

Sala Constitucional

Resolución Nº 04430 - 2025

Fecha de la Resolución: 12 de Febrero del 2025 a las 09:30

Expediente: 25-001247-0007-CO

Redactado por: Fernando Castillo Víquez

Clase de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con datos protegidos, de conformidad con la normativa vigente

Contenido de Interés:

Temas Estratégicos: Ley de la jurisdicción constitucional

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: TRABAJO

Subtemas:

- NO APLICA.

Descriptor: TRABAJO. JONADA LABORAL EN EL PANI

Expediente: 25-001247-0007-CO

Sentencia: 04430-25 del 12 de febrero de 2025

Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Norma impugnada: Artículos 19 inciso 1), 2) y 22), 34 y 35 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Parte dispositiva: Se rechaza de plano la acción.-

VCG02/2025

... [Ver menos](#)

Sentencias Relacionadas

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 075- Asunto previo en vía judicial o administrativa pendiente de resolución

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

I.- SOBRE LOS PRESUPUESTOS FORMALES DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN. La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades, que deben ser satisfechas para que esta 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 primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o bien, en el 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 el párrafo segundo y tercero, la ley establece de manera excepcional, presupuestos en los que no se exige el asunto previo, cuando por la naturaleza del asunto, no exista una lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, a bien cuando es formulada en forma directa por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los habitantes. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, el escrito de interposición debe estar autenticado y contener una determinación explícita de la normativa impugnada, debidamente fundamentada, con cita concreta de los componentes del bloque de constitucionalidad que se consideran infringidos (artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Debe, además, acreditarse las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), procederse al pago del timbre del Colegio de Abogados y aportarse certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en el asunto base (artículo 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

II.- SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. El artículo 75, párrafo primero, in fine, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional exige, para efectos de la admisibilidad de una acción de inconstitucionalidad por la vía incidental -como la presente-, la existencia de un asunto principal pendiente de resolver, ya sea ante los tribunales –inclusive de hábeas corpus o de amparo-, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considere lesionado. Cabe reiterar que esta Sala ha señalado -en múltiples votos- que:

“(…) Tales requisitos no se traducen en una cuestión meramente formal, pues no basta con el simple cumplimiento de los mismos, sino que se requiere, además, que la norma impugnada a través de esta vía tenga una incidencia directa sobre el asunto que sirve como base, de tal suerte, que lo resuelto en la acción sirva como un medio razonable para amparar el derecho o interés lesionado dentro del asunto previo. A contrario sensu, si no existe una conexidad directa entre el objeto de discusión del asunto base y lo impugnado en la acción, no resulta posible que esta Sala se pronuncie al respecto. Es por lo anterior, que, de conformidad con los artículos 75 y 79 de la Ley que rige a esta Jurisdicción, los accionantes deben acreditar y aportar certificación literal del escrito en el que invocaron la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, a efecto de verificar su incidencia en tal asunto.” (voto nro. 2019-016243 de las 9:20 horas del 28 de agosto de 2019, entre otros).

Este Tribunal también ha resuelto que la invocación de inconstitucionalidad debe efectuarse en el asunto base de previo a la interposición de la acción (véase, por ejemplo, votos nro. 2016-009868 de las 9:20 horas del 13 de julio de 2016 y nro. 2016-011291 de las 10:40 horas del 10 de agosto de 2016).

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que debe cumplir el citado escrito de invocación, esta Sala ha indicado que:

“(…) si bien, en la invocatoria de inconstitucionalidad de la norma, no se exige una extensa fundamentación, lo cierto es, que sí resulta necesario que en el asunto base se invoque expresamente, la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la acción... y se indiquen las normas constitucionales que se consideren infringidas...”. (Sentencia No. 2014-000851 de las 14:30 hrs. del 22 de enero de 2014).” (Sentencia nro. 2017-007744 de las 9:15 hrs. del 24 de mayo de 2017).

Mientras que, en sentencia nro. 2022-5564, de las 9:00 horas del 9 de marzo de 2022, este Tribunal precisó lo siguiente:

“(…) En este caso y relación con el contenido del artículo 17 referido al comiso, analizado el memorial en que se invocó la inconstitucionalidad de la norma, el mismo resulta insuficiente. Se mencionan los posibles artículos constitucionales lesionados, pero no se indican las razones. Sobre todo, se echa de menos los alegatos referidos al artículo 45 constitucional que es, precisamente, el derecho que se alega como lesionado en el escrito de interposición de la acción. Por último, en cuanto al artículo 20 referido, no es mencionado en el escrito de invocación, por lo que su cuestionamiento, carente del mínimo fundamento jurídico, es inadmisibles.”

En el sub lite, la accionante alega que el sustento de su legitimación proviene de la existencia de un asunto previo pendiente de resolver (expediente nro. 15-001549-0166-LA), en el que realizó la respectiva invocación de inconstitucionalidad. A fin de acreditar lo anterior, señala que aporta “Copia de la reserva de inconstitucionalidad”. Ahora bien, de la lectura de tal documento, se logra verificar que en este se procede a transcribir las normas impugnadas y luego se añade:

“De allí que la supresión de estos artículos del ordenamiento jurídico podría eventualmente implicar un cambio de criterio en la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y que este Reglamento sea de vital y capital importancia para la solución de ese conflicto, por estimar esta persona actora, -desde el inicio del proceso, pero ahora más que nunca-, que estas normas rozan con los derechos fundamentales que dispone nuestra Constitución, así como con el Derecho Supra – nacional.

En este momento y de conformidad con el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, formulamos reserva de constitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho e interés que se lesiona, la cual se basará en al menos los siguientes puntos: reserva de ley, potestad reglamentaria, legalidad, artículo guarismo 58 constitucional, el derecho convencionalista, sin perjuicio de que después de sustanciar un mejor análisis se encuentren nuevos argumentos.

Esta reserva se realiza para dar cumplimiento con lo que al respecto dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional y también para que esta honorable Cámara se abstenga de dictar sentencia de fondo hasta que sea el momento procesal oportuno; una vez que se haya interpuesto la acción, lo cual sucederá en los próximos días, le daremos formal comunicación a esta Sala Segunda para lo de su cargo.”

En cuyo caso, una vez analizado el escrito identificado por la propia parte accionante, como el documento en que se realizó formal invocación de inconstitucionalidad, se constata que tal invocación no fue realizada de forma adecuada, pues, si bien en este se hace una lacónica referencia a que las disposiciones impugnadas “rozán con los derechos fundamentales que dispone nuestra Constitución, así como con el Derecho Supra – nacional” o que la acción se “basará en al menos los siguientes puntos: reserva de ley, potestad reglamentaria, legalidad, artículo guarismo 58 constitucional, el derecho convencionalista, sin perjuicio de que después de sustanciar un mejor análisis se encuentren nuevos argumentos”, lo cierto es que en este no se desarrollan - mínimamente- los motivos o razones por las cuales se estima que la normativa impugnada -debidamente especificada- infringe tales componentes del Derecho de la Constitución (véase la sentencia nro. 2022-5564, supra referida, así como los votos nro. 2022-027273 de las 9:45 horas del 16 de noviembre de 2022 y nro. 2022-028630 de las 9:29 horas del 30 de noviembre de 2022). Así las cosas y visto que tal invocatoria debe realizarse de previo a la interposición de este proceso, lo cual no puede ser subsanado para los efectos de esta acción, esto constituye motivo suficiente para declarar su inadmisibilidad.

III.- EN CONCLUSIÓN. Como corolario de lo anterior, procede rechazar de plano la acción, como así se dispone. (….)”

VCG02/2025

... Ver menos

Texto de la Resolución

□□□□□□□□□□□□□□□□

Exp: 25-001247-0007-CO

Res. N° 2025004430

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del doce de febrero de dos mil veinticinco .

Acción de inconstitucionalidad promovida por Coralia Bolaños Bolaños, adulta mayor, casada una vez, jubilada, abogada, portadora de la cédula de identidad nro. 104380113, contra los artículos 34 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) publicado en La Gaceta nro. 19 del 28 de enero de 1992, 35 del Reglamento Autónomo de Servicio del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) publicado en La Gaceta nro. 239 del 14 de diciembre de 1992 y 19, inciso 1) y 2), y 22 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), aprobado en sesión nro. 042 del 16 de noviembre de 2021 y publicado en el Alcance nro. 245 a La Gaceta nro. 232 del jueves 2 de diciembre de 2021.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en esta Sala el 16 de enero de 2025, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones normativas: a) artículo 34 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) publicado en La Gaceta nro. 19 del 28 de enero de 1992; b) artículo 35 del Reglamento Autónomo de Servicio del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) publicado en La Gaceta nro. 239 del 14 de diciembre de 1992; y c) artículo 19, incisos 1) y 2), y 22 del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), aprobado en sesión nro. 042 del 16 de noviembre de 2021 y publicado en el Alcance nro. 245 a La Gaceta nro. 232 del jueves 2 de diciembre de 2021. Alega, en resumen, que las normas impugnadas *“no solo exceden las competencias normativas de la administración pública, sino que también afectan derechos laborales esenciales y principios fundamentales, como el de reserva de ley, progresividad en derechos sociales y razonabilidad. Estas disposiciones, emitidas sin el necesario sustento técnico ni un análisis integral de su impacto, han creado un marco regulatorio que atenta contra la seguridad jurídica de los trabajadores y la estabilidad institucional del Patronato”*. Agrega que *“las normas reglamentarias cuestionadas establecen, entre otros aspectos, modificaciones arbitrarias en las condiciones de la jornada laboral que resultan incompatibles con el artículo 11 de la Constitución Política, que consagra el principio de legalidad y establece que ningún acto administrativo puede ser contrario a la ley. Además, las disposiciones vulneran los artículos 33, 56, 68 de la Carta Magna, al generar discriminación entre los trabajadores y afectar su derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas. El principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 121 inciso 1 de la Constitución Política, exige que cualquier regulación de derechos fundamentales, como los laborales, sea establecida mediante una ley formal emitida por la Asamblea Legislativa. El reglamento, al introducir normas que alteran la jornada laboral y otros aspectos esenciales de las relaciones laborales, desborda la competencia normativa de la administración, contraviniendo este principio esencial del ordenamiento jurídico costarricense”*. Añade que el reglamento *“afecta directamente derechos humanos de primera y segunda generación. Por un lado, se vulneran derechos civiles y políticos al generar inseguridad jurídica y menoscabar la igualdad de trato entre los trabajadores. Por otro, se transgreden derechos sociales y económicos al modificar condiciones laborales en detrimento de los derechos adquiridos de los trabajadores, contraviniendo el principio de progresividad establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, el reglamento cuestionado contradice la línea jurisprudencial consolidada de la Sala Constitucional en cuanto a la interpretación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Estas disposiciones no se justifican bajo ningún criterio técnico, económico ni social, y generan un perjuicio desproporcionado a los trabajadores del Patronato Nacional de la Infancia. El impacto de estas disposiciones trasciende el ámbito jurídico y se proyecta en el plano socioeconómico. Los cambios introducidos en el reglamento pueden ocasionar un deterioro en las condiciones laborales, desmotivación entre los trabajadores y un eventual debilitamiento de los servicios que brinda el Patronato Nacional de la Infancia, afectando indirectamente a los beneficiarios de sus programas sociales. Este escenario es contrario al mandato constitucional de promover el bienestar general y proteger los derechos laborales de los trabajadores”*. Sostiene, la accionante, que la limitación del tiempo de trabajo constituyó a lo largo del siglo XIX una de las reivindicaciones fundamentales del movimiento obrero, lo que trajo como consecuencia que las primeras intervenciones legislativas de los Estados en la regulación de las condiciones laborales se refirieran a la jornada de trabajo. Señala que debe diferenciarse entre jornada laboral y horario laboral. Apunta que se ha definido la jornada laboral como el número de horas que durante la semana deben completarse legalmente en las actividades laborales y la jornada ordinaria de trabajo es aquella a la que está sujeto el trabajador de manera permanente y obligatoria. Además, a esta se le imponen límites máximos que no pueden aumentarse, a excepción de los casos en que la Ley lo permita. Agrega que el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagada. Otra norma de origen supranacional sobre limitación del tiempo de trabajo es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 7 reconoce el derecho de toda persona al disfrute de las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren, en especial, el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivo. Indica que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también ha abordado la regulación del tiempo de trabajo. Remite a los convenios nro.1, nro. 14 y nro. 30. Afirma, la accionante, que un primero motivo de inconstitucionalidad es la infracción a la progresividad consagrada en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la dignidad humana. Acusa que, en el caso particular del Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), las modificaciones que afectan la jornada laboral y otras condiciones esenciales de los trabajadores contravienen directamente el principio de progresividad y generan un retroceso injustificado en los derechos laborales. Manifiesta que el bloque de

constitucionalidad costarricense refuerza la obligación del Estado de garantizar la progresividad de los derechos sociales, tal como lo establecen los artículos 7, 10 y 48 de la Constitución Política. Señala, como segundo motivo de inconstitucionalidad, la transgresión a los principios de reserva de ley, legalidad y potestad reglamentaria. Afirma que el Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), tanto las versiones derogadas de 1992 como la vigente del 2021, al introducir regulaciones que afectan de manera directa las condiciones laborales esenciales de sus trabajadores, exceden los límites de la potestad reglamentaria establecidos en el ordenamiento jurídico costarricense. Esta actuación vulnera de manera manifiesta los principios de reserva de ley y legalidad, pilares fundamentales del sistema jurídico constitucional. Apunta que el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica consagra el principio de legalidad. Señala que, en el ámbito de las relaciones laborales, este principio se refuerza a través de los artículos 58 y 74, que establece que cualquier norma que regule aspectos fundamentales del trabajo debe ser dictada mediante una ley formal y no mediante disposiciones administrativas de menor rango. Asimismo, el artículo 56 protege el derecho al trabajo como un derecho humano esencial, reconociendo su relevancia en la dignidad de la persona y su conexión directa con el desarrollo social y económico del país. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y de los entes autónomos se encuentra limitada a regular aspectos instrumentales o de detalle para la ejecución de la ley, según lo dispone el artículo 140 inciso 18 de la Constitución Política y el criterio constante de la jurisprudencia constitucional. Expone que cualquier intento de un reglamento por incursionar en materias que requieren ley formal, como lo son la jornada laboral o las condiciones esenciales de trabajo, constituye una extralimitación que contraviene el orden constitucional y debe ser considerado nulo de pleno derecho. Reclama que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al establecer disposiciones que alteran la jornada laboral de los trabajadores, regula un aspecto central del contrato de trabajo, reservado por mandato constitucional al legislador. Indica que la jurisprudencia de esta Sala ha señalado reiteradamente que las normas reglamentarias no pueden, en ninguna circunstancia, sustituir a la ley ni crear nuevas obligaciones o derechos que no hayan sido previamente establecidos en el marco legal. Afirma que esta Sala, en el voto nro. 2012-15659, enfatizó que el principio de reserva de ley impide que disposiciones reglamentarias interfieran con derechos fundamentales sin una base legislativa adecuada. Además, la afectación generada por las disposiciones del reglamento en cuestión trasciende el ámbito laboral para lesionar derechos constitucionales como la igualdad, la libertad laboral y la seguridad jurídica de los trabajadores. Estos derechos no pueden ser modificados o restringidos mediante instrumentos de carácter reglamentario, como lo establece el bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Costa Rica. Insiste que, en el ámbito laboral, los artículos 58 y 74 de la Constitución Política establecen que la jornada ordinaria de trabajo diurna no puede exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho horas semanales, salvo en los casos muy calificados que determine la ley. Esta disposición subraya que cualquier modificación o regulación relacionada con las condiciones esenciales del trabajo debe estar amparada en una ley formal y no puede ser objeto de decisiones administrativas o reglamentarias que excedan la potestad reglamentaria otorgada a las instituciones públicas, lo cual está en concordancia con la irrenunciabilidad a los derechos fundamentales. Tanto el artículo 121, como el artículo 140 inciso 3), ambos de la Constitución Política, refuerzan este principio al delimitar las atribuciones del Poder Ejecutivo, señalando que la potestad reglamentaria se circunscribe a la regulación de aspectos técnicos o instrumentales que permitan ejecutar las leyes aprobadas por el legislador, pero no a la creación de normas que alteren, amplíen o restrinjan derechos fundamentales. El Código de Trabajo de Costa Rica también establece disposiciones claras que limitan la actuación reglamentaria en materia laboral. El artículo 136 dispone que la jornada ordinaria de trabajo efectivo no puede exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho horas semanales. Cualquier intento de alterar estas disposiciones por medio de un reglamento vulnera el principio de legalidad, pues se trata de normas que afectan directamente los derechos laborales esenciales y, por ende, solo pueden ser modificadas mediante leyes formales aprobadas por el órgano legislativo. El principio de reserva de ley se fundamenta en el artículo 11 de la Constitución Política, que establece que los órganos públicos están sometidos al principio de legalidad, lo que significa que únicamente pueden actuar dentro del marco de competencias definidas por la ley. Acusa que, en el caso del Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, se observa una extralimitación de las competencias reglamentarias al abordar aspectos fundamentales de la jornada laboral, una materia que debe ser regulada exclusivamente por la Asamblea Legislativa. Asegura que la jurisprudencia costarricense ha sido consistente en la defensa de este principio. Cita los votos nro. 3435-92 y nro.7973-99 de esta Sala. Añade que el principio de reserva de ley también se vincula directamente con la seguridad jurídica, ya que garantiza que los derechos fundamentales de los trabajadores no estén sujetos a cambios arbitrarios o intempestivos por parte de las administraciones públicas. Reclama que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al imponer disposiciones que afectan aspectos esenciales de las condiciones laborales, genera incertidumbre y vulnera la confianza legítima de los trabajadores, quienes esperan que sus derechos sean protegidos de manera estable y predecible bajo el marco de la legalidad. Menciona que el reglamento cuestionado no solo evidencia una extralimitación de competencias reglamentarias, sino que también se advierte una falta de adecuación a los principios y valores consagrados en la Constitución Política. Insiste que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al introducir cambios regresivos sin el debido sustento en una ley formal, constituye una transgresión a este principio y un retroceso en la protección de los derechos laborales. También considera que se infringe el principio de legalidad. Sostiene que, en el contexto de la adopción de normas administrativas que afectan derechos laborales esenciales, como es el caso del Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, este principio adquiere una relevancia central. La creación y aplicación de tales normas deben estar respaldadas por una base legislativa expresa, clara y precisa, que asegure tanto la legalidad como la legitimidad de su contenido. La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 11, establece de manera inequívoca que los órganos públicos solo pueden actuar dentro de las competencias que les han sido asignadas por la ley, dejando fuera de su alcance cualquier disposición que afecte derechos fundamentales sin el correspondiente respaldo legislativo. El artículo 58 de la Constitución, al fijar la jornada ordinaria de trabajo, establece que esta no podrá exceder las ocho horas diarias ni las cuarenta y ocho horas semanales, salvo en los casos muy calificados que determine la ley, subrayando que cualquier modificación de estas disposiciones debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa. Reitera que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI excede claramente los límites de la potestad reglamentaria. Según el artículo 140 inciso 3) de la Constitución, la potestad reglamentaria está destinada únicamente a desarrollar y ejecutar las leyes existentes, regulando aspectos técnicos o instrumentales que permitan su aplicación práctica. Esta facultad no otorga al Poder Ejecutivo ni a las instituciones autónomas la capacidad de modificar derechos fundamentales o de crear nuevas

regulaciones que alteren el contenido esencial de los derechos protegidos por la Constitución y las leyes. Asegura que esta Sala, en el voto 2020-12541, destacó que las regulaciones laborales esenciales, al afectar directamente la dignidad y estabilidad de los trabajadores, deben ser objeto de leyes formales aprobadas por el órgano legislativo, ya que solo de este modo se garantiza un proceso deliberativo y democrático que respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Este voto subrayó que la potestad reglamentaria no puede ser utilizada como un mecanismo para sustituir la función legislativa ni para imponer cargas o limitaciones que carezcan de respaldo legal. Reitera que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al introducir cambios en las condiciones laborales fundamentales, como la jornada laboral y otros aspectos esenciales, transgrede el principio de legalidad al carecer de una base legislativa que lo respalde. Además, el exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del PANI constituye una violación directa al principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política. Este principio establece que cada uno de los poderes del Estado debe actuar dentro de los límites de sus competencias, evitando invadir las atribuciones de los demás. Al emitir disposiciones que alteran las condiciones laborales, el PANI no solo desborda sus competencias, sino que también usurpa una función que corresponde exclusivamente al Poder Legislativo. Sostiene que la vulneración del principio de legalidad y de la potestad reglamentaria tiene implicaciones directas en los derechos fundamentales de los trabajadores afectados por este reglamento. Los derechos laborales, como parte integral de los derechos humanos, están protegidos por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Costa Rica, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Estos instrumentos exigen que cualquier regulación que afecte derechos laborales fundamentales se base en un marco normativo que respete los principios de progresividad, razonabilidad y no regresión. Considera que el Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI no solo vulnera el principio de legalidad, sino que también genera un grave retroceso en los estándares de protección laboral previamente alcanzados. Esta situación afecta de manera directa la dignidad y estabilidad de los trabajadores, comprometiendo además la confianza legítima que estos depositan en la protección de sus derechos fundamentales por parte del Estado. Afirma que, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, en el contexto costarricense sí hay norma constitucional expresa que regula de manera independiente dos situaciones: por un lado, la jornada laboral semanal máxima de 48 horas y, por otro lado, un módulo diario compuesto por una jornada laboral máxima de ocho horas. No se extrae de la literalidad del texto constitucional ni la existencia ni la posibilidad de aplicar una jornada irregular, como se le llama en el Derecho español, ni una jornada acumulativa, como localmente se le denomina. El que un reglamento norme en un sentido contrario al que lo hace la propia Constitución Política, desgarrar la clásica pirámide normativa, pero además lo hace en detrimento de los derechos fundamentales. Es claro que estas materias no admiten una interpretación restrictiva, ni que cercene el haber de prerrogativas de las condiciones laborales. Alega, como tercer motivo de inconstitucionalidad, que la jornada establecida en el PANI vía reglamento violenta el principio fundamental de jerarquía de las normas y el principio de interdicción de la arbitrariedad. Sostiene que es palmario que la Junta Directiva del PANI le estableció a las personas trabajadoras de esa institución una jornada diurna superior a ocho horas por la vía reglamentaria, sea, por los artículos 34 y 35 de los anteriores reglamentos, como los artículos 19 y 22 del actual del Reglamento Autónomo de Trabajo. Indica que el principio de jerarquía de las normas se encuentra consagrado en los ordinales 7, 10 y 48 constitucionales. Añade que la potestad reglamentaria constituye una de las manifestaciones típicas de la función administrativa y, por consiguiente, está sometida al principio de legalidad. Asimismo, el principio general de interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria obliga a respetar el orden jerárquico establecido. Cita los votos nro. 0031-95 y nro. 2006-1809 de esta Sala. Afirma *“que, a la luz de los principios de interdicción de la arbitrariedad y jerarquía de las normas, los reglamentos autónomos de servicio al ser una fuente de menor rango están sometidos al bloque de legalidad y, por tanto, su aplicación no se impone sobre la Carta Magna. Así es la Constitución Política de Costa Rica que dispone en el artículo 58 una serie de limitaciones a la jornada laboral, según las circunstancias en que se presta, estableciendo jornadas máximas, diurnas, nocturnas y mixtas. Del análisis de la relación del artículo supra citado y en lo que aquí interesa, tenemos que, la jornada máxima de ocho horas diarias diurnas, complementadas por cuatro extraordinarias y cuarenta y ocho a la semana, o de seis horas diarias de trabajo nocturno y de treinta y seis horas a la semana, representan los límites máximos que el legislador costarricense formuló en la Constitución para regular la jornada laboral, lo cual se constituye además en un patrimonio a los derechos fundamentales que se impregnan y que no es posible diluir en virtud de que los artículos guarismos 7, 10, 11, 34, 48 y 74 de la Constitución Política. Es evidente entonces que estamos ante un obstáculo infranqueable por parte de los contenidos normativos de la legislación de menor rango que la Constitución Política, en aras del respeto a la jerarquía de las normas y del principio de supremacía constitucional. Ante lo expuesto es indiscutible que la jornada laboral que prescriben los artículos 34, 35 de los anteriores reglamentos, artículos 19 y 22 del actual del Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al contemplar una jornada laboral mayor a ocho horas diarias infringe directamente las citadas normas. Cabe mencionar que los derechos de las personas trabajadoras recogidos por la Constitución Política no desaparecen ni se diluyen por el simple hecho de que el PANI, como Institución que goza de cierta autonomía de gobierno, decida elaborar un Reglamento. Lo anterior, por cuanto el jerarca, o superior jerárquico supremo del PANI, sea su Junta Directiva debe obediencia y está sometida a la Constitución Política. La autonomía de la que goza no le otorga una licencia de corzo para actuar al margen de la legalidad y su posibilidad de dictar las reglamentaciones necesarias para su organización y funcionamiento, no significa que estas puedan evadir o ignorar la estructura normativa general; es decir, su autonomía no alcanza para dictar reglamentaciones contrarias o ajenas a otras normas de mayor rango jerárquico que afectan y determinan la conducta general del Estado, pues debe respeto al principio de jerarquía normativa (artículos 7, 11, 48, 58, 74 de la Constitución Política, artículos 6, 11, 13, 19, 129 de la Ley General de la Administración Pública). Los reglamentos del PANI no pueden tomarse atribuciones que la Ley no les posibilita u ordena. Cuando se está frente a un derecho fundamental como el de la jornada laboral máxima, resulta ilegítimo que una reglamentación limite el ejercicio del derecho fundamental (art. 58 Constitución Política), pues el reglamento que es una norma complementaria e inferior a la Ley, NO PUEDE ir en contra de la voluntad manifiesta del constituyente y legislador cuando insertó el mandato constitucional a una jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias. Por ello, no es dable que un reglamento “recorte” el contenido de la norma de rango constitucional, reduciendo el derecho de las personas trabajadoras”*. Alega, como cuarto motivo de inconstitucionalidad, la violación de los artículos 58 y 74 de la Constitución Política. Manifiesta que el artículo 58 del texto constitucional establece, de manera categórica y clara, que la jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas

diarias y cuarenta y ocho horas semanales, mientras que la jornada nocturna no podrá superar las seis horas diarias ni las treinta y seis horas semanales. Este precepto, que actúa como un límite legal de aplicación irrenunciable, tiene su fundamento en la protección de los derechos laborales, la dignidad humana y el bienestar integral del trabajador. Además, dispone que cualquier trabajo que exceda estos límites deberá ser remunerado como horas extraordinarias, subrayando que las disposiciones sobre jornadas solo pueden ser excepcionadas en casos muy calificados, determinados expresamente por la ley. La disposición contenida en el reglamento autónomo cuestionado, al permitir jornadas laborales que exceden el límite diario de ocho horas, aun cuando el total semanal sea inferior a cuarenta y ocho horas, configura una transgresión directa a lo estipulado en el citado artículo 58. Apunta que este artículo no admite interpretaciones extensivas o arbitrarias que desnaturalicen su finalidad esencial: proteger al trabajador de excesos que puedan comprometer su salud, integridad física y capacidad de conciliación entre la vida laboral y personal. Expone que el artículo 58 de la Constitución, constituye uno de los pilares fundamentales del derecho laboral costarricense. No es una norma aislada, sino una pieza esencial en el sistema jurídico diseñado para garantizar condiciones laborales mínimas y razonables, en concordancia con los principios de dignidad, igualdad y seguridad jurídica. Esta disposición no se limita a establecer límites temporales, sino que su propósito más amplio es proteger la salud física y mental de los trabajadores, preservar su bienestar integral y garantizar el equilibrio entre las obligaciones laborales y los derechos individuales. El límite de ocho horas diarias responde a una evolución histórica en la protección de los derechos laborales, arraigada en los primeros movimientos sociales que buscaron contrarrestar los abusos derivados de jornadas excesivas. Menciona nuevamente el Convenio nro. 1 de la Organización Internacional del Trabajo. Apunta que el artículo 58 constitucional también refleja la necesidad de equilibrar los intereses de los empleadores y los trabajadores. Al establecer un límite claro, se busca evitar situaciones de explotación laboral que deterioren tanto la calidad de vida de los trabajadores como su productividad. Las jornadas prolongadas, incluso cuando el total semanal no supera las 48 horas, tienen efectos adversos sobre la salud, aumentando el riesgo de enfermedades físicas y psicológicas, al tiempo que afectan negativamente el desempeño laboral y las relaciones interpersonales. Este límite diario prioriza la sostenibilidad y el bienestar a largo plazo tanto del trabajador como de la sociedad. El alcance de esta norma también trasciende el ámbito laboral individual, ya que genera un impacto significativo en la cohesión social. Al permitir que los trabajadores dispongan de tiempo suficiente para el descanso, la recreación y el fortalecimiento de sus relaciones familiares, se promueve una comunidad más equilibrada y estable. Este enfoque integral es esencial para garantizar que las condiciones laborales no solo protejan los derechos individuales, sino que también fomenten el desarrollo social y económico. El principio de legalidad, consagrado en la Constitución Política y desarrollado en la Ley General de la Administración Pública, refuerza la obligatoriedad de este límite diario. Este principio establece que toda disposición que afecte derechos fundamentales, como las condiciones de trabajo, debe estar respaldada por una ley formal emitida por el órgano legislativo competente. Asevera que cualquier intento de modificar o flexibilizar la jornada diaria, sin un fundamento legal claro, constituye una violación al marco jurídico nacional y a los estándares internacionales ratificados por Costa Rica. Asimismo, el límite diario de ocho horas se encuentra respaldado por el principio de progresividad, que exige que los derechos laborales no sean objeto de retrocesos injustificados. Agrega que la interpretación de la norma debe ser coherente con el principio *pro homine*, criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, y en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre, y con el principio *pro-operario*, que obliga a aplicar las disposiciones laborales de manera que garanticen la mayor protección al trabajador. Sostiene que permitir jornadas superiores a las ocho horas diarias, aunque el total semanal sea inferior a 48 horas, desnaturalizaría el propósito esencial de la norma y generaría un retroceso en la protección de los derechos laborales. Esta interpretación sería incompatible con el principio de razonabilidad, que exige que las disposiciones normativas sean proporcionadas y adecuadas para cumplir con los objetivos constitucionales y legales. Afirma que esta Sala Constitucional ha desarrollado el principio de reserva de ley de cara a limitaciones de la jornada laboral vía decreto. Cita el voto nro. o 11743-2011. Indica que, *[e]n síntesis, el artículo 58 establece un estándar mínimo e irrenunciable que debe ser observado estrictamente para garantizar la dignidad, la salud y el bienestar de los trabajadores. Este límite diario, más allá de su función operativa, encarna el compromiso del Estado costarricense con la protección de los derechos fundamentales, en consonancia con los principios constitucionales y los tratados internacionales ratificados. Su respeto no solo es un deber jurídico, sino también una garantía de justicia social y desarrollo sostenible, que de por sí está vinculado al canon 50 constitucional*. Insiste que *“la protección de la jornada diaria de ocho horas, consagrada en el texto constitucional y en el Código de Trabajo, constituye un estándar mínimo e inderogable que debe ser observado estrictamente por todas las normativas del ordenamiento jurídico costarricense. Este límite no es una simple disposición técnica, sino una garantía fundamental que protege la dignidad, salud y bienestar de los trabajadores, estableciendo un equilibrio entre las demandas laborales y los derechos esenciales de las personas. En este sentido, el artículo 58 no puede ser alterado, reducido o flexibilizado mediante reglamentos administrativos o negociaciones colectivas, ya que goza de una jerarquía normativa superior y está respaldado por principios fundamentales tanto del derecho interno como del derecho internacional. El carácter inderogable de la jornada diaria de ocho horas se sustenta, además, en los tratados internacionales ratificados por Costa Rica, como el Convenio N° 1 de la Organización Internacional del Trabajo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos instrumentos establecen que los límites de la jornada laboral son esenciales para garantizar condiciones de trabajo dignas y equilibradas, y obligan a los Estados a no retroceder en los derechos laborales previamente alcanzados. En este marco, cualquier intento de flexibilizar o reinterpretar el límite diario de trabajo debe considerarse incompatible con los principios de progresividad y razonabilidad que rigen el derecho laboral. La idea de que es posible justificar una jornada diaria superior a ocho horas porque el total semanal no excede las cuarenta y ocho horas carece de fundamento jurídico y contradice la lógica de los artículos 34, 58 y 74 constitucionales. Además, la superación del límite diario de ocho horas afecta de manera directa la salud y el bienestar del trabajador, generando consecuencias adversas que no pueden ser mitigadas por un cumplimiento formal del límite semanal. Estudios en el ámbito de la salud ocupacional demuestran que jornadas prolongadas aumentan el riesgo de enfermedades físicas y mentales, disminuyen la productividad y afectan negativamente la calidad de vida del trabajador y su entorno familiar. En este*

sentido, el límite diario es un componente esencial de un enfoque integral de protección laboral que no puede ser reducido a un mero cálculo matemático. El principio de razonabilidad, ampliamente desarrollado en la jurisprudencia costarricense, refuerza la necesidad de mantener el límite diario de ocho horas como una medida proporcional y adecuada para cumplir con los objetivos de justicia laboral y equidad social. La interpretación que permita exceder este límite, aunque se respete el máximo semanal, sería desproporcionada y atentaría contra los principios constitucionales de igualdad y dignidad, generando un retroceso inaceptable en los estándares de protección laboral. Por último, el principio de progresividad exige que los derechos laborales sean ampliados y fortalecidos a lo largo del tiempo, y prohíbe expresamente cualquier medida regresiva que reduzca las garantías ya alcanzadas. La flexibilización del límite diario de trabajo sería un claro ejemplo de regresión, contraria tanto a la Constitución Política como a los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad costarricense. La observancia estricta de la jornada diaria de ocho horas no es solo un mandato constitucional, sino una expresión del compromiso del Estado costarricense con la promoción de un entorno laboral justo y digno. La jornada diaria de ocho horas es un reflejo del equilibrio necesario entre los intereses económicos del empleador y las necesidades fundamentales del trabajador, como el descanso, la vida familiar y la salud. Romper este equilibrio, bajo la premisa de que el total semanal no excede las cuarenta y ocho horas, desvirtúa el propósito esencial de las normas laborales y prioriza intereses económicos inmediatos sobre los derechos humanos fundamentales". Añade que el artículo 58 del Código de Trabajo establece una clara salvaguarda al limitar la jornada laboral ordinaria, permitiendo excepciones únicamente en casos "muy calificados", los cuales deben ser determinados de manera expresa por la ley. Este enfoque no solo refuerza el principio de legalidad, sino que también garantiza que cualquier modificación o ajuste en las condiciones laborales sea objeto de un análisis riguroso, realizado por el órgano legislativo competente. La inclusión de esta cláusula de excepcionalidad responde a la necesidad de proteger a los trabajadores contra abusos y decisiones arbitrarias que puedan menoscabar sus derechos fundamentales. Dicha excepcionalidad, lejos de ser una puerta abierta a la discrecionalidad administrativa, constituye una garantía que limita la posibilidad de imponer jornadas que excedan las ocho horas diarias sin una justificación estricta, proporcional y razonable. Este diseño normativo no admite interpretaciones extensivas ni la delegación de su aplicación a regulaciones de menor rango, como lo son los reglamentos administrativos. El respeto a la excepcionalidad prevista por la ley es esencial para preservar la seguridad jurídica y la protección de los derechos laborales, ya que cualquier desviación de este principio implicaría una transgresión al marco constitucional y una afectación directa a los trabajadores. Adicionalmente, el principio de razonabilidad exige que cualquier excepción a las garantías laborales sea no solo legítima, sino también necesaria y proporcionada. Considera que las disposiciones del reglamento del PANI que afectan la jornada laboral no cumplen con estos requisitos, ya que no se fundamentan en una necesidad imperiosa ni en una justificación que respalde su idoneidad o proporcionalidad. Por el contrario, estas normas introducen retrocesos en derechos consolidados, comprometiendo la dignidad y el bienestar de los trabajadores. La excepcionalidad prevista en el artículo 58 no solo protege a los trabajadores de posibles abusos, sino que también refuerza la obligación del Estado de garantizar que las modificaciones a las condiciones laborales esenciales se realicen exclusivamente a través de un proceso legislativo, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y progresividad que guían el derecho laboral costarricense. En la especie no existen disposiciones de rango legal, que permitan excepcionar la regla general establecida en la propia Constitución Política. Sostiene que esta Sala, en la sentencia No. 13023-2012, ya se refirió al carácter restrictivo que deben tener las excepciones a lo dispuesto en el artículo 58 de referencia. Insiste que no es válido autorizar por vía reglamentaria una jornada laboral ordinaria mayor a las ocho horas, pues, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política, una autorización de ese tipo solamente es posible mediante una ley y para situaciones muy calificadas, condiciones que no existen en la especie. Acusa, además, que "la posición adoptada por el PANI genera que una excepción, -no autorizada por ley-, se convierta en regla, por lo que, por la vía reglamentaria, la jornada ordinaria común sería de hasta diez horas y ninguna de ocho, es decir, la Junta Directiva del PANI incrementó vía reglamentaria las restricciones al derecho fundamental, sin considerar que los límites de las jornadas son derechos irrenunciables, en los términos señalados por la Carta Magna -artículos 11, 58 y 74 de la Constitución Política". Alega, como quinto motivo de inconstitucionalidad, la violación al derecho humano al descanso. Señala que el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos presenta la otra cara del derecho al trabajo enunciado en el artículo 23, sea, el derecho a no trabajar en exceso. Sostiene que esta disposición tiene como objetivo garantizar el desarrollo pleno de la personalidad. La protección de la salud física y mental de los trabajadores no sólo es un acto compasivo, sino que también ayuda a garantizar una alta productividad. Por otro lado, el exceso de trabajo (demasiadas horas y sobrepasar la capacidad de uno mismo) puede ser fatal. El derecho humano al descanso es uno de los pilares esenciales del sistema de derechos laborales, reconocido ampliamente tanto a nivel nacional como internacional. No se trata de un beneficio accesorio ni de una prerrogativa discrecional otorgada al trabajador, sino de una garantía fundamental que busca proteger su integridad física, mental y emocional. Este derecho, inseparable del principio de dignidad humana, actúa como salvaguarda frente a los abusos derivados de jornadas laborales extensas y desproporcionadas que menoscaban la calidad de vida de las personas y afectan el tejido social en su conjunto. Apunta que, desde una perspectiva internacional, el derecho al descanso encuentra respaldo en tratados fundamentales que integran el bloque de constitucionalidad costarricense. Señala que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7, reconoce explícitamente el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluyendo la limitación razonable de las horas laborales y el disfrute del tiempo libre. El Convenio Nº 1 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que las jornadas laborales no deben exceder de ocho horas diarias, consolidando este límite como un estándar globalmente aceptado. Estos instrumentos internacionales no solo imponen obligaciones al Estado costarricense, sino que también refuerzan la necesidad de que las normas internas se alineen con los principios de progresividad y no regresión en materia de derechos laborales. Asevera que diversos estudios han demostrado que jornadas laborales prolongadas reducen la productividad a largo plazo, aumentan los costos asociados a enfermedades laborales y generan un clima organizacional desfavorable que impacta negativamente en los objetivos institucionales. Sostiene que, en el caso específico del PANI, esta situación resulta especialmente preocupante, dado que se trata de una institución cuya misión es velar por el bienestar de la niñez y las familias costarricenses. La imposición de jornadas laborales extensas no solo compromete la salud de los trabajadores, sino que también afecta la calidad del servicio que el PANI debe proporcionar a la población más vulnerable del país. Indica que no se justifica sacrificar así el tiempo de recreo o descanso de la persona trabajadora, pues realmente no suma a la productividad laboral.

Por lo que estima irrazonable el contenido de las normas impugnadas. Apunta, como sexto motivo de inconstitucionalidad, la violación a la normativa de la OIT y al marco convencional. Indica que Costa Rica, como miembro de la comunidad internacional y firmante de tratados vinculantes, ha ratificado diversos instrumentos que fortalecen la protección de los derechos laborales y la seguridad jurídica de los trabajadores. Entre estos destaca el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Este instrumento establece que los derechos laborales fundamentales deben ser objeto de negociación colectiva, garantizando la participación activa de los trabajadores y de las organizaciones sindicales en la determinación de sus condiciones de trabajo. Sostiene que el reglamento cuestionado contradice directamente los postulados de este convenio al introducir modificaciones sustanciales en las condiciones laborales sin someterse a procesos de consulta o negociación colectiva. La omisión de estos mecanismos participativos vulnera los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense, comprometiendo su reputación como un país comprometido con los principios de diálogo social, progresividad y no regresión en materia de derechos laborales. Señala que, conforme al artículo 7 de la Constitución Política, el Convenio 87 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen una jerarquía normativa que debe prevalecer sobre disposiciones reglamentarias contrarias a sus principios. Más aún, esta Sala ha sostenido que el DIDH tiene un rango supraconstitucional. Acusa que el Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), al exceder los límites de la jornada laboral diaria establecida en la normativa nacional, se enfrenta no solo a las disposiciones internas, sino también a principios y normas internacionales fundamentales en materia laboral. Estas disposiciones, ampliamente desarrolladas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los estándares europeos, constituyen un marco normativo universal que Costa Rica está obligado a respetar como miembro de la comunidad internacional. Expone que al Convenio Nro. 1 sobre las Horas de Trabajo (Industria), adoptado en 1919, establece pilares fundamentales que buscan salvaguardar la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores mediante la regulación de las jornadas laborales. El artículo 2 del Convenio Nro. 1 establece de manera categórica que el horario de trabajo no debe exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho horas semanales, salvo excepciones justificadas y estrictamente reguladas. Afirma que este límite constituye una garantía esencial diseñada para proteger a los trabajadores de cargas laborales excesivas que puedan afectar su integridad física y mental. Además, refleja un equilibrio necesario entre la vida laboral y personal, promoviendo la capacidad del trabajador para participar plenamente en su vida familiar y social. De manera complementaria, la Recomendación nro. 116 de la OIT, adoptada en 1962, refuerza este enfoque al instar a los Estados a trabajar hacia la reducción progresiva de las jornadas laborales diarias y semanales, sin afectar los niveles salariales. Este principio de progresividad establece que los derechos laborales deben avanzar continuamente hacia mejores niveles de protección, prohibiendo retrocesos que disminuyan las condiciones alcanzadas. Acusa que la normativa impugnada, al flexibilizar las jornadas laborales en contravención al estándar de ocho horas diarias, constituye un claro retroceso en esta protección progresiva. Además, la OIT enfatiza la importancia de la participación y el diálogo social en la adopción de medidas que afecten las condiciones laborales. Cualquier intento de modificar los límites de la jornada laboral debe ser consultado con los trabajadores y sus representantes para garantizar que las decisiones sean inclusivas, equitativas y orientadas al bienestar colectivo. La ausencia de consulta y participación en la elaboración del reglamento del PANI subraya aún más su carácter contrario a los principios fundamentales de la OIT. Expone que la jornada laboral diaria de ocho horas ha sido reconocida como un estándar mínimo irrenunciable, no solo por la OIT, sino también por otros organismos internacionales de derechos humanos. Sostiene que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 7, exige condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluyendo la limitación razonable de las horas de trabajo y el derecho al descanso. Reitera que la normativa del PANI no solo transgrede los compromisos asumidos por Costa Rica ante la OIT, sino que también vulnera los derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales de derechos humanos. Alega que el reglamento del PANI, al regular de manera inconsulta y arbitraria aspectos fundamentales de las condiciones laborales, se aparta de los estándares internacionales que exigen un escrutinio riguroso y una base normativa adecuada para cualquier modificación de los derechos laborales esenciales. La ausencia de mecanismos de consulta y de una justificación razonada para estas disposiciones subraya su incompatibilidad con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y progresividad establecidos tanto en el marco europeo como en los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad costarricense. Apunta que Costa Rica, al ser signataria de tratados internacionales como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha asumido la responsabilidad de garantizar condiciones laborales que respeten la dignidad humana, la justicia social y la progresividad de los derechos. Estos compromisos internacionales no son meras declaraciones de principios; por el contrario, constituyen obligaciones vinculantes que forman parte del bloque de constitucionalidad costarricense. Este bloque, integrado por normas de rango superior como los tratados internacionales ratificados, asegura que los derechos humanos y laborales contenidos en dichos instrumentos sean plenamente respetados y aplicados en el ordenamiento jurídico interno. El artículo 7 de la Constitución Política de Costa Rica otorga a los tratados internacionales ratificados un rango superior al de las leyes nacionales, garantizando así que las disposiciones internas no puedan contradecir las obligaciones internacionales asumidas por el país. Este principio de jerarquía normativa refuerza la idea de que las normas internacionales, como los convenios de la OIT, no solo complementan la legislación nacional, sino que prevalecen sobre ella en caso de conflicto. Por ende, cualquier normativa interna, incluyendo reglamentos administrativos como el del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que contravenga estas disposiciones debe ser considerada inconstitucional. En el ámbito laboral, los compromisos internacionales de Costa Rica incluyen la obligación de respetar estándares mínimos sobre condiciones de trabajo. Remite, nuevamente, al Convenio nro. 1 de la OIT y al artículo 7 del PIDESC. El Reglamento Autónomo de Trabajo del PANI, al permitir jornadas laborales que exceden el límite de ocho horas diarias establecido por la normativa internacional y nacional, vulnera directamente estos compromisos. Dicha transgresión no solo afecta los derechos de los trabajadores protegidos por el marco jurídico costarricense, sino que también constituye un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Sostiene que la adopción de disposiciones que flexibilizan arbitrariamente los límites diarios de trabajo, como lo hace el Reglamento Autónomo de Trabajo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), tiene un impacto profundo y multifacético en los derechos laborales, que trasciende el ámbito individual de los trabajadores afectados. Estas medidas no solo comprometen su salud física y mental, sino que también debilitan la estructura misma del derecho laboral como un sistema de protección diseñado para equilibrar las relaciones asimétricas

entre empleadores y trabajadores. La jornada laboral de ocho horas diarias, establecida tanto en el marco normativo costarricense como en los estándares internacionales, no es una mera regla técnica o administrativa, sino que es una conquista histórica que se inscribe en la lucha por la dignidad del trabajador. Este límite es el resultado de un reconocimiento jurídico y social de que las jornadas excesivas generan efectos adversos no solo en la productividad, sino también en la calidad de vida de las personas trabajadoras. Superar este límite, bajo el pretexto de flexibilización, pone en peligro la salud física y mental de los trabajadores, afectando su capacidad de descanso y recuperación, elementos indispensables para mantener un nivel adecuado de rendimiento y bienestar. Además, la implementación de normativas que vulneran estos límites socava uno de los pilares fundamentales del derecho laboral: la progresividad. Este principio, consagrado en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), obliga a los Estados a garantizar que los derechos laborales no sufran retrocesos. El reglamento del PANI, al flexibilizar los límites diarios de trabajo, contradice este principio, exponiendo a los trabajadores a condiciones de trabajo más precarias y erosionando los avances alcanzados en materia de derechos laborales en Costa Rica. Alega que infringe, además, la seguridad jurídica y la confianza legítima. Solicita, la accionante, se acoja la presente acción, por infracción a los artículos 6, 7, 9, 10, 11, 33, 34, 39, 41, 45, 48, 50, 58, 68, 74, 121 y 140 de la Constitución Política, 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y Convenios 1, 14 y 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Recomendación 116 de la misma. Solicita que, en consecuencia, se decrete la inconstitucionalidad de la normativa impugnada.

2.- Para efectos de sustentar su legitimación, la accionante señala que se cumple el requisito previsto en artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por existir un asunto previo, en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. Asevera que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas se alegó en el expediente nro. 15-001549-0166-LA, el cual es proceso de conocimiento laboral, que cuenta con sentencia de primera instancia recurrida ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Añade que dicho órgano judicial admitió el recurso de casación y este se encuentra pendiente de resolución. Señala que aporta como prueba el **“escrito de reserva de esta acción debidamente recibido por la Sala de Casación Laboral.”**

3.- Mediante escrito asociado a este expediente el 30 de enero de 2025, la accionante solicita **“dar un trato preferente y de pronto despacho al expediente número 25-001247-0007-CO, dado que mi persona ostenta una condición de persona adulta mayor”**.

4.- El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala a rechazar de plano o por el fondo, en cualquier momento, incluso desde su presentación, cualquier gestión que se presente a su conocimiento que resulte ser manifiestamente improcedente, o cuando considere que existen elementos de juicio suficientes para rechazarla, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada.

Redacta el Magistrado **Castillo Víquez**; 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 para que esta 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 primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o bien, en el 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 el párrafo segundo y tercero, la ley establece de manera excepcional, presupuestos en los que no se exige el asunto previo, 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 es formulada en forma directa por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los habitantes. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, el escrito de interposición debe estar autenticado y contener una determinación explícita de la normativa impugnada, debidamente fundamentada, con cita concreta de los componentes del bloque de constitucionalidad que se consideren infringidos (artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Debe, además, acreditarse las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), procederse al pago del timbre del Colegio de Abogados y aportarse certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en el asunto base (artículo 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

II.- SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. El artículo 75, párrafo primero, *in fine*, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional exige, para efectos de la admisibilidad de una acción de inconstitucionalidad por la vía incidental -como la presente-, la existencia de un asunto principal pendiente de resolver, ya sea ante los tribunales -inclusive de hábeas corpus o de amparo-, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considere lesionado. Cabe reiterar que esta Sala ha señalado -en múltiples votos- que:

“(…) Tales requisitos no se traducen en una cuestión meramente formal, pues no basta con el simple cumplimiento de los mismos, sino que se requiere, además, que la norma impugnada a través de esta vía tenga una incidencia directa sobre el asunto que sirve como base, de tal suerte, que lo resuelto en la acción sirva como un medio razonable para amparar el derecho o interés lesionado dentro del asunto previo. A contrario sensu, si no existe una conexidad directa entre el objeto de discusión del asunto base y lo impugnado en la acción, no resulta posible que esta Sala se pronuncie al respecto. Es por lo anterior, que, de conformidad con los artículos 75 y 79 de la Ley que rige a esta Jurisdicción, los accionantes deben acreditar y aportar certificación literal del escrito en el que invocaron la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, a efecto de verificar su incidencia en tal asunto.” (voto nro. 2019-016243 de las 9:20 horas del 28 de agosto de 2019, entre otros).

Este Tribunal también ha resuelto que la invocación de inconstitucionalidad debe efectuarse en el asunto base de previo a la interposición de la acción (véase, por ejemplo, votos nro. 2016-009868 de las 9:20 horas del 13 de julio de 2016 y nro. 2016-011291 de las 10:40 horas del 10 de agosto de 2016).

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que debe cumplir el citado escrito de invocación, esta Sala ha indicado que:

"(...) si bien, en la invocatoria de inconstitucionalidad de la norma, no se exige una extensa fundamentación, lo cierto es, que sí resulta necesario que en el asunto base se invoque expresamente, la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la acción... y se indiquen las normas constitucionales que se consideren infringidas...". (Sentencia No. 2014-000851 de las 14:30 hrs. del 22 de enero de 2014)." (Sentencia nro. 2017-007744 de las 9:15 hrs. del 24 de mayo de 2017).

Mientras que, en sentencia nro. 2022-5564, de las 9:00 horas del 9 de marzo de 2022, este Tribunal precisó lo siguiente:

"(...) En este caso y relación con el contenido del artículo 17 referido al comiso, analizado el memorial en que se invocó la inconstitucionalidad de la norma, el mismo resulta insuficiente. Se mencionan los posibles artículos constitucionales lesionados, pero no se indican las razones. Sobre todo, se echa de menos los alegatos referidos al artículo 45 constitucional que es, precisamente, el derecho que se alega como lesionado en el escrito de interposición de la acción. Por último, en cuanto al artículo 20 referido, no es mencionado en el escrito de invocación, por lo que su cuestionamiento, carente del mínimo fundamento jurídico, es inadmisibile."

En el *sub lite*, la accionante alega que el sustento de su legitimación proviene de la existencia de un asunto previo pendiente de resolver (expediente nro. 15-001549-0166-LA), en el que realizó la respectiva invocación de inconstitucionalidad. A fin de acreditar lo anterior, señala que aporta "Copia de la reserva de inconstitucionalidad". Ahora bien, de la lectura de tal documento, se logra verificar que en este se procede a transcribir las normas impugnadas y luego se añade:

"De allí que la supresión de estos artículos del ordenamiento jurídico podría eventualmente implicar un cambio de criterio en la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y que este Reglamento sea de vital y capital importancia para la solución de ese conflicto, por estimar esta persona actora, -desde el inicio del proceso, pero ahora más que nunca-, que estas normas rozan con los derechos fundamentales que dispone nuestra Constitución, así como con el Derecho Supra – nacional.

En este momento y de conformidad con el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, formulamos reserva de constitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho e interés que se lesiona, la cual se basará en al menos los siguientes puntos: reserva de ley, potestad reglamentaria, legalidad, artículo guarismo 58 constitucional, el derecho convencionalista, sin perjuicio de que después de sustanciar un mejor análisis se encuentren nuevos argumentos.

Esta reserva se realiza para dar cumplimiento con lo que al respecto dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional y también para que esta honorable Cámara se abstenga de dictar sentencia de fondo hasta que sea el momento procesal oportuno; una vez que se haya interpuesto la acción, lo cual sucederá en los próximos días, le daremos formal comunicación a esta Sala Segunda para lo de su cargo."

En cuyo caso, una vez analizado el escrito identificado por la propia parte accionante, como el documento en que se realizó formal invocación de inconstitucionalidad, se constata que tal invocación no fue realizada de forma adecuada, pues, si bien en este se hace una lacónica referencia a que las disposiciones impugnadas "rozan con los derechos fundamentales que dispone nuestra Constitución, así como con el Derecho Supra – nacional" o que la acción se "basará en al menos los siguientes puntos: reserva de ley, potestad reglamentaria, legalidad, artículo guarismo 58 constitucional, el derecho convencionalista, sin perjuicio de que después de sustanciar un mejor análisis se encuentren nuevos argumentos", lo cierto es que en este no se desarrollan - mínimamente- los motivos o razones por las cuales se estima que la normativa impugnada -debidamente especificada- infringe tales componentes del Derecho de la Constitución (véase la sentencia nro. 2022-5564, supra referida, así como los votos nro. 2022-027273 de las 9:45 horas del 16 de noviembre de 2022 y nro. 2022-028630 de las 9:29 horas del 30 de noviembre de 2022). Así las cosas y visto que tal invocatoria debe realizarse de previo a la interposición de este proceso, lo cual no puede ser subsanado para los efectos de esta acción, esto constituye motivo suficiente para declarar su inadmisibilidad.

III.- EN CONCLUSIÓN. Como corolario de lo anterior, procede rechazar de plano la acción, como así se dispone.

IV.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 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 número 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 rechaza de plano la acción.



Fernando Castillo V.
Presidente



Fernando Cruz C.

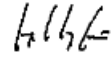


Luis Fdo. Salazar A.



Anamari Garro V.

Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --

□□□□□□□□□□□□□□□□

J5WLU47PUQWE61

EXPEDIENTE N° 25-001247-0007-CO

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2220-4607 / 2220-4844. Dirección electrónica: www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional. Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).
Recepción de asuntos de grupos vulnerables: Edificio Corte Suprema de Justicia, San José, Distrito Catedral, Barrio González Lahmann, calles 19 y 21, avenidas 8 y 6

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 04-03-2025 18:07:19.