

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por **xxx**, contra los artículos 20 incisos a), b), c) y d); 33, 36, 52, 53, 54 y 55 de la "**Convención Colectiva del Instituto Nacional de Aprendizaje**". Dichas disposiciones fueron impugnadas pues, a juicio del accionante, son contrarias a los artículos 11, 33, 46, 57, 68, 176, 191 y 192 de la Constitución Política, así como a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario.

Expediente n.º 18-9544-0007-CO.

Informante: Julio César Mesén Montoya.

Señores (as) Magistrados (as):

Quien suscribe, **JULIO ALBERTO JURADO FERNÁNDEZ**, mayor, casado, abogado, vecino de Santa Ana, con cédula de identidad número 1-501-905, **PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, según acuerdo del Consejo de Gobierno tomado en el artículo cuarto de la sesión ordinaria número ciento tres, celebrada el 22 de junio del 2016, publicado en La Gaceta número 167 de 31 de agosto de 2016, ratificado según acuerdo de la Asamblea Legislativa número 6638-16-17 de la sesión extraordinaria número ochenta y tres, celebrada el 6 de octubre de 2016, comunicado al Consejo de Gobierno en oficio DSDI-OFI-056-16 del 10 de octubre del 2016, según publicación de La Gaceta número 210 del 2 de noviembre del 2016, con respeto manifiesto:

En la condición indicada, contesto en tiempo la audiencia conferida a la Procuraduría General de la República sobre la acción de inconstitucionalidad aludida, en los siguientes términos:

I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Manifiesta el accionante que su legitimación para impugnar varios artículos de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de Jurisdicción Constitucional, pues se trata de la tutela de intereses difusos.

Al respecto, debemos indicar que el artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional regula los requisitos de admisibilidad para las acciones de inconstitucionalidad y exige, como regla general, la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se haya invocado la infracción que se acusa. Una de las excepciones a esa regla está constituida por aquellos casos en los cuales, por la naturaleza de la disposición impugnada, exista un interés difuso que legitime al interesado para solicitar la declaratoria de nulidad.

En asuntos como el que nos ocupa, esa Sala ha estimado que existe un interés difuso para solicitar la revisión de normativa como la que se impugna, toda vez que puede contener beneficios desproporcionados e ilegítimos para algunos de los trabajadores, en detrimento de criterios de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario, entre otros.

Partiendo de lo anterior, considera esta Procuraduría que el accionante está legitimado para plantear la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe y que dicha acción no presenta problemas de admisibilidad.

II.- ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE CUESTIONADOS EN ESTA ACCIÓN

Sostiene el accionante que los artículos de la Convención Colectiva del INA que se cuestionan en la acción de inconstitucionalidad sobre la cual se nos confiere audiencia, no solo afectan la estabilidad económica y financiera de la entidad, sino también la situación económica del país.

Estima que entre los vicios de constitucionalidad que se manifiestan en las normas que se solicita anular, se encuentra la violación de varios principios: el de razonabilidad y proporcionalidad, el de legalidad, el de igualdad y el de equilibrio presupuestario.

En vista de que son varias las normas de la Convención Colectiva que se impugnan, seguidamente emitiremos nuestro criterio sobre cada una de ellas, en el orden en que fueron consignadas en la acción.

A.- Licencia con goce de salario por muerte de familiares cercanos, por matrimonio, por nacimiento de hijos, y por maternidad

-

El accionante cuestiona el artículo 20 incisos a), b), c) y d) de la Convención Colectiva impugnada, disposiciones que permiten otorgar permisos con goce de salario a los trabajadores en caso de matrimonio, muerte de familiares, nacimiento o adopción de hijos y por maternidad. El texto de cada una de esas normas es el siguiente:

"Artículo 20: Permisos por asuntos familiares.

a) *Licencia por matrimonio.*

Quando un (a) funcionario (a) del INA contraiga matrimonio le serán concedidos 5 días laborales de licencia. Para todos los efectos de este artículo la unión de hecho será equiparada al matrimonio, siempre y cuando haya un reconocimiento judicial de dicha unión, misma que deberá ser presentada por el funcionario (a).

b) *Licencia por muerte de familiares.*

Se concederá licencia en caso de fallecimiento del cónyuge o pareja del funcionario (a), padres, hermanos e hijos. Se tendrá derecho a cinco días hábiles si el deceso es en el país y hasta diez días hábiles si la contingencia se hubiere producido fuera del país y el/la funcionario (a) haya tenido que desplazarse al lugar respectivo. Cuando el deceso ocurra fuera de la Meseta Central, se otorgará un día extra. En los casos de fallecimiento de abuelos o nietos se otorgarán 2 días de licencia.

Quando ocurriera el deceso de cualquiera de los padres, de hijos(as) hermanos(as), así como del cónyuge o pareja y el(a) funcionario(a) se encuentre fuera del país en funciones autorizadas por el INA o convenidas con el INA, este se obliga a realizar todas las gestiones y costear los costos del regreso al país del funcionario(a). En ningún caso esta situación debe cancelar el beneficio o condición de que disfrutaba la persona involucrada.

c) *Licencia por nacimiento y adopción de hijos.*

Se concederán al padre tres días con permiso de salario por el nacimiento de su hijo(a), pudiendo solicitar el interesado hasta siete días de permiso, en cuyo caso los últimos cuatro serán sin goce de salario, aplicables a las vacaciones a que tenga derecho al momento de suceder el evento. Si el nacimiento es múltiple se concederán cinco días con permiso de salario, pudiéndose extender la licencia hasta nueve días, siendo los últimos cuatro sin goce de salario.

En caso de adopción de un hijo(a), se aplicarían las mismas disposiciones siempre y cuando se acredite esta situación con documentación legal idónea, en las mismas condiciones establecidas en el párrafo anterior.

d) *Licencias por maternidad.*

Las mujeres en estado de gravidez tendrán derecho a disfrutar de una licencia por maternidad de un mes antes del parto y tres meses posteriores a éste.

En caso de que el embarazo sea múltiple, la trabajadora disfrutará de treinta días naturales de licencia remunerada por cada hijo adicional. En caso de adopción de menores, la madre tiene derecho a los tres meses posteriores del post-parto.

(...)"

Manifiesta el accionante que las normas cuestionadas resultan violatorias de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, no discriminación, proporcionalidad y razonabilidad.

Sobre la licencia por muerte de familiares cercanos (inciso b), manifiesta que el hecho de permitir un permiso con goce de salario de hasta diez días hábiles por muerte de familiares y que eventualmente la Institución deba de cubrir gastos del trabajador para regresar a Costa Rica a raíz de esa circunstancia, resulta desproporcionado e irrazonable, ya que ni uno, diez o treinta días con goce de salario van a amortiguar el dolor de una ausencia como la de esos familiares.

Señala que estos permisos con goce de salario son sufragados por todos los habitantes del país. Advierte que un manejo irresponsable de los tiempos de trabajo, se traduce en el abuso de fondos públicos y que este tipo de ausencias siempre afectan negativamente el rendimiento de las unidades operativas.

Sobre las licencias por muerte de familiares cercanos debemos indicar que esa Sala se ha pronunciado ya sobre la razonabilidad de otorgarlas. Así, en su sentencia n.º 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006, a propósito de una acción de inconstitucionalidad planteada contra la Convención Colectiva del Banco Popular, concretamente, contra la cláusula que otorgaba licencia con goce de salario por siete días con motivo del fallecimiento del cónyuge, compañero, hijos, o abuelos de crianza del trabajador, esa Sala indicó que *"... 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."*

En la sentencia a la que se refiere el párrafo anterior, esa Sala tomó en cuenta además que el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil otorga licencias por causas similares a la generalidad de los empleados que trabajan para la Administración Central, por lo que no podría afirmarse que el beneficio que se cuestiona aplique únicamente para los empleados del Banco, o que sea contrario al principio de igualdad o al de razonabilidad.

Una posición similar a la descrita siguió esa Sala en su sentencia 17440-2006 de las 19:38 horas del 29 de noviembre de 2006, donde analizó la validez de las licencias con goce de salario por deceso de parientes previstas en la Convención Colectiva del Consejo Nacional de Producción; y en la sentencia n.º 17441-2006 de las 19:39 horas del 29 de noviembre de 2006, donde se revisaron las licencias contempladas por el mismo concepto en la Convención Colectiva de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Así las cosas, estima esta Procuraduría que la licencia que otorga el artículo 20, inciso b), de la Convención Colectiva del INA a sus servidores con motivo del fallecimiento de un familiar cercano, no es inconstitucional.

Sobre las licencias por matrimonio (inciso a), indica el accionante que a pesar de la connotación festiva que pueda tener una boda o enlace nupcial en casi todas las culturas, no existe razón de peso alguna para que el INA, con recursos de todos los habitantes, reconozca regalías por el mero hecho de que tales enlaces tengan lugar, sin que tal concesión guarde relación alguna con el giro de trabajo de la Institución, por lo que lo considera lesivo al principio de igualdad ante la ley y la no discriminación que tutela la Carta Política y la jurisprudencia constitucional.

A juicio de esta Procuraduría, la licencia por matrimonio contemplada en la cláusula que se cuestiona no es excesiva y, por tanto, no es irrazonable ni desproporcionada. Ya esa Sala ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre normas similares, con respecto a las cuales no ha encontrado vicio de constitucionalidad alguno. A manera de ejemplo, en la sentencia n.º 17593-2006 de las 15:00 horas del 6 de diciembre de 2006, resolvió lo siguiente:



"Respecto de la licencia por matrimonio, estima la Sala que la posibilidad dada a los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro Social para beneficiarse con un permiso remunerado de ocho días naturales es perfectamente razonable. Se trata de una medida adoptada para permitir que el funcionario disfrute con su pareja los primeros días de su vida matrimonial, protegida en nuestro ordenamiento como un valor de importancia capital, según dispone el artículo 52 de la Constitución Política. El plazo además no es excesivo para atender un acto de tal trascendencia en la vida de la persona. Es claro que en éste y en cualquier otro caso en que la Administración confiera una licencia (remunerada o no) a uno de sus funcionarios, debe tomar todas las previsiones necesarias para que el servicio público que dicho servidor contribuye a prestar, no se vea impedido ni obstaculizado por su ausencia. Tampoco es discriminatoria dicha posibilidad, ya que otros regímenes estatutarios públicos plantean la misma medida, incluyendo el Estatuto de Servicio Civil (artículo 37) y su reglamento (artículo 33)."

En cuanto a la licencia por nacimiento o adopción de hijos (inciso c), sostiene el accionante que ese tipo de permisos no es procedente y se convierte en abusivo, a raíz de que es un acontecimiento previsible y que por lo tanto puede programarse con la suficiente antelación de manera que no se afecte la jornada laboral. Agrega que, en todo caso, existe el recurso a las vacaciones de ley, por lo que este tipo de licencias constituye una prebenda o privilegio que no se reconoce a todos los trabajadores del país por igual. Indica que admitir que los trabajadores atiendan sus necesidades personales o familiares mediante licencias con goce de salario atenta contra los principios de igualdad y no discriminación, pues se trata de una prestación que no se le reconoce formal ni informalmente a la inmensa mayoría de trabajadores del país.

A juicio de esta Procuraduría, otorgar a los funcionarios un permiso con motivo del nacimiento de un hijo no es desproporcionado ni irrazonable. Se trata de una situación especial en la que se justifica que la familia esté unida, atendiendo las necesidades de toda índole que implica el nacimiento de un hijo. Además, ese beneficio no es exclusivo de los servidores del INA, sino que también se otorga a los del Poder Ejecutivo cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, según lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Adicionalmente, esa Sala, al conocer acciones de inconstitucionalidad establecidas con la finalidad de cuestionar beneficios similares, ha establecido que tales licencias no son contrarias al Derecho de la Constitución. Ese fue el caso, por ejemplo, de la sentencia n.º 17441-2006 de las 19:39 horas del 29 de noviembre de 2006, relacionada con la Convención Colectiva de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz:

"Tal como se desprende de los incisos a y b citados, la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz otorga licencias con goce de salario al trabajador, en caso de matrimonio y nacimiento de hijos por un término de ocho días y cuatro días respectivamente. 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 (...) 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, las cuales en todo caso son otorgadas por un plazo razonable. Es por esta razón que la Sala no considera que las cláusulas impugnadas resulten inconstitucionales, toda vez que se justifica este tipo de permiso por tratarse de situaciones especiales, en la cuales el trabajador debe disponer de un tiempo razonable antes de reincorporarse al trabajo.”

Así las cosas, estima esta Procuraduría que la licencia por nacimiento de un hijo a la que se refiere el artículo 20, inciso c), impugnado, no es inconstitucional.

-

Acerca de la extensión de la licencia por maternidad (inciso d), argumenta el accionante que ese beneficio se otorga por razones personales, que son ajenas a las necesidades del Instituto, por lo que existe un directo roce con el principio de igualdad, ya que se trata de una licencia que no se otorga a la generalidad de funcionarias públicas, lo que afecta también el principio de no discriminación.

Al respecto, considera esta Procuraduría que ampliar razonablemente los derechos con que cuenta una trabajadora embarazada no implica una violación a la Constitución Política. Por el contrario, ese cuerpo normativo exige una protección especial a favor de la familia y, específicamente, de la madre y del niño (Artículo 51), lo que se concreta en una norma como la que se analiza.

Si se asumiera la tesis de que por vía de convención colectiva no pueden ampliarse los derechos mínimos previstos en la legislación laboral, tal instrumento carecería de sentido. En esa línea, el control de constitucionalidad debe estar dirigido a repeler los abusos que se pacten en ese tipo de negociaciones, en el entendido de que la tendencia de la Convención va orientada a mejorar las condiciones de trabajo de sus destinatarios.

Sobre el tema concreto de la ampliación de la licencia post parto, ya esa Sala resolvió que tal beneficio no es contrario a la Constitución Política:

“Tampoco aprecia la Sala que, con esta cláusula, se vulnere principio constitucional alguno. Con la aprobación del Capítulo de Derechos y Garantías Sociales, se reconoce, constitucionalmente, una serie de mínimos esenciales obligatorios en materia social

entre los que destacan por su relación con el asunto sometido a conocimiento, el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad (artículo 51), la protección especial a la madre y del menor (artículo 54), la protección especial a las mujeres y menores de edad en su trabajo (artículo 71) y el establecimiento de seguros sociales para proteger a los trabajadores contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y las demás contingencias que la Ley determine (artículo 74). Desde esta perspectiva las disposiciones laborales que protejan a las trabajadoras embarazadas y madres y que establecen licencias pre y post parto son beneficios mínimos de protección especial que no atentan contra el Derecho de la Constitución, y por ende, no resultan inconstitucionales aquellos actos con valor de ley como el que se impugna o leyes ordinarias que superen ese mínimo de protección, pues el texto fundamental lo que obliga es a promover las condiciones necesarias para que esos derechos y garantías sean reales y efectivas. Sobre este particular, el hecho que la Negociación de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre la Junta de Protección Social de San José y sus trabajadores –representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados- haya superado ese mínimo y reconocido una licencia de preparto con goce de salario mayor a la que concede la Caja Costarricense de Seguro Social, no resulta ni discriminatorio ni irrazonable, por cuanto, aunque se haya superado el mínimo, el beneficio es de reconocimiento obligado para todas las trabajadoras embarazadas. Existe un motivo que justifica este beneficio, como es la protección de la madre y del gestante, reconocida constitucionalmente. Tampoco se trata de un beneficio excesivo, sino que aumenta la protección a la madre en período de gravidez en tan sólo quince días adicionales a los ya establecidos legalmente. Todas estas razones llevan a la Sala a entender que la cláusula impugnada en nada transgrede el Derecho de la Constitución.” (Sentencia n.º 6727-2006 de las 14:42 horas del 16 de mayo del 2006)

Por lo expuesto, consideramos que la licencia post parto prevista en la norma impugnada no es inconstitucional.

B.- Pago por concepto de gastos funerarios

El accionante impugna también el artículo 33 de la Convención Colectiva del INA, norma que permite el pago de una suma por concepto de gastos funerarios. La cláusula impugnada dispone:

"Artículo 33. Contribución solidaria en caso de fallecimientos.

En caso de fallecimiento de un(a) trabajador(a), el INA girará a los beneficiarios que previamente aquel/aquella hubiera designado, una suma equivalente a dos veces el minimun minimorum vigente de la escala salarial de la Administración Pública, a título de contribución para los gastos del sepelio.

En el plazo de un mes calendario a partir de la vigencia de la presente Convención colectiva, la Unidad de Recursos Humanos pondrá a disposición los formularios para dicha designación. Asimismo, en el caso de fallecimiento del/la cónyuge o pareja e hijos, se otorgará una suma equivalente al 50% de dicho salario mínimo.”

-

Manifiesta el accionante que la norma transcrita confiere la posibilidad de un pago que carece de razón objetiva de ser, ya que se trata de una erogación que hace la Institución sin que guarde relación alguna con su giro de actividades o con el rendimiento del trabajador en el desempeño de sus funciones con miras a mejorar la eficiencia del servicio prestado, por lo que cuestiona su razonabilidad y proporcionalidad.

Indica que la Sala Constitucional ha reiterado que los beneficios que se pacten para los trabajadores vía convención colectiva, deben ser exclusivamente para éstos y no para el disfrute de terceros, razón por la cual, dicha Sala ha declarado inconstitucionales muchas de las disposiciones de otras convenciones colectivas que legitimaban aportes y beneficios a los familiares de los funcionarios.

Sobre este aspecto, estima esta Procuraduría que el otorgamiento de una suma de dinero para atender los gastos del funeral de un servidor del INA no es inconstitucional siempre que se trate de una suma razonable.

Esa Sala emitió un criterio similar a propósito de una acción de inconstitucionalidad planteada contra la convención colectiva de JAPDEVA. En esa oportunidad indicó lo siguiente:

"... esta Sala encuentra razonable mantener vigente el rubro destinado a ayuda por muerte del trabajador pues se trata de un beneficio que pretende ofrecer cierto alivio a la familia desde el punto de vista monetario ante una situación tan particularmente dolorosa, que sin duda impone gastos adicionales. Se trata además de una suma por un valor relativamente poco significativo en el universo del presupuesto de la institución, y que en todo caso es girada únicamente si el trabajador fallece, retribuyendo de alguna forma el esfuerzo que realizó en su periodo de trabajo con la institución. Considera la Sala que, en tales circunstancias, el establecimiento de un beneficio como éste no conlleva una abusiva disposición de fondos públicos, aunque sí debe interpretarse conforme al Derecho de la Constitución que dicho rubro debe ser debidamente reglamentado y los montos que se asignen deben ser razonables y sujetos a control." (Sentencia n.º 6729-2006 de las 14:44 horas del 17 de mayo de 2006).

En este caso, considera esta Procuraduría que el monto de la contribución es muy alto, pues consiste en dos veces el salario mínimo vigente de la escala de Salarios de la Administración Pública. Concuera esta Procuraduría con el accionante en cuanto a que las sumas a

cancelar por este beneficio podrían ser significativamente altas, sin que tal desembolso se condicione siquiera a los años laborados por la persona que generó el beneficio.

Recientemente, esa Sala declaró inconstitucional el artículo 33, inciso 1), de la Convención Colectiva de Bancrédito, norma que admitía el pago de una contribución, para gastos funerarios equivalente a una mensualidad del salario del fallecido. Se trata de la sentencia n. ° 8882-2018 del 5 de junio del 2018, cuya redacción se encuentra en trámite.

-

C.- Pago de licencia de conducir a choferes de la Institución

-

Cuestiona además el accionante el artículo 36 de la Convención Colectiva del INA, norma que permite el pago de la obtención o renovación de la licencia de conducir a los funcionarios que ocupan puestos de conductores en la Institución. La norma impugnada dispone:

"Artículo 36: Pago de licencia a conductores(as)

El INA continuará pagando la obtención y renovación de la licencia de conducir a los funcionarios choferes."

Señala el accionante que la disposición impugnada entraña un exceso en las facultades de cualquier órgano o ente del Estado, ya que a ningún jerarca le es lícito pactar cláusulas convencionales contrarias a las reglas de la sana crítica.

Indica que este beneficio que se le otorga al trabajador cuyas funciones principales tienen que ver con conducir un vehículo institucional, supera lo que constitucionalmente puede considerarse razonable y proporcionado, ya que el funcionario que opta por un puesto de tal naturaleza, debió acreditar su idoneidad y demostrar que poseía licencia de conducir. De allí que, dado que a nadie se le paga para que acceda a su condición de servidor público, tampoco se le debe pagar para que conserve su puesto de trabajo, por lo que dicha cláusula resulta irrazonable y desproporcionada.

Con respecto a este beneficio, consideramos que es razonable en tanto se aplica únicamente a favor de los empleados que tengan a su cargo la conducción permanente de vehículos de la institución. Ello implica que sí existe un vínculo entre el beneficio que se otorga y una adecuada prestación del servicio.

Además, el suministro del importe de los derechos para la renovación de la licencia asegura al INA que ninguno de sus choferes incurra en una infracción de tránsito relacionada con el vencimiento de la licencia, infracción que podría tener repercusiones económicas graves para la institución, por ejemplo, por la eventual falta de cobertura del seguro.

También es importante señalar que se trata de un beneficio de poco impacto económico que se otorga a los empleados que se encuentran en los niveles más bajos de la escala salarial, por lo que no se estima excesivo ni irrazonable.

D.- Permisos para representantes sindicales y facilidades al Sindicato

El accionante impugna también los artículos 52, 53, 54 y 55 de la Convención Colectiva del INA, disposiciones que otorgan algunas facilidades tanto al Sindicato como a representantes sindicales. Las normas impugnadas disponen:

"Artículo 52: Permisos para actividades sindicales.

El INA concederá permisos con goce de salario a afiliados y afiliadas del Sindicato para que puedan cumplir con funciones de sus cargos en la forma en que a continuación se detalla:

- *Un día por semana para las personas que resultan electas para ocupar los cargos de la Junta Directiva del Sindicato.*
- *Un día por semana adicional para la persona que ocupe el cargo de Secretario(a) General Adjunto a convenir con la jefatura respectiva.*
- *Dos días a cada una de las personas que ocupen cargos en la Junta Directiva, en la Semana en que se celebra la Asamblea General del Sindicato. Este permiso deberá ser utilizado en la preparación de los informes a la membresía del Sindicato.*

- *Un día para la asistencia a las Asambleas Generales que convoque el Sindicato, quedando las mismas limitadas a un máximo de 4 por año.*
- *Un tiempo completo para la persona que ocupe el cargo de Secretario(a) General, para ser empleado en funciones propias de su cargo. Debe entenderse que al trabajador(a) que ostente el cargo de Secretario General se le mantendrán todos los derechos laborales de que venía disfrutando al momento de asumir el cargo, así como todo aquel que se otorgare durante la vigencia del mismo.*
- *Permisos para los representantes Sindicales en las comisiones que establece esta Convención, en aquellas que ya funcionan en la Institución o que en adelante sean integradas de común acuerdo.”*

“Artículo 53: Utilización de los servicios de comunicación.

El INA facilitará al sindicato los servicios de comunicación telefónica, correspondencia – tanto interna como externa-, internet y cualquier otro medio de comunicación existente en la Institución. Facilitará asimismo los servicios de impresión, en cantidades, forma y tiempo que serán acordadas en la programación anual de actividades. Igualmente el INA autoriza al sindicato la colocación de avisos, circulares y otros asuntos de su interés en pizarras o murales que existan o sean habilitadas al efecto. Los materiales colocados en estas pizarras o murales serán responsabilidad del sindicato, siempre y cuando tengan el sello del mismo, por lo que no puede existir censura previa por parte de la Administración en tanto el contenido no roce con los principios institucionales. Estos mismos servicios le serán prestados, en lo conducente, a las demás organizaciones sociales que existen o lleguen a crearse en el INA.”

“Artículo 54: Servicios de ingreso y estacionamiento para el sindicato.

El INA permitirá el ingreso a sus instalaciones para tres vehículos del sindicato, o empleados(as) o visitantes entregando a este los respectivos marchamos o permisos.”

“Artículo 55: Local para labores sindicales y aporte para el mantenimiento de las oficinas del sindicato.

El INA se compromete a continuar facilitando a SITRAINA las instalaciones y facilidades que hasta ahora le ha brindado, como electricidad, agua potable, teléfono, Internet u otra tecnología reciente.

Asimismo, el INA se compromete a ejecutar anualmente un plan de mantenimiento y reparación del local que ocupe el Sindicato.

SITRAINA se compromete a enviar a la Administración Superior del INA un plan anual de mantenimiento y reparaciones, para que este tome las provisiones que haga falta para incluirlo dentro del Plan de mantenimiento institucional.”

Manifiesta el accionante que las normas cuestionadas resultan violatorias de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad. En su criterio, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, los recursos financieros del sector público deben orientarse únicamente a satisfacer los intereses de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia con sometimiento a la Ley.

Sobre los permisos para asistir a actividades sindicales y para ejercer funciones directivas (artículo 52), sostiene el accionante que tales licencias constituyen un abuso de los recursos del Estado, ya que se utilizan para actividades de carácter meramente gremial, cuyos intereses son propios de un muy reducido grupo de personas.

Advierte además que tal disposición pone en evidencia la ligereza con la cual se destinan los recursos públicos a partir de una manipulación irresponsable del tiempo de servicio de los trabajadores, comprometiendo el patrimonio público y todos los criterios que deben inspirar una administración coherente con el propósito de velar por el equilibrio presupuestario de la Institución.

Sostiene que tales licencias sindicales se tornan abusivas, desproporcionadas y lesivas a elementales criterios de razonabilidad, de equilibrio y de cumplimiento de las labores para las cuales es contratado el servidor, por lo que a través de este tipo de normativa se trata de distraer ilegítimamente el tiempo laboral por el que se es retribuido, para cumplir con funciones netamente de naturaleza sindical.

Sobre este tema, considera este órgano Asesor que existe normativa tanto interna, como internacional, que obliga al Estado costarricense a asegurar que los representantes sindicales, y los trabajadores asociados a ese tipo de organizaciones, cuenten con el tiempo necesario para desarrollar sus actividades sindicales. Nos referimos concretamente al artículo 60 de la Constitución Política, en el cual se regula el derecho a la libre sindicalización, derecho que supone no solo la posibilidad de asociarse, sino también el deber de propiciar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de ese derecho. Además, el artículo 363 del Código de Trabajo prohíbe "*... las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores*". En lo que concierne al Poder Ejecutivo, el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil dispone que el jerarca deberá conceder permiso a los dirigentes y miembros del sindicato, para capacitación en el campo sindical, o para realizar estudios dentro del país, o fuera de él.

En el ámbito internacional, el Convenio n.º 87 de la OIT, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho a la Sindicalización; el Convenio 98 de la OIT, Relativo a la Protección y Facilidades que deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa; y la Recomendación n.º 143 de la OIT, Sobre los Representantes de los Trabajadores, obligan al patrono a otorgar el tiempo libre necesario para realizar las tareas de representación, para acudir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos, conferencias, etc., sin pérdida de salario, ni de otro tipo de prestaciones.

Cabe indicar que ya esa Sala se ha pronunciado sobre la validez de disposiciones similares. Por ejemplo, en la sentencia n.º 5677-2007 de las 17:06 horas del 25 de abril de 2007, ese órgano indicó que los permisos para el ejercicio de la función sindical a los que se refiere el artículo 58 de la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica no infringen la Constitución:

"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 (...) A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que el artículo impugnado 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 le quita a la Administración la obligación de velar por el servicio que presta y de fiscalizar que no exista un uso abusivo del ejercicio del derecho".

Partiendo de lo expuesto, considera esta Procuraduría que la disposición impugnada no es inconstitucional.

Sobre las facilidades para el ejercicio de la función sindical (artículos 53, 54 y 55), sostiene el accionante que se puede observar que continúa el abuso de los recursos del Estado, al conceder una serie de prerrogativas al sindicato, como el otorgamiento de un local, materiales como equipos electrónicos, electricidad, agua potable, teléfono, internet, el mantenimiento adecuado de las instalaciones, parqueos para vehículos del sindicato, medios de comunicación, correspondencia e inclusive servicios de impresión en cantidades, formas y tiempos que disponga el sindicato, aunados a la potestad de presentar un plan de mantenimiento y reparación del local que ocupa el Sindicato.

Afirma que lo anterior es sumamente grave y perjudicial para los intereses de la Administración, ya que se trata de actividades de carácter privado y por ello los costos que genere su mantenimiento deben ser asumidos por los agremiados y no por el Estado.

Alega que tales concesiones se derivan de la normativa nacional e internacional vigente sobre el derecho a la libertad sindical, pero que tales concesiones han sido llevadas a extremos ayunos del componente de razonabilidad y tampoco se respeta el principio de legalidad, pues tales disposiciones se encuentran en contraposición al interés público, ya que todos esos recursos repercuten exclusivamente en el ámbito de la actividad sindical, o sea, simplemente para proteger los intereses de los trabajadores del INA, los cuales nada tienen que ver con la finalidad de la Institución.

Señala que el artículo 2 del Convenio 135 de la Organización Internacional del Trabajo es la única norma relacionada con el tema de las llamadas facilidades sindicales, y que tal disposición nunca fue prevista pensando en las relaciones propias de empleo público, por lo que constituye una norma de carácter programática o de recomendación que se debe aplicar dentro de los límites fijados en ella, dentro de los que se encuentra el no comprometer criterios básicos de eficiencia.

Indica, adicionalmente, que no existe fuente escrita que señale que las instituciones están obligadas a otorgar beneficios a los grupos sindicales, por lo que las normas impugnadas constituyen un abuso del derecho y propician un conflicto de intereses, pues no generan una relación equilibrada entre el INA y el Sindicato.

Sobre este tema, debemos indicar que ya ésta Procuraduría se ha pronunciado sobre la posibilidad de brindar ciertas facilidades a los sindicatos a efecto de que puedan cumplir su función de representantes de los trabajadores.

Así, al contestar la audiencia que se nos confirió sobre la acción de inconstitucionalidad que se tramita en el expediente 17-3020-0007-CO contra varios artículos de la Convención Colectiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, indicamos que el Convenio n.º 151 de la OIT, denominado Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública –aún no ratificado por el país–, dispone en el numeral 1º del artículo 6 que: *"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."*

También señalamos en esa oportunidad que la concesión de facilidades a los representantes sindicales debe estar sujeta a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y, por tanto, no deberían alterar de manera grave las actividades o la prestación de servicios por

parte del empleador.

En este caso, estimamos que facilitar "razonablemente" al sindicato los servicios de comunicación y de impresión, autorizar la colocación de avisos y circulares, permitir el ingreso de vehículos del sindicato a la institución y otorgar un local para el ejercicio de labores sindicales, no son facilidades irrazonables ni desproporcionadas.

III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, este Órgano Asesor sugiere a esa Sala acoger la acción de inconstitucionalidad únicamente contra el artículo 33 de la Convención Colectiva del INA, en tanto admite el pago de una suma equivalente a dos veces el salario mínimo vigente para gastos del sepelio del trabajador. Estimamos que las demás normas impugnadas no presentan los vicios de constitucionalidad que acusa el accionante.

NOTIFICACIONES: Las atenderé en la oficina abierta al efecto en el primer piso del edificio que ocupa la Procuraduría General de la República en esta ciudad.

San José, 26 de julio de 2018.

JULIO ALBERTO JURADO FERNÁNDEZ

PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

helgasc

ADPB-ESC-31471-2018

exp: 18-9544-7-CO