



# BOLETÍN JUDICIAL

## ÓRGANO DEL PODER JUDICIAL

AÑO CXXV

La Uruca, San José, Costa Rica, viernes 4 de octubre del 2019

Nº 188 — 60 Páginas

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL

##### TERCERA PUBLICACIÓN

ASUETO: Concedido a los servidores que laboran en las oficinas judiciales del cantón central de Limón

##### SE HACE SABER:

Que las oficinas judiciales del cantón Central de Limón, permanecerán cerradas durante el día once de octubre de dos mil diecinueve, con las salvedades de costumbre, por motivo de la celebración de los festejos cívico patronales de dicho cantón.

San José, 20 de setiembre del dos mil diecinueve.

**MBA. Miguel Ovárez Chavarría**

Subdirector Ejecutivo a. í.

O.C.Nº 364-12-2017.—Solicitud Nº 68-2017-JA.—(IN2019387842).

##### SEGUNDA PUBLICACIÓN

ASUETO: Concedido a los servidores que laboran en las oficinas judiciales del cantón Central de Cartago de la provincia de Cartago.

##### SE HACE SABER:

Que las oficinas judiciales del cantón Central de Cartago de la provincia de Cartago permanecerán cerradas durante el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, con las salvedades de costumbre, por motivo de la celebración de los festejos cívicos de dicho cantón.

San José, 27 de setiembre del 2019.

**Mba. Miguel Ovares Chavarría,**

Subdirector Ejecutivo a. í.

O. C. Nº 364-12-2017.—Solicitud Nº 68-2017-JA.—(IN2019388884).

##### PUBLICACIÓN DE UNA VEZ

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y para el caso específico el acuerdo de la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (C.I.S.E.D.) en Acta Nº01-2015 de fecha 12 de agosto del 2015, artículo XI y el acuerdo del Consejo Superior en Sesión Nº 79-15 celebrada el 03 de setiembre del 2015, artículo LXXIX., se hace del conocimiento de las instituciones públicas, privadas y del público en general, que se procederá a la eliminación de Expedientes de Faltas y Contravenciones del año 1982, 1988, 1994 a 1999, 2003, 2009 y 2013 al 2017 del Juzgado Contravencional de Puntarenas. La documentación, se encuentra remesada y custodiada en ese Despacho.

**Remesa: 21416**, Expedientes: 1, paquetes: 1, año: 1982, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 1.

**Remesa: 21417**, Expedientes: 6, paquetes: 1, año: 1988, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: desórdenes 1, actos obscenos 1, palabras obscenas 1, vagancia 1, golpes 1.

**Remesa: G 49 P 94**, Expedientes: 6, paquetes: 1, año: 1994, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: desórdenes 1, daños 1, amenazas personales 1, palabras obscenas 2, pelea dual 1.

**Remesa: G 52 P 95**, Expedientes: 2, paquetes: 1, año: 1995, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 1, lesiones Levísimas 1.

**Remesa: G 52 P 96**, Expedientes: 3, paquetes: 1, año: 1996, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 3.

**Remesa: G 52 P 97**, Expedientes: 1, paquetes: 1, año: 1997, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 1.

**Remesa: G 41 P 98**, Expedientes: 6, paquetes: 1, año: 1998, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 1.

**Remesa: G 40 P 99**, Expedientes 13, paquetes: 1, año: 1999, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: hurto 2, irrespeto autoridad 1, golpes 2, amenazas personales 2, exhibicionismo 1, atípica 1, castigos inmoderados 1, palabras obscenas 2, discusiones domésticas 1.

**Remesa: G 30 P 03**, Expedientes: 1, paquetes: 1, año: 2003, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: golpes 1.

**Remesa: G 12 P 09**, Expedientes: 7, paquetes: 1, año: 2009, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: colisión 1, provocación a riña 1, lesiones Levísimas 1, amenazas personales 4.

**Remesa: G 11 P 13**, Expedientes: 681, paquetes: 29, año 2013, asunto: Expedientes de Faltas y Contravenciones; Archivados: amenazas personales 226, lesiones Levísimas 109, atípica 100, palabras obscenas 14, alborotos 55, llamadas mortificantes 60, negativa identificarse 4, abandono de animal 4, entrada sin permiso a terreno ajeno 9, castigos inmoderados 1, infracción ley seguridad 7, pelea dual 4, proposiciones irrespetuosas 5, lanzamiento de objetos 5, infracción ley de salud 4, provocación a riña 39, dificultar acción de la autoridad 11, desórdenes 7, escándalos 5, miradas indiscretas 2, infracción ley de licores 1, exhibicionismo 1, acometimiento mujer en estado de embriaguez 1, usurpación de nombre 1, tocamientos 2, irregularidades con usuarios en transporte público 1, embriaguez 1, obstrucción vía pública 1, resistencia a orden de retirarse de un establecimiento público 1.

**Remesa: G 8 P 14**, Expedientes: 567, paquetes: 26, año: 2014, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: amenazas personales 211, lesiones Levísimas 126, llamadas mortificantes 33, alborotos 42, atípica 92, provocación a riña 15, negativa a identificarse 5, palabras obscenas 11, infracción ley de salud 4, lanzamiento de objetos 1, entrada sin permiso a terreno ajeno 8, abandono de animales 3, exhibicionismo 5, pelea dual 3, usurpación de nombre 1, dificultar acción de autoridad 3, infracción ley de seguridad 2, tocamientos 1, castigos inmoderados 1.

**Remesa: G 6 P 15**, Expedientes: 537, paquetes: 31, año: 2015, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: amenazas personales 188, lesiones Levísimas: 106, llamadas mortificantes 20, palabras obscenas 8, provocación a riña 33, infracción ley de seguridad 6, usurpación de nombre 1, infracción ley de salud 6, no pago de bebidas 1, dificultar acción de la autoridad 5, delito 1, proposiciones irrespetuosas 7, negativa a identificarse 5, maltrato animales 3, pelea dual 2, lanzamiento de objetos 7, exhibicionismo 3, colisión 1, disposiciones contra incendios 1, actos obscenos 2, escándalos 1, entrada sin permiso a terreno ajeno 5, alborotos 33, atípico 96.

**Remesa: G 4 P 16**, Expedientes: 667, paquetes: 30, año: 2016, asunto: expedientes de faltas y contravenciones; archivados: lesiones Levísimas 109, amenazas personales 222, atípica 117,

**SALA CONSTITUCIONAL**

ASUNTO: Acción de inconstitucionalidad.

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA  
HACE SABER:**PRIMERA PUBLICACIÓN**

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 18-008175-0007-CO promovida por Francisco José Amado Quirós, José Antonio Miranda Núñez contra el artículo 45 de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, por estimarlo contrario a los derechos protegidos en los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63, 68 y 74 de la Constitución Política, se ha dictado el voto número 2019-017954 de las once horas y cuarenta y dos minutos de dieciocho de setiembre de dos mil diecinueve, que literalmente dice:

«Se declara CON lugar la acción. En consecuencia, se anula por inconstitucional la norma contenida en el artículo 45 de la Convención Colectiva del Banco Popular en tanto establece el supuesto del pago del auxilio de cesantía en supuestos de renuncia del trabajador, eliminándose de tal artículo la palabra “renuncien”. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. El Magistrado Salazar pone nota.»

Se hace saber que la anulación, inconstitucionalidad o eliminación indicada, rige a partir del momento que se indica en la parte dispositiva del voto. Expediente N° 18-008175-0007-CO.

San José, 25 de setiembre del 2019.

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

O.C. N° 364-12-2017.—Solicitud N° 68-2017-JA.—( IN2019387427 ).

**PUBLICACIÓN DE UNA VEZ**

Res. N° 2019001107

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas y treinta minutos de veintitrés de enero de dos mil diecinueve.**

Acción de inconstitucionalidad promovida por José Alberto Alfaro Jiménez, cédula de identidad N° 1-673-801; Natalia Díaz Quintana, cédula de identidad N° 1-1226-0846; Otto Claudio Guevara Guth, cédula de identidad N° 1-544-893; Oscar López Arias, cédula de identidad N° 1-789-915; y Mario Redondo Poveda, cédula de identidad N° 1-589-526; contra los artículos 9, 11, 12, 13, 14 y 28, inciso a); 32 y 34, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n), y 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres. Intervienen en el proceso la Procuraduría General de la República y la Asociación Nacional de Empleados Públicos.

**Resultando:**

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:43 horas del 20 de febrero de 2017, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9, 11, 12, 13, 14 y 28, inciso a); 32 y 34, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n), y 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres. Alegan que en ningún momento se está cuestionando, en sí misma, la naturaleza o la procedencia de las convenciones colectivas, ya que están consagradas constitucionalmente. Refieren que lo que se cuestiona es la desnaturalización de que han sido objeto a raíz de lo que la doctrina conoce como abuso del derecho. Indican que las disposiciones impugnadas en esta acción atentan contra los numerales 11, 33, 59, 62, 63, 68, 191 y 192, de la Constitución Política, así como contra los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad, no discriminación laboral, razonabilidad y proporcionalidad, equilibrio financiero y eficiencia administrativa. Señalan que la interposición de esta acción se funda en la legitimación que otorga el ordinal 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para la defensa de los intereses difusos. Afirman que fundan su legitimación en la tutela de un interés difuso como consecuencia derivada de la función de control política que les asiste como diputados y diputadas, así como ciudadanos y ciudadanas.

Sostienen que las mujeres víctimas reales de sus problemas están siendo afectadas en términos de la calidad y cantidad de servicios que reciben por causa de algunas erogaciones que, forzosamente, debe realizar el Instituto Nacional de las Mujeres a favor de sus trabajadores, al margen de los criterios que deben ilustrar una sana y eficiente administración de recursos escasos, con evidente compromiso a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Explican que los artículos cuestionados vienen afectando el equilibrio presupuestario y, por ende, la estabilidad financiera de la institución, lo cual compromete la atención de los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos y ciudadanas. Alegan que la situación fiscal de Costa Rica se encuentra en un estado alarmante y el ideal de responsabilidad fiscal constituye el conjunto de ideales y principios que promueven el adecuado resguardo de las responsabilidades del funcionario público en este campo. Aducen que este principio constitucional está íntimamente asociado al principio de eficiencia administrativa; sin embargo, limita su esfera de influencia exclusivamente a la actividad fiscal. Mencionan que, a raíz de este principio, se impone la obligación de una adecuada administración de los fondos públicos. Expresan que las disposiciones impugnadas ponen de relieve la ligereza con la cual se dispone de los recursos públicos a partir de una manipulación irresponsable del tiempo servido de los trabajadores a costa de la necesidad de atención de gran cantidad de mujeres que precisan de los servicios del Instituto Nacional de las Mujeres. Aclaran que, por ejemplo, en el artículo 9 de la Convención cuestionada, el Instituto Nacional de las Mujeres se obliga a facilitar un local adecuado para la Seccional de la Asociación Nacional de Empleados Públicos dentro de sus instalaciones, con las facilidades para la atención de las personas trabajadoras, sea en forma personal o telefónica, es decir, que con los recursos del Estado creados para velar por la protección de la mujer se está concediendo un beneficio de carácter gremial a la seccional de la Asociación Nacional de Empleados Públicos en el Instituto Nacional de las Mujeres. Acusan que estos privilegios se traducen no solo en espacio físico sino en personal, el cual fue contratado para la realización de funciones relativas al Instituto Nacional de las Mujeres. Refieren que los demás artículos otorgan horas de permiso, por ejemplo, en el artículo 11, a las personas trabajadoras afiliadas a la Asociación Nacional de Empleados Públicos se les otorga un permiso para que asistan a las Asambleas Generales anuales del Sindicato y de la Seccional del Instituto Nacional de las Mujeres, así como a una Asamblea General Extraordinaria por año, además de que otorga permiso a las personas afiliadas para asistir a las comisiones que se deleguen. Indican que, asimismo, una vez por semana con goce de salario a las personas dirigentes de la Asociación Nacional de Empleados Públicos para asistir a las sesiones ordinarias de la Junta Directiva de la Seccional. Señalan que si bien se trata de dos horas una vez a la semana, al ser una disposición de alcance general, prácticamente obliga a la parte patronal a conceder el tiempo indicado, el cual es sufragado por el Estado con el aporte de todos los costarricenses a través de las distintas cargas tributarias. Afirman que lo correcto es que el tiempo utilizado para la asistencia a este tipo de actividades no interrumpa las actividades de la institución, ni mucho menos que sean solventadas por el Estado. Sostienen que la situación descrita se agrava cuando una de las normas impugnadas señala que en el caso de que una trabajadora del Instituto Nacional de las Mujeres resulte electa como Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, se le concederá licencia con goce de salario por todo el término de su mandato. Explican que los principios de razonabilidad, legalidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario se ven diezmados frente a las citadas licencias sindicales que se tornan en abusivas. Alegan que por medio de este tipo de normativa se trata de distraer ilegítimamente el tiempo laboral por el que se retribuye, esto para participar en reuniones de orden sindical o derivadas de esa condición, sea como dirigente del sindicato, o bien, como Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos. Aducen que se debe tomar nota sobre la cantidad de permisos con goce de sueldo que se otorgan, en término de horas por semana y por mes, a efectos de valorar la razonabilidad y proporcionalidad de tales reglas y ponderar si más bien las mismas resultan lesivas de tales máximas. Estiman que es absolutamente desproporcionado que se conceda una licencia con goce de salario por todo el término del mandato (en caso de nombrarse una Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos), o bien, la licencia con goce de salario por semana que se le da para que asista a las sesiones de Junta Directiva, en caso de que la trabajadora opte por continuar en su empleo y no utilizar la licencia señalada, o bien, cuando esta sea electa en cualquier otro puesto de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, pues se le concederá un día de licencia. Mencionan que quienes están en el Directorio Ejecutivo del sindicato, o están afiliados al mismo, gozan de amplios tiempos para atender sus propias y exclusivas actividades sindicales, y ese costo está siendo asumido exclusivamente por el Instituto Nacional de las Mujeres, en detrimento de sus finanzas y comprometiendo la calidad del servicio prestado por causa del ausentismo institucionalizado, de manera que es el erario público el que, a fin de cuentas, asume

injustificadamente estos requerimientos de orden sindical. Expresan que el propósito práctico de esas normas no es otro más que garantizarles todos los tiempos que deseen para realizar sus actividades, independientemente del puesto que ocupe dentro del sindicato. Manifiestan que el sindicato actúa y atiende sus tareas ordinarias utilizando el tiempo (completo en algunos casos, o parcial según las horas conferidas) que el patrono le está pagando a sus afiliados para el cumplimiento de funciones puramente gremiales. Refieren que el Instituto Nacional de las Mujeres fue creado para satisfacer un interés público muy particular, de conformidad con lo señalado por el artículo 3, de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Indican que en un sentido contrapuesto al interés público, todo ese tiempo y esos recursos repercuten exclusivamente en el ámbito de la actividad sindical, es decir, simplemente para proteger los intereses de los trabajadores frente a su patrono. Señalan que en el caso concreto, los derechos a la libertad sindical reconocidos en la normativa nacional e internacional, han sido llevados al extremo, ayunos del componente de razonabilidad. Afirman que estas concesiones mediante licencias con goce de salario no guardan ninguna relación con la situación que viven otros funcionarios públicos en otras instituciones con organizaciones sindicales equivalentes. Sostienen que mantener la vigencia de todas estas licencias es reconocer que para unos trabajadores sí pueden otorgarse gratuitamente tiempos excesivos, mientras que para otros no. Explican que tal cantidad de horas por semana se traduce en recursos enormes que el Instituto Nacional de las Mujeres reconoce semanalmente al margen de cualquier criterio de razonabilidad o proporcionalidad, y por lo cual se genera un verdadero desequilibrio presupuestario. Alegan que esta Sala resolvió un asunto similar, cuando declaró inconstitucional un artículo de la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica, que otorgaba una discrecionalidad irrazonable a la Rectoría para conceder permisos con goce de salario sin otro límite que el impuesto por su propio criterio. Aducen que en el artículo 14 de la Convención Colectiva se creó una prerrogativa, la cual otorga un permiso remunerado a aquellas personas trabajadoras que sean designadas por la Junta Directiva Nacional del sindicato para asistir a congresos o convenciones nacionales o internacionales, laborales o de seguridad social, patrocinados o convocados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos o por la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos, por el tiempo que duren los mismos, este permiso no podrá exceder de cinco personas trabajadoras por año y hasta un máximo de cinco actividades por año. Aclaran que resulta evidente la desproporcionalidad de esa norma, pues otorga con fondos públicos del Estado destinados para la consecución de los fines del Instituto Nacional de las Mujeres, permisos con goce de salario por tiempo indefinido. Acusan que la disposición es tan abierta que no determina un límite en relación con el tiempo que obsequia a sus trabajadores para la asistencia a estos cursos, constituyendo un cheque en blanco a favor de un grupo pequeño de personas, quienes se benefician de este tipo de privilegios. Manifiestan que el artículo 12, del Convenio cuestionado, otorga un privilegio injustificado para los funcionarios del Instituto Nacional de las Mujeres que participen como dirigentes y afiliado a la Asociación Nacional de Empleados Públicos para asistir a cursos en materia sindical. Refieren que estos permisos con goce de salario son sufragados por todos los habitantes del país. Indican que un manejo irresponsable de los tiempos de trabajo, se traduce en el abuso de fondos públicos, en detrimento de una sana administración de los mismos, lo cual afecta la razonabilidad y proporcionalidad del uso de fondos del Instituto Nacional de las Mujeres. Señalan que este tipo de ausencias siempre afectan negativamente el rendimiento de las unidades operativas de cualquier institución estatal. Afirman que esa norma dispone una discrecionalidad al conceder hasta cinco permisos, es decir, a cinco trabajadores diferentes por tres meses con goce de salario por la participación sindical dentro o fuera del país, aspecto que representa un costo demasiado alto para las escasas finanzas públicas. Sostienen que, además, no hay un parámetro técnico que determine de forma clara cuándo o cómo puede acreditarse la verdadera asistencia a las capacitaciones y, por lo tanto, su concesión queda a la libre discrecionalidad del Instituto Nacional de las Mujeres. Explican que esta Sala ha determinado que existe un límite natural al otorgamiento de licencias con goce de salario para que los trabajadores asistan a actividades de capacitación, máxime que además de la licencia con goce de salario como tal, se permite que el Instituto Nacional de las Mujeres les reconozca hasta por tres meses para que asistan a cursos o congresos internacionales sobre sindicalismo, lo cual implica un beneficio genérico. Alegan que este Tribunal ha dicho (sentencia N° 2007-00529) que esta clase de ayudas son posibles siempre y cuando se reconozcan estudios relacionados con la función de la institución, lo cual no es el caso del beneficio contemplado en el ordinal 12, de la Convención cuestionada, ya que la licencia se confiere para asistir a capacitaciones y congresos sobre sindicalismo, siendo que tal material resulta natural y sustantivamente ajena al giro del Instituto Nacional de las Mujeres. Aducen que en el artículo 28, inciso a), de la Convención cuestionada, se indica simplemente el contenido presupuestario designado para capacitación y becas, el cual será de un 0.5% del presupuesto ordinario de la

institución, lo cual equivale para el año 2017 a 98.318.00 millones de colones. Mencionan que la norma es omisa en relación con quienes serán las personas beneficiarias de dichas capacitaciones y becas. Expresan que tampoco se define los temas sobre los cuales versarán las mismas. Manifiestan que cualquier norma jurídica que autorice la utilización de recursos del Estado obtenidos de los impuestos, tasas, contribuciones especiales u otras fuentes establecidas por norma legal, debe estar claramente delimitada en cuanto al uso de dichos fondos y el propósito de estos. Refieren que si bien esta Sala ha avalado las capacitaciones de los trabajadores de las instituciones del Estado, las mismas deben ser en materias afines a los objetivos de cada institución, en este caso del Instituto Nacional de las Mujeres. Indican que en el caso de la norma cuestionada, simplemente se limita a señalar el monto asignado para las becas y no la temática de estas, es decir, no puede conocerse si las mismas van en beneficio de la institución. Señalan que el numeral 32, de la Convención impugnada reconoce para efectos de otorgar días de vacaciones a sus trabajadores los años servidos en otras instituciones del sector público, o bien, de manera muy específica dispone que estos años de labor serán reconocidos incluso habiendo trabajado fuera del país en instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o de las Naciones Unidas, siempre que se haya trabajado en la materia de género, ya sea en forma interina o propiedad. Estiman que este reconocimiento es un beneficio indistinto que se otorga únicamente en virtud del tiempo laborado, sea de cierta cantidad de años de servicio. Afirman que tal retribución carece de todo sustento, al estar desvinculada con cualquier extremo relacionado con el servicio prestado y más aun habiendo laborado fuera del país. Sostienen que este privilegio no es más que una liberalidad que se concede a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres, una prerrogativa que se otorga sin una justificación razonable y no proviene de un reconocimiento justo derivado del servicio prestado. Explican que generar un reconocimiento general a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres por el cien por ciento más en días de vacaciones, que lo que concede la ley a la mayoría de trabajadores, hace que la norma sea inconstitucional. Alegan que los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n), del artículo 34 de la Convención, también son inconstitucionales por infringir el principio de igualdad, legalidad y no discriminación. Aducen que el inciso a) otorga un permiso con goce de salario por siete días hábiles a quien contraiga matrimonio. Mencionan que recargarle a la institución, a la parte patronal, ese tiempo de siete días con goce de salario para el disfrute del inicio de la vida matrimonial, es una actuación que afecta la igualdad, la razonabilidad y la legalidad. Expresan que siete días con goce de salario por contraer matrimonio son excesivos y no responden a un criterio de razonabilidad, legalidad e igualdad. Aclaran que no existe respeto a la igualdad con tantos otros trabajadores del sector público que no disfrutaban de tales privilegios. Manifiestan que el inciso b) establece que por el fallecimiento del cónyuge, compañero o compañera, aunque no exista vínculo matrimonial, padre y madre (no especifica si biológicos, adoptivos o de crianza), hijo, hermano, abuelo y abuela (no especifica si son biológicos, adoptivos o de crianza) del trabajador se otorgarán siete días hábiles. Refieren que crear un permiso con goce de salario de siete días hábiles, es desproporcionado e irrazonable. Indican que apelar al dolor para conceder un beneficio de siete días no resulta razonable. Señalan que la cantidad de días que se otorguen como permiso en nada varía el proceso de aceptación por la pérdida de un familiar. Afirman que estos permisos con goce de salario son sufragados por el presupuesto institucional que no es más que fondos públicos. Sostienen que todas estas personas trabajadoras y beneficiarias de los derechos dichos en la Convención Colectiva, obtienen unos beneficios que no son para toda la clase trabajadora, sino exclusivamente para los beneficiarios de esa Convención en particular, por lo cual, al margen de la discriminación, se configura el abuso de fondos públicos por tratarse de una institución del Estado, en detrimento de los dictados de una sana administración del erario y afecta la razonabilidad y proporcionalidad del uso de estos fondos públicos dispuestos para esa institución del Estado. Explican que como liberalidad que significa ese permiso con goce de salario, no encuentra tampoco ninguna reciprocidad de la parte laboral, ni proporcionalidad por algún servicio que el trabajador deba brindar, sino que se otorgan por meros motivos personales. Alegan que este Tribunal ha señalado que estos permisos no se pueden otorgar por motivos personales, porque no corresponden a las necesidades de orden institucional (sentencia N° 2000-7730). Aducen que el inciso c) de ese mismo artículo regula el otorgamiento de tres días hábiles para la presentación de una tesis de grado, lo que representa casi una semana de trabajo que está siendo sufragada con los fondos públicos de la institución, que se otorgan en beneficio de un particular por el simple hecho de pertenecer a una convención colectiva. Mencionan que muchos trabajadores han tenido que trabajar y estudiar al mismo tiempo, debiendo presentar sus tesis de grado ajustado a un determinado horario. Estiman que este inciso infringe el principio de no discriminación en el trabajo, así como la razonabilidad y proporcionalidad en el uso de estos fondos públicos dispuestos para esa institución. Aclaran que el inciso d) crea un privilegio para las personas trabajadoras del Instituto Nacional de las

Mujeres, pues otorga medio día para la realización de diligencias personales. Manifiestan que dicho beneficio puede ser concedido hasta seis veces al año, lo que equivaldría a tres días de trabajo, es decir, casi una semana de trabajo al año para la realización de trámites personales, beneficio con el que cualquier otro trabajador no cuenta, debiendo utilizar un fin de semana o sus horas libres. Expresan que se crea una prerrogativa en beneficio de un específico grupo de trabajadores por el mero hecho de pertenecer a una determinada institución. Refieren que esta prerrogativa es otorgada por motivos de carácter personal, lo cual es ajeno a las necesidades del Instituto Nacional de las Mujeres. Indican que estas diligencias de carácter personal pueden ser realizadas en horas no laborales. Señalan que ello contraviene el principio de igualdad, legalidad y no discriminación en el trabajo, pues es un beneficio del cual no gozan todas las otras instituciones públicas o privadas. Afirman que esta Sala ha resuelto que no se pueden otorgar permisos con goce de salario por razones personales, porque no corresponden a las necesidades de orden institucional. Sostienen que el inciso f) concede un día para asistir al funeral de un pariente hasta el tercer grado de consanguinidad. Explican que conceder el beneficio de un día no resulta razonable ni proporcionado, pues se está abusando del uso de fondos públicos dispuestos para la realización de determinadas funciones. Alegan que el inciso h) de la norma cuestionada concede diez días hábiles al funcionario padre, con motivo del nacimiento o adopción de un hijo, es decir, dos semanas de trabajo son costeadas por el Estado en beneficio de un padre que trabaja en el Instituto Nacional de las Mujeres. Aducen que cualquier persona o familia sabrá desde nueve meses antes del alumbramiento que llegará un nuevo miembro a la familia y, por tanto, deben adecuarse las condiciones para la llegada. Mencionan que al tener conocimiento se sabrá que será necesario un acomodo personal, psicológico y físico del trabajador, quien como padre asume ese nuevo rol, pero de ahí a considerar que el nacimiento de un hijo deba obligar a la Administración a otorgar permiso con goce de salario de diez días hábiles, también es lesivo del principio de igualdad. Expresan que, además, constituye un otorgamiento basado en razones personales, las cuales son ajenas a los fines del Instituto Nacional de las Mujeres. Aclaran que el inciso i) otorga cinco días a la persona trabajadora, dos veces al año, en caso de enfermedad grave de cónyuge o compañero, hija, hijo, sus padres y hermanos, abuelas o abuelos. Estiman que generar un derecho, o bien, un permiso con goce de salario de entre cinco días hábiles y una semana completa, es desproporcionado porque no puede obviarse que un manejo irresponsable de los tiempos de trabajo se traduce en el abuso de fondos públicos, en detrimento de los dictados de una sana administración de los mismos, que afecta la razonabilidad y proporcionalidad del uso de fondos del Instituto Nacional de las Mujeres. Manifiestan que el inciso j) crea una prerrogativa a favor de las personas trabajadoras del Instituto Nacional de las Mujeres, pues concede un día completo de trabajo para la madre o padre que deba llevar a su hijo o hija menor de edad, o con discapacidad, a cumplir con una cita médica, ello sin indicar cuántas veces al año podrá hacer uso de ese beneficio. Refieren que esta disposición con goce de salario es otorgada por una mera razón personal, la cual es ajena a las necesidades del instituto, por lo que viene a convertirse en una liberalidad que resulta grosera respecto de los demás trabajadores. Indican que también con este inciso se afecta el principio de no discriminación, pues se genera una discriminación en relación con los demás trabajadores del país que carecen de este beneficio. Señalan que el inciso k) del artículo aludido, concede el “tiempo prudencial” para la realización de las matrículas de los hijos menores de edad. Afirman que este tipo de beneficios son concedidos a partir del mero acuerdo entre partes y es otorgado por una mera razón personal, la cual es ajena a las necesidades del Instituto Nacional de las Mujeres. Sostienen que el término “tiempo prudencial” es un término muy abierto, ya que por dicho término se podría interpretar varias horas, o bien, hasta un día completo; además, no se indica a qué tipo de matrícula se refiere, si se limita solamente a la escolar, colegial, o bien, de clases especiales, situación que generaría la utilización de ese “tiempo prudencial” varias veces al año, lo cual implica que por medio de los recursos del Estado se financie tiempo de las personas trabajadoras en asuntos privados que son ajenos a los propósitos del Instituto Nacional de las Mujeres. Explican que el inciso l) otorga dos días hábiles como máximo cada dos años, a la persona trabajadora que cambie de domicilio. Alegan que se concede este tipo de beneficios que son para un reducido grupo de personas, pues la mayoría de trabajadores del país no cuenta con privilegios de este tipo y deben utilizar sus vacaciones o su tiempo libre. Aducen que el inciso n) concede un día con goce de salario el día del cumpleaños. Mencionan que este beneficio es otorgado por una mera razón personal, la cual es ajena a las necesidades del Instituto Nacional de las Mujeres, pues no existe ninguna justificación para que el instituto regale un día a cada cumpleaños. Expresan que disposiciones como esta son injustificables desde todo punto de vista, pues resulta inexplicable de acuerdo con los fines del instituto, ya que nada tiene que ver el regalar un día por cada cumpleaños de la institución, en la consecución de sus objetivos y fines establecidos. Aclaran que el ordinal 55 de la Convención establece que a las trabajadoras del Instituto Nacional de las

Mujeres que se encuentren incapacitadas se les reconozca un subsidio en dinero, que sumado al que pague la institución aseguradora, sea igual al 100% del salario que estuviese devengando la servidora, es decir, las personas trabajadoras enfermas reciben la totalidad de su salario pese a estar incapacitadas, pues por una parte reciben el subsidio de la Caja Costarricense de Seguro Social, o del Instituto Nacional de Seguros, y por otra, el dinero que les completa su salario otorgado por el Instituto Nacional de las Mujeres, situación que es lesiva de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el manejo del gasto y fondos públicos. Manifiestan que el uso de estos fondos debe ser razonable, legítimo, idóneo, proporcionado y necesario. Refieren que siempre que se procure un beneficio para los empleados, tal ejercicio debe ser razonable. Indican que esta norma crea una doble prerrogativa, la primera relacionada con que sus funcionarios estando incapacitados reciban el 100% del salario, y la segunda es el hecho de que se les deposite el subsidio indicado sin la necesidad de trasladarse a las instituciones, comprometiendo a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Nacional de Seguros a gestionar los pagos correspondientes, además de que establece privilegios ilegítimos a un grupo reducido de servidores. Señalan que este numeral es irrazonable porque no le puso tope en cuanto al tiempo que se reconocerá a las personas trabajadoras un subsidio en dinero, que adicionado al pago que realiza el Instituto Nacional de Seguros, sea igual al 100% del salario que estuviese devengando el servidor. Afirman que se estaría pagando un monto equivalente al salario total, a pesar de que no hay prestación efectiva del servicio, con lo que se estaría desnaturalizando el subsidio por consistir en una ayuda personal al trabajador durante su enfermedad, y no una remuneración de naturaleza salarial. Solicitan a la Sala que acoja la acción de inconstitucionalidad planteada.

2.- A efectos de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, los accionantes señalan que esta proviene del artículo 75, párrafo 2º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto se apersonan en defensa de los intereses difusos.

3.- Por resolución de Presidencia de las 08:54 horas del 2 de marzo de 2017, se le dio curso a la acción, confirniéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Asociación Nacional de Empleados Públicos.

4.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:23 horas del 21 de febrero de 2017, Oscar López Arias y Mario Redondo Poveda, en su condición de Diputados, solicitaron a esta Sala incluirlos como accionantes en el expediente donde se tramita la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 11, 12, 13, 14, 28 inciso a), 32, 34 y 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres.

5.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:13 horas del 20 de marzo de 2017, la Procuraduría General de la República rindió su informe. Señala que los accionantes afirman que comparecen en su condición de Diputados de la Asamblea Legislativa, en tanto que en el acápite sobre legitimación alegan la titularidad de intereses difusos, inexistencia de una lesión individual y directa y la imposibilidad de que la norma pueda discutirse en otra vía. Refiere que la acción es admisible no por el cargo público que ostentan los accionantes, sino por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque en la materia objeto de análisis no existe una lesión individual y directa en cabeza de persona alguna, que permita afirmar la titularidad de un interés directo que dé entrada a la acción por vía incidental. Asimismo, en virtud de la trascendencia misma de la regulación convencional en el sector público sobre la actividad político-administrativa y económica del país, es admisible sostener la existencia de un interés que atañe a la colectividad en su conjunto, que permite a todo ciudadano el acceso a la jurisdicción constitucional (ver resoluciones N° 2006-17438 y 2006-17439 de la Sala Constitucional). A partir de lo dicho, es claro que los accionantes, en su condición personal, ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la norma convencional aludida, sin que para ello sea necesario contar con un asunto previo que le sirva de base a la acción; esto es así no porque se trata de un diputado de la Asamblea Legislativa, sino porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto (ver Sentencia N° 2015-007221 de esta Sala). Indica que lejos de importar en este caso la presunta vulneración del derecho a la igualdad en la ley, que de acreditarse en esta sede, colocaría a todos los funcionarios de la Administración central y descentralizada del Estado en idéntica posición de reclamar para sí beneficios laborales idénticos a los aquí discutidos, interesa referirse a la “*mesurabilidad*” o “*razonabilidad*” constitucional de las potestades administrativas en el otorgamiento de beneficios laborales en el empleo público. Por ello, desde la perspectiva de la Administración Pública, aun cuando el reconocimiento de beneficios económicos laborales se sustenta en una potestad administrativa de contenido discrecional, lo cierto es que en este y otros casos similares deben valorarse tanto los motivos en que se fundamenta el ejercicio de aquella potestad, como los efectos que la misma produce en la gestión administrativa y financiera interna

de las dependencias públicas, y por el otro, las condiciones mismas del funcionario de que se trate. Es lo que se podría denominar como el “principio de mesurabilidad de las potestades administrativas”; todo con estricto apego a disposiciones normativas de orden superior, derivadas incluso de la propia jurisprudencia constitucional, como fuente formal no escrita del ordenamiento, por demás vinculante en la materia, según el artículo 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Afirma que como reglas jurídicas de aplicación general, en la jurisprudencia de la Sala se ha insistido en lo siguiente de interés: **a)** el otorgamiento de beneficios laborales, en general, debe darse con base en fundamentos razonables (es decir, debe cumplir con las exigencias de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad); esto es, que atienda a circunstancias particulares y objetivas que los justifiquen, sea en función y por la naturaleza del cargo (porque las funciones implican determinadas calificaciones profesionales o habilidades de quienes lo desempeñan; para compensar un riesgo material -labores físicamente peligrosas- o un riesgo de carácter legal -labores susceptibles de generar responsabilidad civil-), o bien, para incentivar su permanencia o eficiencia en el servicio (ver resoluciones N° 2006-007261, 2006-014641 y 2006-17438); así un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación razonable que lo ampare (ver Sentencia N° 2006-006347); **b)** la gestión de fondos públicos debe sujetarse a los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público, lo que impone una prohibición de derrochar o administrar tales recursos como si se tratase de fondos privados, pues no existe discrecionalidad total de las Administraciones Públicas para crear fuentes de gasto (ver Sentencias N° 2006-006347, N° 2006-06728, y N° 2012-003267); **c)** cualquier gasto que la Administración Pública pretenda realizar en razón de aquel beneficio laboral, debe ser capaz de satisfacer un interés público, o bien, debe implicar una actividad de beneficio para la institución (ver Sentencias N° 2006-014641 y N° 2006-17438) y, consecuentemente, para los usuarios de esos servicios (ver resolución N° 2006-17593); **d)** si el beneficio laboral se traduce en una ventaja económica por reconocimiento de una conducta personal del servidor (incentivo), dicha conducta, desde el punto de vista de la eficiencia, debe superar el debido cumplimiento de las prestaciones de trabajo; es decir, debe guardar relación con una mayor y mejor prestación del servicio, sino podría constituirse en un privilegio infundado (ver Sentencias N° 2006-06728, N° 2006-014641, N° 2006-17438 y N° 2012-003267). Sostiene la Procuraduría que no basta entonces con que las Administraciones Públicas, por medio de la negociación colectiva, tengan competencia para autorregular bilateralmente las condiciones o relaciones de empleo por el acuerdo de las partes (representantes de la Administración y del personal), en virtud de su autonomía colectiva, sino que además, de optar por crear convencional o reglamentariamente beneficios como los que nos ocupan, debe hacerlo atendiendo expresamente los principios del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo a los que se ha hecho referencia; marco jurídico en cuyo seno la decisión administrativa debe inexorablemente producirse, pues de lo contrario aquel beneficio laboral se constituye en un privilegio irrazonable. Explica que así, las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, y demás normas infralegales, deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo y en el tanto no entren en contradicción con normas, valores y principios de rango constitucional; con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo, quedan sujetas y limitadas por normas de orden público (ver Sentencia N° 2007-018485) y su fuerza de ley le está conferida en el tanto se haya acordado de forma válida con arreglo al ordenamiento jurídico. Alega la Procuraduría que en relación con la acción sindical y las licencias sindicales (temas regulados en los artículos 9, 11, 12, 13 y 14, de la Convención Colectiva impugnada), el clausulado convencional impugnado, al respecto, dispone lo siguiente: **“ARTÍCULO 9.-** El INAMU facilitará aquellos espacios físicos que posea, previo aviso de la Administración y siempre que no estén comprometidos, para que las personas afiliadas a ANEP puedan desarrollar sus actividades. El INAMU se obliga a facilitar un local adecuado para la Seccional de ANEP dentro de sus instalaciones, con las facilidades básicas para la atención de las personas trabajadoras, sea en forma personal o telefónica”; **“ARTÍCULO 11.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a las personas trabajadoras afiliadas a la ANEP para que asistan a las Asambleas Generales anuales del Sindicato y de la Seccional del INAMU y a una Asamblea General Extraordinaria por año. Así mismo, otorgará permiso a las personas afiliadas sindicales para que participen en comisiones que se le deleguen siempre que haya incompatibilidad de horario”; **“ARTÍCULO 12.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a personas dirigentes y personas afiliadas a ANEP, para asistir a cursos de capacitación sindical dentro o fuera del país por el tiempo que dure el curso. El máximo de permisos no podrá exceder de cinco personas trabajadoras por año y por un máximo de tres meses por evento”; **“ARTÍCULO 13.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a las personas

dirigentes de ANEP, para asistir a sesiones ordinarias de la Junta Directiva Seccional una vez por semana y por un lapso de hasta dos horas, siempre que haya incompatibilidad de horario. Conforme lo establece el Convenio 135 y la Recomendación 143 de la OIT, ambas ratificadas por Costa Rica, cuando una trabajadora del INAMU resulte electa como Secretaria General de la ANEP, se le concederá licencia con goce de salario por todo el término de su mandato; en el caso de que la trabajadora opte por continuar en su empleo y no utilizar la licencia señalada, o cuando la trabajadora del INAMU sea electa en cualquier otro puesto de la Junta Directiva Nacional de ANEP, se le concederá un día de licencia con goce de salario, por semana, para que asista a las sesiones de la indicada Junta Directiva Nacional. Para tal efecto se deberá presentar una certificación expedida por ANEP, indicando el día o días en los que se realizarán las sesiones”; **“ARTÍCULO 14.-** El INAMU conviene en conceder permiso remunerado a aquellas personas trabajadoras que sean designadas por la Junta Directiva Nacional del sindicato para asistir a Congresos o Convenciones Nacionales o Internacionales, Laborales o de Seguridad Social patrocinados o convocados por la ANEP o por la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos, por el tiempo que duren los mismos. El máximo de permisos no podrá exceder de 5 personas trabajadoras por año y hasta un máximo de 5 actividades por año”. La Procuraduría afirma que diversos instrumentos internacionales suscritos por el país, tales como los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N° 87 y 98, aprobados por Ley N° 2561 de 11 de mayo de 1960, así como el N° 135, aprobado mediante Ley N° 5968 del 9 de noviembre de 1976, propugnan por una actuación proactiva del Estado costarricense hacia la ampliación de la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación, pues no basta con permitir la sindicación, sino que es necesario protegerla contra todo acto de injerencia indebida por parte de las distintas entidades patronales -incluido el propio Estado y sus instituciones- y asegurar así su efectividad y autonomía. De manera específica, en el Convenio N° 135, en su artículo 2, incisos 1), 2) y 3), se estipula lo siguiente: **“Artículo 2.- 1.** Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones. 2. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada. 3. La concesión de dichas facilidades no deberá perjudicar al funcionamiento eficaz de la empresa interesada”. Explica la Procuraduría que la noción de tutela o protección sindical en su concepción amplia, no se limita a la prohibición de actividades patronales que puedan afectar la actividad sindical como lo serían el despido de los dirigentes sindicales (fuero sindical) o la utilización de prácticas desleales, “sino que tiende a incluir también aquellas prerrogativas o facilidades que se conceden a dirigentes o representantes sindicales o, eventualmente, a los trabajadores en general para facilitar, promover o favorecer la actividad gremial” (Jiménez De Arechaga, Justino. “La libertad sindical: Bases para una legislación sobre sindicatos protección internacional de la libertad sindical”. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay, 1980; Resolución número 042-1997 de las diez horas cincuenta minutos del once de febrero de 1998, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, citados en el dictamen C-282-2006 op. cit. Así como el dictamen C-015-2009 de 28 de enero de 2009 y las resoluciones N°s 2006-06730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006 y 2006-07966 op. cit., 2007-01145 de las 15:22 horas del 30 de enero del 2007, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia), sin que el otorgamiento de estas facilidades afecte el giro de la empresa. Esto es lo que se ha definido como “acción sindical”, como conjunto de garantías y medios necesarios para el cumplimiento de la gestión sindical (ver resolución N° 2008-016871, citada por la resolución N° 2009-011917, ambas de la Sala Constitucional) y su finalidad, principalmente, es permitir el normal funcionamiento de los sindicatos en desarrollo del derecho de asociación sindical. Y aun cuando el Convenio N° 151, de la Organización Internacional del Trabajo, denominado “Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública” (todavía no ratificado por el país), dispone, en el inciso 1), del artículo 6: “Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas”, lo cierto es que la concesión de esas facilidades -incluidos los permisos sindicales- está sujeta a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y por tanto, en caso de que se den dentro de horas laborales, no debería alterar de manera grave las actividades o la prestación de servicios por parte del empleador. Tratándose de las Administraciones Públicas, esta Sala Constitucional ha sido clara en señalar que el otorgamiento de facilidades sindicales tiene límites consustanciales (ver Sentencia N° 2006-07966). Efectivamente, los lineamientos que se deben tener en cuenta para el otorgamiento de los permisos sindicales en el sector público deben guardar un adecuado equilibrio entre el derecho de asociación sindical y el ejercicio de la función pública que protege y sirve a los intereses de la colectividad; por lo que el permiso

sindical debe ser concertado y razonado, de tal manera que la organización sindical disponga del tiempo necesario para la realización de la correspondiente actividad sindical, sin que se afecte la debida y eficaz prestación del servicio público (ver resolución N° 2006-06729). Ahora bien, entre las facilidades sindicales podemos enumerar las “licencias sindicales”, que tienen igual sustento en instrumentos internacionales incorporados a nuestro derecho interno (artículos 7 y 48 constitucionales), tales como el Convenio N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante Ley N° 5968 del 9 de noviembre de 1976, y en especial la Recomendación 143; esta última en su artículo 10 dispone: “1) *Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán disfrutar, sin pérdida de salario ni prestaciones u otras ventajas sociales, del tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa.* 2) *En ausencia de disposiciones adecuadas, podrá exigirse al representante de los trabajadores la obtención de un permiso de su supervisor inmediato o de otro representante apropiado de la dirección nombrado a estos efectos antes de tomar tiempo libre durante las horas de trabajo, no debiendo ser negado dicho permiso sino por motivo justo.* 3) *Podrán fijarse límites razonables al tiempo libre que se conceda a los representantes de los trabajadores en virtud de lo dispuesto en el subpárrafo 1) anterior*”. Cabe recordar que mediante resolución N° 2002-05245, la Sala Constitucional ha reconocido la vigencia de las reglas contenidas en los instrumentos de carácter declarativo (recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo), no sujetos al procedimiento para la suscripción y aprobación de los tratados internacionales. Así concebida, la “licencia sindical” se puede conceptuar como aquel permiso remunerado (ver resolución N° 2003-00941) establecido por la ley, reglamentos -caso de los aquí impugnados- o pactado en un convenio colectivo, concedido por el empleador a favor de los dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados, para el desarrollo de la actividad sindical, con exoneración del deber de laborar. Su otorgamiento dependerá de las condiciones especiales de cada centro de trabajo y deberán ser analizadas en cada caso particular por los representantes patronales que puedan concederlas. Y en ese sentido, esta Sala ha estimado que si bien se tiene derecho a un tiempo determinado para ejercer las tareas correspondientes a la representación sindical, lo cierto es que no se trata de un derecho absoluto e irrestricto (ver Sentencia N° 2006-002967), sino que está sujeto también a las posibilidades o condiciones de la empresa o institución para la que labora; lo que en el caso de las Administraciones Públicas implica que no puede afectarse el servicio público que se presta (ver resolución N° 2007-01145); lo cual conlleva también que no necesariamente que se le deba otorgar todo el tiempo que el Sindicato unilateralmente considere conveniente (ver resolución N° 2006-002967). Interesa señalar que con base en lo dispuesto por los Convenios y Recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, se ha considerado también que las Administraciones Públicas no pueden limitarse a negar el permiso para que se realicen tareas en representación de los trabajadores, cuando presuman una eventual afectación del servicio público. Según lo ha determinado esta Sala, deben tomarse las previsiones necesarias para que los representantes sindicales, por medio de las licencias sindicales, puedan ejercer efectivamente las actividades relacionadas sin obstaculización alguna. Así que en caso de considerar que con dichos permisos se podría eventualmente interferir en la correcta prestación del servicio público o afectar el funcionamiento institucional, deben tomarse las previsiones o medidas necesarias para realizar la sustitución, o bien, alternar el personal, para que el servicio público que brinda el servidor al que se concede la licencia, no se vea afectado ni obstaculizado por su ausencia (ver Sentencias N° 2002-01978, N° 2005-16581, N° 2006-17440, N° 2006-17439, N° 2006-17438 y N° 2006-06730). Manifiesta la Procuraduría que, en todo caso, se ha insistido en que los permisos sindicales no pueden ser negados sin motivo justo (ver Sentencias N° 2012-014194 y N° 018265-2014). Por lo hasta aquí expuesto, es claro que en el ámbito de las relaciones de empleo público, el reconocimiento del derecho de libertad sindical se debe realizar con las peculiaridades derivadas de una organización como es la Administración Pública, debiendo tenerse presente los fines que constitucionalmente inspiran la función pública y los principios que animan su organización, frente a los que se ejercerá la actividad sindical, sometida inexorablemente a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Y por tanto, en caso de que se den dentro de horas laborales, no deberían alterar de manera grave las actividades o la prestación de servicios por parte del empleador, pues la función y el servicio públicos no pueden ser objeto de subversión ni menoscabo. La Procuraduría considera entonces, a modo de enjuiciamiento constitucional, que la facilitación de espacios físicos, de un local y otras facilidades tecnológicas enunciadas en el artículo 9, del Convenio Colectivo impugnado, lejos de constituir una ligereza -como acusan los accionantes-, constituye más bien una facilidad patronal válida en el contexto internacional apuntado para facilitar, promover y favorecer la actividad gremial-sindical. Refiere que, incluso, esta Sala ha reconocido que el uso de herramientas tecnológicas resulta hoy en día indispensable para el desempeño rápido y eficaz de la acción sindical y que cualquier limitación injustificada en el uso de esas tecnologías por parte

de la entidad patronal violenta de manera directa los derechos sindicales (ver Sentencias N° 2008-016871 y N° 2009-008550). Y en todo caso, lo cierto es que nada enerva la posibilidad de que el Instituto Nacional de las Mujeres reglamente el uso de tales bienes para que su utilización por parte del sindicato no afecte la adecuada y eficiente prestación del servicio público. Algo similar ocurre con los permisos y licencias sindicales remuneradas contenidas en los artículos 11, 12, 13 y 14, del Convenio Colectivo impugnado, a favor de los dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados para el desarrollo de la actividad sindical, los cuales, con base en la potestad de ordenación y dirección patronal, están claramente limitados al tiempo necesario para la realización de la correspondiente actividad sindical, y condicionados no solo a la compatibilidad de horario, sino también a un número máximo de trabajadores que pueden recibirlos al mismo tiempo por año, con lo cual se garantiza la no afectación del servicio público (ver Sentencia N° 2006-06730). Por todo lo cual, esa Procuraduría -órgano asesor imparcial de la Sala- estima la improcedencia de la presente acción con respecto a los artículos 9, 11, 12, 13 y 14, de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre la Asociación Nacional de Empleados Públicos y el Instituto Nacional de las Mujeres, porque todas esas facilidades brindadas por la entidad patronal a favor de los dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados, lejos de ser irrazonables o desproporcionadas por excesivos -los accionantes no aportan prueba alguna al respecto-, constituyen más bien, en el contexto internacional apuntado, una actuación proactiva de la Administración Pública empleadora hacia la ampliación de la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación que propugnan los Convenios N° 87, N° 98 y N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo (ver Sentencias N° 2006-17438 y N° 2006-17439), en pro de facilitar, promover y favorecer la actividad gremial-sindical en el Instituto Nacional de las Mujeres. Y por tanto, no se considera que con ellas se esté haciendo un uso abusivo de fondos públicos, por lo que, en consideración de la Procuraduría, debe desestimarse la acción en cuanto este extremo. Por otro lado, en cuanto al tema de la formación profesional y becas a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres, contenido en el artículo 28, inciso a), del Convenio Colectivo impugnado, la Procuraduría indica que el clausulado convencional, al respecto, dispone lo siguiente: “*ARTICULO 28. El INAMU garantizará el derecho de todas las personas trabajadoras a la capacitación y formación, mediante cursos, pasantías, seminarios, y asignación de becas y otros que se promuevan, para lo cual: a) Asegurará el contenido presupuestario, designando cada año un 0.5% del presupuesto ordinario del INAMU para capacitación y becas*”. La Procuraduría afirma que como desarrollo normativo de esta cláusula convencional y de lo previsto en el Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto Nacional de las Mujeres, según lo cual, las personas funcionarias de ese instituto tendrán posibilidad de acceso a becas y otras facilidades para su desarrollo profesional (artículo 53), se encuentra vigente un Reglamento de becas y otras facilidades para el desarrollo del recurso humano del Instituto Nacional de las Mujeres, aprobado por acuerdo N° 2, de la sesión ordinaria N° 11, celebrada el día 25 de abril de 2012, publicado en La Gaceta N° 121 de 22 de junio de 2012, que regula pormenorizadamente la forma en que operará el otorgamiento de capacitaciones y becas en el Instituto Nacional de las Mujeres, así como los mecanismos de control interno necesarios para asegurar el uso correcto de los recursos públicos que se invierten en la materia. Afirma que, en ese contexto, contrario a lo que acusan los accionantes, la Procuraduría estima que la cláusula 28, inciso a), del Convenio Colectivo de Trabajo impugnado, referida a la formación profesional de los trabajadores y becas para estudios, no es inconstitucional, pues permite que se cumpla en mejor forma con lo dispuesto en el artículo 67, de la Constitución Política, en tanto favorece la preparación técnica y cultural de los trabajadores, y al mismo tiempo cumple con lo ordenado genéricamente en el numeral 50, de la Carta Política, ya que indirectamente se constituye en un mecanismo de redistribución de la riqueza y movilidad social. Asimismo, la mejor preparación de sus trabajadores redundará en una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que brindan los funcionarios del Instituto Nacional de las Mujeres a sus usuarios, con lo que en última instancia se beneficia toda la colectividad (ver Sentencia N° 2007-01144). Todas estas razones llevan a estimar que la norma en cuestión, en cuanto se refiere a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres, no es discriminatoria, ni puede afirmarse que imponga a cargo de fondos públicos una exacción indebida o irregular, sino que por el contrario, se trata de disposiciones idóneas para el cumplimiento de deberes estatales y patronales para con los trabajadores de dicha institución pública. Así las cosas, en cuanto a este extremo, la Procuraduría considera que la acción debe también ser desestimada. De otra parte, en relación con el reconocimiento de tiempo laborado en instituciones internacionales especializadas en género para determinar número de vacaciones a que se tiene derecho, tema regulado en el artículo 32, del Convenio Colectivo impugnado, la Procuraduría sostiene que el clausulado convencional impugnado, al respecto, dispone lo siguiente: “*ARTICULO 32. El INAMU reconocerá a las personas trabajadoras que hayan laborado en otras instituciones del Sector Público,*

*Instituciones Internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o de Naciones Unidas, especializadas en género, en forma interina o en propiedad, o por servicios profesionales, los años servidos para determinar el número de días de vacaciones a que se tienen derecho*". Partiendo de que las organizaciones internacionales, como sujetos de Derecho Internacional, que cuentan con existencia y personalidad jurídica propia y distinta de los Estados que las conforman -lo que les permite constituirse en sujetos de derecho claramente diferenciados-, no están de ningún modo comprendidos bajo el concepto de Administración Pública, y que las licencias interrumpen, pero no terminan el vínculo jurídico de empleo con la Administración, nuestra legislación nacional limita excepcionalmente el reconocimiento de los servicios prestados en dichas organizaciones a los supuestos de "permisos sin goce de salario para realizar estudios en organismos internacionales de los cuales Costa Rica sea miembro y las licencias para adiestramiento o estudios relativos a la función propia que desempeña el funcionario o en una disciplina afín, en la cual regresara a trabajar por comprobada necesidad nacional" (ver artículo 12, inciso c, de la Ley N° 2166, denominada Ley de Salarios de la Administración Pública, por demás aplicable al Instituto Nacional de las Mujeres); supuestos específicos en los que la legislación nacional prevé que pueden contabilizarse, a efectos de antigüedad, dichos servicios. A contrario sensu, si un funcionario se encuentra en una situación no contemplada categóricamente en los casos establecidos por dicha norma, no procedería tomar en cuenta para la acumulación referida, el tiempo interrumpido en la prestación de sus servicios, por causas diferentes a las establecidas legalmente; no sin antes, quebrantar la Administración Pública el principio de legalidad que rige toda su actuación y la de sus funcionarios, según lo ordena el artículo 11, de la Carta Política y 11, de la Ley General de la Administración Pública. Entonces, más allá de las argumentaciones de los accionantes, la Procuraduría estima que no sería jurídicamente factible reconocer el tiempo laborado en organismos internacionales bajo la modalidad de servicios especiales o profesionales, a los efectos de calcular el número de días de vacaciones como lo hace la cláusula convencional 32 acusada. Por lo que resulta jurídica y técnicamente irrazonable, desde la perspectiva constitucional, dicha norma convencional; máxime que por medio de ella se dispone el reconocimiento de más días de vacaciones a ciertos empleados del Instituto Nacional de las Mujeres, que como tiempo libre anual remunerado, conlleva disposición innegable de fondos públicos, sin que ello, desde una debida orientación teleológica propia de las organizaciones administrativas del Sector Público, reporte una mejora en el servicio público, sino que simplemente busca beneficiar la situación particular de esos empleados; lo cual es inadmisiblemente censurable. Manifiesta que la propia Sala, ante el reconocimiento de una licencia vacacional adicional en el caso de los empleados del Ministerio de Hacienda, concluyó que ello no puede darse sin una norma "legal" habilitante, pues al implicar una erogación o un gasto público, "(...) porque se cancela un salario o parte de él a un funcionario que no está prestando el servicio y que de no ser sustituido, se afectará el servicio público" (ver Sentencia N° 2012-003267), dicho beneficio laboral debe estar establecido en una ley o al menos autorizado mediante una ley. En cuanto a este artículo 32 convencional, podría estimarse la improcedencia de la acción, pero por las razones señaladas. Refiere que en cuanto al tema de las licencias con goce de salario (regulado en el artículo 34, del Convenio Colectivo de trabajo impugnado), el clausulado convencional impugnado, al respecto, dispone lo siguiente: "ARTICULO 34.- El INAMU concederá licencia con goce de salario en los siguientes casos: a) Siete días hábiles por matrimonio o unión de hecho debidamente comprobada de conformidad con las normas del Código de Familia o la Jurisprudencia. b) Siete días hábiles por el fallecimiento del cónyuge o compañera(o) en los términos del artículo anterior, o hija, hijo, sus padres y hermanas, hermanas, abuelas o abuelos. c) Tres días con motivo de presentación de tesis para optar por grado académico de bachiller universitario o superior. d) Medio día para efectuar diligencias personales debidamente justificadas y en los casos en que el servicio que se necesita coincide solamente con el horario del trabajo de la institución. Estas licencias no podrán exceder de seis en cada año calendario, ni disfrutarse en forma consecutiva, ni agregarse a períodos inmediatamente anteriores o posteriores de vacaciones, asuetos y feriados. e) En caso de fenómenos naturales o incendio de consecuencias graves que afecte la vivienda de la persona funcionaria, cinco días hábiles, prorrogables por un lapso igual dependiendo de la situación y a criterio de la jefatura inmediata. f) Por muerte de cualquier otro pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad un día natural para asistir al sepelio. g) Contarán con el permiso respectivo las personas funcionarias que tengan que realizar o participar en trámites judiciales. Así mismo, en atención a la necesidad de hacer compatible el trabajo con la existencia de la doble jornada derivada de la atención del trabajo reproductivo, también se concederá licencia con goce de salario en los siguientes casos: h) Diez días hábiles al funcionario padre, con motivo del nacimiento o adopción de hijas o hijos, siempre que sean hijas o hijos reconocidos.

i) Cinco días hábiles en caso de enfermedad grave de los parientes citados en el inciso b) de este artículo, para lo cual deberá aprobar el respectivo dictamen médico. El permiso registrará desde el momento que se requiera y por un máximo de dos veces al año. Para estos efectos debe demostrarse por medio de documento idóneo la responsabilidad sobre el cuidado de la persona. j) Hasta un día como máximo para la madre o el padre que deba llevar a su hija o hijo menor de edad, o con discapacidad a cumplir con una cita médica, previa autorización de la jefatura inmediata. k) El tiempo prudencial para realizar los trámites de matrícula de la persona funcionaria o de sus hijas e hijos menores en centros educativos, previa autorización de la jefatura inmediata. l) Dos días hábiles como máximo cada dos años, a la persona trabajadora que cambie de domicilio. m) Las personas trabajadoras podrán acogerse a la Ley N° 7756, publicada en La Gaceta N° 56 del 20 de marzo de 1998, "Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal" cumpliendo con el procedimiento establecido. n) Licencia por una jornada completa con goce de salario el día de su cumpleaños. Dicho beneficio se dará a solicitud de la persona trabajadora, previa autorización de la jefatura inmediata y siempre y cuando esa fecha coincida con día hábil de labores. Dicha licencia podrá ser trasladada de día en la misma semana". Véase que los incisos a), b), f) y h), impugnados del artículo 34, de la Convención Colectiva, otorgan licencias con goce de salario al trabajador en caso de nacimiento de hijos y por fallecimiento de sus parientes cercanos. Y si bien los accionantes acusan que dichas normas son discriminatorias, pues resultan desproporcionadas con relación a las otorgadas al resto de los trabajadores, la Procuraduría estima que no llevan razón. Véase que en el Sector Público esa es una regla interna que impera, por ejemplo: artículos 33, del Estatuto de Servicio Civil y 37, de su Reglamento. De modo que no solo los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres tienen derecho a este tipo de licencias, y por tanto, no pueden ser consideradas discriminatorias. Además, la propia Sala ha estimado que dichas licencias y otras como las allí reguladas, son permisos excepcionales, pues se fundamentan obviamente en circunstancias especiales, y que tratan de resguardar aspectos vivenciales esenciales en la familia como núcleo esencial de la sociedad (artículos 51 y 52 constitucionales); lo cual justifica el otorgamiento de licencias a los trabajadores por el nacimiento de sus hijos y por la muerte de parientes más cercanos, siendo esencial en este último caso de especial relevancia que el trabajador pueda pasar su período de duelo y reintegrarse en condiciones aceptables al trabajo para que se garantice la adecuada prestación del servicio público. De igual modo, tampoco resultan desproporcionadas, pues el número de días otorgados por dichas licencias no es excesivo, están contempladas para la mayoría de los funcionarios públicos -según se dijo-, y sin lugar a dudas, desarrollan el principio de la protección especial del Estado a la familia (ver Sentencia N° 2006-17438). Por otro lado, en cuanto a las licencias remuneradas por enfermedad grave de parientes (cónyuge o compañero, hijos, padres y hermanos, abuelos), acompañamiento de hijos menores o con discapacidad a citas médicas (incisos i) y j), del artículo 34 impugnado), se debe advertir que a partir del dictamen N° C-166-2006, de 26 de abril de 2006, razonadamente esa Procuraduría General en ejercicio de función consultiva vinculante, concluyó que en aplicación del derecho fundamental innominado a la conciliación de la vida laboral o profesional y de la vida familiar, así como del principio del Interés Superior del Niño, aun con la insuficiencia normativa imperante al efecto, la concesión de permisos laborales retribuidos, mediante actos singulares y concretos, para que los servidores y empleados públicos (hombres y mujeres) puedan acompañar a sus hijos menores de edad o discapacitados a consulta médica durante la jornada laboral, en los casos en que las circunstancias les impidan hacerlo al margen de esta, es jurídicamente plausible, válida y legítima, no solo porque la misma se desarrolla en un claro y legítimo ámbito de discrecionalidad administrativa, sino especialmente por estar adecuada a la evolución de la realidad social y jurídica imperante, y por ser conforme con el derecho de la Constitución y con el Derecho Internacional. Indica que por medio del dictamen N° C-063-2016 de 1 de abril de 2016, en aplicación del principio *ubi adem ratio, idem jus* (a igual razón, igual derecho), por analogía vinculante, se estima que nada obsta a que las conclusiones del dictamen N° C-166-2006, se hagan extensivas a otros miembros integrantes del grupo familiar (padres o a familiares adultos mayores dependientes bajo su cuidado), pues entre ambos supuestos existen suficientes elementos comunes como para considerar que los hechos enjuiciados son jurídicamente iguales y que, por tanto, merecen y ameritan consecuencias jurídicas iguales. Tal y como esa Procuraduría lo reconoció en el citado dictamen N° C-166-2006: "Las responsabilidades familiares y domésticas se han atribuido tradicionalmente, de forma exclusiva, a las mujeres, con lo cual se plantea el conflicto entre esa función y aquella otra que éstas quieren realizar fuera del hogar". Por ello, se afirmó: "mayoritariamente la mujer es la que tiene que dar seguimiento a las citas médicas y problemas de salud de los hijos y de todos los envejecientes, incluyendo sus padres, sus suegros, y otros familiares. Para atender esta responsabilidad se ve precisada e incluso injustamente obligada a usar los días de

*vacaciones que deberían estar destinados a su descanso de la fatiga laboral. De lo contrario, otro tipo de ausencia significa reducción del salario, y por ende, de su ingreso familiar. La situación se agrava para la mujer jefa de familia quien no cuenta con un cónyuge con quien compartir ésta y otras responsabilidades*". Es decir, la Procuraduría fue clara en advertir la necesidad de promover y garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (hombres y mujeres), y se propugnó en realidad por permisos y licencias claramente relacionadas con la maternidad, paternidad y el cuidado de la familia, de modo que la atención y el desarrollo de la vida familiar no sea un obstáculo para el desarrollo laboral o profesional. Véase que incluso, a través del dictamen N° C-258-2008 de 23 de julio de 2008, se hicieron extensibles las consideraciones jurídicas contenidas en el dictamen N° C-166-2006, a supuestos similares, pero siempre incardinados entre los deberes parentales, relativos a la educación de los hijos (permisos con goce de salario para atender retiro de boletas de calificaciones de los hijos y para asistir a reuniones escolares o matrículas). Situación que fue también, de algún modo sugerida en el dictamen N° C-164-2010 de 9 de agosto de 2010, ante la consulta puntual de poder otorgar o no permisos sin rebajo de salario cuando el funcionario debe acompañar a sus hijos menores de edad o a sus padres de edad avanzada a citas médicas, en hospitalizaciones o asumir las responsabilidades en el área de educación de los hijos. Y en el pronunciamiento N° OJ-078-2011 de 7 de noviembre de 2011, al referirse acerca del Convenio N° 156 sobre *"la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares"* y su Recomendación N° 165, adoptadas durante la 67ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, celebrada el 3 de junio de 1981 - aun no ratificados-, la Procuraduría fue clara y contundente en advertir que: *"el artículo 1 de este Convenio de la OIT define a los trabajadores con responsabilidades familiares, tanto a aquellos trabajadores (as) con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, como a los que tengan responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten de su cuidado o sostén, y en ambos casos cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella. Este sería el caso, por ejemplo, de personas que asumen el cuidado de familiares directos que se encuentran en la tercera edad o que padecen de alguna discapacidad o enfermedad terminal"*. Y por ello subrayó que: *"es sin duda importante la extensión que hace de la responsabilidad familiar, pues ésta no se limita sólo a los hijos, sino que comprende también, con bastante realismo, a otros familiares directos que puedan requerir cuidado o asistencia; lo que suele involucrar a un número significativo de personas en los países en desarrollo, en los que la escasez de instancias o establecimientos que den asistencia a personas en edad senil o inválidas o que requieran de algún tipo especial de atención, origina que sus familiares directos, sobre todo mujeres, deban asumir su cuidado"*. Y no puede obviarse que también la Procuraduría fue clara en advertir que conforme a lo dispuesto por el artículo 9, del citado Convenio 156, de la OIT, *"sus disposiciones podrán aplicarse por vía legislativa, convenios colectivos, reglamentos de empresa, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o mediante una combinación de tales medidas, o de cualquier otra forma apropiada que sea conforme a la práctica nacional y tenga en cuenta las condiciones nacionales"*; determinándose entonces un marco amplio y flexible para que los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo comience a diseñar políticas sociales en las que se incluya el tema y la problemática asociada a la situación económica, social y laboral de los trabajadores con responsabilidades familiares, con la finalidad de que esta materia se analice y se discuta sobre la base de las circunstancias o prácticas propias de esa realidad nacional y, en último término, se diseñen y se apliquen medidas específicas conforme a esa realidad, tendientes a concretizar efectivamente el derecho de estos trabajadores a participar en la vida económica y laboral con igualdad de oportunidades frente a los otros trabajadores o las demás personas que no tienen responsabilidades de carácter familiar. Por lo que expresamente se sugirió que, ante una eventual ratificación del Convenio 156, deberían incluirse propuestas de modificación a la legislación nacional, en temas como: *"b) Licencias o permisos con goce de salario en el caso de urgencias familiares, para acompañar familiares a cargo a citas médicas o bien para la atención de hijos o parientes enfermos (Véanse al respecto las resoluciones N° 2005-11262 de las 15:00 hrs. del 24 de agosto de 2005, 2006-005594 de las 15:09 hrs. del 26 de abril de 2006, 2006-012246 de las 15:24 hrs. del 22 de agosto de 2006, 2007-010306 de las 14:10 hrs. del 20 de julio de 2007, 2008013422 de las 09:29 hrs. del 2 de setiembre de 2008 y 2011005015 de las 10:44 hrs. del 15 de abril de 2011, Sala Constitucional), así como la determinación de que el cumplimiento de responsabilidades familiares, debidamente acreditadas, constituye una justificación válida de ausentismo y llegadas tardías"*. Esta aplicación analógica extensiva y vinculante aquí sugerida de las consideraciones jurídicas del dictamen N° C-166-2006, a supuestos similares que involucran ya no solo responsabilidades

hacia los hijos a cargo, sino también a responsabilidades respecto de otros miembros de la familia directa, como sería el caso de padres o personas de la tercera edad o que padecen de alguna discapacidad o enfermedad terminal, ha sido correctamente entendida y desarrollada en nuestro medio por varias Administraciones Públicas, entre ellas en el Ministerio de Educación Pública, que en el artículo 39, de su Convención Colectiva regula el permiso para asistir a consulta o cita médica, que por circular N° DRH-2731-2015-DIR de 5 de mayo de 2015, de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, se ha hecho extensivo para acompañar a sus hijos menores de edad o mayores con discapacidad, a los padres adultos mayores. Y de igual manera, el Ministerio de Cultura, por medio del Reglamento Autónomo de Servicio del Museo Nacional de Costa Rica, Decreto Ejecutivo N° 35739 de 14 de diciembre de 2009, que en sus artículos 61, inciso N), y 71, inciso B), regulan permisos remunerados para asistir a las citas médicas propias de los servidores, así como a las de sus hijos menores de edad o discapacitados y las de los adultos mayores dependientes. Alternativa que la propia Sala Constitucional ha sugerido recientemente en su resolución N° 2015-001783 de las 11:37 horas del 6 de febrero de 2015. Efectivamente, interesa mencionar que recientemente esta Sala Constitucional, en su resolución N° 2015-001783, se refirió a un amparo tramitado por una servidora pública del Consejo Nacional de Vialidad, a quien se le estaba obligando a tomar vacaciones para acompañar a su madre -adulto mayor, con enfermedad psiquiátrica bipolar y bajo su cuidado- a controles médicos, pues no le otorgarían permisos remunerados para tal fin. Y a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del artículo 51 constitucional, que otorgan especial protección tanto a la familia, como al anciano o al enfermo desvalido, concluyó que el Estado debe favorecer las iniciativas de conciliación de la vida laboral y personal, como una estrategia dedicada a mejorar la capacidad de las familias para prestar el debido cuidado al adulto mayor que no se puede valer por sí mismo. Y si bien, frente a la omisión estatal en establecer tales políticas e iniciativas, reconoce como necesaria una reglamentación específica al respecto, lo cierto es que reconoce un amplio margen de discrecionalidad administrativa a fin de valorar los casos particulares, a fin de determinar si por su especialidad o excepcionalidad, califican o no para obtener algún tipo de permiso temporal especial para la atención de personas adultas mayores que no pueden cuidarse por sí mismas, siempre que existan estudios técnicos que así lo justifiquen (ver en sentido similar, la resolución N° 2016-014277). Véase que esa ha sido la posición que este Tribunal Constitucional ha asumido en asuntos similares -permisos parentales para acompañar hijos a citas- en los que ha censurado la negativa administrativa en conceder este tipo de licencias o permisos parentales, alegando la inexistencia de normas habilitantes; ordenándose que, más allá de lo que las normas infraconstitucionales establezcan o permitan en estos casos, atendiendo al bloque de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, las Administraciones Públicas valoren de forma adecuada las solicitudes formuladas por sus servidores (ver resoluciones N° 2005-11262, N° 2006-012246, N° 2006-005594, N° 2007-010306, N° 2008-13422, N° 2009-06003, N° 2010-014770, N° 2011-05015, N° 2011-009467, N° 2012-001687, N° 2012-011704, N° 2014-012206, y N° 2015-002340, de la Sala Constitucional). De modo tal, que este Tribunal Constitucional ha favorecido el otorgamiento de este tipo de licencias con goce de salario. Muestras últimas de esa línea jurisprudencial son las Sentencias N° 2016-014034 y N° 2016-007266 (permiso con goce de salario a madre que requiere cuidar o atender menor enfermo) y N° 2016-011014 (permiso para madre a fin de acompañar menor fuera del país para tratamiento médico). Así que la Procuraduría no concibe ninguno de los vicios acusados por los accionantes respecto de las licencias parentales contenidas en los incisos i) y j), del artículo 34, de la Convención Colectiva impugnada. Por otro lado, en cuanto a la licencia retribuida por motivos de presentación de tesis para optar por grados académicos (inciso c, del artículo 34 impugnado), contrario a lo que estiman los accionantes, la Procuraduría considera que constitucionalmente es razonable pues permite que se cumpla en mejor forma con lo dispuesto en el artículo 67, de la Constitución Política, en tanto favorece la preparación técnica y cultural de los trabajadores. Sin obviar, que la mejor preparación académica de los trabajadores redundará en una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que brinda el Instituto Nacional de las Mujeres a sus usuarios, con lo que en última instancia se beneficia toda la colectividad (ver Sentencia N° 2007-01144, Sala Constitucional). Por lo que no puede afirmarse que tales licencias impongan a cargo de fondos públicos una exacción indebida o irregular, sino que, por el contrario, se trata de disposiciones idóneas para el cumplimiento de deberes estatales y patronales para con los trabajadores. Para el caso de la licencia retribuida para realizar o participar en trámites judiciales (inciso g, del artículo 34 impugnado), la Procuraduría considera que es consecuencia necesaria y razonable del derecho fundamental de tutela judicial (acceso a la justicia), así como derivación del deber ineludible de atender un determinado llamamiento de autoridad judicial, al que inexorablemente se está conminado. Y por tanto, no resulta inconstitucional. Por su parte, licencias por calamidad



doméstica o contingencias de fuerza (inciso e, del artículo 34 impugnado) y cambio de domicilio (inciso l, del mismo artículo), en el entendido de que son permisos excepcionales que se fundamentan obviamente en circunstancias especiales y que tratan de resguardar aspectos vivenciales esenciales del ser humano y su relación en la familia como núcleo esencial de la sociedad (artículos 51 y 52 constitucionales), reconocen la dignidad humana y aplican el principio de solidaridad, la Procuraduría las considera constitucionalmente razonables. La única licencia que al órgano asesor le parece irrazonable es la contenida en el inciso n), del artículo 34 impugnado, referida al otorgamiento de una jornada completa con goce de salario por el cumpleaños del funcionario, pudiendo su disfrute ser incluso trasladado en la misma semana. Véase que en realidad es lo que podríamos definir un beneficio sin contraprestación, por demás financiado con fondos públicos, que no está en realidad ligado a contraprestación alguna de los trabajadores, ni a la naturaleza especial o específica de sus funciones y desde una debida orientación teleológica propia de las organizaciones administrativas del Sector Público, no reporta mejora alguna en el servicio público, sino que simplemente busca beneficiar la situación particular de esos empleados; lo cual es inadmisibles y censurable, máxime que la gestión de fondos públicos debe sujetarse a los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad, lo que impone derrochar tales fondos de forma enteramente discrecional. De otra parte, en relación con el subsidio complementario patronal por enfermedad común, enfermedad profesional y accidente de trabajo, como mecanismo de ampliación o progresividad de la Seguridad Social y su articulación normativa por normas infralegales o concurrencia no conflictiva de normas jurídicas (contenido en el artículo 55 de la Convención Colectiva impugnada), el clausulado convencional impugnado, al respecto, dispone lo siguiente: *“ARTÍCULO 55.- El INAMU se compromete a suscribir convenios necesarios con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, con la finalidad de que los subsidios que estas instituciones deban pagar a funcionarios por concepto de incapacidades, sean girados al INAMU, de tal forma que los o las funcionarias del INAMU que se incapaciten reciban el 100% de su salario y no tengan que trasladarse a las instituciones aseguradoras a gestionar los pagos correspondientes. Las personas trabajadoras se comprometen a presentar la incapacidad, a más tardar al tercer día de incapacidad, con el fin de que la institución no realice pagos por adelantado”*. Según se reconoce en nuestro medio, los “subsidios” complementarios que las Administraciones Públicas, como entidad patronal, pagan al servidor incapacitado, se constituyen en un beneficio económico temporal complementario a las prestaciones económicas que como “mínimo legal” (ingresos básicos) se establecen para cubrir a los afiliados al Sistema de la Seguridad Social frente a las contingencias que menoscaban su salud y su capacidad económica, tanto para el caso de incapacidades por enfermedad común (artículos del 13 al 18 del Convenio 102 de la OIT, denominado *Convenio sobre la seguridad social -norma mínima-*, ratificado por Ley N° 4736 de 29 de marzo de 1971; Convenio 130 de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad –no ratificado-; 79 del Código de Trabajo y Reglamento al Seguro de Salud que administra la Caja), como por enfermedad profesional o accidente de trabajo (Convenio 121 de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales –no ratificado-; artículos del 31 al 38 del Convenio 102 de la OIT op.cit., 218, 223, 235 y 236 del Código de Trabajo), pues tienen como propósito completar la pérdida del ingreso que se sufre mientras dure la contingencia (estado de incapacidad); lo que permite a la persona recibir, durante el tiempo que se prolongue su incapacidad, y *por concepto de subsidio - no como salario-*, un monto igual a la totalidad de su salario, sin que se vea perjudicado en sus ingresos propios y familiares debido a la enfermedad que padece, con lo cual, obviamente se amplían los alcances del régimen de la Seguridad Social y de los seguros de enfermedad y riesgos de trabajo propiamente. La “complementación” aludida que conlleva el reconocimiento del citado subsidio patronal, con respecto a normas jurídicas de contenido “mínimo”, dejan entrever una específica articulación o interrelación de complementariedad de normas de distinto grado de imperatividad o de rigor normativo. De modo tal que podríamos afirmar que las normas jurídicas que regulan en nuestro medio las prestaciones económicas de la Seguridad Social, relativas a las contingencias de enfermedad común, enfermedad profesional y accidentes del trabajo, no gozan de una imperatividad absoluta, sino relativa, pues solo consagran un principio o criterio mínimo, y por ello, mediante normas de menor rango jerárquico, toleran avances a favor del trabajador que permitan la realización más plena del objetivo perseguido por la propia norma. Son entonces “normas mínimas” en cuya aplicación ha de respetarse tanto el mínimo prescrito, como la mejora introducida por otra fuente normativa; prevaleciendo lo regulado en esta última en cuanto la mejora progresiva adoptada. Véase que incluso en nuestro medio se ha permitido el reconocimiento y regulación normativa de este tipo de subsidio complementario patronal por enfermedad común, enfermedad profesional o accidente de trabajo, por medio de normas

reglamentarias (caso del artículo 34, del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, artículo 47, del Reglamento Autónomo de Servicio de la Asamblea Legislativa, artículo 57, del Estatuto de Trabajo de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos) u otros cuerpos normativos específicos, como convenciones colectivas (artículo 12, de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de San Mateo). La Procuraduría considera entonces que lo previsto por el artículo 55, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, lo que prevé es un subsidio patronal complementario que carece de naturaleza salarial. Así entendida la articulación normativa aludida, no podríamos afirmar, que en materia del subsidio complementario patronal por enfermedad común, enfermedad profesional o accidente de trabajo, las Administraciones Públicas estén impedidas de no admitir otra regulación que la contenida en las leyes aplicables. Al contrario, mediante desarrollos normativos de menor rango jerárquico, no solo pueden lícitamente desvincularse de aquellas normas de innegable contenido mínimo, pudiendo incluso disponer una mejora cuantitativa de las prestaciones económicas derivadas de las contingencias de la Seguridad Social aludidas. No obstante, en el tanto esta regulación complementaria supone la erogación de recursos públicos, con base en una norma jurídica previa (artículos 5 y 107, de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), toda decisión que se adopta al respecto deberá sustentarse en criterios de eficacia, eficiencia, razonabilidad y proporcionalidad, sin obviar la necesaria cobertura o disponibilidad presupuestaria suficiente al efecto. En ese sentido, no se puede admitir la tesis de los accionantes en el sentido de que tal beneficio constituya un privilegio desproporcionado carente de justificación razonable. Véase que en el precedente constitucional contenido en la Sentencia N° 2006-007261, la Sala avaló este tipo de medida de solidaridad frente al trabajador y su familia, para que además de la enfermedad -que usualmente genera gastos adicionales-, no se disminuya el ingreso familiar durante la incapacidad. Lo único que nos preocupa es que a nivel convencional no se establece una limitación temporal de ese subsidio patronal complementario, que en la mayoría de los casos regulados en nuestro medio, se supedita a un año como máximo (artículo 34, del Reglamento del Estatuto de Servicio, por ejemplo, que lo supedita a un máximo de doce meses); pero esa sola circunstancia, a juicio de la Procuraduría, no lo convierte en irrazonable o desproporcionado, pues ello podría incluso regularse por medio de los convenios que se suscriban con los entes aseguradores. Con base en lo expuesto, la Procuraduría concluye que salvo los artículos 32 y 34, inciso n), de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre la Asociación Nacional de Empleados Públicos y el Instituto Nacional de las Mujeres, el resto de la normativa convencional cuestionada no presenta vicios de constitucionalidad, por lo que la acción debiera de acogerse solo parcialmente y respecto de esas dos normas aludidas en específico.

6.- Por escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 13:30 horas del 24 de marzo de 2017, la Asociación Nacional de Empleados Públicos rindió su informe. Señala que en las sentencias en que se han revisado cláusulas de convenciones colectivas basados en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, esta Sala ha optado hasta el momento por acoger la respectiva acción fundamentándose en que dichos principios son materia propia de la jurisdicción constitucional. Refiere que los derechos fundamentales que emanan de la libertad sindical, la cual está constitucional e internacionalmente protegida, como lo es el derecho de negociar convenciones colectivas, se ve limitado por mecanismos externos que diluyen las posibilidades de negociación y, por ende, el goce pleno del derecho. Indica que los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el de equilibrio presupuestario, se encuentran presentes en la negociación colectiva, pues debe tomarse en cuenta que no solo hay voluntad negociadora desde el lado sindical, sino de la Administración misma, la cual por su vinculación al régimen de Derecho Público, está sometida al principio de legalidad, por lo que no puede negociar términos que se alejen de los principios mencionados. Señala que la desviación de actuar administrativo en la negociación colectiva que se encuentre sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, representaría un vicio de legalidad del mismo, para lo cual la Constitución establece la jurisdicción contenciosa administrativa. Afirma que si la actuación administrativa a la hora de negociar la convención colectiva rebasó los límites que el ordenamiento jurídico le impone, la vía correspondiente para conocerlo es la legalidad ordinaria. Sostiene que el derecho a suscribir convenciones colectivas por parte de las agrupaciones de trabajadores, le confiere fuerza de ley al acuerdo que se establece entre las partes, y existen una serie de controles legales que le rigen, por ejemplo, lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 57, del Código de Trabajo. Explica que, de esta forma, se incluye una forma de control en que, previo al nacimiento de sus efectos, el Ministerio de Trabajo, por medio de sus órganos debe revisar la legalidad de la misma. Alega que lo mismo ocurre con el medio de denuncia que se encuentra regulado en el inciso e), del artículo 58, del Código de Trabajo. Aduce que la Administración, como parte, si así lo desea, puede denunciar la convención colectiva al finalizar los periodos en que está vigente, y si considera que los beneficios u obligaciones contenidas son

excesivos, puede accionar en su contra o renegociar condiciones más favorables. Menciona que el derecho a la negociación colectiva es un derecho que se está viendo cada vez más limitado por injerencias externas. Expresa que si bien los accionantes no establecen la acción de inconstitucionalidad en su condición de Diputados, sino como administrados, los mismos no demuestran tener ningún interés individual como usuarios del Instituto Nacional de las Mujeres. Aclara que el argumento de razonabilidad y proporcionalidad en el manejo de los fondos públicos, que plantean los accionantes, realmente no es ese, ya que lo que buscan es la disminución, limitación y precarización de las condiciones laborales de cualquier trabajador. Manifiesta que la parte accionante no aporta ningún documento o estudio técnico que determina o demuestre el desequilibrio financiero que argumenta. Refiere que desde el punto de vista objetivo, no existen razones ni argumentos suficientes por los cuales la acción deba ser conocida por la Sala, en tanto no existe el desequilibrio presupuestario que los accionantes alegan y, en todo caso, si existiera, no necesariamente debe achacarse a los derechos de la clase trabajadora. Indica que, efectivamente, los administrados tienen derecho a un uso adecuado de sus fondos públicos, y a que ellos se utilicen apegados a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Señala que si bien los actos de gobierno son susceptibles de control constitucional, es un deber de la Sala también la protección de los derechos fundamentales. Afirma que el derecho de negociar colectivamente y de mejorar sus condiciones de trabajo es un derecho protegido por la Constitución Política, así como por el Derecho Internacional al que Costa Rica se encuentra adscrita. Sostiene que al conocer la Sala este tipo de acciones y, como se ha hecho, declarar inconstitucionales algunas de sus cláusulas basada en los principios alegados, se están disminuyendo las posibilidades negociadoras de los trabajadores y patronos, para favorecer derechos prestacionales invocados por sujetos no legitimados, los cuales ya tienen suficientes mecanismos de protección. Estima que en lo que atañe a intereses difusos, los accionantes no están legitimados ni objetiva ni subjetivamente. Explica que la convención colectiva impugnada cumple con todos los requisitos legales y constitucionales para su validez, esto porque la autoridad administrativa le confirió a la convención colectiva la homologación correspondiente al no quebrantar el ordenamiento jurídico. Alega que, además, la Contraloría General de la República autorizó las partidas presupuestarias destinadas a satisfacer los compromisos definidos en la convención cuestionada, es por ello que se considera que dichas disposiciones cumplen con el principio de legalidad presupuestaria, lo cual desvirtúa que impliquen privilegios desmedidos de recursos públicos. Aduce que el criterio adoptado por la Sala que ha permitido en el pasado que se anulen cláusulas de otras convenciones colectivas, va en detrimento de los compromisos adquiridos por nuestro país a nivel internacional en materia de negociación colectiva, libertad sindical y mejoramiento de los derechos laborales de los trabajadores. Menciona que la Sala se ha atribuido las funciones de contralor presupuestario, sin contar con fundamentos técnicos que determinen la afectación financiera de las instituciones y convenciones sometidas a su escrutinio. Expresa que en relación con los artículos 9, 11, 13 y 14, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, sobre facilitar espacio físico para atención de afiliados al sindicato, licencias sindicales con goce de salario para afiliados y dirigentes sindicales, debe indicarse que es un intento de ataque al corazón mismo de la libertad sindical, toda vez que esta última no puede ser ejercida sin que el patrono brinde ciertas facilidades para la ejecución de la agenda de los grupos de trabajadores afiliados. Manifiesta que de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por el país, no se conciente que existan injerencias indebidas en el ejercicio de la libertad sindical, existiendo el derecho constitucional de organizar actividades, planificar acciones y organizar su administración. Refiere que las disposiciones contenidas en las convenciones colectivas pasan por una serie de controles previos a su homologación, desde el equilibrio presupuestario hasta la fiscalización del Ministerio de Trabajo, lo cual garantiza el cumplimiento de la legalidad en la negociación; además, existen controles a posteriori, como la posibilidad de denuncia y la jurisdicción contenciosa administrativa. Indica que con respecto a las licencias sindicales remuneradas y la facilidad de contar con un espacio para ejercer las actividades sindicales, es necesario conocer los artículos 9, 10 y 11, de la Recomendación N° 143, que fue ratificada por nuestro país. Señala que estas disposiciones nacen del Convenio N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo, concretamente su ordinal 2. Afirma que existe normativa suficiente que avala los permisos con goce salarial y destino de espacio físico dispuestos al ejercicio de la libertad sindical, lo que a *contrario sensu* se interpreta que las limitaciones que se pretendan realizar fuera del marco de la legalidad y el funcionamiento de la institución, responden a una injerencia indebida y violación de las libertades sindicales. Sostiene que los artículos 9, 11, 13 y 14, de la Convención Colectiva, en ningún momento establecen licencias excesivas o irracionales para el ejercicio de la misma, sino que corresponde al compromiso institucional, amparado en el derecho de la negociación colectiva, en cumplir lo que ya la normativa internacional ha dispuesto en sus diferentes convenios. Explica que el

otorgamiento de espacio físico para el ejercicio de la actividad sindical no excede lo dispuesto en estas normas, pues es una facilidad de sencillo cumplimiento, toda vez que el Instituto Nacional de las Mujeres cuenta con un edificio de oficinas centrales en San José y cinco sedes regionales en distintos puntos del país. Alega que tampoco se establece las dimensiones que debe tener el espacio otorgado, por lo que una simple oficina con teléfono y correo electrónico es lo que se requiere para realizar el cumplimiento. Aduce que la disposición del artículo 11, de la Convención Colectiva, es el corazón del ejercicio de la libertad sindical. Menciona que no puede entender cómo el accionante pretende que la libertad sindical se pueda ejercer sin que las personas afiliadas tengan el derecho de asistir a las asambleas generales y extraordinaria una vez por año a hacerse escuchar y decidir el futuro del sindicato, o bien, de participar de comisiones necesarias para el funcionamiento de la actividad sindical. Expresa que el pretender limitar o anular estas licencias es un retroceso no solo de los derechos laborales internacionalmente protegidos, sino del Estado de Derecho. Aclara que las disposiciones contenidas en el numeral 13, de la Convención Colectiva, no pueden nunca considerarse como irracionales, desproporcionadas ni atentar contra el equilibrio presupuestario. Refiere que los miembros de la Junta Directiva de la Seccional necesitan el espacio temporal para ejercer sus actividades, para lo cual dos horas semanales no corresponde a ningún abuso, por el contrario, muchas veces es insuficiente para atender todas las gestiones que se conocen en su seno. Indica que los accionantes acusan al permiso con goce salarial para la persona que se designa como Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos durante el término de su mandato, sin conocer al menos la magnitud de las labores que ello conlleva, la afiliación nacional que abarca la Asociación Nacional de Empleados Públicos y la responsabilidad que arrastra el puesto en cuestión. Señala que realización de lo plasmado en la normativa internacional citada no es posible sin este tipo de licencia, y la ausencia de una sola persona no puede considerarse que interrumpe el funcionamiento de toda una institución. Afirma que lo mismo aplica para el permiso semanal de la persona que sea nombrada como miembro de la Junta Directiva Nacional. Sostiene que tampoco resulta violatorio de ningún principio constitucional, la licencia otorgada para congresos o convenciones, en tanto la actualización en temas laborales, sindicales o de seguridad social es absolutamente necesaria para un funcionamiento efectivo del sindicalismo con proyección a futuro, del que no solo se beneficia el trabajador en cuestión, sino toda la institucionalidad. Explica que, de todas formas, la misma norma incluye un límite razonable de funcionarios y actividades, por lo que el derecho no se considera irrestricto, con el fin que no se afecte el funcionamiento normal de la institución. Alega que en relación con el numeral 12, de la Convención Colectiva, sobre permisos para asistir a cursos de capacitación sindical hasta por tres meses y máximo cinco funcionarios, se debe recordar el artículo 11, de la Recomendación N° 143, de la Organización Internacional del Trabajo. Aduce que los cursos de capacitación no pueden considerarse como una erogación desmedida. Menciona que el pretender reducir la educación, capacitación y actualización en temas propios del desarrollo de los derechos fundamentales, a un simple manejo irresponsable de los tiempos de trabajo, es desconocer la trascendencia de los derechos sociales. Expresa que la licencia sindical no es en sí un beneficio pecuniario, es la facilidad otorgada por la normativa internacional para hacer cumplir los propósitos de capacitación y actualización en materia sindical. Aclara que el otorgar el permiso sin goce salarial es un desincentivo para el ejercicio de la actividad sindical. Manifiesta que la misma norma impugnada establece límites razonables, dado que muchos de los cursos de capacitación se establecen por períodos extensos, siendo más bien desproporcionado establecer límites menores a tres meses, lo cual desalentaría cualquier intención de capacitación en materia sindical. Refiere que la formación en materia sindical sí es de beneficio para la Administración, en tanto la materia de relaciones laborales y derechos de los trabajadores es pieza fundamental en cualquier engranaje de empleo. Indica que, incluso, la legislación ordinaria ya concede dicho período con goce salarial, ello según el párrafo tercero del ordinal 33, del Estatuto de Servicio Civil. Señala que en relación con el artículo 28, de la Convención Colectiva, relacionado con el presupuesto asignado para capacitación y becas, ya esta Sala ha avalado en el pasado normativa similar en el sentido que la misma Administración se ve beneficiada al contar con personal capacitado para enfrentar las labores que se asignan. Afirma que la norma citada dice que se beneficia a todas las personas trabajadoras, lo cual supone un cumplimiento del principio de igualdad, en la medida que cualquier persona de la institución interesada en capacitarse, puede acceder al fondo establecido, para lo cual será la Administración la encargada de velar por el cumplimiento de lo establecido en la norma. Sostiene que la norma también dice de forma clara que será la promoción administrativa la que determine las necesidades institucionales en que se requiera capacitación. Explica que, en todo caso, el Instituto Nacional de las Mujeres es una institución que para el cumplimiento de sus fines requiere contar con equipos interdisciplinarios calificados, por lo que siempre existirán diferentes necesidades acordadas al momento dado. Alega

que es poco práctico pretender que la norma impugnada prevea con exactitud cuáles cursos, seminarios y demás se van a necesitar, e individualizar con nombre y apellidos los beneficiarios de la misma. Aduce que en cuanto al numeral 32, de la Convención Colectiva, relacionado con el reconocimiento del tiempo laborado en otras instituciones públicas y organismos internacionales con perspectiva de género para el cómputo de las vacaciones, los accionantes desconocen la tesis desarrollada por esta Sala y otras dependencias públicas, atinente al Estado como patrono único. Menciona que es cierto que la norma, además de considerar la relación de los trabajadores con las diferentes instituciones estatales para reconocer la antigüedad, también reconoce el trabajo realizado en organismos internacionales. Aclara que esta prerrogativa nace de la voluntad negociadora de los trabajadores y la institución, y no se considera que sea un abuso del presupuesto del Instituto Nacional de las Mujeres o que vulnere los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Manifiesta que el fin que persigue y que beneficia tanto al trabajador como al Instituto Nacional de las Mujeres, es el poder contar con personal calificado, experimentado y que conoce la perspectiva de género. Refiere que es un hecho notorio que los trabajadores que provienen de los organismos internacionales pueden aportar a la institución una experiencia amplia y única, de manera que es fundamental que el Instituto Nacional de las Mujeres se encuentre en capacidad de atraer con un beneficio razonable a este tipo de personal dentro de sus equipos de trabajo. Indica que el artículo 34, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n), de la Convención Colectiva, trata sobre las diferentes licencias con goce de salario, que incluye licencia por matrimonio, por nacimiento y adopción, fallecimiento de familiar, desastre natural, enfermedad grave, entre otros. Señala que esta Sala ya ha declarado constitucional muchos de ellos, pues incluso se encuentran algunos en la legislación nacional. Afirma que en relación con los incisos a) y b), el artículo 33, del Estatuto de Servicio Civil, establece una licencia similar, de manera que es falso que dicho derecho atente contra el principio de igualdad, razonabilidad y no discriminación, ya que los demás funcionarios del sector público no reciben erogaciones similares. Sostiene que si bien se establece un aumento mínimo (únicamente dos días de diferencia), esto ha nacido de la voluntad negociadora y no representa mayor diferencia para considerarse desproporcionado. Sostiene que con respecto al inciso b), no existe mayor diferencia en días que los estipulados en el inciso a); sin embargo, los accionantes mencionan que es irracional y desproporcionado el incluir a los abuelos por desconocer cómo es la relación con ellos. Explica que si bien la relación puede ser distante, también lo puede ser con los hijos, con los hermanos o con los padres, lo cual no se sabe, y por este desconocimiento no se puede eliminar el derecho de los trabajadores, cuya mayoría tendrán relaciones cercanas con sus familiares. Alega que en cuanto al inciso c), donde se otorgan tres días anteriores a la presentación de la tesis, ello es un término negociado con la Administración, que no solamente representa beneficio para el trabajador, al permitirle preparar de manera adecuada su presentación clave para obtener un título profesional, sino que en la medida que esto coadyuve al éxito académico del trabajador, le permite a la institución contar con nuevos profesionales. Aduce que la inversión institucional es mínima, en relación con el beneficio obtenido. Menciona que en relación con el inciso d), debe decirse que dentro del poder discrecional de la Administración, cada jefatura está facultada para otorgar licencia por fracciones para diligencias. Expresa que la convención colectiva viene a regular como normativa esa facultad, de hecho, le exige al trabajador que debe ser solo en casos en que sea necesaria la diligencia en horas laborales y con la presentación de la debida justificación. Aclara que una limitación de máximo tres días al año no es igual a ciento ochenta días al año con goce salarial, como se establecía en la norma anulada en la Sentencia N° 7730-2000, de esta Sala, por lo que la comparación no tiene asidero alguno. Manifiesta que en cuanto al inciso e), el siniestro es un evento que causa de forma irreversible una afectación patrimonial en el trabajador. Refiere que el pretender que a pesar de haber perdido todo, el funcionario se presente al día siguiente a trabajar, es irracional y desproporcionado. Indica que los accionantes ni siquiera fundamentan esta impugnación. Señala que con respecto al inciso f), el negociar un día para poder asistir a un funeral de un familiar hasta tercer grado de consanguinidad, no puede considerarse como desproporcionado. Afirma que, afortunadamente, la muerte de familiares cercanos no ocurre todos los días; sin embargo, cuando ocurre, si bien la cercanía puede no ser la misma que un familiar de primer y segundo grado, existe de igual forma una afectación en la esfera emocional del trabajador. Sostiene que el poder contar con un día para hacerles compañía a sus familiares cercanos y realizar su duelo es razonable y evita que la persona se presente a laborar en condiciones que comprometan su atención y productividad. Explica que en relación con el inciso g), la parte accionante no lo fundamentan; no obstante, esta es una disposición contenida incluso en la legislación ordinaria, por lo que no se debería conocer ni entrar en discusión. Alega que en cuanto al inciso h), debe recordarse el artículo 33, del Estatuto de Servicio Civil. Aduce que se trata de un asunto de responsabilidad familiar, del derecho tanto paternal de participar en la creación del vínculo,

como maternal de recibir asistencia en una situación de extrema vulnerabilidad, pero especialmente del derecho del menor, de poder formar los vínculos afectivos con sus progenitores (o adoptantes) y de recibir de ellos lo necesario para su desarrollo. Menciona que ya esta Sala se ha manifestado en relación con este tipo de permisos, extendiéndolo incluso a instituciones no vinculadas por el Estatuto de Servicio Civil, para lo cual ha atendido lo correspondiente al Interés Superior del Menor. Expresa que el Interés Superior del Menor priva sobre todos los principios alegados por la parte accionante, y es este el fundamento que faculta que se pueda otorgar la respectiva licencia. Aclara que en lo atinente al inciso i), debe recordarse el numeral 51, de la Constitución Política. Argumenta que el constituyente le encomendó al Estado la protección de los individuos descritos en la norma, ya que un enfermo grave no puede cuidarse por sí mismo, por lo que un familiar a cargo será el que deberá velar por su salud. Manifiesta que la disposición establece estas limitantes: la gravedad, la consanguinidad descrita en el inciso b), el comprobante de ser la persona a cargo del cuidado y una adicional, que no podrá extenderse por más de cinco días, dos veces al año. Refiere que se trata de una responsabilidad familiar, ante lo cual el Estado está obligado a facilitar. Indica que el mismo artículo 33, del Estatuto de Servicio Civil, faculta el permiso sin goce salarial hasta por dos años en caso de enfermedad comprobada de pariente, por lo que cinco días, dos veces al año, no constituye un quebranto a ninguno de los principios invocados, máxime que nace de la voluntad negociadora en que la Administración honra su compromiso constitucional con la familia. Señala que en cuanto al inciso j), debe nuevamente recordarse el ordinal 51, de la Constitución Política, en el sentido que es deber del Estado la protección del menor de edad, personas con discapacidad y adultos mayores. Asegura que existe innumerable normativa de derechos humanos que facultan a la Administración el otorgar este derecho, sin mencionar el número de días. Afirma que en relación con el inciso k), el conocer con anticipación, como lo propone el accionante, no cambia el hecho de que las matrículas de las escuelas y colegios se realizan normalmente en horas laborales, por lo que se debe acudir en ese tiempo. Sostiene que las mismas justificaciones de la protección del derecho a la salud de las personas menores de edad, debe aplicar para el cumplimiento del derecho a la educación, siendo responsabilidad de los padres y personas encargadas de menores de edad, acudir a las escuelas a realizar los trámites de matrícula. Explica que no se establece una cantidad de horas determinada por razones obvias, pues no es posible determinar con anterioridad el tiempo que toma realizar dichas diligencias, por lo que se establece como prudencial, en el entendido que, de demostrarse exceso, existen las vías disciplinarias correspondientes. Alega que en relación con el inciso l), el hecho que este derecho se determine para los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres, por motivos de suscripción de la convención colectiva, no representa un quebranto al principio de igualdad. Aduce que el derecho se adquiere mediante negociación, no se puede, con base en el artículo 33, de la Constitución Política, tratar como iguales personas en condiciones desiguales, tomando en cuenta trabajadores que no han utilizado este medio para mejorar sus condiciones laborales. Menciona que la aceptación de la desigualdad en las condiciones pactadas, haría desaparecer toda convención colectiva, si no se puede negociar ninguna condición mejor. Expresa que en el caso concreto, se negocia estos dos días para atender una necesidad urgente, y que conlleva una gran cantidad de esfuerzo físico y presupuestario. Aclara que con respecto al inciso n), este apartado se argumenta con los mismos motivos que el inciso anterior. Manifiesta que se ha justificado en la negociación un tema de motivación laboral. Refiere que el beneficio otorgado no representa un gasto excesivo para la institución, tomando en cuenta que es solamente un día al año y que, sin embargo, hace gran diferencia en la motivación del personal que conoce este derecho y lo ejerce. Indica que el contar con personal con altos niveles de motivación beneficia a la institución, la cual puede cuantificar en términos de productividad lo recibido a cambio. Señala que en lo concerniente al artículo 55, de la Convención Colectiva impugnada, este regula la obligación de suscribir convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Afirma que a nivel legal y reglamentario, ya existen otras instituciones, cuyos trabajadores reciben el 100% de subsidio en caso de enfermedad, lo cual no roza con la Constitución, en la medida en que, si bien no se realiza la prestación efectiva del servicio, no por ello disminuyen los gastos diarios de los trabajadores, y al verse disminuidas sus entradas mensuales pueden sufrir un perjuicio por una situación no imputable a ellos. Sostiene que, por mandato legal, el Poder Judicial recibe dicho beneficio, según el artículo 42, de su Ley Orgánica; además, el Reglamento del Tribunal Supremo de Elecciones, también establece ese beneficio en su artículo 38. Explica que esta última disposición incluso faculta el cobro patronal del subsidio para depositarlo a la parte trabajadora, argumento al que también se opone los accionantes, siendo más que justo que, con las facilidades digitales existentes, el patrono gestione el cobro y lo deposite al trabajador, que por su incapacidad podría no poder movilizarse a cobrarlo. Alega que estas no son las únicas instituciones que cuentan con dicho subsidio, que por vía legal,

reglamentaria o por negociación, se ha establecido este derecho, el cual no roza con la Constitución ni se podría considerar como desproporcionado. Aduce que lo que sí sería una infracción al principio de igualdad sería el eliminar esta disposición por provenir de la negociación colectiva, lo cual podría considerarse como discriminación sindical. Menciona que la Comisión de Expertos en la Aplicación de la Libertad Sindical ha realizado diversos informes que indican el abuso de la acción de inconstitucionalidad para limitar el derecho de negociación colectiva y la sumisión de la voluntad negociadora a criterios de razonabilidad y proporcionalidad como problemas identificados en nuestra institucionalidad. Solicita a la Sala que desestime la acción de inconstitucionalidad.

7.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 81, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fueron publicados en los números 054, 055 y 056, del Boletín Judicial, de los días 16, 17 y 20, todos del mes de marzo de 2017.

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 han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Salazar Alvarado**; y,  
**Considerando:**

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

**II.- Sobre la admisibilidad y legitimación de los accionantes en el caso concreto.** Los promoventes de este proceso de inconstitucionalidad manifiestan encontrarse legitimados para acudir a esta jurisdicción de conformidad con el supuesto establecido en el párrafo segundo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aducen la defensa de intereses difusos, pues en su consideración, las mujeres usuarias de los servicios del Instituto Nacional de las Mujeres están siendo afectadas en términos de la calidad y cantidad de servicios que reciben por causa de algunas erogaciones que, forzosamente, debe realizar ese instituto a favor de sus trabajadores. Explican que los artículos cuestionados vienen afectando el equilibrio presupuestario y, por ende, la estabilidad financiera de la institución, lo cual compromete la atención de los servicios públicos que se brindan. Este Tribunal considera que llevan razón los accionantes y, por ende, les asiste la legitimación para accionar ante esta jurisdicción. Como bien lo señala la Procuraduría, la acción es admisible por lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque en la materia objeto de análisis no existe una lesión individual y directa en cabeza de persona alguna, que permita afirmar la titularidad de un interés directo que dé entrada a la acción por vía incidental. Por el contrario, se trata de la afectación de intereses difusos atinentes al buen manejo de los fondos públicos, concretamente los recursos del Instituto Nacional de las Mujeres. La tutela de este tipo

de intereses atañe a la colectividad en su conjunto y, en consecuencia, al ser los accionantes una parte de esta colectividad, tienen una legitimación válida para presentar esta acción de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

Corolario de lo expuesto, la Sala estima que la parte accionante ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas convencionales aludidas, sin que para ello sea necesario contar con un asunto previo que le sirva de base a la acción. Por consiguiente, se admite la legitimación de los accionantes.

**III.- Otros aspectos de admisibilidad.** Estando claro que los actores cuentan con legitimación suficiente para promover esta demanda en los términos dichos, resta indicar que las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73, inciso a), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse de varios actos públicos de carácter general (cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres). 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 de la misma.

**IV.- Objeto de la impugnación.** Los accionantes consideran que los artículos 9, 11, 12, 13, 14 y 28, inciso a); 32 y 34, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n) y 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres, son contrarios a los artículos 11, 33, 59, 62, 63, 68, 191 y 192, de la Constitución Política, así como a los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, razonabilidad y proporcionalidad, equilibrio financiero y eficiencia administrativa, debido a que a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres se les reconoce una serie de derechos que a los demás funcionarios públicos no, por lo que se convierten en privilegios injustificados. Además, acusan que son derechos que implican una erogación excesiva que afecta el presupuesto de esa dependencia y, en consecuencia, la adecuada prestación del servicio público delegado a esa institución, así como el buen manejo de los fondos públicos.

Las disposiciones cuestionadas indican lo siguiente:

**"ARTÍCULO 9.-** El INAMU facilitará aquellos espacios físicos que posea, previo aviso de la Administración y siempre que no estén comprometidos, para que las personas afiliadas a ANEP puedan desarrollar sus actividades. El INAMU se obliga a facilitar un local adecuado para la Seccional de ANEP dentro de sus

instalaciones, con las facilidades básicas para la atención de las personas trabajadoras, sea en forma personal o telefónica”

**“ARTÍCULO 11.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a las personas trabajadoras afiliadas a la ANEP para que asistan a las Asambleas Generales anuales del Sindicato y de la Seccional del INAMU y a una Asamblea General Extraordinaria por año. Así mismo, otorgará permiso a las personas afiliadas sindicales para que participen en comisiones que se le deleguen siempre que haya incompatibilidad de horario”

**“ARTÍCULO 12.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a personas dirigentes y personas afiliadas a ANEP, para asistir a cursos de capacitación sindical dentro o fuera del país por el tiempo que dure el curso. El máximo de permisos no podrá exceder de cinco personas trabajadoras por año y por un máximo de tres meses por evento”

**“ARTÍCULO 13.-** El INAMU otorgará permiso con goce de salario a las personas dirigentes de ANEP, para asistir a sesiones ordinarias de la Junta Directiva Seccional una vez por semana y por un lapso de hasta dos horas, siempre que haya incompatibilidad de horario. Conforme lo establece el Convenio 135 y la Recomendación 143 de la OIT, ambas ratificadas por Costa Rica, cuando una trabajadora del INAMU resulte electa como Secretaria General de la ANEP, se le concederá licencia con goce de salario por todo el término de su mandato; en el caso de que la trabajadora opte por continuar en su empleo y no utilizar la licencia señalada, o cuando la trabajadora del INAMU sea electa en cualquier otro puesto de la Junta Directiva Nacional de ANEP, se le concederá un día de licencia con goce de salario, por semana, para que asista a las sesiones de la indicada Junta Directiva Nacional. Para tal efecto se deberá presentar una certificación expedida por ANEP, indicando el día o días en los que se realizarán las sesiones”

**“ARTÍCULO 14.-** El INAMU conviene en conceder permiso remunerado a aquellas personas trabajadoras que sean designadas por la Junta Directiva Nacional del sindicato para asistir a Congresos o Convenciones Nacionales o Internacionales, Laborales o de Seguridad Social patrocinados o convocados por la ANEP o por la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos, por el tiempo que duren los mismos. El máximo de permisos no podrá exceder de 5 personas trabajadoras por año y hasta un máximo de 5 actividades por año”

**“ARTÍCULO 28.** El INAMU garantizará el derecho de todas las personas trabajadoras a la capacitación y formación, mediante cursos, pasantías, seminarios, y asignación de becas y otros que se promuevan, para lo cual:

a) Asegurará el contenido presupuestario, designando cada año un 0.5% del presupuesto ordinario del INAMU para capacitación y becas”

**“ARTÍCULO 32.** El INAMU reconocerá a las personas trabajadoras que hayan laborado en otras instituciones del Sector Público, Instituciones Internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o de Naciones Unidas, especializadas en género, en forma interina o en propiedad, o por servicios profesionales, los años servidos para determinar el número de días de vacaciones a que se tienen derecho”

**“ARTÍCULO 34.-** El INAMU concederá licencia con goce de salario en los siguientes casos:

a) Siete días hábiles por matrimonio o unión de hecho debidamente comprobada de conformidad con las normas del Código de Familia o la Jurisprudencia.

b) Siete días hábiles por el fallecimiento del cónyuge o compañera(o) en los términos del artículo anterior, o hija, hijo, sus padres y hermanas, hermanos, abuelas o abuelos.

c) Tres días con motivo de presentación de tesis para optar por grado académico de bachiller universitario o superior.

d) Medio día para efectuar diligencias personales debidamente justificadas y en los casos en que el servicio que se necesita coincida solamente con el horario del trabajo de la institución. Estas licencias no podrán exceder de seis en cada año calendario, ni disfrutarse en forma consecutiva, ni agregarse a periodos inmediatamente anteriores o posteriores de vacaciones, asuetos y feriados.

e) En caso de fenómenos naturales o incendio de consecuencias graves que afecte la vivienda de la persona funcionaria, cinco días hábiles, prorrogables por un lapso igual dependiendo de la situación y a criterio de la jefatura inmediata.

f) Por muerte de cualquier otro pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad un día natural para asistir al sepelio.

g) Contarán con el permiso respectivo las personas funcionarias que tengan que realizar o participar en trámites judiciales.

Así mismo, en atención a la necesidad de hacer compatible el trabajo con la existencia de la doble jornada derivada de la atención del trabajo reproductivo, también se concederá licencia con goce de salario en los siguientes casos:

h) Diez días hábiles al funcionario padre, con motivo del nacimiento o adopción de hijas o hijos, siempre que sean hijas o hijos reconocidos.

i) Cinco días hábiles en caso de enfermedad grave de los parientes citados en el inciso b) de este artículo, para lo cual deberá aprobar el respectivo dictamen médico. El permiso regirá desde el momento que se requiera y por un máximo de dos veces al año. Para estos efectos debe demostrarse por medio de documento idóneo la responsabilidad sobre el cuidado de la persona.

j) Hasta un día como máximo para la madre o el padre que deba llevar a su hija o hijo menor de edad, o con discapacidad a cumplir con una cita médica, previa autorización de la jefatura inmediata.

k) El tiempo prudencial para realizar los trámites de matrícula de la persona funcionaria o de sus hijas e hijos menores en centros educativos, previa autorización de la jefatura inmediata.

l) Dos días hábiles como máximo cada dos años, a la persona trabajadora que cambie de domicilio.

(...)

n) Licencia por una jornada completa con goce de salario el día de su cumpleaños. Dicho beneficio se dará a solicitud de la persona trabajadora, previa autorización de la jefatura inmediata y siempre y cuando esa fecha coincida con día hábil de labores. Dicha licencia podrá ser trasladada de día en la misma semana”

**“ARTÍCULO 55.-** El INAMU se compromete a suscribir convenios necesarios con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, con la finalidad de que los subsidios que estas instituciones deban pagar a funcionarios por concepto de incapacidades, sean girados al INAMU, de tal forma que los o las funcionarias del INAMU que se incapaciten reciban el 100% de su salario y no tengan que trasladarse a las instituciones aseguradoras a gestionar los pagos correspondientes. Las personas trabajadoras se comprometen a presentar la incapacidad, a más tardar al tercer día de incapacidad, con el fin de que la institución no realice pagos por adelantado”.

**V.- De previo. Las Convenciones Colectivas de Trabajo frente al parámetro de constitucionalidad.** En Sentencia N° 2006-17441 de las 19:39 horas del 29 de noviembre de 2006, entre otras, este Tribunal Constitucional dispuso la necesidad de someter las Convenciones Colectivas de Trabajo (suscritas por una administración o empresa pública y sus trabajadores) al control de constitucionalidad que ejerce esta Sala: “(...) Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos”.

**VI.- Análisis del artículo 9, de la Convención Colectiva. Espacios físicos para el sindicato.** Los accionantes impugnan esta cláusula que obliga al INAMU a facilitar espacios físicos para que las personas afiliadas a la Asociación Nacional de Empleados Públicos puedan desarrollar sus actividades sindicales. La disposición señala que el Instituto Nacional de las Mujeres debe facilitar un local adecuado dentro de sus instalaciones, con las facilidades básicas para la atención de las personas trabajadoras, sea en forma personal o telefónica. La parte accionante denuncia que con los recursos públicos creados para velar por la protección de la mujer, se está concediendo un beneficio de carácter gremial que no está dirigido a cumplir con la misión del Instituto Nacional de las Mujeres. Acusan que este privilegio se traduce no solo en espacio físico sino en personal, el cual fue contratado para la realización de funciones relativas al Instituto Nacional de las Mujeres. Por su parte, la Procuraduría considera que la facilitación de espacios físicos, de un local y otras facilidades tecnológicas, lejos de constituir una ligereza, constituye más bien una facilidad patronal válida en el contexto internacional para facilitar, promover y favorecer la actividad gremial y sindical. En relación con este primer agravio, la Sala coincide con la postura de la Procuraduría y, en consecuencia, estima que el artículo 9 cuestionado no deviene inconstitucional. En efecto, ya en anteriores precedentes constitucionales, este Tribunal ha avalado diversas facilidades que debe brindar la parte patronal para el adecuado funcionamiento de los sindicatos y, en consecuencia, garantizar el ejercicio óptimo de la libertad sindical como derecho fundamental.

Verbigracia, en Sentencia N° 2006-06729 de las 14:44 horas del 17 de mayo de 2006, la Sala señaló que:

*“(…) El artículo 60 de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de todos los trabajadores a sindicalizarse, como medio para obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Es así como claramente se puede afirmar que es un derecho fundamental la posibilidad de los trabajadores de hacerse representar por organizaciones sindicales para contrarrestar al menos parcialmente, su posición de inferioridad material frente al patrono. No obstante, la generalidad de la citada norma constitucional no permite comprender con la simple lectura del texto en cuestión, la dimensión del referido derecho fundamental. Para tener una idea más clara acerca de los alcances de la libertad sindical en Costa Rica, resulta necesario tomar en consideración las disposiciones acordadas por la Organización Internacional del Trabajo, en especial en sus Convenios números 87 y 135, así como en la Recomendación número 143. El Convenio número 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho a la Sindicación, aprobado por Ley 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta, además de reconocer la libre sindicalización como un derecho básico (artículo 2°), prohíbe a los Estados intervenir en modo alguno que pueda derivar en la limitación o entorpecimiento de ese derecho. Por su parte, el Convenio número 98, Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa, aprobado mediante Ley número 5968 de nueve de noviembre de mil novecientos setenta y seis, dispone que los representantes de los trabajadores deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluso el despido (artículo 1°); asimismo, establece que tales representantes deberán recibir de parte de sus patronos, las facilidades necesarias para llevar a cabo su función en forma rápida y eficaz (artículo 2°), remitiendo a la “legislación nacional” o a decisiones jurisdiccionales, la delimitación de los destinatarios de dicho beneficio (artículo 4°). En la misma línea, la Recomendación número 143, Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que los representantes sindicales deben recibir en los Estados miembros la protección y facilidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva su función (artículos 2 y 3); igualmente, exhorta a los Estados a disponer para los representantes sindicales, facilidades concretas (…). El anterior cuadro sirve para constatar que Costa Rica ha reconocido ampliamente el derecho a la sindicación, así como la necesidad de dar a los representantes de los trabajadores las facilidades necesarias para llevar a cabo su labor en forma eficaz. Si bien las disposiciones más concretas y específicas en relación con este tema están contenidas en una “Recomendación” de la Organización Internacional del Trabajo, ya la Sala ha reconocido la vigencia de las reglas contenidas en los instrumentos de carácter meramente declarativo, no sujetos al procedimiento para la suscripción y aprobación de los tratados internacionales (ver sentencia 2002-05245 de las dieciséis horas con veinte minutos del veintinueve de mayo de dos mil dos)”.*

Del mismo modo, aunque se trate de resoluciones dictadas en recursos de amparo, merece la pena traer a colación lo dispuesto por la Sala en las Sentencias N° 2008-016871 y N° 2009-008550, por medio de las cuales se definió la acción sindical de la siguiente manera:

*“(…) Por tal, debe entenderse que es el conjunto de medios lícitos que posee el trabajador y que contribuyen a que dicho gremio pueda realizar la actividad a la que está llamado desde el*

*propio texto constitucional. En otros términos, la acción sindical comprende aquel conjunto de herramientas e instrumentos legales que el trabajador sindicalista puede utilizar con el propósito de defender sus intereses y procurar el mayor beneficio posible para sí y el resto de compañeros. En este sentido, conviene observar que en el ámbito laboral, la acción sindical se encuentra reconocida, organizada y protegida de manera especial en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y de manera específica en el Convenio No.135, que en lo particular estipuló en su artículo 2 incisos 1, 2 y 3 lo siguiente: “Artículo 2.- 1. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones. 2. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada. 3. La concesión de dichas facilidades no deberá perjudicar al funcionamiento eficaz de la empresa interesada”.*

Atendiendo a los precedentes recién citados, así como a la normativa internacional que rige la libertad sindical, como derecho humano, resulta evidente que la protección especial dada a los representantes de los trabajadores se encuentra conformada, de igual forma, con la posibilidad de acceder a una serie de facilidades para llevar a cabo las funciones y cumplir con el propósito para el cual fueron destinados. Dentro de estas facilidades para llevar a cabo las funciones, la Sala considera que no resulta irrazonable ni desproporcionado conceder un espacio físico, dentro de las instalaciones del Instituto Nacional de las Mujeres, con las facilidades básicas para la atención de las personas trabajadoras, pues de conformidad con la línea mantenida por esta jurisdicción en esa materia, tal tipo de concesiones resultan válidas y necesarias para un adecuado ejercicio de la acción sindical. Eso sí, la Sala comparte la literalidad de la norma, en el sentido que esa autorización para uso de instalaciones procedería siempre que no estén comprometidas en algún otro uso propio de las competencias del Instituto Nacional de las Mujeres; es decir, tiene que haber disponibilidad y que la oficina a ocupar esté libre de cualquier otro uso propio del instituto. De ahí que, a criterio de este Tribunal, la disposición bajo análisis no tenga vicio de inconstitucionalidad alguno.

**VII.- Análisis del artículo 11, de la Convención Colectiva. Permiso para asistir a las asambleas y comisiones.** La parte actora impugna esta disposición que obliga al Instituto Nacional de las Mujeres a otorgar permiso con goce de salario a las personas afiliadas al sindicato para que asistan a las asambleas generales anuales y a una asamblea extraordinaria por año. Aunado a ello, la norma indica que se deberá otorgar permiso a las personas afiliadas para que participen en comisiones. Los accionantes sostienen que el tiempo concedido para los trabajadores afiliados a fin de que asistan a este tipo de actividades gremiales, es un tiempo sufragado por el Estado, con el aporte de todos los costarricenses a través de las distintas cargas tributarias. En consideración de los actores, lo correcto sería que el tiempo utilizado para la asistencia a este tipo de asambleas y comisiones no interrumpa las actividades de la institución, ni mucho menos que sean solventadas por el Estado. Por su parte, el criterio de la Procuraduría señala que esta norma no es inconstitucional, toda vez que esta facilidad brindada por la entidad patronal a los trabajadores sindicalizados, lejos de ser irrazonable o desproporcionada, constituye una actuación proactiva de la Administración Pública empleadora hacia la ampliación de la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación que propugnan los Convenios N° 87, 98 y 135, de la Organización Internacional del Trabajo. En relación con este agravio, es preciso recordar lo analizado por la Sala en la Sentencia N° 2006-17439 de las 19:37 horas del 29 de noviembre de 2006, donde se examinó una disposición de la Convención Colectiva del Instituto Tecnológico de Costa Rica, que indicaba lo siguiente:

*“Artículo 144: El Instituto otorgará permiso a los afiliados de la AFITEC, para que asistan a las Asambleas Ordinarias que ésta convoque, debiendo la AFITEC en estos casos avisar a la Rectoría con 5 días hábiles de anticipación. También podrá otorgar permiso a los afiliados para asistir, en casos de urgencia o fuerza mayor, a asambleas extraordinarias convocadas por el Comité Ejecutivo de la AFITEC siempre y cuando se cuente con la autorización expresa de la Rectoría. En este caso, la AFITEC solicitará el permiso correspondiente con al menos 24 horas de antelación”.*

Como puede constatarse, la norma guarda cierta similitud con lo regulado en el ordinal 11, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, ya que reconoce el derecho de los afiliados al sindicato de asistir a las asambleas ordinarias y extraordinarias. En esa oportunidad, la Sala concluyó lo siguiente: *“(…) A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que los artículos 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica no son inconstitucionales, visto que dichas disposiciones se basan en las ya citadas normas constitucionales, internacionales y legales. El tiempo reservado a la participación de los afiliados y dirigentes de AFITEC en sesiones de capacitación, seminarios, reuniones, etc. dentro o fuera del país, es un desarrollo de los preceptos antes*

analizados, en especial de los Convenios números 87 y 135, así como de la Recomendación número 143. Los permisos previstos en aquellas disposiciones tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en las cláusulas impugnadas, antes de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical (...) Así las cosas, se trata de un beneficio limitado y basado en normas legales, internacionales y constitucionales, por lo que en cuanto a este extremo, la acción deberá ser desestimada” (lo destacado no corresponde al original).

Como no existen motivos suficientes para variar el criterio sostenido por la Sala en aquella oportunidad, este Tribunal se decanta por desestimar la acción de inconstitucionalidad también en cuanto a este extremo, toda vez que el permiso para que los trabajadores sindicalizados del Instituto Nacional de las Mujeres asistan a las asambleas generales anuales y a una asamblea extraordinaria por año, así como para participar en comisiones, tiene como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz y le permite a los trabajadores poder formar parte en la toma de decisiones importantes que se dan en el seno de las asambleas de esta índole. Véase que, por ejemplo, en las Asambleas Generales de los Sindicatos (de conformidad con el ordinal 346, del Código de Trabajo), se toman acuerdos que inciden directamente en el adecuado ejercicio de la libertad sindical, entre ellos:

“ARTICULO 346.- Son atribuciones exclusivas de la Asamblea General: a. Nombren cada año a la Junta Directiva, cuyos miembros podrán ser reelectos; b. Aprobar la confección inicial y las reformas posteriores de los estatutos; c. Dar la aprobación definitiva, en lo que se refiere al sindicato, a las convenciones y contratos colectivos que la Junta Directiva celebre; d. Fijar el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias; e. Declarar las huelgas o paros legales; f. Acordar la unión o la fusión con otros sindicatos; g. Aprobar o improbar los presupuestos anuales que deberá elaborar la Junta Directiva; h. Autorizar toda clase de inversiones mayores de cien colones, i. Cualesquiera otras que expresamente le confieran los estatutos o este Código, o que sean propias de su carácter de suprema autoridad del sindicato”.

Ergo, la asistencia a este tipo de actividades gremiales forma parte de la acción sindical, de manera tal que lo correspondiente en cuanto al numeral 11, de la Convención Colectiva, cuestionada, es desestimar la acción de inconstitucionalidad.

**VIII.- Análisis del artículo 12, de la Convención Colectiva. Permiso para asistir a cursos de capacitación sindical.** Esta norma convencional señala el compromiso, por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, en otorgar permiso con goce de salario a las personas dirigentes y personas afiliadas a la Asociación Nacional de Empleados Públicos, para asistir a cursos de capacitación sindical dentro o fuera del país por el tiempo que dure el curso. Asimismo, la disposición expresa que el máximo de permisos no podrá exceder de cinco personas trabajadoras por año y por un máximo de tres meses por evento. Los accionantes fundamentan este agravio en que este artículo 12 otorga un privilegio injustificado para los funcionarios que participen como dirigentes y afiliados para asistir a cursos en materia sindical. La parte accionante denuncia que estos permisos con goce de salario son sufragados por todos los habitantes del país; además, aseguran que un manejo irresponsable de los tiempos de trabajo, se traduce en el abuso de fondos públicos, en detrimento de una sana administración de los mismos, lo cual afecta la razonabilidad y proporcionalidad del uso de fondos. Por su parte, la Procuraduría destaca nuevamente en su informe que esta facilidad brindada por la entidad patronal a favor de los dirigentes y afiliados, lejos de ser irrazonable o desproporcionado, constituye una actuación proactiva de la Administración Pública empleadora hacia la ampliación de la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación. Dentro de los antecedentes constitucionales que se pueden citar en cuanto a este punto, está la Sentencia N° 2006-017438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006, donde se examinó una cláusula convencional similar que estaba contenida en la Convención Colectiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En aquella oportunidad se indicó lo siguiente:

“(…) “Artículo 66 Permisos para Asistir a Congresos, Seminarios, Conferencias o Cursos El Banco otorgará permiso con goce de salario hasta por dos meses a los afiliados que designe el SIBANPO o las otras Organizaciones Sociales del Banco para asistir a eventos, tales como conferencias, seminarios, congresos o cursos, aportando los atestados necesarios. Igualmente, se compromete a otorgar con goce de salario, permiso hasta por un año, a un trabajador afiliado a SIBANPO o de cualquier otra Organización Social para realizar estudios de interés de la organización (...) A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que el artículo 66 de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal no es inconstitucional, visto que tal disposición se basa en las ya citadas normas constitucionales, internacionales y legales. Los permisos previstos en aquella disposición tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en la Convención impugnada, lejos de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos

en materia de libertad sindical. En todo caso, dicho artículo no impide a la Administración negar el permiso solicitado, en caso que su otorgamiento implique un detrimento en los servicios públicos que los petentes desempeñan dentro de la institución, por lo que no se está haciendo un uso abusivo de fondos públicos. Por lo anterior, la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo”.

Asimismo, es menester citar lo resuelto en la Sentencia N° 2006-006730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006, por medio de la cual se examinó la constitucionalidad de algunas cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. En esa resolución se dijo:

“(…) Considera el accionante que lo dispuesto en el numeral 49 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta inconstitucional pues se otorgan permisos con goce de salario con una discrecionalidad ilimitada, sin que exista un límite racional, lo cual en su criterio se traduce en el uso indebido de los fondos públicos. Señala dicho artículo lo siguiente: “ARTICULO 49: Para atender cursos y seminarios con capacitación sindical y de cooperativismo, JAPDEVA otorgará licencia CON GOCE DE SALARIO, de la siguiente manera: A. En Caso de seminarios de nivel NACIONAL a no más de CUATRO (4) TRABAJADORES, simultáneamente, hasta por un plazo de UN MES. B. Para cursos INTERNACIONALES, a no más de CINCO (5) trabajadores a la vez, hasta por un plazo de TRES MESES. C. En Seminarios a nivel LOCAL, a no más de VEINTE (20) trabajadores a la vez, hasta por un mes calendario. En ningún caso se podrá escoger a más de DOS (2) trabajadores de una misma sección. Estos permisos serán tramitados por medio de la Junta Directiva de SINTRAJAP” (...) En la misma línea, la Recomendación número 143, Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que (...) debe de asegurar a los representantes el tiempo libre suficiente para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales, sin menoscabo de su remuneración, prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 11) (...) Finalmente, el artículo 33 inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil estipula que los permisos conferidos a los dirigentes y miembros de los sindicatos para asistir a cursos de capacitación en el campo sindical o de estudios generales, dentro o fuera del país, podrán serlo con goce de salario y sin deducción del período de vacaciones (...) A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que el artículo 49 de la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA no es inconstitucional, visto que tal disposición se basa en las ya citadas normas constitucionales, internacionales y legales. Los permisos previstos en aquella disposición son por un plazo razonable y tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en la Convención impugnada, lejos de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical. Asimismo, el artículo en cuestión establece límites en cuanto al número de trabajadores por sección que pueden recibir al mismo tiempo el beneficio, con lo cual se garantiza la no afectación del servicio público. Por lo anterior, no estima la Sala que se esté haciendo un uso abusivo de fondos públicos y en consecuencia la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo” (lo destacado no corresponde al original).

Así las cosas, tomando en consideración los antecedentes jurisprudenciales citados, la Sala considera que el imperativo contenido en el numeral 12, de la Convención Colectiva bajo examen, no resulta inconstitucional. Como se indicó, los permisos previstos para asistir a cursos de capacitación sindical tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en la convención impugnada, lejos de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical. Aunado a ello, dichas licencias son por un plazo razonable, ya que el mismo artículo en cuestión establece límites en cuanto al número de trabajadores que pueden recibir el beneficio en un determinado plazo, con lo cual se garantiza que no se dé una grave afectación del servicio público. De modo tal, que lo correspondiente es desestimar la acción también en cuanto a este artículo.

**IX.- Análisis del artículo 13, de la Convención Colectiva. Permiso a los dirigentes sindicales para asistir a sesiones de Junta Directiva y licencia a la trabajadora que resultara electa como Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.** De conformidad con lo regulado en esta cláusula, el Instituto Nacional de las Mujeres otorgará permiso con goce de salario a las personas dirigentes de la Asociación Nacional de Empleados Públicos para asistir a sesiones ordinarias de la Junta Directiva Seccional una vez por semana y por un lapso de hasta dos horas, siempre que haya incompatibilidad de horario. Aunado a lo anterior, dicha disposición ordena que cuando una trabajadora de ese instituto resulte electa como Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, se le concederá licencia con goce de salario por todo el término de su mandato; en el caso de que la trabajadora opte por continuar en su empleo y no utilizar la

licencia señalada, o cuando la trabajadora sea electa en cualquier otro puesto de la Junta Directiva Nacional de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, se le concederá un día de licencia con goce de salario, por semana, para que asista a las sesiones de la indicada Junta Directiva Nacional. A criterio de la parte accionante, al ser esta una disposición de alcance general, prácticamente obliga a la parte patronal a conceder el tiempo indicado, el cual es sufragado por el Estado con el aporte de todos los costarricenses a través de las distintas cargas tributarias. Los accionantes aclaran que lo correcto es que el tiempo utilizado para la asistencia a este tipo de actividades no interrumpa las actividades de la institución, ni mucho menos que sean solventadas con recursos públicos. Explican que los principios de razonabilidad, legalidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario se ven diezmados frente a las licencias sindicales que otorga esta norma, las cuales se tornan en abusivas. Por su parte, la opinión de la Procuraduría indica, nuevamente, que estas facilidades brindadas por la entidad patronal a favor de los dirigentes sindicales, lejos de ser irrazonables o desproporcionadas, constituyen una actuación proactiva de la Administración Pública empleadora hacia la ampliación de la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación. La Procuraduría sostiene que las licencias sindicales de este tipo son facilidades sindicales que tienen sustento en instrumentos internacionales incorporados a nuestro derecho interno, tales como el Convenio N° 135, de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante Ley N° 5968, y en especial la Recomendación 143; esta última en su artículo 10, dispone:

*“1) Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán disfrutar, sin pérdida de salario ni prestaciones u otras ventajas sociales, del tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa. 2) En ausencia de disposiciones adecuadas, podrá exigirse al representante de los trabajadores la obtención de un permiso de su supervisor inmediato o de otro representante apropiado de la dirección nombrado a estos efectos antes de tomar tiempo libre durante las horas de trabajo, no debiendo ser negado dicho permiso sino por motivo justo. 3) Podrán fijarse límites razonables al tiempo libre que se conceda a los representantes de los trabajadores en virtud de lo dispuesto en el subpárrafo 1) anterior”.*

La Procuraduría afirma que estas licencias son concedidas por el empleador a favor de los dirigentes sindicales para el desarrollo de la actividad sindical, con exoneración del deber de laborar. Además, explica que el permiso sindical contenido en esta cláusula, con base en la potestad de ordenación y dirección patronal, está claramente limitado al tiempo necesario para la realización de la correspondiente actividad sindical, por lo cual, esa Procuraduría estima que el numeral 13, es constitucional. Ahora bien, dentro de los antecedentes jurisprudenciales atinentes al caso, debe resaltarse la Sentencia N° 2006-006729 de las 14:44 horas del 17 de mayo de 2006, en la que este Tribunal examinó la constitucionalidad del artículo 44, de la Convención Colectiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, que precisamente regulaba las licencias otorgadas a los miembros de la Junta Directiva del sindicato para lo de su cargo. Dicha norma señalaba:

*“ARTÍCULO 44: La Junta Directiva de SINTRAJAP gozará de hasta (150) ciento cincuenta días hábiles por mes, con goce de salario que distribuirá a su juicio entre sus directores (...)”.*

Para la resolución de este caso, la Sala indicó lo siguiente:

*“(…) En la misma línea, la Recomendación número 143, Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que los representantes sindicales deben recibir en los Estados miembros la protección y facilidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva su función (artículos 2 y 3); igualmente, exhorta a los Estados a disponer para los representantes sindicales, facilidades concretas, tales como tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 10); dispone que debe asegurarse a los representantes el tiempo libre suficiente para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales, sin menoscabo de su remuneración, prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 11) (...) En el caso de la cláusula en análisis, ésta autoriza a la Junta Directiva del Sindicato el otorgamiento de licencias con goce de salario hasta por ciento cincuenta días al mes para ser distribuidos entre sus directores, lo cual estima esta Sala desproporcionado, no sólo por la gran cantidad de días otorgados, sino también porque la norma no especifica el uso que se le dará a esas licencias, constituyendo una liberalidad ilimitada a favor del Sindicato. Dicha apertura normativa, sumada a la posibilidad del Sindicato de que ni siquiera avise con antelación sobre el disfrute de las licencias, pone sin duda en riesgo la adecuada prestación del servicio público (...). Por las razones anteriormente indicadas, esta Sala estima que el artículo 44 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, debe ser anulado por inconstitucional. Ahora bien, debe indicarse que la anulación de la norma en cuestión obedece a la desproporcionalidad de los montos de las licencias otorgadas, sin*

*embargo ello no enerva la posibilidad del Sindicato de negociar ese tipo de licencias dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que esta Sala considera razonable la existencia de las mismas para facilitar la labor sindical, siempre que esto no atente contra la adecuada prestación del servicio público y el manejo de los fondos públicos”* (lo destacado no corresponde al original).

Es importante retomar lo señalado por la Sala en estas últimas frases que recién se citaron. Este Tribunal fue claro en afirmar que la anulación de aquella norma obedeció a la desproporcionalidad de los montos de las licencias otorgadas. Sin embargo, inmediatamente se explicó que ello no enervaba la posibilidad del sindicato de negociar ese tipo de licencias dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que este Tribunal considera razonable la existencia de las mismas para facilitar la labor sindical, siempre que esto no atente contra la adecuada prestación del servicio público y el manejo de los fondos públicos. En la especie, luego de una lectura atenta al artículo 13, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, la Sala considera que la norma no deviene inconstitucional. Como puede apreciarse, este Tribunal ha establecido que la constitucionalidad de esta clase de licencias se determina por la razonabilidad y proporcionalidad de los montos de las mismas, es decir, por la duración que prevé la norma. El primer supuesto de la cláusula refiere que la licencia se otorgará a los dirigentes del sindicato para asistir una vez por semana durante un lapso de dos horas. En opinión de este Tribunal, dos horas semanales no constituyen una grosera concesión que pueda infringir el adecuado manejo de los fondos públicos, ni mucho menos la eficiente prestación del servicio público en el Instituto Nacional de las Mujeres. No estima la Sala que dicho permiso vacíe el contenido esencial de una jornada laboral semanal, ya que al trabajador dirigente le restan muchas horas semanales más para desempeñar adecuadamente sus funciones institucionales. De manera tal, que al no comprobarse la desproporcionalidad en el monto o duración de la licencia, lo correspondiente es desestimar la acción en cuanto a este primer supuesto de la norma.

En segundo lugar, la disposición analizada en este acápite menciona que cuando una trabajadora del Instituto Nacional de las Mujeres resulte electa como Secretaria General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), se le concederá licencia con goce de salario por todo el término de su mandato. Este Tribunal es del criterio que la duración de la licencia para esta persona no deviene irrazonable, excesiva ni desproporcionada, al disponer la cláusula que dicha licencia perdurará todo el término del mandato. El límite temporal que se pretende imponer en la norma (es decir, todo el mandato) va en consonancia con la importancia de las funciones y responsabilidades que desempeña el Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. Para que el cargo de Secretario General sea atractivo, se debe procurar que, al menos, la persona trabajadora del Instituto Nacional de las Mujeres mantenga los mismos beneficios salariales que tenía durante su relación laboral originaria, y eso es precisamente lo que busca proteger la cláusula impugnada. Incentivar el interés de los trabajadores por acceder a este tipo de cargos o puestos de relevancia nacional, como lo es el de Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, significa impulsar el desarrollo del derecho sindical y las demandas y obligaciones adquiridas por el Estado Costarricense en diversos instrumentos internacionales ya mencionados en esta sentencia. Aunado a lo anterior, esta Sala estima que no muchas veces a lo largo de los años ocurrirá una circunstancia como la que regula la norma, de manera tal que la eventual erogación que tuviera que realizar el Instituto Nacional de las Mujeres no necesariamente implica un riesgo inminente a las arcas institucionales. Recuérdese que esta Sala considera razonable la existencia de las licencias de esta clase para facilitar la labor sindical, siempre que esto no atente contra la adecuada prestación del servicio público y el manejo de los fondos públicos. En este caso, tales supuestos no se cumplen y, por ello, debe declararse sin lugar la acción también en cuanto a este agravio.

Finalmente, la cláusula cuestionada también expresa que se concederá un día de licencia por semana para que la persona trabajadora electa en otro puesto de la Junta Directiva del sindicato pueda asistir a las sesiones. En consideración de este Tribunal, un día a la semana para ejercer funciones propias de la actividad sindical en el seno de la Junta Directiva, no deviene desproporcionado y, por ello, la constitucionalidad de la norma se mantiene en cuanto a este supuesto.

**X.- Análisis del artículo 14, de la Convención Colectiva. Permiso a trabajadores para asistir a congresos.** Esta disposición convencional señala que el Instituto Nacional de las Mujeres concederá permiso remunerado a aquellos trabajadores que sean designados por la Junta Directiva Nacional del sindicato para asistir a congresos o convenciones nacionales o internacionales, laborales o de seguridad social patrocinados o convocados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos, o por la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios



Públicos, por el tiempo que duren los mismos. Además, la cláusula aclara que el máximo de permisos no podrá exceder de cinco personas trabajadoras por año y hasta un máximo de cinco actividades por año. La parte accionante fundamenta este agravio diciendo que resulta evidente la desproporcionalidad de esa norma, pues otorga, con fondos públicos destinados para la consecución de los fines del Instituto Nacional de las Mujeres, permisos con goce de salario por tiempo indefinido. Acusan que la disposición es tan abierta que no determina un límite en relación con el tiempo que obsequia a sus trabajadores para la asistencia a estos cursos, constituyendo una prerrogativa a favor de un grupo pequeño de personas, quienes se benefician de este tipo de privilegios. Por su parte, la opinión de la Procuraduría General de la República, señala que el permiso contenido en el artículo 14, de la Convención Colectiva impugnada, se otorga con base en la potestad de ordenación y dirección patronal, y está claramente limitado al tiempo necesario para la realización de la correspondiente actividad, y condicionado a un número máximo de trabajadores que pueden recibirlo al mismo tiempo por año, con lo cual se garantiza la no afectación del servicio público. De modo, que el órgano asesor estima la improcedencia de la presente acción con respecto al artículo 14, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres. De importancia para la resolución del *sub lite*, conviene destacar la Sentencia N° 2006-007966, donde se examinó la constitucionalidad de algunas normas de la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo. En dicho voto se estudió una disposición que obligaba a la parte patronal a conceder licencia con goce de salario hasta a cinco trabajadores por año, para atender cursos de capacitación y asistencias a congresos de carácter cooperativo nacionales e internacionales. Como puede verse, es una disposición que guarda similitud con el ordinal 14 bajo análisis. La Sala resolvió lo siguiente en cuanto a aquella obligación patronal:

*“(…) A juicio de esta Sala, la norma antes transcrita no es inconstitucional. Deben, sin embargo, expresarse las razones que llevan a tal conclusión. Por tratarse de licencias remuneradas, lo primero que debe ser aclarado es que a pesar de los términos empleados en el artículo 48 de la Convención, la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. ni ninguna otra institución pública puede conceder licencias a sus funcionarios, basado en una “liberalidad”, concepto que caracteriza la disponibilidad de los bienes patrimoniales en el Derecho común. Si bien es legítimo que el otorgamiento de este tipo de beneficios pueda estar sujeto a un cierto margen de discrecionalidad administrativa (en el sentido que la Ley General de la Administración Pública da a este concepto), lo cierto es que cualquier autorización para que un funcionario público se ausente de sus labores sin perder su remuneración salarial (excluyendo así las vacaciones legales y las licencias por incapacidad) debe obedecer necesariamente a la realización de una actividad de beneficio para la institución, y consecuentemente para los usuarios de sus servicios. En esa inteligencia, los permisos con goce de salario que sean dados a los empleados para efectuar estudios de interés institucional o investigación en temas relacionados con las competencias de la Refinadora, constituyen una inversión más que un gasto superfluo. Asimismo, que el artículo 48 establece límites al otorgamiento de dichos beneficios, de modo que su empleo no sea ilimitado o irrazonable (...) En consecuencia, se estima que la norma impugnada no es inconstitucional, aunque para que su aplicación tampoco lo sea, la Administración debe velar porque con ello no se afecte el servicio público que la Refinadora presta, así como que se cumplan las disposiciones contenidas en el propio artículo 48 de la Convención, en esta sentencia y, en general, en las normas que regulan el legítimo funcionamiento de la Hacienda Pública”* (lo destacado no corresponde al original).

Este Tribunal se inclina por mantener el criterio que cualquier autorización para que un funcionario público se ausente de sus labores sin perder su remuneración salarial (excluyendo las vacaciones legales y las licencias por incapacidad) debe obedecer, necesariamente, a la realización de una actividad de beneficio para la institución, y consecuentemente para los usuarios de sus servicios. Así las cosas, el permiso remunerado que se contempla en el numeral 14 no resulta inconstitucional, siempre y cuando los congresos o convenciones, nacionales o internacionales, laborales o de seguridad social, de los que habla la norma, sean atinentes a las funciones y responsabilidades propias del sindicato. Bajo esa inteligencia, los permisos con goce de salario que sean dados a los empleados designados para efectuar estudios, deben ser de interés del sindicato, con el propósito de que los recursos públicos gastados en tales licencias constituyan una inversión institucional. Aunado a lo anterior, la Sala constata que el mismo ordinal 14 establece límites temporales y límites en cuanto a cantidad de beneficiarios se refiere, para el otorgamiento de dicho beneficio, de modo que su empleo no sea ilimitado o irrazonable. En consecuencia, se estima que la norma impugnada no es inconstitucional, aunque para que su aplicación tampoco lo sea, la Administración debe velar por que los congresos y convenciones autorizados para tales permisos remunerados sean acordes a las funciones y responsabilidades propias del sindicato.

**XI.- Análisis del artículo 28, inciso a), de la Convención Colectiva. Contenido presupuestario para capacitación y becas.** Este artículo obliga al Instituto Nacional de las Mujeres a garantizar el derecho de todas las personas trabajadoras a la capacitación y formación, mediante cursos, pasantías, seminarios, y asignación de becas, entre otros, para lo cual debe asegurar el contenido presupuestario, designando cada año un 0.5% del presupuesto ordinario para este fin. La parte actora sostiene que el presupuesto que prevé la norma equivalía (para el año 2017) a noventa y ocho mil trescientos dieciocho millones de colones. En consideración de los accionantes, la disposición cuestionada es omisa en relación con quiénes serán las personas beneficiarias de dichas capacitaciones y becas. Expresan que tampoco se definen los temas sobre los cuales versarán las mismas. Manifiestan que cualquier norma jurídica que autorice la utilización de recursos públicos debe estar claramente delimitada en cuanto al uso de dichos fondos y el propósito de estos. La parte accionante refiere que si bien esta Sala ha avalado las capacitaciones de los trabajadores de las instituciones del Estado, las mismas deben ser en materias afines a los objetivos de cada institución, en este caso del Instituto Nacional de las Mujeres; pese a lo anterior, la cláusula que se cuestiona en este apartado, simplemente se limita a señalar el monto asignado para las becas y no la temática de estas, de modo que no puede conocerse si las mismas van en beneficio de la institución. En su informe, la Procuraduría argumenta que, actualmente, se encuentra vigente un Reglamento de Becas y otras facilidades para el desarrollo del recurso humano del Instituto Nacional de las Mujeres, mismo que regula pormenorizadamente la forma en que operará el otorgamiento de capacitaciones y becas en esa dependencia, así como los mecanismos de control interno necesarios para asegurar el uso correcto de los recursos públicos que se invierten en la materia. Por esta razón, el órgano asesor considera que la cláusula 28, inciso a), no es inconstitucional, pues permite que se cumpla en mejor forma con lo dispuesto en el artículo 67, de la Constitución Política, en tanto favorece la preparación técnica y cultural de los trabajadores. La Sala, en Sentencia N° 2007-001144 de las 15:21 horas del 30 de enero de 2007, señaló que:

*“(…) Asimismo, la mejor preparación de sus trabajadores redundará también en un más eficiente servicio público para los usuarios de los servicios que presta la Universidad, con lo que en última instancia se beneficia toda la colectividad”.*

Consecuente con esa misma línea, valga citar el Voto N° 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, en el que la Sala expuso lo siguiente:

*“(…) Según lo reconoce el artículo 192 de nuestra Constitución, todo servidor público, debe ser ascendido a base del principio de idoneidad comprobada que establece el numeral 192 de la Constitución Política. En ese sentido el éxito de la prestación de un servicio eficiente está sujeto a la calidad personal; de ahí que mejorar la preparación y actualización del funcionario es una forma de perfeccionar sus conocimientos y mejorar el servicio, motivo que justifica los programas de becas en las instituciones del Estado”.*

En el mismo sentido que las resoluciones recién citadas, este Tribunal considera que el presupuesto destinado para capacitación y becas en el Instituto Nacional de las Mujeres redundará en una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que se brindan en esa dependencia, ya que se contará con personal más capacitado para resolver las situaciones que presentan las usuarias. Asimismo, la preocupación de los accionantes queda resuelta con la existencia del Reglamento de Becas y otras facilidades para el desarrollo del recurso humano del Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual se regula la forma en que operará el otorgamiento de capacitaciones y becas en esa dependencia. Los motivos expuestos llevan a estimar a esta Sala que la norma en cuestión, no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete que el beneficio obtenido tenga relación directa con la institución.

**XII.- Análisis del artículo 32, de la Convención Colectiva. Reconocimiento de años de servicio en otras instituciones.** A tenor de lo dispuesto en esta cláusula, el Instituto Nacional de las Mujeres reconocerá a las personas trabajadoras que hayan laborado en otras instituciones del sector público, instituciones internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o de Naciones Unidas, especializadas en género, en forma interina o en propiedad, o por servicios profesionales, los años servidos, esto con el fin de determinar el número de días de vacaciones a que se tienen derecho. A criterio de los accionantes, esta disposición es inconstitucional toda vez que constituye un beneficio indistinto que se otorga únicamente en virtud del tiempo laborado, sea de cierta cantidad de años de servicio. La parte actora afirma que tal retribución carece de todo sustento, al estar desvinculada con cualquier extremo relacionado con el servicio prestado y más aun habiendo laborado fuera del país. Sostienen que este privilegio no es más que una liberalidad, una prerrogativa que se otorga sin una justificación razonable y no proviene de un reconocimiento justo derivado del servicio prestado. En consideración de la parte accionante, generar un reconocimiento general a los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres de más días de vacaciones que lo que concede la ley a la mayoría de servidores, hace que la norma

sea inconstitucional. Por otro lado, la Procuraduría opina que las organizaciones internacionales, como sujetos de Derecho Internacional, no están en ningún modo comprendidas bajo el concepto de Administración Pública. El órgano asesor aclara que en los supuestos específicos en los que la legislación nacional prevé que pueden contabilizarse, a efectos de antigüedad, dichos servicios, es en los que procedería este beneficio; lo que conlleva que, si un funcionario se encuentra en una situación no contemplada en el ordenamiento jurídico costarricense, no procedería tomar en cuenta el tiempo para la acumulación referida. La Procuraduría estima que no sería jurídicamente factible reconocer el tiempo laborado en organismos internacionales bajo la modalidad de servicios especiales o profesionales, a los efectos de calcular el número de días de vacaciones como lo hace la cláusula convencional acusada. Corolario de lo anterior, la Procuraduría concluye que resulta jurídica y técnicamente irrazonable, desde la perspectiva constitucional, dicha norma convencional, por lo que recomienda acoger la acción en cuanto a este agravio, en razón de que conlleva una disposición innegable de fondos públicos, sin que ello reporte una mejora en el servicio público, sino que simplemente busca beneficiar la situación particular de esos empleados. Al respecto, la Sala estima que el ordinal 32, no es inconstitucional siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico, conforme se explicará. El ordinal 32, establece dos supuestos para determinar el número de días de vacaciones a que se tiene derecho en el Instituto Nacional de las Mujeres, cuando el trabajador o trabajadora regresa de laborar fuera de la institución: a) los casos en que la persona venga de trabajar de otra dependencia del sector público; b) los casos en que la persona venga de trabajar de instituciones internacionales. En el primero de los supuestos, la norma es constitucional, siempre y cuando se interprete que el tiempo servido en otra dependencia del sector público, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico. Este supuesto hace referencia a la teoría del Estado como patrono único, lo que quiere decir que, independientemente del ente u organismo público específico en el cual se haya desarrollado la actividad productiva del trabajador, ciertos beneficios laborales le son reconocidos. Así las cosas, la disposición 32, de la Convención Colectiva impugnada, cuando regula el supuesto de la persona que venga de trabajar de otra dependencia del sector público, realmente lo que hace es repetir esta teoría del Estado como patrono único. De ahí que la constitucionalidad de la norma, en cuanto a este primer supuesto que se regula, sea válida siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico. Ahora bien, como se dijo líneas arriba, el ordinal 32, de la Convención Colectiva, también establece otro supuesto para determinar el número de días de vacaciones a que se tiene derecho en el Instituto Nacional de las Mujeres, cuando el trabajador o trabajadora regresa de laborar fuera de la institución, y son aquellos casos en que la persona venga de trabajar en instituciones u organismos internacionales. En este punto, la Sala reitera lo expuesto anteriormente, pues dicha regla resulta constitucional, siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres (en este caso, en instituciones u organismos internacionales), haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico. Este Tribunal estima que se debe procurar armonía, en la medida de lo posible, entre las diversas formas de calcular los derechos laborales de los servidores públicos y, en este caso concreto, del derecho a vacaciones o descanso. Esta armonía permite que se respete el principio de igualdad y no discriminación entre personas que se encuentran en una situación particular similar. En consecuencia, con el fin de mantener esa armonía entre los derechos de las personas trabajadoras del Instituto Nacional de las Mujeres y el resto de funcionarios públicos, es preciso interpretar que el ordinal 32, de la Convención Colectiva, es constitucional siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico. *Contrario sensu*, todos aquellos casos que estén fuera del alcance de alguna norma del ordenamiento jurídico que reconozca ese derecho, no podrán ser tomados en cuenta como tiempo servido a los efectos de calcular los días de vacaciones a que tiene derecho el servidor público del Instituto Nacional de las Mujeres.

**XIII.- Análisis del artículo 34, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) y n), de la Convención Colectiva.** Para mantener el orden en el análisis de la constitucionalidad de este artículo, esta Sala procederá a citar cada uno de los incisos cuestionados, con el respectivo examen para determinar su validez constitucional. Recuérdese que esta disposición se encarga de regular las licencias con goce de salario que el Instituto Nacional de las Mujeres puede conceder a sus servidores, en cada uno de los siguientes supuestos:

**1.- Inciso a): "Siete días hábiles por matrimonio o unión de hecho debidamente comprobada de conformidad con las normas del Código de Familia o la Jurisprudencia":**

En relación con este primer inciso, la Sala comparte la opinión de la Procuraduría, en el sentido que, en el Sector Público, esa es una regla interna que impera, de modo que no solo los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres tienen derecho a este tipo de licencias, y por

tanto, no pueden ser consideradas discriminatorias. Además, esta Sala ha estimado que dichas licencias son permisos excepcionales, pues se fundamentan en circunstancias especiales y tratan de resguardar aspectos vivenciales esenciales en la familia como núcleo esencial de la sociedad, en respeto a lo estipulado en los artículos 51 y 52, Constitucionales, lo cual justifica el otorgamiento de estas licencias a los trabajadores. Aunado a lo anterior, en consideración de la Sala, tampoco resultan licencias desproporcionadas, pues el número de días otorgados no es excesivo, sin olvidar que desarrollan el principio de la protección especial del Estado a la familia. Ya esta Sala ha tenido oportunidad de examinar normas convencionales de esta clase, verbigracia, en la Sentencia N° 2006-017438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006, se indicó que:

*"(...) Solicitan los accionantes que se anule lo dispuesto en el numeral 31 de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, pues consideran que las licencias otorgadas por la institución resultan desproporcionadas con relación a las de otros trabajadores del sector público (...) Tal como se desprende de los incisos a, b, c, d y e del artículo citado, la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal otorga licencias con goce de salario al trabajador, en caso de matrimonio, nacimiento de hijos y por el fallecimiento de sus parientes más cercanos. Si bien los accionantes estiman que dichas normas son discriminatorias pues resultan desproporcionadas con relación a las otorgadas al resto de los trabajadores, estima esta Sala que no llevan razón. El propio Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento disponen en sus artículos 37 y 33 respectivamente, el otorgamiento de licencias en casos como los cuestionados (...) Así las cosas, no es cierto que únicamente los funcionarios del Banco Popular y de Desarrollo Comunal tengan derecho a este tipo de licencias, pues son reconocidas dentro del régimen estatutario del Servicio Civil y en consecuencia, no son discriminatorias. Además, debe tomarse en consideración que las licencias que impugnan los accionantes son permisos forzados, excepcionales y sin duda alguna de carácter especial. En el caso de la licencia matrimonial, se trata de una medida para permitir que el funcionario cumpla con los trámites y disfrute con su pareja los primeros días de su vida matrimonial, unión protegida en nuestro ordenamiento con valor relevante, según dispone el artículo 52 de la Constitución Política. Asimismo, partiendo de esa especial protección que otorga la Constitución a la familia, se justifica el otorgamiento de licencias a los trabajadores por el nacimiento de sus hijos y por la muerte de sus parientes más cercanos, siendo en este último caso de especial relevancia que el trabajador pueda pasar su periodo de duelo y reintegrarse en condiciones aceptables al trabajo, para que se garantice la adecuada prestación del servicio público. De igual modo, tampoco resultan desproporcionadas, pues el número de días no es excesivo y como ya se indicó, están contempladas para la mayoría de los funcionarios públicos".*

Ergo, como no existen razones suficientes para variar el criterio sostenido por este Tribunal en aquella oportunidad, lo correspondiente es declarar sin lugar la acción en cuanto a este inciso.

**2.- Inciso b): "Siete días hábiles por el fallecimiento del cónyuge o compañera (o) en los términos del artículo anterior, o hija, hijo, sus padres y hermanas, hermanos, abuelas o abuelos":**

En cuanto a este segundo inciso, aplica la misma lógica y fundamentación dada por la Sala en el análisis de constitucionalidad del inciso anterior. Considera este Tribunal que no existen motivos de peso, al menos desde la perspectiva constitucional, para considerar que la licencia reconocida por este tipo de vicisitud deba ser declarada inconstitucional. Por el contrario, como se dijo líneas arriba, este tipo de licencias o permisos permiten al trabajador reincorporarse a sus funciones en un estado de ánimo un poco más estable. Del mismo modo, tampoco estima la Sala que el plazo de siete días hábiles sea excesivo o desproporcionado, de manera tal que la licencia por fallecimiento regulada en este inciso b), de ese artículo, deviene constitucional. Ciertamente, en muchas ocasiones, la relación con hermanos o abuelos no es tan estrecha como lo es con los demás familiares que regula la norma (cónyuge, hijos, padres), de modo que podría resultar cuestionable que se le asigne el mismo beneficio de los siete días hábiles. Sin embargo, revisadas otras regulaciones normativas en otros regímenes (verbigracia, el Estatuto de Servicio Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otros), esta Sala aprecia que en algunos casos, se equiparan todas esas categorías de familiares, y en otras ocasiones, en efecto, la licencia es por menos días para los abuelos y hermanos. Así las cosas, siendo que existen ambos escenarios, esta Sala considera que al no haberse excedido en un plazo abiertamente desproporcionado para el caso bajo estudio, la licencia con goce de salario regulada en el inciso b), concretamente en lo que se refiere a los hermanos y abuelos, no deviene evidentemente inconstitucional.

**3.- Inciso c): "Tres días con motivo de presentación de tesis para optar por grado académico de bachiller universitario o superior":**

Recientemente, esta Sala, mediante Sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018, tuvo la oportunidad de examinar la constitucionalidad de una cláusula de la Convención Colectiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, donde se regulaba esta misma temática. En esa ocasión se decidió que la norma convencional que autorizaba un permiso con goce de sueldo por ocho días para presentación de tesis para aspirar a un grado universitario, se consideraría constitucional siempre y cuando el tema de investigación tenga relación directa con la actividad que desarrolla la institución. Así las cosas, en vista de que este inciso c) bajo análisis no especifica que la tesis deba tener relación directa con la actividad que desarrolla la institución (entiéndase, en este caso, el Instituto Nacional de las Mujeres), este Tribunal considera que lo correspondiente es realizar la misma interpretación conforme que se efectuó en la aludida Sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018, con el propósito de que se entienda que el inciso c), del artículo 34, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, es constitucional, siempre y cuando el tema de investigación de la tesis tenga relación directa con la actividad que desarrolla esa institución.

**4.- Inciso d): "Medio día para efectuar diligencias personales debidamente justificadas y en los casos en que el servicio que se necesita coincida solamente con el horario del trabajo de la institución. Estas licencias no podrán exceder de seis en cada año calendario, ni disfrutarse en forma consecutiva, ni agregarse a períodos inmediatamente anteriores o posteriores de vacaciones, asuetos y feriados":**

Considera la Sala que la licencia de medio día para efectuar diligencias personales, regulada en este inciso d), no deviene desproporcionada, ya que el plazo para el cual se otorga el permiso es apenas de medio día, lo que no constituye en lo absoluto un lapso abiertamente excesivo. Aunado a lo anterior, la regla convencional establece que el servidor o servidora deberá justificar debidamente el permiso, lo que implica que no se trata de una licencia abierta e ilimitada, sino que deberá entregarse al patrono la correspondiente justificación y explicación de las razones por las cuales el trabajador considera que necesita, ineludiblemente, el permiso para ausentarse media jornada laboral. Asimismo, este Tribunal aprecia que de la literalidad de la disposición, el permiso otorgado por la norma resulta procedente en la medida en que las diligencias personales que deba realizar el funcionario o funcionaria, coincidan con el horario de trabajo en el Instituto Nacional de las Mujeres; es decir, que la diligencia choque con el horario de trabajo y no pueda hacerse en cualquier otro momento del día. Es solamente en esos casos donde procede la licencia, cuestión que la Sala considera razonable, pues en algunas ocasiones, las personas necesitan inevitablemente efectuar diligencias que solo en cierto horario pueden realizar, de manera que autorizar un permiso de este tipo es consecuencia lógica de los compromisos personales que, en general, tiene la población en diferentes ámbitos privados y que el Estado, como patrono, no puede invisibilizar. Finalmente, este Tribunal observa que la propia disposición convencional fija algunos límites a este permiso, verbigracia, que no podrán exceder de seis en cada año calendario, ni disfrutarse en forma consecutiva, ni agregarse a períodos inmediatamente anteriores o posteriores de vacaciones, asuetos y feriados, todo lo cual lleva a concluir a esta Sala que la licencia no es abierta ni puede utilizarse a discreción del trabajador, lo que implica su constitucionalidad. Ergo, en cuanto a este inciso d), la acción de inconstitucionalidad debe ser declarada sin lugar.

**5.- Inciso e): "En caso de fenómenos naturales o incendio de consecuencias graves que afecte la vivienda de la persona funcionaria, cinco días hábiles, prorrogables por un lapso igual dependiendo de la situación y a criterio de la jefatura inmediata":**

En relación con la constitucionalidad de este inciso, la Sala coincide con el criterio de la Procuraduría, en el sentido que estas licencias por calamidad doméstica o contingencias de fuerza mayor son permisos excepcionales que se fundamentan en circunstancias especiales y que tratan de resguardar aspectos vivenciales esenciales del ser humano y su relación en la familia como núcleo esencial de la sociedad (artículos 51 y 52, Constitucionales), además de que reconocen la dignidad humana y aplican el principio de solidaridad, de manera que estas licencias pueden ser consideradas constitucionalmente razonables. Aunado a lo anterior, adviértase que la norma regula circunstancias que salen de la esfera de control del trabajador, pues responden a fenómenos de la naturaleza donde no media la voluntad de las personas. Constituyen graves crisis que ninguna persona desea, simplemente llega. De ahí que sea constitucionalmente válido que la convención colectiva proteja el estado de vulnerabilidad en que se encontraría una persona que sufra una pérdida de ese tipo, pues precisamente la Carta Política hace un llamado a brindar protección especial a aquellas personas que se encuentran en un estado de calamidad o vulnerabilidad. Ergo, el inciso e), impugnado no deviene inconstitucional.

**6.- Inciso f): "Por muerte de cualquier otro pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad un día natural para asistir al sepelio":**

En cuanto a este inciso, aplica la misma lógica y fundamentación dada por la Sala en el análisis de constitucionalidad del inciso a) y b), de esta misma disposición. Considera este Tribunal que no existen motivos de peso, al menos desde la perspectiva constitucional, para considerar que la licencia, de apenas un día natural, para asistir al sepelio de un familiar deba ser declarada inconstitucional. Por el contrario, este tipo de licencias o permisos permiten al trabajador acompañar en el duelo a sus familiares por la pérdida de un ser querido, fortaleciendo con ello la importancia que la propia Constitución Política le otorga a la familia como base de la sociedad (artículo 51), la cual merece protección especial por parte del Estado, según el mandato constitucional. Aunado a lo anterior, tampoco estima la Sala que el plazo de apenas un día natural sea excesivo o desproporcionado, ya que constituye el tiempo estrictamente necesario para acudir a las horas fúnebres y luego materializar un acompañamiento a los familiares afectados. De ahí que lo correspondiente sea desestimar este agravio.

**7.- Inciso g): "Contarán con el permiso respectivo las personas funcionarias que tengan que realizar o participar en trámites judiciales":**

Atinente a este agravio, la Sala comparte parcialmente la opinión de la Procuraduría, en el tanto considera que este beneficio es consecuencia necesaria y razonable del derecho fundamental de tutela judicial (acceso a la justicia), así como derivación del deber ineludible de atender un determinado llamamiento de autoridad judicial, al que inexorablemente se está conminado. Sin embargo, para que las aplicaciones de este derecho no se desnaturalicen y sean validadas constitucionalmente, es preciso interpretar este inciso en el sentido que el permiso es procedente siempre y cuando la duración del permiso otorgado al funcionario se limite al tiempo estrictamente necesario para atender la diligencia judicial y se aporte la debida constancia expedida por el despacho jurisdiccional. El inconveniente con esta norma es que no define la temporalidad del permiso, pues simple y llanamente se indica que: "contarán con el permiso respectivo", sin establecerse o determinarse cuál sería su duración. Así las cosas, es preciso interpretar conforme al Derecho de la Constitución y, más concretamente, al adecuado manejo de los fondos públicos, que la ausencia del servidor se extenderá solo lo que dure el trámite judicial, y se aporte la debida constancia expedida por el despacho jurisdiccional, para así salvaguardar la constitucionalidad de dicha disposición.

**8.- Inciso h): "Diez días hábiles al funcionario padre, con motivo del nacimiento o adopción de hijas o hijos, siempre que sean hijas o hijos reconocidos":**

Bajo la misma inteligencia que lo esgrimido en el inciso a) de este numeral, la Sala comparte la opinión de la Procuraduría, en el sentido que, en el Sector Público, esta es una regla interna que impera, de modo que no solo los trabajadores del Instituto Nacional de las Mujeres tienen derecho a este tipo de licencias, y por tanto, no pueden ser consideradas discriminatorias. Además, esta Sala ha estimado que dichas licencias son permisos excepcionales, pues se fundamentan en circunstancias especiales y tratan de resguardar aspectos vivenciales esenciales en la familia como núcleo esencial de la sociedad, en respeto a lo estipulado en los artículos 51 y 52, Constitucionales, lo cual justifica el otorgamiento de estas licencias a los trabajadores. Aunado a lo anterior, en consideración de la Sala, tampoco resultan licencias desproporcionadas, pues el número de días otorgados no es excesivo (diez días hábiles), sin olvidar que desarrollan el principio de la protección especial del Estado a la familia. Asimismo, debe traerse a colación que en el derecho comparado este tipo de licencias para el funcionario padre, con motivo del nacimiento o adopción de hijos o hijas, son ampliamente aceptadas y, más bien, constituyen un claro avance en el reconocimiento de la igualdad de género en las sociedades actuales. Verbigracia, podemos citar que en países europeos como Islandia, Finlandia, Eslovenia, España, Francia, Austria, Dinamarca, Lituania, Estonia, Portugal, Polonia, Bulgaria, Noruega, Reino Unido, Suecia, las cifras para permisos de paternidad van desde los catorce días, como mínimo, hasta los cuatrocientos ochenta días como máximo, entre esos países. Entre los casos más significativos están Islandia, que permite una licencia de noventa días; Finlandia, que permite una licencia de cincuenta y cuatro días; Eslovenia, que permite una licencia de noventa días; Austria, que permite una licencia de trescientos sesenta y cinco días; Lituania que permite una licencia de treinta días; Noruega, que permite una licencia de ciento doce días y, finalmente, Suecia, que permite una licencia de cuatrocientos ochenta días (fuente: OCDE/OIT/International Labour). Así las cosas, tratándose de un tema que, más bien, en el ámbito internacional ha empezado a cobrar mayor relevancia en los últimos años, no podría nuestro país retroceder en el reconocimiento de la equiparación de derechos y deberes entre hombres y mujeres, so pena de incurrir en una infracción a los principios y valores contenidos en la Constitución. Ergo, la Sala es del criterio que la licencia de diez días hábiles no es contraria al Derecho de la Constitución y, por ello, se rechaza este agravio.

**9.- Inciso i): "Cinco días hábiles en caso de enfermedad grave de los parientes citados en el inciso b), de este artículo, para lo cual deberá aportar el respectivo dictamen médico. El**

*permiso regirá desde el momento que se requiera y por un máximo de dos veces al año. Para estos efectos debe demostrarse por medio de documento idóneo la responsabilidad sobre el cuidado de la persona":*

En cuanto a las licencias remuneradas por enfermedad grave de parientes (cónyuge o compañero, hijos, padres y hermanos, abuelos), la Sala coincide con el criterio de la Procuraduría. En ese sentido, como bien indica el órgano asesor, la concesión de permisos laborales retribuidos para que los servidores públicos puedan acompañar a sus parientes con enfermedad grave, es jurídicamente plausible, válida y legítima, porque la misma está adecuada a la evolución de la realidad social y jurídica imperante, y por ser conforme con el Derecho de la Constitución y con el Derecho Internacional. La Sala comparte la necesidad de promover y garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (hombres y mujeres). Valga aclarar que este tipo de licencias y permisos ha venido siendo avalado por la jurisprudencia de la Sala en varios casos. A la luz de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y del artículo 51, Constitucional, que otorgan especial protección tanto a la familia, como al anciano o al enfermo desvalido, este Tribunal concluyó que el Estado debe favorecer las iniciativas de conciliación de la vida laboral y personal, como una estrategia dedicada a mejorar la capacidad de las familias para prestar el debido cuidado al adulto mayor que no se puede valer por sí mismo. Esa ha sido la posición que este Tribunal Constitucional ha asumido también en asuntos similares relacionados con permisos parentales para acompañar a hijos con enfermedad grave a citas médicas, en los que ha censurado la negativa administrativa en conceder este tipo de licencias o permisos parentales. De modo tal, que este Tribunal Constitucional ha favorecido el otorgamiento de este tipo de licencias con goce de salario (ver Sentencias N° 2016-014034, N° 2016-007266 y N° 2016-011014). Sin embargo, en este caso, solamente debe realizarse una puntual acotación, y es que para que dicho inciso sea constitucional, debe interpretarse que el dictamen médico del que habla la norma, tiene que ser expedido por un médico de la seguridad social del Estado. Habiéndose cumplido tales exigencias, la disposición deviene constitucional, con la interpretación conforme expuesta anteriormente.

**10.- Inciso j): "Hasta un día como máximo para la madre o el padre que deba llevar a su hija o hijo menor de edad, o con discapacidad a cumplir con una cita médica, previa autorización de la jefatura inmediata":**

Este Tribunal Constitucional ha procurado convertirse en un asiduo protector de poblaciones vulnerables en nuestro país como lo son las personas menores de edad y las personas con discapacidad. El Interés Superior del Menor ha sido desarrollado extensamente por la jurisprudencia de la Sala, así como lo relativo a las personas con discapacidad. Diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos llaman a una perseverante tutela de los derechos de estas poblaciones, por encontrarse en evidente desventaja en multitud de aspectos debido a su condición especial. En cuanto a la especial protección a las personas menores de edad, esta Sala ha señalado que en nuestro ordenamiento jurídico existe abundante normativa en materia de tutela de los derechos de las personas menores de edad, que disipan las objeciones planteadas. Así, por ejemplo, están la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184, y el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739, que establecen claramente el Interés Superior del Menor como parámetro orientador y de interpretación de las normas que tengan relación con las personas menores de edad. También, la Ley General de la Persona Joven, Ley N° 8261 del 2 mayo de 2002, que crea el Consejo de la Persona Joven. De manera tal que el inciso cuestionado se enmarca dentro de toda una filosofía y una normativa sobre la minoridad, cuyo fin es proteger a las personas menores de edad en los asuntos que les atañen. Por su parte, en relación con la tutela a las personas con discapacidad, ocurre lo mismo. En múltiples ocasiones, este Tribunal se ha pronunciado sobre la protección especial que merecen las personas con discapacidad, en los términos del artículo 51, de la Constitución Política, a fin de que se puedan desenvolver normalmente dentro de la sociedad. No se trata simplemente de un trato especial, en atención a las particulares condiciones de esa población, sino de un derecho, y la correlativa obligación del resto de las personas por respetar ese derecho y cumplir con las obligaciones que de él se derivan. La tutela efectiva de los derechos de las personas con discapacidad, consagrados constitucionalmente, es uno de los medios por los cuales este grupo de población puede tener un libre desarrollo de la personalidad y una vida digna y de calidad, facilitando su integración plena a la sociedad. Es evidente que una de las formas de resguardar esos derechos consiste en brindarles beneficios especiales cuando su salud esté en riesgo, que es precisamente lo que intenta buscar la norma cuestionada. En Sentencia N° 2001-05179 de las 9:35 horas del 15 de junio de 2001, esta Sala se pronunció en los siguientes términos respecto a esta temática:

*"La función del Estado en apoyo de la discapacidad: La República de Costa Rica es un Estado Social, lo que obliga a las autoridades públicas a la búsqueda del mayor bienestar de todos los habitantes del país", dentro de los cuales el Derecho de la Constitución señala de manera especial -entre otros grupos también especiales- a las personas desvalidas; concepto que abarca - a las personas que están en esa condición por enfermedad, sin que el concepto se agote en esta significación; es decir, es obligación del Estado apoyar a las personas desvalidas con independencia del origen de la condición que sufren. El establecimiento de un Estado Social, derivable de las disposiciones 50 y siguientes de la Carta Fundamental, se relaciona de manera inmediata con la obligación de intervención estatal en materia social, en la que ha de obrar en determinado sentido y orientación: a favor de aquellos sectores especiales de la población que, por su condición, así lo requieren; tal es el caso -sin duda alguna- de las personas con discapacidad" (ver Sentencia N° 2017-019339, a las 9:30 horas del 1 de diciembre de 2017).*

Ante este panorama, y para este nuevo inciso cuestionado, la Sala es del criterio que, en virtud del espíritu e intención de la norma, la cual pretende brindar especial protección a sectores vulnerables de la población, no se verifican vicios de inconstitucionalidad en su redacción y, por ello, procede desestimar la acción en cuanto a este punto.

**11.- Inciso k): "El tiempo prudencial para realizar los trámites de matrícula de la persona funcionaria o de sus hijas e hijos menores en centros educativos, previa autorización de la jefatura inmediata".**

Este inciso busca facilitar la materialización del proceso educativo tanto a favor de personas menores de edad, como de los propios funcionarios y funcionarias del Instituto Nacional de las Mujeres. La Sala, en su vasta jurisprudencia, ha establecido que el derecho a la educación es un derecho fundamental que se deriva de la "intrínseca dignidad del ser humano" en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. El derecho de aprender, que es una de las aristas que comprende esta garantía constitucional, consiste en el derecho de los niños a elegir libremente a los maestros, a través de sus padres, quienes tienen el derecho fundamental de escoger la educación para sus hijos y posteriormente velar por que cumplan con las obligaciones contraídas con el orden normativo establecido en el centro educativo respectivo. Así las cosas, el derecho y, consecuentemente, la libertad de aprender es de tal modo fundamental, por lo que se deben procurar los medios y garantías necesarios para que la educación pública, además de excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población, se dé efectivamente para la libertad, y que correlativamente aquellos centros educativos públicos y privados velen por el fiel cumplimiento de tales disposiciones normativas a fin de evitar lesiones a este derecho constitucional propio de los educandos y a los valores fundamentales de orden social (ver Sentencia N° 2018-008626 de las 09:15 horas del 1° de junio de 2018). Habiendo explicado lo anterior, este Tribunal considera que es claro que el inciso cuestionado tiene como fin principal facilitar la concreción del derecho a la educación, tanto de personas menores de edad, como de mayores. En ese tanto, la esencia de la norma es constitucionalmente válida, toda vez que pretende la consecución de un objetivo tutelado con rango constitucional, como lo es la educación. Aunado a lo anterior, del texto de la norma se desprende de forma clara que la ausencia del funcionario que se autoriza es la estrictamente necesaria para conseguir finiquitar la matrícula para el proceso educativo correspondiente. Es decir, únicamente el tiempo que se requiera para presentarse al centro educativo y finalizar el trámite de matrícula pertinente. Así las cosas, visto que la licencia con goce de salario que se autoriza en este supuesto pretende lograr la consecución de un derecho fundamental cobijado por la Constitución Política, la Sala es de la opinión que el beneficio convencional otorgado no resulta excesivo ni pone en riesgo las arcas públicas, en virtud de que se trata de un tiempo relativamente corto de ausencia del trabajador. Ergo, se desestima la acción en cuanto a este extremo.

**12.- Inciso l): "Dos días hábiles como máximo cada dos años, a la persona trabajadora que cambie de domicilio".**

Este Tribunal considera que la *ratio iuris* de esta disposición convencional busca la tutela del trabajador en circunstancias extraordinarias que lo colocan en una situación incómoda o compleja. De ahí que la intención de la norma, en este caso, sea posible protegerla desde la perspectiva constitucional. Si bien la decisión de cambiar de domicilio es una cuestión atinente al fuero interno de la persona, es claro que ello implica una serie de incomodidades, contratiempos y traslados propios del proceso de mudanza, sobre todo cuando el cambio de domicilio se da entre largas distancias. Este Tribunal es de la opinión que el Instituto Nacional de las Mujeres, como patrono, está en la posibilidad de otorgar permisos o licencias para colaborar con el trabajador en circunstancias anormales como esta. Como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta sentencia, en ocasiones, debe saberse conciliar la esfera privada de una persona con su condición de trabajador, pues por el simple hecho de ser trabajador no se deja de tener

compromisos personales que de una u otra manera inciden en la labor diaria como funcionario. Luego de realizar una interpretación sistemática de las normas nacionales e internacionales que permean el Derecho de la Constitución, es claro que los patronos pueden tener cierto tipo de consideración con sus trabajadores en esta clase de situaciones. De manera que este Tribunal encuentra justificado que se autoricen licencias de dos días hábiles, como máximo cada dos años, para respaldar al servidor o servidora en aquellos casos en que deba realizar una mudanza. Ergo, lo pertinente es desestimar la acción en cuanto a este inciso, por no existir razones suficientes para considerar que el permiso otorgado por la norma convencional resulta excesivo, ilimitado o infundado.

**13.- Inciso n): "Licencia por una jornada completa con goce de salario el día de su cumpleaños. Dicho beneficio se dará a solicitud de la persona trabajadora, previa autorización de la jefatura inmediata y siempre y cuando esa fecha coincida con día hábil de labores. Dicha licencia podrá ser trasladada de día en la misma semana".**

Finalmente, en relación con este último inciso cuestionado del artículo 34, de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres, este Tribunal coincide con el criterio de la Procuraduría y considera que dicha disposición deviene abiertamente inconstitucional. De acuerdo con lo explicado por el órgano asesor, en realidad, lo que regula dicha disposición es un beneficio sin contraprestación, financiado con fondos públicos, que no está ligado a contraprestación alguna de los trabajadores, ni a la naturaleza especial o específica de sus funciones ni de las organizaciones administrativas del Sector Público. La licencia con goce de salario por el cumpleaños del servidor o servidora no reporta mejora alguna en el servicio público, sino que simplemente busca beneficiar la situación particular del empleado en su día de cumpleaños, lo cual es inadmisibles, máxime que la gestión de fondos públicos debe sujetarse a los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad, lo que impone derrochar tales fondos de forma enteramente discrecional. En el caso de la licencia por el festejo del cumpleaños, este Tribunal coincide plenamente con la opinión de la Procuraduría, al considerarse que se trata de un exceso, un desperdicio de recursos públicos y un privilegio infundado que no tienen muchos otros funcionarios públicos, lesionando con ello también el principio de igualdad. La celebración del cumpleaños no es una cuestión que se alcance por méritos, sino que es un acontecimiento anual que si, eventualmente, un trabajador laborara durante veinte años para el Instituto Nacional de las Mujeres, se le otorgaría una regalía de veinte días con remuneración, pese a no haberlos laborado, razonamiento que choca contra toda lógica en el manejo de fondos públicos. Así las cosas, en cuanto a este inciso n), lo correspondiente es acoger la acción de inconstitucionalidad incoada y, en consecuencia, anular la norma.

**XIV.- Análisis del artículo 55, de la Convención Colectiva. Pago de subsidios por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros.**

Finalmente, el ordinal 55, de la Convención Colectiva, señala que el Instituto Nacional de las Mujeres se compromete a suscribir convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, con la finalidad de que los subsidios que estas instituciones deban pagar a los funcionarios por concepto de incapacidades, sean girados directamente al Instituto Nacional de las Mujeres, de tal forma que los funcionarios que se incapaciten reciban el 100% de su salario. Los accionantes fundamentan este último agravio diciendo que la norma implica que las personas trabajadoras enfermas reciben la totalidad de su salario pese a estar incapacitadas, pues por una parte reciben el subsidio de la Caja Costarricense de Seguro Social, o del Instituto Nacional de Seguros, y por otra, el dinero que les completa su salario otorgado por el Instituto Nacional de las Mujeres, situación que es lesiva de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el manejo del gasto y fondos públicos. Indican que esta disposición crea una doble prerrogativa, la primera relacionada con que sus funcionarios estando incapacitados reciban el 100% del salario, y la segunda es el hecho de que se les deposite el subsidio indicado sin la necesidad de trasladarse a las instituciones, comprometiendo a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Nacional de Seguros a gestionar los pagos correspondientes. Además, estiman que este numeral es irrazonable porque no le puso tope temporal a este subsidio. En el informe de la Procuraduría se indica que lo establecido por el artículo 55, de la Convención Colectiva, prevé un subsidio patronal complementario que carece de naturaleza salarial. Estima que las Administraciones Públicas pueden lícitamente desvincularse de aquellas normas de innegable contenido mínimo, pudiendo incluso disponer una mejora cuantitativa de las prestaciones económicas derivadas de las contingencias de la Seguridad Social aludidas. La Procuraduría considera que no se puede admitir la tesis de los accionantes en el sentido de que tal beneficio constituya un privilegio desproporcionado carente de justificación razonable; lo único que advierte ese órgano es que, a nivel convencional, no se establece una limitación temporal de ese subsidio patronal complementario, que en la mayoría de los casos se supedita a un año como máximo. Sin embargo, en consideración de la Procuraduría, esa sola circunstancia

no lo convierte en irrazonable o desproporcionado, pues ello podría regularse por otros medios. Dentro de los antecedentes constitucionales más importantes a destacar en este punto está la Sentencia N° 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, por medio de la cual este Tribunal indicó que:

*"(...) Los recurrentes alegan que el reconocimiento de la incapacidad en la forma que está regulada es una discriminación para otros trabajadores de la administración que no tienen esos "privilegios". Sin embargo, como bien lo reconoce la parte sindical, el artículo 173 del Estatuto del Servicio Civil también busca que en períodos de enfermedad el salario del trabajador no sufra ninguna deducción de tal forma que pueda llegar hasta completar el 100%, de tal forma que no se viola la igualdad, pues es tradicional desde hace varios años que se busque auxiliar al trabajador enfermo para que su salario no sufra perjuicio durante su enfermedad. Se trata de una medida de solidaridad frente al trabajador y su familia, para que además de la enfermedad —que usualmente genera gastos adicionales—, no se disminuya el ingreso familiar".*

También puede citarse la Sentencia N° 2008-14146 de las 09:16 horas del 24 de setiembre de 2008 —reiterada, entre otras, por Sentencia N° 2011-4418 de las 09:57 horas del 1° de abril de 2011—, que señaló:

*"[P]ara los servidores del Estado, se reconoce un derecho legalmente establecido a un porcentaje por concepto de subsidio complementario o subsidio patronal, cuya naturaleza no es de derecho fundamental, como sí lo es el que brinda la Caja costarricense de Seguro Social como consecuencia de lo que al efecto establece el artículo 73 de nuestra Constitución Política. Se trata de un beneficio que el Estado patrono dispuso otorgar a sus servidores pero («) se trata de una obligación patronal que no se aplica por tiempo indefinido sino que obedece a reglas previamente establecidas («). [N]o se trata de que el trabajador (amparado) haya quedado desprotegido por el régimen de seguridad social que garantiza nuestra Constitución Política, ya que el derecho a percibir el subsidio por incapacidad que le corresponde pagar a la Caja Costarricense de Seguro Social se mantiene sin tope de tiempo, según dispuso esta Sala en sentencia número 17971-2007, de manera que lo que le eliminó («) es el subsidio patronal («), es decir, aplicó la normativa vigente para el caso concreto, lo que no se constituye en una violación a derecho fundamental alguno".*

La naturaleza de este subsidio patronal, quedó aún más clara, cuando en la referida Sentencia N° 2011-4418, indicó la Sala que:

*«[n]o se trata de una remuneración salarial, cuya naturaleza es diferente, sino de un subsidio que es lo que corresponde como respuesta a la aplicación de seguros o pólizas de salud». Esto es así por cuanto los subsidios lo que pretenden es suplir de manera parcial la pérdida de ingresos ante la imposibilidad de trabajar, o, dicho de otra manera, evitar que la enfermedad y la consiguiente imposibilidad para trabajar, implique que el trabajador tampoco reciba ingresos. Por el contrario, los principios de seguridad y solidaridad social, permiten que existan provisiones —que se nutren con las aportaciones de trabajadores y patronos— para posibilitar que los trabajadores que se encuentren incapacitados continúen recibiendo un ingreso, que no igual a la remuneración salarial, les permita abordar necesidades esenciales. Es por ello que se le denomina subsidio, pues su naturaleza y concepción no es la de sustituir al salario, sino de brindar al trabajador incapacitado una ayuda para solventar su situación médica, que, en todo caso, se estima temporal, pues en caso de no serlo se activan otros procedimientos y beneficios que el ordenamiento prevé para la asistencia de estas personas".*

Por último, en Sentencia N° 2014-020473 de las 15:20 horas del 18 de diciembre de 2014, esta Sala examinó la constitucionalidad de los ordinales 42, 43, y 44, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los artículos 2, 6, y 8, del Reglamento para el Pago de Incapacidades por Enfermedad y Maternidad a Empleados del Poder Judicial, en los cuales el legislador ordinario y el Poder Judicial, respectivamente, facultaron el pago de una licencia con goce de salario como pago periódico a un servidor judicial incapacitado. En esa ocasión, la mayoría de la Sala avaló la constitucionalidad de tales disposiciones, de manera que autorizó la existencia de una licencia con goce de salario total para aquellos funcionarios judiciales que sufrieran una incapacidad por enfermedad, según se desprende a continuación:

*"El legislador ordinario, dentro del conjunto más o menos amplio de opciones que tenía a su disposición al momento de reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial, estimó pertinente mantener como pago periódico producto de la incapacidad por enfermedad de los servidores judiciales una licencia con goce de salario. Para este Tribunal, dicho pago periódico resulta razonable ya que en materia laboral los beneficios que se establezcan en favor de los trabajadores, encuentran sustento en los principios de solidaridad humana y justicia social que contiene el artículo 74 de la Constitución Política, sea que los trabajadores pueden ser acreedores de garantías adicionales. El Estado Costarricense, de conformidad con el marco político social y económico de nuestra Constitución, puede disponer de una mayor protección y*

*cobertura social. El otorgar una licencia con goce de salario como el pago periódico a un servidor judicial incapacitado resulta razonable y adecuado para el logro de la finalidad que se persigue, cual es protegerlo frente a una situación adversa e involuntaria que le impide trabajar y obtener los medios para satisfacer sus necesidades (...) Diversos instrumentos internacionales, ratificados por nuestro país, establecen la obligación para el Estado costarricense de prever un pago periódico a los trabajadores incapacitados por enfermedad. Nuestra Constitución Política no desarrolla la forma o el monto en que ese pago debe efectuarse por lo que este Tribunal ha considerado que tal atribución le corresponde al legislador ordinario y que, desde el punto de vista constitucional, lo que interesa es que el trabajador no quede desprotegido ante dicha contingencia. Dentro de las posibles opciones viables, el legislador ordinario dispuso, desde la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937, que el pago periódico para los servidores judiciales fuera una licencia con goce de salario. Esta decisión del legislador no lesiona el principio de igualdad ya que resulta razonable, de acuerdo al desarrollo constitucional que ha tenido la seguridad social y en aras de una mayor protección al trabajador (lo destacado no corresponde al original).*

Así las cosas, es claro que la línea de esta Sala ha sido la de mantener incólume este tipo de subsidio patronal complementario, ya que encuentra su *ratio iuris* en el principio de solidaridad, justicia social y la especial protección al enfermo desvalido. La norma aquí impugnada lo único que hace es reconocer un derecho que desde hace algún tiempo este Tribunal ha impulsado, que es precisamente que una persona incapacitada pueda recibir el 100% de su ingreso, ya no como salario, sino bajo la figura del subsidio, compartiéndose la responsabilidad en el pago ya no solo del ente asegurador, sino también de la parte patronal. La incapacidad no es una circunstancia que la persona elija, sino que por motivos ajenos a su voluntad simplemente acontece. En este estado de necesidad o contingencia no deseada, es plausible sostener que la persona debe recibir una atención especial, precisamente porque no se encuentra con todas sus capacidades al máximo y, por ello, es que desde una perspectiva constitucional debe brindársele las protecciones necesarias para sobrellevar su situación. Bajo ese orden de ideas, la Sala coincide con que la norma convencional impugnada no presenta vicios de inconstitucionalidad. Aunado a lo anterior, véase que la disposición también se preocupa por facilitarle a las personas incapacitadas la forma en la que recibirán el subsidio de interés, de manera que el fin de la norma es, de nuevo, proteger al trabajador enfermo, lo cual deviene constitucionalmente válido. Así las cosas, tanto el subsidio patronal complementario, como los convenios que pueda suscribir el Instituto Nacional de las Mujeres con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, a fin de agilizar el pago del subsidio correspondiente al trabajador incapacitado, no devienen inconstitucionales y, por ello, se desestima este agravio.

**XV.- Corolario.** Luego del análisis de constitucionalidad efectuado en esta sentencia, la Sala concluye lo siguiente: se declara parcialmente con lugar la acción planteada; y, en consecuencia, se anula, por inconstitucional, el inciso n) del artículo 34, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres vigente. Asimismo, se declara que los artículos 14, 28, 32 y 34, incisos c), g) e i), de la citada Convención Colectiva, no son contrarios al Derecho de la Constitución, siempre que se interpreten de la siguiente manera: 1) En relación con el numeral 14, no resulta inconstitucional, siempre y cuando los congresos o convenciones, nacionales o internacionales a los que se hace referencia, sean atinentes a las funciones y responsabilidades propias del sindicato; 2) El numeral 28 no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete que el beneficio obtenido tenga relación directa con la institución; 3) El ordinal 32 no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico; 4) El inciso c), del artículo 34, no es inconstitucional, siempre y cuando el tema de investigación de la tesis tenga relación directa con la actividad que desarrolla la institución; 5) El inciso g), del artículo 34, no es inconstitucional, siempre y cuando la duración del permiso otorgado al funcionario se limite al tiempo estrictamente necesario para atender la diligencia judicial y aporte la debida constancia expedida por el despacho jurisdiccional; 6) El inciso i), del artículo 34, es constitucional siempre y cuando el dictamen médico fuere expedido por un médico de la seguridad social del Estado. En cuanto a los artículos 9, 11, 12, 13, 34, incisos a), b), d), e), f), h), j), k) y l), así como el artículo 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres, se declara sin lugar la acción.

**XVI.- Nota del Magistrado Salazar Alvarado.** Si bien coincido con el voto de mayoría, que declara parcialmente con lugar esta acción, por las razones en él contenidas, en tratándose de Convenciones Colectivas de Trabajo, considero oportuno agregar lo siguiente: La Constitución Política, en el Título V, Derechos y Garantías Sociales, en su artículo 62, otorga fuerza de ley profesional a las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre

patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados; lo anterior, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste (artículo 54, del Código de Trabajo). Este derecho humano fundamental, reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 98), lo pueden ejercer o llevar a cabo tanto en el sector privado laboral, como en el empleo público, siempre y cuando, estos últimos, no realicen gestión pública. Al tener valor normativo, se incardina en el sistema de fuentes del Derecho, por lo que, su clausulado, ha de someterse a las normas de mayor rango jerárquico y ha de respetar el cuadro de derechos fundamentales acogidos en nuestra Constitución Política. De esta forma, las convenciones colectivas de trabajo, se encuentran sometidas al Derecho de la Constitución; así, las cláusulas convencionales, deben guardar conformidad con las normas y los principios constitucionales de igualdad, prohibición de discriminación, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, sobre todo, cuando de fondos públicos se trate, sujetos al principio de legalidad presupuestaria. En esos supuestos, debe velar, esta Sala, por el orden constitucional, según sus competencias.

**XVII.- Documentación aportada al expediente.** Se previene a las partes de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

**Por tanto:**

Se declara parcialmente con lugar la acción planteada; y, en consecuencia, se anula, por inconstitucional, el inciso n) del artículo 34, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres vigente. Asimismo, se declara que los artículos 14, 28, 32 y 34, incisos c), g) e i), de la citada Convención Colectiva, no son contrarios al Derecho de la Constitución, siempre que se interpreten de la siguiente manera: 1) En relación con el numeral 14, no resulta inconstitucional, siempre y cuando los congresos o convenciones, nacionales o internacionales a los que se hace referencia, sean atinentes a las funciones y responsabilidades propias del sindicato; 2) El numeral 28 no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete que el beneficio obtenido tenga relación directa con la institución; 3) El ordinal 32 no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete que el tiempo servido fuera del Instituto Nacional de las Mujeres, haya sido reconocido conforme al ordenamiento jurídico; 4) El inciso c), del artículo 34, no es inconstitucional, siempre y cuando el tema de investigación de la tesis tenga relación directa con la actividad que desarrolla la institución; 5) El inciso g), del artículo 34, no es inconstitucional, siempre y cuando la duración del permiso otorgado al funcionario se limite al tiempo estrictamente necesario para atender la diligencia judicial y aporte la debida constancia expedida por el despacho jurisdiccional; 6) El inciso i), del artículo 34, es constitucional siempre y cuando el dictamen médico fuere expedido por un médico de la seguridad social del Estado. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese al Instituto Nacional de las Mujeres. En cuanto a los artículos 9, 11, 12, 13, 34, incisos a), b), d), e), f), h), j), k) y l), así como el artículo 55, de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres, se declara sin lugar la acción. Notifíquese. Los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal declaran constitucional el artículo 32, siempre y cuando se interprete que las vacaciones referidas a los organismos internacionales, a que hace referencia la norma, se amparen en un convenio de reciprocidad previo. Los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salvan parcialmente el voto y declaran inconstitucional la segunda oración del artículo 11 y el artículo 12. Los Magistrados Castillo Víquez, Rueda Leal y Esquivel Rodríguez salvan el voto respecto del artículo 14, y lo declaran inconstitucional. Los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salvan el voto en cuanto al inciso a), del artículo 34, y solo lo declaran constitucional en relación con el matrimonio. Los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal declaran inconstitucional el beneficio establecido en el inciso b), del artículo 34, respecto de los abuelos, abuelas, hermanos y hermanas. Los Magistrados Castillo Víquez y Hernández López salvan parcialmente el voto y declaran inconstitucional el artículo 55, en todas aquellas incapacidades inferiores a un mes. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota.- /Fernando Castillo V.,Presidente a.i./Fernando

Cruz C./Paul Rueda L./Nancy Hernández L./Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G./Marta E. Esquivel R./-

EXPEDIENTE 17-002811-0007-CO

Votos de los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal, con redacción del segundo.

- **Con respecto al artículo 32 impugnado.** Concordamos con el voto de mayoría en cuanto a la teoría del Estado como patrón único, lo que aplica a las instituciones del sector público costarricense. Sin embargo, estimamos que tal teoría deviene insuficiente tratándose de los años servidos en los organismos internacionales señalados por la norma, toda vez que el Estado carece de jurisdicción sobre ellos. En tales casos, más bien, se está en presencia de otro sujeto de derecho internacional (como lo es el Estado costarricense), por lo que rigen principios de *ius cogens*, como el *pacta sunt servanda* y la reciprocidad. En ese tanto, declaramos el artículo constitucional, siempre y cuando se interprete que las vacaciones referidas a los organismos internacionales, a que hace referencia la norma, se amparen en un convenio de reciprocidad previo.

- **Atinente a los ordinales 11 y 12 de la convención cuestionada.** Al valorar el artículo 11, consideramos que debe diferenciarse su primera oración de la segunda. Estimamos que la primera sí es constitucional, pues, como señala el voto de mayoría, se trata de una facilidad para el ejercicio de la libertad sindical, relacionada con órganos relevantes del sindicato y delimitada en su amplitud: se trata de las Asambleas Generales anuales y una Asamblea General Extraordinaria por año. Empero, estimamos que la segunda oración es inconstitucional, toda vez que permite la participación de cualquier afiliado en cualquier tipo de comisión, sin delimitar el número de veces por año, ni establecer algún parámetro que garantice la continuidad del servicio que brinda la institución. Tal indeterminación roza con el sano manejo de los recursos públicos. Un razonamiento análogo es aplicable al artículo 12. Efectivamente, un permiso a 5 personas trabajadoras por tres meses equivale a otorgar un permiso con goce de salario a un funcionario por un año y tres meses, monto que debe destinar la institución cada año a dicha finalidad. Destacamos que la norma otorga el beneficio a cualquier afiliado y no exige que dichos permisos sean conciliables con la continuidad del servicio que presta el INAMU. Así, la norma constituye no solo un desvío importante de fondos que deberían estar destinados a las finalidades legales del INAMU, sino que omite garantizar la continuidad del servicio brindado por dicha institución.

- **En cuanto al inciso a) del artículo 34.** Declaramos constitucional este inciso únicamente en relación con el matrimonio, toda vez que se trata de la institución reconocida constitucionalmente como base esencial de la familia. Aunado a lo anterior, estimamos que la teleología del inciso y de la jurisprudencia constitucional pone énfasis en los trámites y celebraciones tradicionalmente asociadas al matrimonio (“...se trata de una medida para permitir que el funcionario cumpla con los trámites y disfrute con su pareja los primeros días de su vida matrimonial...”; sentencia n.º 2006-017438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006, citada en el voto de mayoría), situación que no ocurre en las uniones de hecho, las que surgen por el mero transcurso del tiempo (y dados los requisitos normativos restantes).

- **Con respecto al inciso b) del numeral 34.** Al analizar este inciso, consideramos que debe declararse inconstitucional solo respecto de los abuelos, abuelas, hermanos y hermanas, toda vez que concede igual número de días de licencia o permiso para el caso de fallecimiento de dichos familiares que para el deceso de la hija, el hijo o los padres. Notamos que otras regulaciones (verbigracia el Estatuto de Servicio Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial) conceden menos días o, incluso, no conceden ningún permiso o licencia para el caso de los primeros (abuelos y hermanos). Dichas regulaciones –y es nuestro razonamiento de fondo– efectúan una distinción según la cercanía de los familiares con el funcionario, distinción que no efectúa la norma cuestionada, falencia que nos lleva a declararla inconstitucional en ese respecto./Fernando Castillo V./Paul Rueda L./-

EXPEDIENTE 17-002811-0007-CO

**Voto salvado de los Magistrados Castillo Víquez, Rueda Leal y Esquivel Rodríguez, respecto del artículo 14. Redacta el Magistrado Rueda Leal.** Con el respeto acostumbrado, salvamos el voto y declaramos inconstitucional esta norma, por los siguientes motivos. Si bien es válido que se incentive la libertad y actividad sindical, lo cierto es que el numeral cuestionado denota una apertura y falta de delimitación que roza con la Constitución. En ese sentido, notamos que el permiso remunerado establecido por la norma puede ser concedido a cualquier trabajador, en el tanto sea designado por la Junta Directiva Nacional del sindicato, sin exigir siquiera que se trate de un afiliado. Aunado a lo anterior, pueden otorgarse a 5 personas y para un máximo de 5 actividades por año. Empero, tampoco pone límite a dichas actividades, sino que serán “...por el tiempo que duren...”. Estimamos que tal indeterminación contraviene el sano manejo de fondos

públicos y, en ese tanto, es inconstitucional./Fernando Castillo V./Paul Rueda L./Marta Esquivel R./-

Expediente 17-2811

**Voto salvado del Magistrado Castillo Víquez y la Magistrada Hernández López, en relación al artículo 55, con redacción de la segunda.**

La norma establece la posibilidad de que el Inamu suscriba convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, con la finalidad de que los subsidios que estas instituciones deban pagar a funcionarios por concepto de incapacidades sean girados esa Institución, de tal forma que los y las funcionarias del Inamu que se incapaciten reciban el **100% de su salario** y no tengan que trasladarse a las instituciones aseguradoras a gestionar los pagos correspondientes. No objetamos que este tipo de Convenios interinstitucionales existan en beneficio de las y los trabajadores para facilitar el pago de los subsidios por enfermedad, ya que es una ventaja que no causa una diferenciación odiosa (entendida como irrazonable o desproporcionada) entre categorías de trabajadores en el sector público ni afecta, por sí mismo, el erario público. De hecho, debería ser la norma en todas las instituciones y empresas, que la Caja facilite el pago del subsidio en forma eficiente y oportuna para que no genere una alteración en los ingresos de la persona trabajadora y de su familia.

Lo que objetamos entonces no es la primera parte de la norma, sino el hecho de que permita el pago del **100% del salario** como incapacidad, por dos razones: **a)** equipara subsidio con salario y **b)** porque el porcentaje del 100% en el pago de la incapacidad, es un 40% superior al resto de los trabajadores del sector privado y de prácticamente la totalidad del sector público, ocasionando, a nuestro juicio, una diferencia irrazonable y desproporcionada entre categorías de trabajadores. Seguidamente, exponemos cada tema por su orden:

**A) La equiparación de subsidio con salario provoca una desnaturalización de ambas prestaciones que viola los arts. 57, 68, 73 de la CP.** En este punto, nos basamos en los criterios ya desarrollados por las Magistradas Garro Vargas y Pacheco Salazar en el voto 2014-020473 frente a una norma de similar contenido ( artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En lo que interesa, de seguido se citan los argumentos más relevantes:

“La Sala Constitucional también se ha pronunciado en el sentido de que no cabe equiparar subsidio con salario (sentencia 11178-2011). Por lo demás, ya lo ha dicho la Sala Segunda:

“El concepto de subsidio viene dado porque las incapacidades, por cualquier causa, tiene como efecto jurídico suspender el contrato de trabajo inter partes y el efecto económico es que no se pague salario, por lo que el salario es típicamente la retribución por el servicio prestado” (sentencia SII 476-2004).

Esa Sala ha agregado que el subsidio complementario o patronal no es salario (sentencias S II 622-2010, S II 447-2012).

Por tanto, las normas impugnadas contienen una equiparación entre salario y subsidio que es inconstitucional y procede por ese motivo declarar con lugar la presente acción.

a. El alcance de la equiparación: lesión del art. 73 de la CP

Es al menos discutible lo que señala el reglamento:

“...de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica, el pago de las incapacidades por enfermedad (...) se considera como salario que el Poder Judicial paga a sus trabajadores” (art. 2 del RPIEMPJ).

El art. 42 de la LOPJ no dice que todo el monto que recibe el trabajador incapacitado es salario. Dice:

“El servidor recibirá lo necesario hasta completar su salario a partir del monto que reciba de la Caja Costarricense del Seguro Social y, en materia de riesgos profesionales, lo que indique la ley respectiva”. (El subrayado no es del original).

Es decir, se podría entender que esa primera frase establece que el trabajador incapacitado recibe un monto dado por el PJ –que no es salario, sino subsidio patronal– cuya cuantía es la necesaria para que, sumada al subsidio dado por la CCSS, sea equivalente a su salario.

De donde sí se podría derivar que para la ley ese monto es salario es de otra frase del mismo art. 42 de la LOPJ que indica:

“...la Dirección Ejecutiva tramitará la licencia con goce de sueldo”. (El subrayado no es del original).

Por eso podría admitirse que la esa norma legal es un tanto ambivalente.

Por su parte, el reglamento señala:

“...el Poder Judicial asumirá el pago total de la incapacidad, por medio de licencia con goce de sueldo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Orgánica. Es entendido que de conformidad con lo dispuesto en el Convenio Interinstitucional el Poder Judicial recobrará el porcentaje del salario que corresponde cubrir a la Caja Costarricense de Seguro Social” (art. 6 del RPIEMPJ).

Nótese que el reglamento hace un desafortunado tratamiento del asunto, pues a la CCSS no le corresponde pagar salario, sino subsidio, conforme con lo establecido en

el art. 73 de la CP. En otro artículo, el reglamento señala que la totalidad del monto es salario:

*“El monto total como sueldo será girado por el Poder Judicial de acuerdo con las respectivas cláusulas del Convenio entre Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social para hacer expedito el pago a los servidores judiciales” (art. 8 del RPIEMPJ). (El subrayado no es del original).*

Como puede apreciarse, es el reglamento el que consume la equiparación de manera total, no sólo respecto del monto dado por el PJ, sino del que otorga la CCSS—que en su momento es reembolsado al PJ—.

Por tanto, las normas impugnadas, particularmente las reglamentarias, dan pie para equiparar el subsidio de la CCSS con el salario. Esta equiparación a salario de la totalidad de lo recibido por el trabajador durante su incapacidad agrava la lesión constitucional. Incluso se diría que se trata de dos violaciones: una provocada por la ley y el reglamento (que equipara el monto dado por el PJ al salario) y otra sólo por el reglamento (la que equipara el subsidio de la CCSS al salario). De cualquier modo, como la equiparación es inconstitucional, procede por este motivo, declarar con lugar esta acción.

#### 1. La inconstitucionalidad de los efectos de esa equiparación

Los efectos de tal equiparación se dan en diversos planos.

##### a. El cálculo de otros extremos laborales a partir de dicha equiparación viola los arts. 68 y 59 de la CP

Las normas impugnadas, al dar cabida para que los demás extremos laborales (aguinaldo, auxilio de cesantía, vacaciones, etc.) se contabilicen a partir de esa equiparación, viola lo dispuesto en el art. de la 68 de la CP, que distingue el “salario” de las “ventajas y otras condiciones” laborales, como ya se ha apuntado. Pero, además, sobre la base del principio *iura novit curia*, puede afirmarse que se lesiona la lógica de lo dispuesto en el art. 59 de la CP, que dice:

*“Todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca”.*

Como puede observarse, según la Constitución, el derecho a las vacaciones se ha de contabilizar a partir de las semanas de servicio continuo. Es decir, lo que sirve de punto de referencia, por disposición constitucional, para el pago de las vacaciones, no es la permanencia de la relación laboral, sino la prestación efectiva del servicio contratado o, lo que es lo mismo, la ejecución efectiva del contrato; y, como se sabe, la incapacidad suspende tal prestación o ejecución. En cambio, las normas impugnadas admiten que, al calcular los otros extremos laborales, sea indiferente si el trabajador ha estado laborando o ha estado incapacitado.

También sobre este punto—que no corresponde calcular los otros extremos laborales (aguinaldo, auxilio de cesantía, vacaciones, etc.) a partir de esa equiparación que desnaturaliza las prestaciones—hay jurisprudencia sólidamente fundada y reiterada de la Sala Segunda. Especialmente esclarecedor es el siguiente pasaje:

*“La retribución que se hace a una persona trabajadora, a causa de una incapacidad, constituye un subsidio (...). Tales sumas [el subsidio de la CCSS] (...) no constituyen salario y por tal razón no es permisible hacer uso de ellos para establecer el promedio salarial que sirve de base al cálculo de las prestaciones laborales. La incapacidad para trabajar constituye una causa individual de suspensión del contrato de trabajo, y, en tal sentido, al no existir una prestación efectiva del servicio no se da la imprescindible contraprestación—remuneración o salario—” (sentencia S II 803-2011).*

Es verdad que la sentencia se refiere en particular al subsidio dado por la CCSS, pero como bien señala en las frases finales, “la incapacidad (...) es una causa individual de suspensión del contrato de trabajo”. Por eso, lo que dice antes es plenamente aplicable al subsidio patronal que pudiese darse con ocasión de la incapacidad, es decir, que “no es permisible hacer uso del subsidio para establecer el promedio salarial que sirve de base al cálculo de las prestaciones laborales” (ibid.)

En vista de que las normas impugnadas, particularmente las reglamentarias, dan pie para que el cálculo de las otras prestaciones laborales se realice tomando como base la totalidad del monto recibido por el trabajador incapacitado (pues le atribuye a dicho monto el carácter de salario), este efecto directo de la equiparación es inconstitucional. Por ende, también lo es su causa, esto es, las normas que la originan. La inconstitucionalidad se daría aun cuando, para efectos del cálculo, se le atribuyera tal carácter de salario sólo al subsidio dado por la CCSS o sólo al monto dado por el PJ. Por estas razones corresponde declarar con lugar esta acción.

(...)

##### b. La concomitante violación del art. 183 de la CP

La violación de los principios presupuestarios mencionados comporta la violación del art. 183 de la CP, pues la inclusión de los montos correspondientes a lo otorgado por el PJ a los trabajadores incapacitados en la partida denominada “Remuneraciones” obstaculiza el ejercicio de las potestades fiscalizadoras de la CGR. Es decir, la equiparación lleva a tratar igualmente dos situaciones jurídicas

desiguales, que son—por un lado—la ejecución del contrato laboral y—por otro—la suspensión de éste. Tal equiparación se proyecta en el ámbito presupuestario y se convierte en un obstáculo para discernir cuál es el verdadero monto de las retribuciones en sentido estricto, puesto que lo indicado en el presupuesto no refleja diáfamanamente la realidad.

Es más, invocando el principio *iura novit curia*, se podría afirmar que también se viola el art. 184.1 de la CP, que dice:

*“Son deberes y atribuciones de la Contraloría: 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República”.*

Sobre la obstaculización del ejercicio de esas potestades, ha dicho esta Sala:

*“Cualquier norma, disposición o interpretación que redunde en un cercenamiento, limitación o desnaturalización de la competencia constitucional básica y fundamental de la Contraloría General de la República—vigilancia de la Hacienda Pública—, resulta per se inconstitucional” (sentencia 2199-2004; ver sentencia 9215-2012).*

Por tanto, la concomitante violación del art. 183 de la CP es otro motivo suficiente para considerar inconstitucionales las normas impugnadas.

De todo lo anterior, se concluye que no sólo por la equiparación entre salario y subsidio en sí misma considerada, sino por los efectos derivados de ésta, corresponde declarar con lugar la presente acción.”

Como puede verse de la redacción supra citada, la principal razón para estimar la norma impugnada como contraria a la Constitución Política, es que da cabida para que los extremos laborales (aguinaldo, auxilio de cesantía, vacaciones, etc.) se contabilicen a partir de una equiparación entre “salario y subsidio”, siendo ambas de naturaleza distinta, lo que resulta violatorio de lo dispuesto en el art. de la 68 de la Constitución Política, que distingue el “salario” de las “ventajas y otras condiciones” laborales según queda explicado supra. Esto a su vez, genera un costo gravoso para el Estado, tomando en cuenta que engrosa el gasto público por esos conceptos.

##### b) El pago del porcentaje del 100% por concepto de incapacidad.

Según hemos venido sosteniendo en forma consistente en materia de convenciones colectivas, no nos oponemos a que mediante la negociación colectiva se dé una mejora en las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras, siempre y cuando éstos cumplan con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. En este caso concreto, consideramos que establecer un pago de un 40% superior al resto de los trabajadores del sector privado y de prácticamente la totalidad del sector público, ocasiona, una diferencia entre categorías de trabajadores lesiva de estos principios. En efecto, un porcentaje de 40% es un aumento muy significativo con respecto a otras categorías de trabajadores, ocasionando un privilegio irrazonable, frente a supuestos iguales. Si vemos un ejemplo comparativo de una persona con una incapacidad por apendicitis o cáncer, según sea en el sector privado o en la mayoría del sector público, en el primero, el trabajador o trabajadora recibe un subsidio de un 60% de su ingreso por el tiempo que dure la incapacidad, mientras que en el caso de la Convención Colectiva del Inamu, recibe un 40% adicional, por esa misma enfermedad y periodo. Esto sin duda deja de ser un incentivo laboral puro y simple, para convertirse en el establecimiento de categorías de funcionarios, unos de primera y otros de segunda, repetimos, por la magnitud de la diferencia frente a supuestos idénticos. En vista de que la generalidad de los trabajadores del sector privado y público, reciben un 60% de subsidio únicamente y que éste—en el caso de funcionarios públicos—, se refleja en el gasto público, la diferencia resulta irrazonable, no sólo por lo indicado supra, sino además por el gasto adicional que por sustitución del funcionario incapacitado/a debe hacerse en la mayoría de los casos, para garantizar el servicio público. Como bien reconoce la Sala en el precedente que de seguido se cita, el Estado para garantizar el servicio público, debe proveer el nombramiento de otro funcionario en lugar de la persona a la que se le concede licencia para que realice las labores durante el tiempo en que la disfruta:

*“Es evidente que la licencia tiene un efecto inevitable sobre fondos públicos del Estado; se trata de una consecuencia lógica dentro de las prestaciones del servicio público, toda vez que se cancela un salario o parte de él a un funcionario público que no está presentado (sic) el servicio, con lo que si no se autorizase la sustitución afecta aquel servicio público, pues se debe garantizar los principios de continuidad, eficiencia, adaptación a todo cambio en el régimen legal o necesidad social y la igualdad de trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios (...) y adicionalmente el Estado debe proveer el nombramiento de otro funcionario en lugar de la persona a la que se le concede la licencia para que realice las labores durante el tiempo en que la disfruta” (sentencia 3267-2012).*

Finalmente, consideramos que la inconstitucionalidad señalada se aplica para los casos de incapacidades menores a 30 días, ya que frente a enfermedades prolongadas, es decir, superiores a ese plazo, el trabajador/a normalmente no tiene la capacidad de proveer el sustento propio y del hogar con una reducción tan significativa del ingreso. Consideramos que es razonable que el subsidio sea menor al salario, si se trata de incapacidades menores a 30 días, pero para periodos prolongados de enfermedad, tomando en cuenta que los gastos en el hogar son los mismos y que las enfermedades prolongadas conllevan, a su vez, por lo general gastos extra—aun cuando se recurre a la seguridad social—, no es razonable que el trabajador, tenga que soportar por su propio medio semejante peso. Pensamos en enfermedades terminales o de cáncer que pueden durar meses y a veces años. En esos supuestos de enfermedades prolongadas, ningún trabajador o trabajadora tiene la posibilidad por sí mismo de sobrellevar esa carga sin la solidaridad del Estado. Es cierto que igual se comprometen fondos públicos, pero, en primer término, se trata de casos excepcionales ya que las estadísticas demuestran que el mayor porcentaje de incapacidades son menores a 30 días y segundo, se trata igualmente de circunstancias excepcionales por la gravedad de la situación. Este beneficio, es decir, de recibir el 100% del subsidio por incapacidades mayores a 30 días, estimamos debería ser la norma para todos los trabajadores del sector público y privado por razones de solidaridad social./Fernando Castillo Viquez/Nancy Hernández López./->

San José, 18 de setiembre del 2019.

Vernor Perera León  
Secretario a.i.