tan fácil, puesto que muchas veces responde a una condición sistemática del status quo. Por ello, tomar conciencia, de que la mujer no es simplemente objeto de un trato desigual -aunque también lo es-, sino de un trato discriminatorio en el cual sus derechos y dignidad humana se ven directamente lesionados, es importante para tener una noción cierta sobre la situación real de la mujer dentro de la sociedad. Baste para ello, tomar en consideración que la mujer ha debido librar innumerables luchas durante largos años para poder irse abriendo campo en el quehacer social y político de los pueblos. En términos generales discriminar es diferenciar en perjuicio de los derechos y la dignidad de un ser humano o grupo de ellos, en

este caso del género femenino, es aquí donde el artículo 33 de la Constitución Política cobra pleno sentido, ya que ello toca los valores más profundos de una democracia, y no podemos hablar de su existencia, cuando mujeres y hombres, no pueden competir en igualdad de condiciones y responsabilidades. Se trata de un mal estructural, presente en nuestras sociedades que si bien tecnológicamente han alcanzado un buen desarrollo, aún no han logrado superar los prejuicios sociales y culturales que pesan sobre la mujer.

V. Cuando se trata de violaciones a derechos fundamentales de determinadas colectividades, o parámetros para determinar si esas violaciones en efecto se han producido no pueden ser los mismos que se utilizan para examinar violaciones a sujetos en particular, no sólo por cuanto en aquellos casos no se puede concretar a un sujeto particularmente lesionado en sus derechos, sino que si se trata de colectividades que tradicionalmente han sufrido discriminaciones, éstas suelen ser más sutiles y veladas que en otros casos. De allí que tanto a nivel internacional como nacional existan regulaciones específicas tendentes a abolir determinadas formas de discriminación, aún cuando deberían serlo en virtud del principio general de igualdad. Pero tanto la Comunidad Internacional como los legisladores nacionales han considerado que, en determinados casos -como el de la mujer- se hacen necesarios instrumentos más específicos para lograr una igualdad real entre las oportunidades -de diferente índole- que socialmente se le dan a determinadas colectividades. Así, en el caso específico de la mujer -que es el que aquí interesa- dada la discriminación que históricamente ha sufrido y el peso cultural que esto implica se ha hecho necesario la promulgación de normas internacionales y nacionales para reforzar el principio de igualdad y lograr que tal principio llegue a ser una realidad, de modo que haya igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en especial en cuanto al acceso a los cargos públicos de decisión política se refiere.(...)

(...) Es claro que las normas transcritas parten de una realidad innegable, cual es que a la mujer no se le da igualdad de oportunidades que a los hombres para acceder a los cargos públicos, discriminación que sólo será superada dándole una protección y participación de forma imperativa a la mujer en los puestos de decisión política, en el tanto en que en los órganos administrativos colegiados se nombre un número representativo de mujeres. Nótese que muchas veces se exige a la mujer demostrar su idoneidad para ocupar determinados cargos, en tanto que si se trata del nombramiento de un hombre su idoneidad se da por sentado y no se le cuestiona, lo que representa un trato diferenciado y discriminatorio. Para contrarrestar la discriminación que sufre la mujer, el Ordenamiento Jurídico le da una protección especial y obliga a la Administración a nombrar un número razonable de mujeres en los puestos públicos, pues, de otra manera, no obstante la capacidad y formación profesional de la mujer, su acceso a dichos cargos sería mucho más difícil. Así, para evitar la discriminación de la mujer, debe dársele un trato especial y calificado, ya que socialmente no se encuentra en igualdad de condiciones que el hombre, situación que, en cumplimiento del principio de igualdad que establece trato igual para los iguales y desigual para los desiguales, justifica una protección particularmente acentuada en favor de la mujer. Asimismo debe tomarse en cuenta que las sociedades y quienes ejercen posiciones de poder, a la hora de tomar sus decisiones, lo hacen con base en las diferentes relaciones que se presentan para la toma de ellas, y, al negársele a la mujer en forma vedada o no de su participación en puestos de decisión, se olvida que se ha dejado de lado, tomar en cuenta el punto de vista que sobre esa realidad de nuestras sociedades, tengan las mujeres. Reconocer esa diferencia en la apreciación de la realidad, es verdaderamente fundamental, ya que ello fortalece la democracia y hace que los núcleos familiares compartan las responsabilidades en el interior de sus hogares. De allí que algunas escritoras hablan de que tanto hombres como mujeres pueden ser “igualmente diferentes”, y que deben ser considerados igualmente valiosos, pudiendo desarrollarse igualmente plenos o plenas, a partir de sus semejanzas y diferencias.” (subrayado no corresponde al original).

Igualmente, los órganos de supervisión de cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos han reconocido como legítima la posibilidad de que los Estados establezcan medidas legislativas de acción afirmativa o de discriminación positiva. Esto con el objetivo de corregir y eliminar situaciones objetivas de injusta desigualdad. En el tema, en el informe que rinde la Procuraduría General de la República, se hace un acertado recuento de ello. Así se cita el párrafo 5 de la Observación General N.º 18 del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

*“El Comité desea señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que en ciertos casos el Pacto les exige expresamente que tomen medidas que garanticen la igualdad de derechos de las personas de que se trate. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 23 estipula que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidad de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. Las medidas que se adopten podrán ser de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo, pero los Estados Partes tienen la obligación positiva de asegurarse de que los esposos tengan igualdad de derechos, como lo exige el Pacto. En lo que respecta a los niños, el artículo 24 dispone que todo niño, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.”* (subrayado no corresponde al original).

Una posición semejante ha sido la adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-04/84 de 19 de enero de 1984:

*“56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose “en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos” definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y razonable” [Eur. Court H.R., Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.*

*57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.”* (subrayado no corresponde al original).

Así entonces, tanto el Comité como la Corte Interamericana coinciden en aceptar que el principio de igualdad tolera que la Ley establezca determinadas y puntuales medidas de acción afirmativa cuando éstas sean necesarias para enderezar determinadas situaciones de desigualdad objetiva que afecten a particulares colectivos. Lo anterior siempre que dichas medidas de discriminación positiva o

acción afirmativa sean proporcionales a los objetivos propuestos y guarden conexión con los principios de justicia y de la razón, y por supuesto, que no afecten a la dignidad humana. En esta misma línea, se puede citar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, desde el año 2000 ha venido aceptando las medidas de acción afirmativa como remedios para colectivos que se encuentren en una situación objetiva de desventaja social (véanse las sentencias dictadas en los casos Thlimmenos contra Grecia, 6 de abril de 2000 y Stec contra Reino Unido, 12 de abril de 2006. Por otro lado, en la jurisprudencia norteamericana también se ha dado por válida la posibilidad de las acciones afirmativas, especialmente por razones de etnia y género, siempre y cuando se cumplan dos estándares: a. Que exista una relación racional entre las medida de discriminación positiva y el interés público que se persigue, y b. Que se compruebe que no se encuentran disponibles otros medios para alcanzar el fin propuesto, sea garantizar la igualdad de los colectivos vulnerables. Asimismo, y con gran detalle, la anteriormente mencionada **“Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”** de 1995, sobre la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, se indica muy claramente lo siguiente:

“183. La mujer ha demostrado una considerable capacidad de liderazgo en organizaciones comunitarias y no oficiales, así como en cargos públicos. Sin embargo, los estereotipos sociales negativos en cuanto a las funciones de la mujer y el hombre... refuerzan la tendencia a que las decisiones políticas sigan siendo predominantemente una función de los hombres. Asimismo, la escasa representación de la mujer en puestos directivos en el campo de las artes, la cultura, los deportes, los medios de comunicación, la educación, la religión y el derecho, ha impedido que la mujer pueda ejercer suficiente influencia en muchas instituciones clave.

184. Debido a su acceso limitado a las vías tradicionales de poder, como son los órganos de decisión de los partidos políticos, las organizaciones patronales y los sindicatos, la mujer ha conseguido acceder al poder a través de estructuras alternativas, particularmente en el sector de las organizaciones no gubernamentales. A través de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base popular, las mujeres han podido dar expresión a sus intereses y preocupaciones e incluir las cuestiones relativas a la mujer en los programas nacionales, regionales e internacionales.

... 186. El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas. Los gobiernos, las empresas transnacionales y nacionales, los medios de comunicación de masas, los bancos, las instituciones académicas y científicas y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, no aprovechan plenamente las aptitudes que tiene la mujer para la administración de alto nivel, la formulación de políticas, la diplomacia y la negociación.

... **Objetivo estratégico G.1.** Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones

#### **Medidas que han de adoptarse**

190. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

...

c) Proteger y promover la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en materia de participación en actividades políticas y **libertad de asociación**, incluida su afiliación a partidos políticos y sindicatos;

...

e) Vigilar y evaluar los progresos logrados en la representación de las mujeres mediante la reunión, el análisis y la difusión regular de datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres y los hombres en todos los niveles de los diversos puestos de adopción de decisiones **en los sectores público**

y **privado**, y difundir anualmente datos sobre el número de mujeres y hombres empleados en diversos niveles en los gobiernos; garantizar que las mujeres y los hombres tengan igual acceso a toda la gama de nombramientos públicos y establecer, dentro de estructuras gubernamentales, mecanismos que permitan vigilar los progresos realizados en esa esfera;

192. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, **el sector privado**, los partidos políticos, **los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales**:

a) Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones;

...  
d) Alentar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y el sector privado para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres en sus distintas categorías, incluida la participación igual en sus órganos de adopción de decisiones y en las negociaciones en todos los sectores y a todos los niveles;

(...)

194. Medidas que han de adoptar las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los interlocutores sociales, los productores, las organizaciones industriales y las organizaciones profesionales:

a) Fomentar y reforzar la solidaridad entre las mujeres mediante la información, la educación y las actividades de sensibilización;

b) Defender a la mujer en todos los niveles para que pueda influir en las decisiones, procesos y sistemas políticos, económicos y sociales y esforzarse por conseguir que los representantes elegidos actúen responsablemente en lo que respecta a su compromiso respecto de la problemática del género;

c) Establecer, conforme a las leyes sobre la protección de los datos, bases de datos sobre la mujer y sus calificaciones para utilizarlos en el nombramiento de mujeres a puestos superiores de adopción de decisiones y de asesoramiento y para difundirlos entre los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales y la empresa privada, los partidos políticos y otros órganos pertinentes.

**Objetivo estratégico G.2.** Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos

#### Medidas que han de adoptarse

195. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los órganos subregionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales e internacionales y las instituciones de enseñanza:

...  
b) Aplicar criterios transparentes para los puestos de adopción de decisiones y garantizar que los órganos selectivos tengan una composición equilibrada entre mujeres y hombres;

...” (subrayado no corresponde al original).

De todo lo cual se desprende que, la Ley de Porcentaje Mínimo está acorde con la normativa internacional y constitucional, y constituye una medida legislativa de acción afirmativa que efectivamente resulta acorde con el **principio de igualdad**.

*En segundo lugar*, el objeto inmediato de la Ley de Porcentaje Mínimo es cumplir con la obligación del Estado de Costa Rica de tomar las medidas necesarias para garantizar que las

mujeres disfruten -en igualdad de condiciones con los hombres- del derecho de participar en asociaciones y organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. En el tema, se impone transcribir el artículo 7 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDM):

#### “Artículo 7

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:*

a) *Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

b) *Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

c) *Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”*

Por supuesto, debe tomarse nota de que el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, se ha ocupado de definir qué se debe entender por vida pública y política en su Recomendación General N° 23 de 1997. Documento en el cual se ha señalado que el concepto abarca diversos aspectos de la sociedad civil, tales como la participación de la mujeres en consejos locales, asociaciones profesionales, organizaciones comunitarias, amén de sindicatos y partidos políticos:

*“En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.”*

En el mismo sentido, lo que se establece la ya mencionada Declaración y Plataforma de Acción de Beijing adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995:

“192. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales:

a) Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones;...”

Por lo tanto, existe una relación entre la Ley de Porcentaje Mínimo y el objetivo que se pretende alcanzar, pues resulta claro que mediante la exigencia del principio de paridad de género en las juntas directivas de las asociaciones (civiles, comunales, solidaristas) y sindicatos se pretende garantizar una adecuada participación de las mujeres en las organizaciones que se interesan y participan de la vida pública. Además, la Ley de Porcentaje Mínimo se encuentra justificada racionalmente,

tomando en consideración lo indicado por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que, de acuerdo con Sistema de Indicadores del Ministerio de Planificación y Política Económica, la población residente en Costa Rica se distribuye en un 49.6% de hombres y un 50.4% de mujeres, así que resulta consecuente que el Legislador procure ampliar la cuota de representación de las mujeres en los órganos de gobierno de las asociaciones de la sociedad civil. La Ley de Porcentaje Mínimo no puede ser considerada como una medida legislativa innecesaria, toda vez que no existe fundamento racional para argumentar que sin la imposición legal del principio paritario, exista alguna probabilidad cierta de que en el corto plazo se pueda alcanzar una representación equitativa en los consejos directivos de las asociaciones de la sociedad civil. Así entonces, resulta una acción legislativa **proporcionada y razonable** al fin perseguido.

*En tercer lugar*, la medida impugnada es racional y acorde con el derecho a la libertad (art.28), la libertad de asociación (art.25) y sindicación (art.60). El Derecho a la libertad, la libertad de asociación y la libertad sindical, al igual que el resto de libertades públicas, no sólo deben ejercerse en armonía con el resto de derechos fundamentales, sino que puede estar sujeta a restricciones. Tal como lo establece el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referente a la libertad de asociación:

**“Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. *Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*
2. *El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*
3. *Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.* (subrayado no corresponde al original).

Por lo tanto, no se encuentra que la medida de acción afirmativa tendente a lograr la paridad de género en los puestos de dirección de las asociaciones (civiles, solidaristas y comunales) y sindicales, sea violatoria del **derecho a la libertad, de la libertad de asociación o sindicación**, pues esa medida opera como un límite o restricción válido al ejercicio de dichas libertades dentro de un sistema político democrático.

**VI.—Sobre la constitucionalidad de la Ley impugnada, y su necesaria interpretación.** Tal como se desprende lo anterior, la paridad de género establecida en la Ley impugnada no es inconstitucional, por las razones dichas. Sin embargo, una aplicación e interpretación rigurosa y literal de la Ley de Porcentaje Mínimo podría conducir a varios resultados indeseados, como lo sería: -la supresión de aquellas asociaciones que por su objeto, propósitos y carácter constituyen asociaciones de afiliación exclusivamente masculina o femenina, por ejemplo, ciertas asociaciones religiosas o algunas asociaciones feministas. -la paralización de asociaciones donde resulta imposible cumplir con la paridad, no por discriminación a uno u otro género sino por inopia de hombres o mujeres suficientes. En el *primer caso*, la imposición legal del requisito de la representación paritaria podría quebrantar además la libertad ideológica de las asociaciones. En este sentido, recuérdese que las personas puedan asociarse por determinadas razones ideológicas o religiosas, y que ello puede conllevar una afiliación exclusivamente masculina o femenina. Así que la Ley de Porcentaje Mínimo debe ser interpretada conforme con la regulación constitucional y convencional de la Libertad de Pensamiento, en el sentido de que la aplicación del principio paritario no debe resultar exigible a aquellas asociaciones que por objeto, propósitos y carácter -así establecidos en sus estatutos- constituyan agrupaciones de afiliación exclusivamente masculina o femenina. Esto con el objeto de proteger y tutelar el valor fundamental de la pluralidad en la sociedad democrática y la vigencia de las libertades de pensamiento

y religión. Además, en cuanto al *segundo caso*, como tampoco el propósito de la Ley impugnada es llevar a la paralización de las asociaciones que no puedan objetivamente cumplir con la paridad no por discriminación a uno u otro género sino por inopia de hombres o mujeres suficientes, debe interpretarse también que esta exigencia de paridad es progresiva y escalonada, en el sentido de que, cada vez que se renueven las órganos directivos debe darse un avance -y nunca un retroceso- en la paridad de hombres y mujeres, siempre que ello sea posible fáctica y proporcionalmente según la integración total de la agrupación, ello para ir de la mano de los cambios sociales necesarios para que las mujeres puedan y estén en mejor capacidad para involucrarse en las directivas de las asociaciones.

**VII.—Conclusión.** Dado que las reformas introducidas por la Ley impugnada, en cuanto se refieren a la integración de las Directivas de Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Comunales y Sindicatos, en paridad de género, constituye una medida de acción afirmativa, que como tal no resulta violatoria del principio a la libertad, el derecho a la igualdad, la libertad de asociación, la libertad sindical o los principios de razonabilidad y proporcionalidad, corresponde la desestimación de esta acción. Sin embargo, dado que en el plano fáctico de funcionamiento de las asociaciones y sindicatos, no siempre es posible la paridad, sea porque se trata de asociaciones conformadas por un solo género (asociación de mujeres, o asociación de hombres), sea porque haya inopia de mujeres u hombres, o por una integración menor de un género respecto del otro, a efectos de evitar que la paridad por sí misma se constituya en un obstáculo del funcionamiento de la asociación, causando más daños de los beneficios que se obtendrían, esta Sala procede a interpretar la Ley N° 8901 de 27 de diciembre de 2010 Ley de Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas, publicada en *La Gaceta* N° 251 del 27 de diciembre de 2010, en cuanto a las reformas introducidas al artículo 10 de la Ley de Asociaciones N° 218 de 8 de agosto de 1939, el artículo 42 de la Ley de Asociaciones Solidaristas N° 6970 de 7 de noviembre de 1984, los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad No. 3859, de 7 de abril de 1967, en el sentido de que, los Órganos Directivos de las Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Comunales y Sindicatos, deben estar integrados respetando la paridad de géneros, de forma progresiva y siempre que ello sea posible conforme a la libertad ideológica y a su conformación fáctica. En el entendido de que, en aquellas asociaciones y sindicatos en que sea posible (por no tratarse de asociaciones exclusivas de uno u otro género, y por estar conformadas por la cantidad de hombres y mujeres suficiente) debe darse un progresivo avance a lo interno de cada uno para ir logrando de forma creciente y progresiva la paridad de género en la conformación de sus juntas directivas.

**VIII.—Nota de la Magistrada Suplente Anamari Garro Vargas:** Coincido con lo que la mayoría ha dispuesto en la presente sentencia y con buena parte de las *rationes decidendi*. No obstante, he querido suscribir esta nota porque estimo que dentro de esas razones se incluyen instrumentos internacionales que, al no tener la categoría de tratados debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense, es inapropiado utilizarlos como parámetro para ejercer la competencia dada a esta Sala en el art. 73.d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC).

En los siguientes epígrafes desarrollaré los argumentos que dan sustento a esta afirmación. Primero haré referencia a los puntos de partida del razonamiento. Luego al plexo normativo -constitucional y legal- que rige a este órgano, lo que me permitirá señalar los aspectos que considero más relevantes. Terminaré con un sucinto colofón, en el que intentaré recoger lo esencial de mi propuesta.

- I. **Elementos preliminares.** Para dar un marco adecuado al análisis de la cuestión, conviene tener presentes algunos elementos básicos.

En primer término, si bien es cierto que el art. 7 de la LJC establece que “corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia”, también lo es que debe hacerlo dentro del marco que establece la Constitución y la Ley. Por eso interesa conocer cuál es ese plexo normativo, fuera del cual la labor de la Sala no encuentra fundamento alguno de legitimidad material ni formal.

En segundo lugar, en la labor jurisdiccional es del todo necesario respetar, entre otros, dos principios de singular relevancia. Por un lado, el principio de separación de poderes, que debe informar la actividad de todo Estado de Derecho que aspira a ser democrático. Tal principio lleva a distinguir entre administrar, legislar y decir el derecho -dictar justicia-. Por otro, un principio hermenéutico básico: el de interpretación sistemática, que lleva a mirar el ordenamiento y, muy particularmente la Constitución, en su conjunto y descubriendo su unidad interna. Esos dos principios deben iluminar el análisis sobre los alcances de las competencias de la Sala Constitucional y las fuentes normativas que utiliza para ejercerlas.

Finalmente, no se ha de olvidar que las disposiciones de *soft law* son manifestaciones tendenciales de la comunidad jurídica internacional -con frecuencia muy acertadas- sobre lo que se considera ideal reconocer o proteger. Pero esas disposiciones, por diversas razones, no se han convertido en un tratado o en un convenio. Para que estén incorporados al ordenamiento deben seguir un proceso de suscripción y ratificación que tiene un marcado talante democrático. Así, la ausencia del carácter vinculante de las normas del *soft law*, aunque no lo parezca a primera vista, obedece al respeto del *ethos* democrático que impregna la producción de normas jurídicas. Esto aconseja dar un tratamiento a los instrumentos internacionales sin obviar en cada caso la atención a su específica y diversa fuerza jurídica.

II. Algunas consideraciones del plexo normativo que rige la Sala Constitucional. Como bien se sabe, los arts. 10 y 48 de la Constitución Política (CP) establecen funciones y competencias de la Sala. El primero se refiere tanto al ejercicio del control de constitucionalidad como al de su función de árbitro de competencias; y el segundo a la función de garante jurisdiccional de los derechos fundamentales, mediante el conocimiento de los recursos de amparo y *habeas corpus*. Pero, además, la ley establece otras más. Así, el art. 1 LJC atribuye a la Sala -sin violación de la Constitución- una tarea adicional: la de medir la conformidad de una ley o una disposición general con los tratados o convenios internacionales. Esto se realiza a tenor del art. 73.d) LJC que dice:

“Art. 73 LJC. Cabrá la acción de inconstitucionalidad: (...) d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional”.

A su vez, el art. 7 CP dice que los tratados tienen un valor supralegal:

“Art. 7 CP. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”.

Como puede observarse, el art. 73.d) LJC lleva a respetar el art. 7 CP. Ahora bien, por una deficiente técnica legislativa, el art. 73.d) LJC establece para ejercer esa función de controlar dicha conformidad el mismo mecanismo que se utiliza para ejercer el control de constitucionalidad. Pero, desde luego, ambas funciones son distintas. Dicho de otro modo, el art. 73 LJC prevé el mismo mecanismo -la acción de inconstitucionalidad- para objetivos y operaciones diversos: todos los incisos, menos el d), para ejercer el control de constitucionalidad; y éste para ejercer el control de conformidad de las leyes o disposiciones generales con los tratados. La discusión y la advertencia sobre dicho error de técnica legislativa quedaron reflejadas en las actas de la elaboración de la LJC (cfr. Expediente legislativo N° 10273, tomo I, folios 964-967).

Entonces, cuando en una acción de inconstitucionalidad la Sala conoce de una norma legal como el presente caso, puede ejercer dos competencias distintas, aunque sea dentro de un mismo proceso. Por un lado, ejerce el control de constitucionalidad, mediante la utilización del único

parámetro constitucional (el texto de la Constitución y sus principios). Por otro, ejerce el control de conformidad de las normas legales y, en su caso, infralegales, con los tratados.

Obviamente, dentro de un solo proceso denominado *acción de inconstitucionalidad* podría conocer sólo de la mencionada conformidad, es decir, paradójicamente podría no ejercer el control de constitucionalidad, sino sólo velar por el respeto del art. 7 CP. En tal caso, dicho artículo no es en sentido estricto un parámetro, sino la norma que determina la exigencia de la conformidad de una ley o una disposición general con determinado tratado o convenio: de manera que no se estaría ejerciendo un control de constitucionalidad propiamente dicho.

Al medir la conformidad de las normas legales e infralegales con los tratados, no se está variando la jerarquía de éstos, sino haciéndola valer. Por eso, si tal jerarquía no ha variado, todo parece indicar que es inapropiado decir que los tratados integran el parámetro de constitucionalidad o actuar como si lo integraran. El parámetro es un punto de referencia para medir, calibrar, normas de rango inferior. Por eso, si por expresa disposición del art. 7 CP, los tratados internacionales son de rango supralegal, por eso mismo no pueden ser, al mismo tiempo, parámetro de constitucionalidad. Estas normas, según los arts. 7 CP y 73.d) LJC, son sólo parámetro de conformidad de las normas legales e infralegales.

Para ejercer el control de constitucionalidad, como se ha dicho, el parámetro está integrado por la Constitución y sus principios. Si se pensara que los tratados integran dicho parámetro, se estaría vaciando de sentido diversas normas: el art. 10.b) CP y los arts. 73.e), 96.a) LJC que, al hablar de control de constitucionalidad de los tratados, concomitantemente, están señalando que éstos no tienen rango constitucional y por tanto no pueden ser parte del parámetro de constitucionalidad.

Para ejercer el control de conformidad, el parámetro sólo puede estar integrado por los tipos de instrumentos expresamente señalados en el art. 7 CP, a saber: tratados, convenios o concordatos, todos debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense. Si se pensara que cualquier instrumento internacional puede integrar tal parámetro, se estaría vaciando de contenido, tanto las normas antes mencionadas -el art. 10.b) CP y los arts. 73.e) y 96.a) LJC- como los arts. 105 y 121.4 CP. En efecto, no tendría sentido que el Poder Legislativo estuviese limitado por lo dicho en un tratado debidamente aprobado y la Sala, mediante su jurisprudencia, señalara que también limita al Poder Legislativo un instrumento no ratificado. Tampoco tendría sentido que una de las funciones de dicho Poder fuese aprobar los tratados y la Sala, soslayando tanto ese proceso y el principio democrático que lo informa como la competencia de origen constitucional encomendada sólo al Poder Legislativo, otorgara de hecho un carácter vinculante a un instrumento no ratificado. Tal otorgamiento lo estaría dando si utilizase ese instrumento para ejercer la competencia señalada en el art. 73.d) LJC, lo cual supondría además una contradicción pues, a tenor de ese mismo artículo, éste tiene como finalidad garantizar el respeto del art. 7 CP, que es el que establece justamente que los tratados debidamente incorporados tienen un valor superior a las leyes. Por tanto, si se utiliza un instrumento que no está incluido dentro del art. 7 CP como parámetro para ejercer la competencia dada por el art. 73.d) LJC, se estaría también violando esa misma norma constitucional y, por supuesto, también esa norma legal.

Ahora bien, el intento de utilizar instrumentos internacionales como parte integrante del parámetro de constitucionalidad puede ser el resultado de una interpretación inexacta del art. 48 CP. Ciertamente, esa norma no habla de tratados sino de “instrumentos internacionales sobre derechos humanos”. Pero la norma como tal lo único que hace es proteger los derechos de carácter fundamental, establecidos en esos instrumentos, con la misma garantía jurisdiccional con la que protege los derechos constitucionales: mediante el recurso de amparo. Es decir, esa norma hace referencia a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos

cuando determina el objeto protegido por dicho recurso. Pero, además, el art. 2 LJC aclara que se trata de “derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica”.

No parece que exista una relación de especialidad entre el art. 48 CP respecto del art. 7 CP (como ha afirmado esta Sala, por ejemplo, desde la sentencia No. 5759-1993), pues no regulan un mismo aspecto: uno menciona los instrumentos internacionales sobre derechos humanos para referirse al objeto del recurso de amparo; el otro alude a los tratados precisamente para definir el valor normativo de éstos. Además, si se quisiera hablar de una relación de especialidad, cabría decir que la relación es inversa: los tratados son una especie de instrumentos internacionales. Aunque, en el presente caso, ni siquiera procede establecer esa relación, porque los tratados están mencionados en el art. 7 CP sin referencia alguna a la materia sobre la que versan; en cambio, los instrumentos internacionales mencionados en el art. 48 CP son sólo los relativos a derechos humanos. Entonces, si bien los tratados son una especie de instrumentos, los tratados -en general- no son una especie de instrumentos sobre derechos humanos. Por eso tampoco cabe hacer esa relación de género-especie del art. 7 respecto del art. 48 CP.

Además, no parece correcto distinguir donde la Constitución no distingue, sobre todo cuando una norma está determinando el valor de los instrumentos normativos taxativamente mencionados. Es decir, es difícil admitir como válido que el art. 7 CP debe entenderse dirigido sólo a los tratados que no son sobre derechos humanos.

Por lo demás, no se ha de olvidar que la función de ser garante jurisdiccional de los derechos fundamentales mediante el recurso de amparo, que es a la que se refiere el art. 48 CP, es distinta de la de ejercer el control de constitucionalidad, que es a la que se refiere el art. 10 CP. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Sala ha sido clara y reiterada, y tiene evidentes consecuencias en el tema que ahora nos ocupa.

III. Colofón. La función de controlar la conformidad de las leyes y disposiciones generales con los tratados y convenios no está expresamente prevista en el texto constitucional sino sólo en el art. 73.d) LJC, pero no es contraria a aquél, pues permite garantizar la eficacia del art. 7 CP. Esa función de controlar dicha conformidad es una función distinta de la que ejerce la Sala en razón del art. 10 CP -el control de constitucionalidad- y de la establecida en el art. 48 CP -garantizar jurisdiccionalmente los derechos constitucionales y los de carácter fundamental establecidos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos-.

Cuando esta Sala ejerce su función de control de constitucionalidad, no corresponde que eche mano de tratados y los utilice de hecho como si integraran el parámetro de constitucionalidad. Tales instrumentos, y sólo si están debidamente ratificados, pueden erigirse en parámetro de conformidad de las normas legales e infralegales con ellos mismos, en razón de lo establecido en el art. 7 CP y 73.d) LJC. Esto es conteste con una interpretación sistemática de la Constitución y la LJC y con el respeto a la separación de poderes, principio basilar de todo Estado democrático de Derecho.

#### Por tanto,

Se declara SIN lugar la acción. La Ley N° 8901 de 27 de diciembre de 2010 Ley de Porcentaje Mínimo de Mujeres no es inconstitucional siempre que se interprete que, los Órganos Directivos de las Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Comunales y Sindicatos, deben estar integrados respetando la paridad de género, deben estar integrados respetando la paridad de géneros, de forma progresiva y siempre que ello sea posible conforme a la libertad ideológica, el derecho de asociación y según la conformación fáctica y proporcional de cada uno de los géneros lo permita en la asociación en cuestión. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese esta resolución a la Procuraduría General de la República, a

los accionantes y coadyuvantes. Comuníquese al representante del Ministerio de Trabajo. La Magistrada Garro Vargas pone una nota.—Gilbert Armijo S., Presidente.—Fernando Cruz C.—Luis Fdo. Salazar A.—Jorge Araya G.—Aracelly Pacheco S.—Alicia Salas T.—Anamari Garro V.

San José, 14 de octubre del 2014.

**Dennis Ubilla Arce,**  
Secretario

1 vez.—Exonerado.—(IN2014084905).

Res. N° 2014013758.—San José, a las catorce horas treinta minutos del veinte de agosto de dos mil catorce. Exp: 12-017413-0007-CO.

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por Marta Eugenia Acosta Zúñiga, mayor, casada una vez, portadora de la cédula de identidad número seis-ciento cuarenta y seis-quinientos setenta y nueve, en su condición de Contralora General de la República, según consta en el Acuerdo Legislativo N° 6496-12-13 del 22 de mayo del 2012 para el período comprendido entre el 22 de mayo de 2012 al 7 de mayo de 2020, para que se declare inconstitucional el artículo 45 de la IV Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

#### Resultando:

1°—Por escrito, recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:47 horas del 20 de diciembre de 2012, la accionante solicita que se declare inconstitucional el artículo 45 de la IV Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, por estimarlo contrario a los principios de igualdad, razonabilidad, uso eficiente de los fondos públicos y legalidad. La norma se impugna en cuanto establece: “*Artículo 45. Auxilio de Cesantía. El auxilio de cesantía constituye un derecho real para el personal del Banco, el cual se tiene por incorporado a los respectivos contratos individuales de trabajo, para todos los efectos legales. El Banco pagará a su personal el auxilio de cesantía por los años laborados en la Institución, cuando se jubilen, pensionen, renuncien o sean despedidos con o sin responsabilidad patronal. Para el cálculo del monto correspondiente al derecho de cesantía se considerarán los salarios devengados por el trabajador o trabajadora en los últimos seis meses. En caso del tiempo laborado para el Banco antes del 1 de marzo del 2001, momento en que entró en vigencia el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), la fórmula que se empleará para el cálculo de auxilio de cesantía será de un mes por año laborado para el Banco. En el caso del tiempo laborado con posterioridad a esa fecha, el cálculo deberá observar la fórmula que contempla para esos efectos el Código de Trabajo. Dentro de los seis meses siguientes a la firma de la presente reforma convencional y de así solicitarlo el trabajador o trabajadora, el Banco acreditará mensualmente en el fondo que al efecto se constituya en la o las organizaciones sociales que señalen el Banco y SIBANPO, una suma equivalente al cinco punto treinta y tres por ciento (5.33%) del salario bruto de la persona. El 3% restante será remitido por el Banco al SICERE para que lo distribuya como corresponda. Asimismo, y de solicitarlo el trabajador o trabajadora, el Banco de acuerdo con sus posibilidades acreditará en la o las organizaciones sociales antes indicadas, el monto que por concepto de auxilio de cesantía sea en deberle el Banco por el tiempo de servicio acumulado en esta Institución. Una vez realizado el giro de las sumas indicadas en los párrafos anteriores, implica la liberación del Banco de esa obligación patronal, así como de cualquiera otra responsabilidad que resulte de una mala administración de los fondos acreditados. El Banco dictará un reglamento para regular lo concerniente al traspaso del auxilio de cesantía en los términos antes indicados, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la firma del presente instrumento*”. Se cuestiona -en sentido estricto-, la existencia de una norma convencional que supera el tope o límite de por concepto de cesantía, toda vez que dicha disposición reconoce exclusivamente a los funcionarios del Banco Popular y de Desarrollo Comunal un pago de cesantía por cada año de servicios en la entidad bancaria sin establecer un límite de años, lo que contradice el límite jurisprudencial señalado, y convierte en irrazonable y desproporcionada la superación -vía convención colectiva- del número de años por reconocer establecido en el artículo 29 del Código de Trabajo, lo cual implica un uso indebido de fondos públicos en detrimento de los servicios que prestan las entidades