



**Exp: 26-009863-0007-CO**

**Res. N° 2026021146**

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

**Recurso de amparo** que se tramita en expediente número **26-009863-0007-CO**, interpuesto por **Jeffry Gerardo Hernández Rojas**, mayor, cédula de identidad 06-0377-0582, Asesor Sindical de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, **a favor de personas trabajadoras del Patronato Nacional de la Infancia**, contra el **Patronato Nacional de la Infancia**.

**Resultando:**

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 00:48 horas del 20 de marzo de 2026, el recurrente interpone recurso de amparo contra el Patronato Nacional de la Infancia -PANI- y expresa lo siguiente:

**“II. HECHOS**

**PRIMERO:** *En fecha 19 de marzo de 2026, la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) emitió el oficio PANI-PE-OF-0680-2026, mediante el cual se establece una directriz de acatamiento obligatorio para todas las dependencias institucionales, en relación con la atención de denuncias y solicitudes formuladas por organizaciones sindicales, entre ellas la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).*

**SEGUNDO:** *Dicha directriz dispone que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales debe ser remitida previamente a la Presidencia Ejecutiva para su revisión, análisis y aprobación, estableciendo en la práctica una centralización obligatoria de la comunicación institucional.*

**TERCERO:** *Asimismo, se establece como única excepción que las dependencias institucionales podrán responder directamente a las organizaciones sindicales únicamente cuando medie instrucción expresa de la Presidencia Ejecutiva, lo cual refuerza el carácter restrictivo y excepcional de cualquier comunicación directa.*

**CUARTO:** *La directriz indica expresamente que su incumplimiento podría dar lugar a la determinación de responsabilidades administrativas para las personas funcionarias, generando un ambiente de presión que incide en la forma en que se desarrolla la comunicación con las organizaciones sindicales.*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

**QUINTO:** *La implementación de esta medida incide de forma directa e inmediata en el ejercicio de la libertad sindical, al limitar la posibilidad de interacción directa, fluida y oportuna entre las organizaciones sindicales y las distintas dependencias institucionales, especialmente en materias de carácter técnico y operativo.*

**SEXTO:** *Asimismo, la centralización obligatoria de las respuestas en la Presidencia Ejecutiva introduce un mecanismo susceptible de generar dilaciones indebidas, afectando la eficacia en la atención de gestiones sindicales y vulnerando el derecho de petición en su dimensión de respuesta pronta y efectiva.*

**SÉTIMO:** *La medida impugnada no distingue entre la naturaleza de las gestiones sindicales —tales como aquellas de carácter técnico, operativo, urgente o de mero trámite— aplicando una restricción generalizada que resulta desproporcionada y que impacta negativamente el funcionamiento ordinario de la interlocución institucional.*

**OCTAVO:** *La advertencia de posibles sanciones administrativas constituye un elemento que genera un efecto inhibitor en las personas funcionarias, quienes podrían abstenerse de mantener comunicación directa con las organizaciones sindicales por temor a eventuales consecuencias disciplinarias.*

**NOVENO:** *La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), en su condición de organización sindical representativa dentro del PANI, requiere mantener canales de comunicación directos, ágiles y efectivos para el adecuado ejercicio de sus funciones de representación, defensa de derechos laborales y seguimiento de las condiciones de trabajo, lo cual se ve comprometido por la directriz impugnada.*

**DÉCIMO:** *La afectación descrita no es meramente hipotética, sino real e inminente, en tanto la directriz posee carácter obligatorio y aplicación inmediata, generando un impacto directo en la dinámica de comunicación institucional entre la Administración y las organizaciones sindicales.*

**DÉCIMO PRIMERO:** *La limitación en la comunicación directa entre las organizaciones sindicales y las dependencias institucionales no solo afecta el ejercicio de la libertad sindical en sí misma, sino que incide directamente en la tutela efectiva de los derechos laborales de las personas trabajadoras, quienes dependen de la gestión, acompañamiento e intermediación sindical para la atención de sus situaciones laborales. En ese sentido, la restricción impuesta por la directriz impugnada puede traducirse en una disminución en la capacidad de respuesta ante problemáticas laborales concretas, afectando la protección oportuna de derechos individuales y colectivos de las personas funcionarias.*

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

*El acto administrativo impugnado debe analizarse a la luz del bloque de constitucionalidad que rige la materia de libertad sindical, el cual integra no solo*

*la Constitución Política, sino también los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional.*

*La libertad sindical, en su dimensión material y funcional, no se agota en el derecho de constituir organizaciones, sino que comprende el ejercicio pleno y efectivo de sus actividades, dentro de las cuales se encuentra la comunicación directa, permanente y sin interferencias indebidas con la Administración Pública y sus distintas dependencias.*

*En este sentido, el Convenio 87 de la OIT establece la obligación de los Estados de garantizar que las organizaciones sindicales puedan desarrollar sus actividades sin injerencias de las autoridades públicas que tiendan a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal. Asimismo, el Convenio 98 refuerza la protección frente a actos que puedan menoscabar la libertad sindical en el ámbito de las relaciones laborales.*

*La directriz impugnada, al imponer un mecanismo de control previo y centralizado sobre toda comunicación dirigida a organizaciones sindicales, configura una forma de injerencia administrativa que, aunque formalmente presentada como una medida de coordinación, tiene efectos materiales restrictivos sobre el ejercicio de la actividad sindical.*

*En particular, la exigencia de someter toda respuesta al filtro de la Presidencia Ejecutiva elimina en la práctica la posibilidad de interlocución directa con las dependencias técnicas, afectando la autonomía funcional del sindicato y su capacidad de gestión oportuna, lo cual resulta incompatible con los estándares internacionales de protección de la libertad sindical.*

*Adicionalmente, la Sala Constitucional ha sostenido de forma reiterada que los derechos fundamentales pueden verse vulnerados no solo por prohibiciones expresas, sino también por la imposición de cargas, obstáculos o mecanismos que generen efectos disuasivos o inhibidores en su ejercicio.*

*En el presente caso, la advertencia de eventuales responsabilidades administrativas por el incumplimiento de la directriz introduce un elemento de presión indebida sobre las personas funcionarias, generando un efecto inhibitor que restringe indirectamente la comunicación con las organizaciones sindicales, lo cual constituye una afectación constitucionalmente relevante.*

*Por otra parte, la medida impugnada resulta desproporcionada, en tanto establece una restricción generalizada, sin diferenciación alguna respecto de la naturaleza de las gestiones (técnicas, operativas, urgentes o de mero trámite), ni contempla criterios de razonabilidad, plazos definidos o mecanismos que garanticen la continuidad del servicio y la atención oportuna.*

*La Sala Constitucional ha señalado que toda limitación al ejercicio de derechos fundamentales debe superar un test de proporcionalidad, lo cual implica que la*

*medida sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional. En el presente caso, la Administración no acredita que la centralización absoluta de las respuestas sea la única ni la menos lesiva de las alternativas disponibles para garantizar la coherencia institucional.*

*Asimismo, el derecho de petición, consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política, no solo garantiza la posibilidad de formular solicitudes ante la Administración, sino también el derecho a obtener una respuesta pronta, efectiva y sin dilaciones indebidas. La imposición de un control previo generalizado introduce un riesgo evidente de retraso estructural en la atención de las gestiones sindicales.*

*Finalmente, la directriz también incide en el principio de transparencia administrativa y en el derecho de acceso a la información pública, en la medida en que centraliza y eventualmente condiciona el contenido de las respuestas institucionales, lo cual podría afectar la veracidad, integridad y oportunidad de la información suministrada.*

*En consecuencia, el acto impugnado constituye una limitación indebida, desproporcionada y contraria al bloque de constitucionalidad en materia de libertad sindical, así como a los principios que rigen la actuación administrativa en un Estado Social de Derecho.*

#### **IV. PETICIONES**

*Por lo expuesto, respetuosamente solicito a esta Honorable Sala Constitucional:*

- 1. Que se declare **CON LUGAR** el presente recurso de amparo, por violación a la libertad sindical, al derecho de petición y a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y buena administración.*
- 2. Que se declare la **inaplicabilidad** de la directriz contenida en el oficio PANI-PE-OF-0680-2026, en cuanto impone la centralización obligatoria y el control previo de las respuestas dirigidas a las organizaciones sindicales.*
- 3. Que se ordene al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y a su Presidenta Ejecutiva abstenerse de aplicar, ejecutar o reproducir prácticas administrativas que limiten, obstaculicen o condicionen la comunicación directa entre las organizaciones sindicales y las dependencias institucionales.*
- 4. Que se ordene a la Administración recurrida garantizar que las organizaciones sindicales puedan mantener una comunicación directa, oportuna y efectiva con las distintas dependencias institucionales, especialmente en materias técnicas, operativas o de atención urgente.*
- 5. Que se disponga que cualquier mecanismo de coordinación interna que implemente la Administración no podrá traducirse en controles previos generalizados ni en restricciones desproporcionadas al ejercicio de la libertad sindical.*

6. *Que se ordene a la Administración recurrida abstenerse de emitir disposiciones o advertencias que generen efectos inhibitorios o presiones indebidas sobre las personas funcionarias en relación con la comunicación con las organizaciones sindicales”.*

2.- Mediante resolución de las 12:50 horas del 17 de abril de 2026, la Presidencia de la Sala dio curso a este amparo y se le solicitó informe a la Presidenta Ejecutiva del PANI sobre los hechos alegados por la parte recurrente.

3.- Informa bajo juramento Kennly Mariela Garza Sánchez, en su condición de Presidenta Ejecutiva del PANI (escrito presentado a las 15:19 horas del 23 de abril de 2026) en los siguientes términos:

**“ACTUACIÓN DE LA INSTITUCIÓN**

*A continuación, se informa a esta honorable Sala Constitucional, el detalle de las actuaciones realizadas por esta Presidencia Ejecutiva.*

*I. Que esta Presidencia Ejecutiva es el Órgano competente con representación judicial y extrajudicial para atender y responder los recursos de amparo que se interpongan en contra de la Institución.*

*Previamente analizar y responder el informe del recurso de amparo, resulta necesario destacar que, el ordinal 55 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, estableció que el Patronato Nacional de la Infancia tiene el deber jurídico de proteger a las personas menores de edad. Dicho deber jurídico de protección se encuentra regulado en los numerales 13, 19, 105, 128, siguientes y concordantes del Código de la Niñez y la Adolescencia, en los cuales se dispuso el Proceso Especial de Protección en Sede Administrativa, con el propósito de garantizar y proteger a los niños, las niñas y los adolescentes en el momento que sus derechos sean o puedan ser vulnerados. Al respecto, a Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto N°05777- 2005 de las diez horas veintiocho minutos del trece de mayo del dos mil cinco, expuso que: "En la propia Constitución Política se ha establecido que el Patronato Nacional de la Infancia es la institución autónoma encargada de la protección especial de los menores de edad, así como también se ha establecido en la Constitución que el niño merece una protección especial por parte del Estado, (...). En la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, se establece que dicha institución es la encargada de fortalecer y proteger a la niñez, atendiendo uno de los principios que informan esta materia, cual es la tutela del interés superior de la persona menor de edad". Asimismo, en el Voto No. 2022003754 de las nueve horas y cuarenta minutos del quince de febrero de dos mil veintidós, en el considerando VI*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*dispuso: (...) En materia de los derechos especiales que tienen los niños se encuentran varias normas de rango constitucional, internacional e infra constitucional; reconociéndose en todas ellas el interés superior del niño (a) como criterio de toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años".*

*II. Resulta pertinente indicar que el asunto ya fue atendido por esta Presidencia Ejecutiva, en la comunicación mediante correo electrónico dirigida al señor Albino Vargas Barrantes con copia a la lista de funcionarios del Patronato Nacional de la Infancia. "Aporto captura de pantalla"*

**"De:** Despacho Presidencia Patronato Nacional de la Infancia

**Enviado el:** martes, 24 de marzo de 2026 13:13

**Para:** ANEP PANI; Lista de Funcionarios Pani; Albino Vargas Barrantes

**Asunto:** RE: Remisión de oficio PANI-PE-OF-0680-2026

*Buenas tardes,*

*Estimados señores:*

*Reciban un cordial saludo.*

*En atención a su comunicación mediante la cual formulan observaciones al oficio PANI-PE-OF-0680- 2026, esta Presidencia Ejecutiva considera pertinente realizar las siguientes precisiones, con el propósito de aclarar su alcance y evitar interpretaciones que no se corresponden con su naturaleza y finalidad.*

*El oficio PANI-PE-OF-0680-2026 no constituye una directriz normativa ni introduce restricciones al ejercicio de derechos, sino que corresponde a una comunicación de carácter organizativo, emitida en el marco de las potestades de dirección y coordinación administrativa de esta Presidencia Ejecutiva.*

*Su emisión responde a la necesidad de ordenar, sistematizar y dar trazabilidad al volumen creciente de gestiones planteadas por las organizaciones sindicales, cada una de las cuales requiere procesos internos de análisis técnico, jurídico y administrativo, así como la debida articulación entre dependencias institucionales. En este sentido, el oficio tiene como único propósito optimizar la gestión institucional de dichas solicitudes, garantizando coherencia, oportunidad y seguridad jurídica en las respuestas.*

*Se aclara de forma expresa que el contenido del oficio en ningún caso limita, restringe o condiciona el ejercicio de la libertad sindical ni el derecho de petición. Las organizaciones sindicales mantienen plenamente habilitados los canales de comunicación institucional, así como la posibilidad de plantear las gestiones que estimen pertinentes.*

*El alcance del oficio se circunscribe exclusivamente a la forma en que la Administración organiza internamente la atención y respuesta de dichas gestiones, lo cual constituye una potestad inherente a la función administrativa.*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*El oficio no impide la comunicación o interacción de carácter técnico u operativo entre las organizaciones sindicales y las distintas dependencias institucionales. No obstante, considerando que un número significativo de las gestiones formuladas implica análisis institucional integral, definición de criterios jurídicos o técnicos, o la emisión de respuestas con efectos institucionales, resulta necesario que dichas respuestas sean debidamente articuladas.*

*En relación con la preocupación planteada sobre eventuales demoras, se reitera que el propósito del oficio es precisamente mejorar la eficiencia y oportunidad en la atención de las solicitudes, mediante una adecuada organización interna de su trámite.*

*Cada gestión es objeto de valoración técnica y administrativa conforme a su naturaleza, lo cual requiere, en determinados casos, la coordinación de distintas unidades y la consolidación de insumos previos a la emisión de una respuesta.*

*Las solicitudes serán atendidas conforme a los plazos y estándares establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo lo relativo al derecho de petición y el acceso a información pública. Adicionalmente, la Administración implementará mecanismos internos de priorización en aquellos casos que, por su naturaleza, requieran atención urgente, sin que ello implique la omisión del análisis técnico correspondiente.*

*En cuanto a la apreciación formulada respecto al tono del oficio, se estima necesario aclarar que la referencia a eventuales responsabilidades administrativas se enmarca en el deber de recordar las reglas que rigen la actuación de las personas funcionarias en el ejercicio de sus competencias. Dicha referencia no constituye una amenaza ni un mecanismo de presión, sino una manifestación del principio de legalidad que rige la función pública, en particular en lo relativo a la observancia de los procedimientos institucionales.*

*Esta Presidencia Ejecutiva recibe su disposición al diálogo institucional respetuoso y constructivo, así como su compromiso con el pleno respeto del ejercicio de derechos sindicales.*

*Al mismo tiempo, resulta necesario asegurar que la gestión de las solicitudes se realice de forma ordenada, coherente y técnicamente fundamentada, en resguardo del interés público y del adecuado funcionamiento institucional.*

*Sin otro particular, se suscribe atentamente”.*

*III. En relación con la naturaleza del acto, el oficio PANI-PE-OF-0680-2026, señalado por la parte recurrente como acto presuntamente lesivo, corresponde a una comunicación de carácter organizativo interno, emitida en el ejercicio de las potestades de dirección y coordinación administrativa propias de esta Presidencia Ejecutiva. Su finalidad es establecer un mecanismo de orden, articulación y trazabilidad en la atención de las gestiones formuladas por organizaciones sindicales, en atención al volumen, complejidad y diversidad de dichas solicitudes,*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*las cuales requieren, en múltiples casos, análisis técnico, jurídico y administrativo previo a la emisión de una respuesta institucional.*

*En ese sentido, el acto impugnado no constituye una disposición normativa ni introduce restricciones al ejercicio de derechos fundamentales, sino que regula la forma en que la Administración organiza internamente su actuación, por lo que en cuanto a la inexistencia de restricción a la libertad sindical, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, el oficio indicado no prohíbe la comunicación entre las organizaciones sindicales y las dependencias institucionales, ni limita la presentación de solicitudes o gestiones por parte de dichas organizaciones, tampoco condiciona el contenido de las comunicaciones sindicales.*

*Las organizaciones sindicales mantienen plenamente habilitados los canales institucionales para el ejercicio de sus funciones de representación, defensa de derechos laborales y seguimiento de gestiones, por cuanto la medida se circunscribe exclusivamente a la coordinación interna de las respuestas institucionales, lo cual constituye una potestad legítima de la Administración, necesaria para garantizar coherencia, uniformidad y seguridad jurídica en sus actuaciones.*

*En lo relativo al derecho de petición, consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política, no se ve afectado por el acto impugnado, en tanto las solicitudes formuladas son tramitadas conforme al ordenamiento jurídico aplicable, justamente se pretende garantizar la emisión de una respuesta motivada dentro de los plazos legales y se implementan mecanismos internos de priorización en aquellos casos que, por su naturaleza, requieran atención urgente. No existió, ni existe evidencia de denegatoria de respuesta ni de dilaciones indebidas atribuibles a la aplicación del oficio impugnado.*

*Sobre la alegada desproporcionalidad de la medida, es importante destacar que permite una adecuada articulación institucional y evitar la emisión de respuestas desajustada a la solicitud presentada, además dada la naturaleza y complejidad de las gestiones que requieren criterios integrales es necesaria la adopción de acciones de articulación de acciones propias de la administración, y finalmente se considera una medida proporcional, al no restringir derechos, sino únicamente ordenar el trámite interno de las respuestas, por lo que en consecuencia, no se configura una limitación indebida al ejercicio de la libertad sindical ni al derecho de petición.*

*En cuanto a la referencia a eventuales responsabilidades administrativas, la mención contenida en el oficio respecto de eventuales responsabilidades administrativas no constituye una amenaza ni un mecanismo de presión, sino una manifestación del principio de legalidad y del deber de las personas funcionarias de actuar conforme a los procedimientos institucionales, dicha referencia se*

*enmarca en el deber de garantizar que las actuaciones administrativas se ajusten plenamente al ordenamiento jurídico vigente.*

*La práctica reiterada de solicitar información directamente a cualquiera de los departamentos desnaturaliza la estructura funcional e institucional y desconoce el principio de competencia administrativa, lo cual contribuye a la duplicidad de funciones, queda de manifiesto el incorrecto actuar con la institución.*

### **PRUEBA**

*Solicito se tenga como pruebas la captura de pantalla y anexos que se aportan en el presente informe.*

### **RESPECTO A LAS PETICIONES DEL RECURRENTE:**

*De conformidad con lo expuesto, solicito que se declare sin lugar en todos sus extremos el presente Recurso de Amparo en cuanto a las actuaciones de esta Institución, toda vez que en el presente caso, el Patronato Nacional de la Infancia ha actuado en protección de los derechos fundamentales e interés superior de la persona menor de edad. Asimismo, se solicita se exima al Patronato Nacional de la Infancia del pago en costas, daños y perjuicios, toda vez que la Institución ha actuado de buena fe y en cumplimiento del mandato constitucional otorgado.*

### **FUNDAMENTO**

*Lo anteriormente expuesto se fundamenta de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11, 51 y 55 de la Constitución Política, artículos 11, 13 de la Ley General de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, artículos 02, 03, 04, 06, 23 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 5, 128 y siguientes del Código de la Niñez y la Adolescencia”.*

4.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Castillo Víquez**; y,  
**Considerando:**

**I.- Objeto del recurso.** El recurrente alega que el 19 de marzo de 2026 la presidencia ejecutiva del PANI emitió el oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026, mediante el cual se establece una directriz de acatamiento obligatorio para todas las dependencias institucionales en relación con la atención de denuncias y solicitudes formuladas por organizaciones sindicales, entre ellas, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP). Reclama que la directriz dispone que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales debe ser remitida previamente a la presidencia ejecutiva para su revisión, análisis y aprobación,

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

estableciendo en la práctica una centralización obligatoria de la comunicación institucional. Como única excepción dispone que las dependencias institucionales podrán responder directamente a las organizaciones sindicales solo cuando medie instrucción expresa de la presidenta ejecutiva. Esa situación incide de forma directa e inmediata en el ejercicio de la libertad sindical, pues limita la posibilidad de interacción directa, fluida y oportuna entre las organizaciones sindicales. Asimismo, la centralización obligatoria de las respuestas en la presidencia ejecutiva introduce un mecanismo susceptible de generar dilaciones indebidas, afectando la eficacia en la atención de gestiones sindicales y vulnerando el derecho de petición en su dimensión de respuesta pronta y efectiva.

**II.- Hechos probados.** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque la recurrida haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

- 1) A través del oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 del 19 de marzo de 2026, Kennly Mariela Garza Sánchez, en su condición de Presidenta Ejecutiva del PANI, comunicó a los (as) funcionarios (as) de esa institución, lo siguiente: *“Asunto: atención de denuncias y solicitudes de ANEP y SEPI Estimados (as) compañeros (as): Reciban un cordial saludo. Conforme a lo previamente instruido por esta Presidencia Ejecutiva mediante correo de fecha 29 de julio de 2024, se reitera que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales deberá remitida previamente a este Despacho para su revisión, análisis y correspondiente visto bueno, con el propósito de garantizar la coherencia, uniformidad y seguridad jurídica en las posiciones institucionales. En ese sentido, se aclara y establece la siguiente ruta de actuación obligatoria: **Regla general:** Las*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*dependencias institucionales deberán elaborar, dentro del ámbito de sus competencias, las propuestas de respuesta a los requerimientos planteados por las organizaciones sindicales. Dichas propuestas deberán remitirse de forma obligatoria a la Presidencia Ejecutiva, quien, en ejercicio de sus potestades de dirección y coordinación, analizará el contenido y determinará la necesidad de adicionar información o de realizar los ajustes necesarios para optimizar la respuesta institucional. **Excepción debidamente instruida:** Únicamente cuando medie instrucción expresa de esta Presidencia Ejecutiva, podrá una dependencia institucional emitir respuesta directa al Sindicato. En tales casos, deberá remitirse copia inmediata de la respuesta al Despacho para efectos de control, seguimiento y resguardo institucional. **Carácter obligatorio de las disposiciones del Despacho:** Debe recordarse que las gestiones, instrucciones y asignaciones que emanen de esta Presidencia Ejecutiva son de acatamiento obligatorio para todas las dependencias institucionales, en virtud de la relación jerárquica y el deber de obediencia que rige la función administrativa, debiendo atenderse de forma oportuna, completa y conforme a Derecho. **Remisión preceptiva, fundamentación y responsabilidad:** En todos los casos, las dependencias deberán remitir al Despacho la propuesta de respuesta correspondiente, aun cuando se trate de materias propias de su competencia. Asimismo, toda respuesta deberá encontrarse debidamente motivada y justificada, con sustento en la normativa interna aplicable y en el ordenamiento jurídico vigente, garantizando que las actuaciones institucionales se ajusten plenamente a Derecho. El incumplimiento de estas disposiciones podrá dar lugar a la*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*determinación de las responsabilidades administrativas correspondientes, sin perjuicio de otras eventuales responsabilidades que pudieren derivarse. Asimismo, se reitera la importancia de que toda comunicación institucional responda a una línea uniforme, coherente y alineada con la realidad de las acciones ejecutadas por la Institución, de manera que refleje con veracidad la gestión desarrollada por el Patronato Nacional de la Infancia. En ese sentido, resulta imperativo evitar la emisión de criterios o respuestas contradictorias entre dependencias, ya que ello no solo debilita la posición institucional, sino que puede generar inseguridad jurídica, afectar la credibilidad de la Institución y comprometer la adecuada defensa de sus actuaciones. Por lo anterior, la articulación previa con este Despacho no constituye una mera formalidad, sino un mecanismo esencial de coordinación, dirección y resguardo de la consistencia institucional en todas las comunicaciones oficiales. Finalmente, se comunica que, en virtud de ajustes en la distribución de funciones de los asesores de la Presidencia Ejecutiva, toda gestión deberá ser remitida al correo oficial del Despacho. Posteriormente, se asignará el asesor correspondiente, quien atenderá el asunto conforme a Derecho” (véanse informe rendido por la autoridad recurrida y prueba aportada al expediente por el recurrente).*

- 2)** El 24 de marzo de 2026, mediante correo electrónico del despacho de la presidencia ejecutiva del PANI, se le informó a “ANEP PANI; Lista de Funcionarios Pani; Albino Vargas Barrantes”, lo siguiente: *“En atención a su comunicación mediante la cual formulan observaciones al oficio PANI-PE-OF-0680-2026, esta Presidencia Ejecutiva considera pertinente realizar las siguientes precisiones,*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*con el propósito de aclarar su alcance y evitar interpretaciones que no se corresponden con su naturaleza y finalidad. El oficio PANI-PE-OF-0680-2026 no constituye una directriz normativa ni introduce restricciones al ejercicio de derechos, sino que corresponde a una comunicación de carácter organizativo, emitida en el marco de las potestades de dirección y coordinación administrativa de esta Presidencia Ejecutiva. Su emisión responde a la necesidad de ordenar, sistematizar y dar trazabilidad al volumen creciente de gestiones planteadas por las organizaciones sindicales, cada una de las cuales requiere procesos internos de análisis técnico, jurídico y administrativo, así como la debida articulación entre dependencias institucionales. En ese sentido, el oficio tiene como único propósito optimizar la gestión institucional de dichas solicitudes, garantizando coherencia, oportunidad y seguridad jurídica en las respuestas. Se aclara de forma expresa que el contenido del oficio en ningún caso limita, restringe o condiciona el ejercicio de la libertad sindical ni el derecho de petición. Las organizaciones sindicales mantienen plenamente habilitados los canales de comunicación institucional, así como la posibilidad de plantear las gestiones que estimen pertinentes. El alcance del oficio se circunscribe exclusivamente a la forma en que la Administración organiza internamente la atención y respuesta de dichas gestiones, lo cual constituye una potestad inherente a la función administrativa. El oficio no impide la comunicación o interacción de carácter técnico u operativo entre las organizaciones sindicales y las distintas dependencias institucionales. No obstante, considerando que un número significativo de las gestiones formuladas implica análisis*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*institucional integral, definición de criterios jurídicos o técnicos, o la emisión de respuestas con efectos institucionales, resulta necesario que dichas respuestas sean debidamente articuladas. En relación con la preocupación planteada sobre eventuales demoras, se reitera que el propósito del oficio es precisamente mejorar la eficiencia y oportunidad en la atención de las solicitudes, mediante una adecuada organización interna de su trámite. Cada gestión es objeto de valoración técnica y administrativa conforme a su naturaleza, lo cual requiere, en determinados casos, la coordinación de distintas unidades y la consolidación de insumos previos a la emisión de una respuesta. Las solicitudes serán atendidas conforme a los plazos y estándares establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo lo relativo al derecho de petición y el acceso a información pública. Adicionalmente, la Administración implementará mecanismos internos de priorización en aquellos casos que, por su naturaleza, requieran atención urgente, sin que ello implique la omisión del análisis técnico correspondiente. En cuanto a la apreciación formulada respecto al tono del oficio, se estima necesario aclarar que la referencia a eventuales responsabilidades administrativas se enmarca en el deber de recordar las reglas que rigen la actuación de las personas funcionarias en el ejercicio de sus competencias. Dicha referencia no constituye una amenaza ni un mecanismo de presión, sino una manifestación del principio de legalidad que rige la función pública, en particular en lo relativo a la observancia de los procedimientos institucionales. Esta Presidencia Ejecutiva recibe su disposición al diálogo institucional respetuoso y constructivo, así como su compromiso con el pleno respeto del*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*ejercicio de derechos sindicales. Al mismo tiempo, resulta necesario asegurar que la gestión de las solicitudes se realice de forma ordenada, coherente y técnicamente fundamentada, en resguardo del interés público y del adecuado funcionamiento institucional” (véanse informe rendido por la autoridad recurrida y prueba aportada).*

**III.- Hecho no probado.** Se considera indemostrado el siguiente hecho de relevancia para la resolución de este proceso constitucional.

**Único.** Que la parte recurrente haya gestionado ante el PANI alguna petición o una información pública luego del oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 del 19 de marzo de 2026 (véanse informe rendido por la autoridad recurrida y prueba aportada).

**IV.- Sobre la libertad de expresión.** El tema de la libertad de expresión ha sido abarcado ampliamente por la Sala en otras ocasiones. En la sentencia No. 2006-005977 de las 15:16 horas del 03 de mayo de 2006 (reiterada en sentencia No. 2016-015220 de las 16:00 horas de 18 de octubre de 2018), se hace un desarrollo del contenido, alcances y condición de derecho preferente en cuanto el derecho sea ejercido para cumplir con su función legítima en la democracia. La Sala ha reconocido que es tan importante esta libertad, que efectivamente goza de especiales protecciones en aras de su correcto ejercicio, como la libertad de conciencia, la libertad de prensa y la protección de la fuente, la no censura previa, para mencionar algunas, todo en aras de que ejerza la función social que está llamada a cumplir dentro del marco democrático. En lo que interesa se dijo:

***“VIII.- La libertad de expresión como requisito indispensable de la democracia. La libertad de expresión sin duda alguna es una de las condiciones - aunque no la única-, para que funcione la democracia. Esta libertad es la que permite la creación de la opinión pública, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son por ejemplo el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política; la existencia de una opinión pública libre y consolidada también es una***

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*condición para el funcionamiento de la democracia representativa. La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas constituye el presupuesto necesario para la construcción de una dinámica social de intercambio de conocimientos ideas e información, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en la democracia son tan necesarios como los acuerdos. Por su parte, el intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, ambas conforman la opinión pública, que acaba manifestándose por medio de los canales de la democracia representativa. Como lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional español, quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática... que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (Sentencia 6/1981), si no existieran unas libertades capaces de permitir ese intercambio, que... presupone el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos, que les permita formar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos públicos (Sentencia 159/1986).*

**IX-. Contenido de la libertad de expresión.** *La libertad de información podría decirse que tiene varias facetas, según lo ha reconocido la doctrina nacional (de las cuales las tres primeras se relacionan con lo que aquí se discute): a) la libertad de imprenta en sentido amplio, que cubre cualquier tipo de publicación, b) la libertad de información por medios no escritos, c) el derecho de rectificación o respuesta. La libertad de prensa engloba de manera genérica todos los tipos de impresos, impresión, edición, circulación de periódicos, folletos, revistas y publicaciones de toda clase. Es por su naturaleza vehículo natural de la libertad de expresión de los ciudadanos. Se traduce en el derecho para los administrados de buscar y difundir las informaciones y las ideas a un número indeterminado de personas sobre hechos que por su naturaleza son de interés de la generalidad por considerarse noticiosos. Por su naturaleza, está sujeta a las mismas limitaciones que la libertad de expresión. Tiene como funciones en la democracia: informar (hechos, acontecimientos noticiosos), integrar la opinión (estimulando la integración social) y controlar el poder político, en cuanto es permanente guardián de la honestidad y correcto manejo de los asuntos públicos. Dado su vínculo simbiótico con la ideología democrática, un sin fin de instrumentos internacionales y prácticamente todas las Constituciones del mundo libre, desde la Declaración Francesa de 1789 (art.11) la han reconocido. Nuestra Constitución Política por su parte, la tutela por medio de diversas normas: (...)*

La libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura, en un doble sentido: no se puede censurar a los interlocutores, por una parte; y no se puede, en general, tampoco censurar en forma previa los contenidos posibles de la discusión: en principio, en una democracia, todos los temas son discutibles. La no censurabilidad de los sujetos tienen un carácter prácticamente universal, como lo establece nuestra Constitución, nadie puede ser privado de la libertad de hablar y expresarse como mejor le parezca; la no censurabilidad de los contenidos, si bien no se da en forma previa, encuentra algunas limitaciones; sin embargo, éstas deben ser tales que la libertad siga teniendo sentido o no sea vaciada de su contenido, básicamente, como toda libertad, debe ejercerse con responsabilidad, en fin para perseguir fines legítimos dentro del sistema” (resaltado no corresponde al original).

**V.- Sobre las vocerías institucionales.** Esta Sala, en la sentencia No. 2015-006455 de las 9:20 horas del 20 de mayo de 2015, explicó lo siguiente:

*“IV.- (...), tanto los entes públicos como los privados, a través de sus respectivas jerarquías tienen la potestad para designar a los funcionarios que actuarán como voceros oficiales ante los medios de comunicación y la ciudadanía en general, lo cual no conlleva, como se ha querido interpretar en violación al derecho de acceso de información, de que esta deba ser canalizada por un único medio o vocero, toda vez que es un deber de todo funcionario público el entregar al habitante de la República la información que él le requiere cuando esta consta en su despacho o oficina. Por último, lo que se ha desautorizado en el oficio cuestionado es que el recurrente intervenga como vocero oficial de la Institución Educativa Superior, pero dicho acto no le impide emitir sus criterios y opiniones a título personal, fuera o dentro de la Academia, es decir, él está en pleno goce de su derecho de expresión; lo que no puede hacer es imputar sus opiniones como propias de la Red Sismológica Nacional. Así las cosas, la designación de vocerías oficiales no resultan contrarias a la libertad de expresión o libertad de cátedra, pues cada uno tiene un fin y un objetivo distinto, en el caso de las primeras, dar la versión oficial –de la institución- sobre un determinado hecho y acontecimiento, sin que esta última tenga carácter de oficial, a pesar de que la persona labore para la respectiva institución” (el énfasis es agregado).*

**VI.- Sobre el caso concreto.** En el *sub lite*, el recurrente aduce que el 19 de marzo de 2026, la presidencia ejecutiva del PANI emitió el oficio nro. PANI-PE-OF-0680-2026, mediante el cual se establece una directriz de acatamiento

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

obligatorio para todas las dependencias institucionales, en relación con la atención de denuncias y solicitudes formuladas por organizaciones sindicales, entre ellas la ANEP. Reclama que la directriz dispone que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales debe ser remitida previamente a la presidencia ejecutiva para su revisión, análisis y aprobación, estableciendo en la práctica una centralización obligatoria de la comunicación institucional. Dispone como única excepción que las dependencias institucionales podrán responder directamente a las organizaciones sindicales solo cuando medie instrucción expresa de la presidenta ejecutiva. Situación que incide de forma directa e inmediata en el ejercicio de la libertad sindical, pues limita la posibilidad de interacción directa, fluida y oportuna entre las organizaciones sindicales. Asimismo, la centralización obligatoria de las respuestas en la presidencia ejecutiva introduce un mecanismo susceptible de generar dilaciones indebidas, afectando la eficacia en la atención de gestiones sindicales y vulnerando el derecho de petición en su dimensión de respuesta pronta y efectiva.

Sobre el particular, la autoridad recurrida asegura que el oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 no constituye una directriz normativa ni introduce restricciones al ejercicio de derechos, sino que corresponde a una comunicación de carácter organizativo, el cual responde a la necesidad de ordenar, sistematizar y dar trazabilidad al volumen creciente de gestiones planteadas por las organizaciones sindicales, cada una de las cuales requiere procesos internos de análisis técnico, jurídico y administrativo, así como la debida articulación entre dependencias institucionales. En ese sentido, el oficio tiene como único propósito optimizar la gestión institucional de dichas solicitudes, garantizando coherencia, oportunidad y seguridad jurídica en las respuestas. Asimismo, aclara que en ningún caso limita, restringe o condiciona el ejercicio de la libertad sindical ni el derecho de petición. Argumenta que las organizaciones sindicales mantienen plenamente habilitados los

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

canales de comunicación institucional, así como la posibilidad de plantear las gestiones que estimen pertinentes. Tampoco impide la comunicación o interacción de carácter técnico u operativo entre las organizaciones sindicales y las distintas dependencias institucionales.

Aprécia esta Sala que mediante el citado oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026, dirigido a los (as) funcionarios (as) del PANI se comunicó lo siguiente:

***“Asunto: atención de denuncias y solicitudes de ANEP y SEP***

*Estimados (as) compañeros (as):*

*Reciban un cordial saludo. Conforme a lo previamente instruido por esta Presidencia Ejecutiva mediante correo de fecha 29 de julio de 2024, se reitera que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales deberá remitirse previamente a este Despacho para su revisión, análisis y correspondiente visto bueno, con el propósito de garantizar la coherencia, uniformidad y seguridad jurídica en las posiciones institucionales.*

*En ese sentido, se aclara y establece la siguiente ruta de actuación obligatoria:*

***Regla general:***

*Las dependencias institucionales deberán elaborar, dentro del ámbito de sus competencias, las propuestas de respuesta a los requerimientos planteados por las organizaciones sindicales. Dichas propuestas deberán remitirse de forma obligatoria a la Presidencia Ejecutiva, quien, en ejercicio de sus potestades de dirección y coordinación, analizará el contenido y determinará la necesidad de adicionar información o de realizar los ajustes necesarios para optimizar la respuesta institucional.*

***Excepción debidamente instruida:***

*Únicamente cuando medie instrucción expresa de esta Presidencia Ejecutiva, podrá una dependencia institucional emitir respuesta directa al Sindicato. En tales casos, deberá remitirse copia inmediata de la respuesta al Despacho para efectos de control, seguimiento y resguardo institucional.*

***Carácter obligatorio de las disposiciones del Despacho:***

*Debe recordarse que las gestiones, instrucciones y asignaciones que emanen de esta Presidencia Ejecutiva son de acatamiento obligatorio para todas las dependencias institucionales, en virtud de la relación jerárquica y el deber de obediencia que rige la función administrativa, debiendo atenderse de forma oportuna, completa y conforme a Derecho.*

***Remisión preceptiva, fundamentación y responsabilidad:***

*En todos los casos, las dependencias deberán remitir al Despacho la propuesta de respuesta correspondiente, aun cuando se trate de materias propias de su*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*competencia. Asimismo, toda respuesta deberá encontrarse debidamente motivada y justificada, con sustento en la normativa interna aplicable y en el ordenamiento jurídico vigente, garantizando que las actuaciones institucionales se ajusten plenamente a Derecho.*

*El incumplimiento de estas disposiciones podrá dar lugar a la determinación de las responsabilidades administrativas correspondientes, sin perjuicio de otras eventuales responsabilidades que pudieren derivarse.*

*Asimismo, se reitera la importancia de que toda comunicación institucional responda a una línea uniforme, coherente y alineada con la realidad de las acciones ejecutadas por la Institución, de manera que refleje con veracidad la gestión desarrollada por el Patronato Nacional de la Infancia.*

*En ese sentido, resulta imperativo evitar la emisión de criterios o respuestas contradictorias entre dependencias, ya que ello no solo debilita la posición institucional, sino que puede generar inseguridad jurídica, afectar la credibilidad de la Institución y comprometer la adecuada defensa de sus actuaciones. Por lo anterior, la articulación previa con este Despacho no constituye una mera formalidad, sino un mecanismo esencial de coordinación, dirección y resguardo de la consistencia institucional en todas las comunicaciones oficiales.*

*Finalmente, se comunica que, en virtud de ajustes en la distribución de funciones de los asesores de la Presidencia Ejecutiva, toda gestión deberá ser remitida al correo oficial del Despacho. Posteriormente, se asignará el asesor correspondiente, quien atenderá el asunto conforme a Derecho”.*

En un sentido similar a como se ha resuelto en resoluciones anteriores (véanse sentencias [n°2022-23075](#) contra el Ministerio de Salud y [n°2015-3564](#) contra la Asamblea Legislativa) esta Sala ha anulado directrices y circulares institucionales por considerarlas formas de censura previa o restricciones ilegítimas a la libertad de expresión y de prensa. En el primer caso mencionado, la Ministra de Salud emitió la directriz contenida en el oficio MS-DM-6218-2022 del 22 de julio de 2022, donde prohibía explícitamente a los directores regionales, científicos y funcionarios del ministerio brindar declaraciones o información directa a los medios de comunicación, obligando a tramitar todo únicamente mediante el correo institucional de prensa. Al respecto, en el voto en cuestión se resolvió lo siguiente:

*“(…) el informe es omiso en cuanto a este segundo aspecto relacionado con una evidente prohibición a la libertad de expresión, lo cual, en todo caso, no puede ni*

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*debe ser avalado por este Tribunal Constitucional, por cuanto la libertad de expresión es uno de los pilares sobre los cuales está fundado el Estado de Derecho y comprende tanto la garantía fundamental y universal de manifestar los pensamientos o las opiniones propias de cada individuo. (...) todo funcionario público tiene el derecho de compartir su visión particular y personal con respecto al funcionamiento de la institución, así como a suministrar información que considere relevante para prevenir, detectar o erradicar actos contrarios a los principios y normas éticas, de buen manejo de los fondos públicos y de buen funcionamiento del ejercicio de la función pública o la prestación de un servicio público, de ahí que no debe impedírsele que comunique a un tercero esa visión o entrega esa información, y mucho menos puede aceptarse que se le abra un procedimiento administrativo disciplinario, ni imponer una sanción por tales hechos; sin embargo, en resonancia con el numeral 29, de la Carta Magna, deberá asumir las consecuencias por los abusos que pudiera cometer en el ejercicio de este derecho, en caso de que cause un daño a un tercero.”*

Luego, en el segundo precedente citado, fue el Directorio Legislativo quien emitió una directriz para canalizar la entrega de información a los periodistas a través de la Dirección Ejecutiva. Sobre ello, esta Sala resolvió:

*“(...) las prácticas que obstaculizan el acceso a la información, como lo es el ordenar que la entrega de información a los periodistas sea través de un órgano distinto a la que la produjo o la custodia en razón de su competencia, no puede ni debe ser avalada por un Tribunal Constitucional, por la elemental razón de que su acceso y entrega oportuna tiene que hacerse a través de un proceso fácil, expedito y sin complicaciones, que garantice a la ciudadanía y, en general a la opinión pública, el derecho a la información. Hay que recordar que toda medida que afecte el acceso a la información pública y la libertad de expresión está sometida a un test estricto de razonabilidad, lo que implica, ni más ni menos, que no solo debe estar debidamente justificada en la realización o protección de un interés superior, sino que debe ser la medida menos gravosa para esas libertades y, en todo caso, siempre debe optarse por la alternativa que lesiona lo menos posible esos derechos fundamentales; amén de que la carga de la prueba recae en la autoridad que la dicta, toda vez que este tipo de medidas son sospechosas en sí misma de ser quebrantadoras de la libertad de expresión, la cual debe ser disipada a través de una justificación suficiente por parte de la autoridad que la emite; de lo contrario conlleva en sí misma una violación de los derechos fundamentales de acceso a la información y a la libertad de expresión.*

*(...) este Tribunal considera que sí presenta una vulneración a los derechos fundamentales alegados, en razón de no se logran demostrar los motivos –*

*razonablemente justificados— por los cuales se estableció una directriz para canalizar la entrega de la información requerida por los periodistas a través de la Dirección Ejecutiva; trato que no se aplica a otros usuarios; así mismo tampoco hay una justificación lógica de porqué se debe acudir a un órgano distinto de donde emana la información o esta se custodia para que el periodista pueda ejercer su derecho de información y libertad de prensa con el objetivo de transmitirla a la población de la manera más directa posible. Para este Tribunal, dada las circunstancias descritas, la cuestionada directriz, además de arbitraria y con claro desconocimiento de lo preceptuado en el artículo 11 constitucional, “los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concebidas en ella”, ello resulta abiertamente innecesaria y, por lo tanto, contraria al Derecho de la Constitución. Lo anterior, obliga a este Tribunal a dictar una sentencia estimatoria con el propósito de garantizar en los términos ya señalados el derecho de acceso a la información, la libertad de expresión y prensa y el principio de igualdad”.*

Sobre el particular, en este caso se constató que el referido oficio nro. PANI-PE-OF-0680-2026 constituye una directriz de acatamiento obligatorio para todas las dependencias institucionales, en relación con la atención de denuncias y solicitudes formuladas por organizaciones sindicales. La directriz dispone que toda respuesta dirigida a organizaciones sindicales debe ser remitida previamente a la presidencia ejecutiva para su revisión, análisis y aprobación, estableciendo en la práctica una centralización obligatoria de la comunicación institucional. Claramente lo anterior constituye una violación de derechos fundamentales, tanto a la libertad de petición, al derecho de acceso a información, a la libertad de expresión, a la libertad sindical y al principio de transparencia de la función pública.

La libertad de petición y el derecho de acceso a información pública son derechos fundamentales de toda persona, incluidas las organizaciones sindicales, que permite dirigirse ante “*cualquier funcionario público o entidad oficial*” (art.27 de la C.P.) y “*libre acceso a los departamentos administrativos*” (art.30 de la C.P.).

En este sentido, las organizaciones sindicales tienen el derecho de dirigirse ante cualquier dependencia del PANI a solicitar respuesta, información o interponer denuncias, sin que se pueda establecer internamente un paso previo que es lo que la directriz impugnada establece respecto de aprobación de la presidencia ejecutiva. Ciertamente, esa centralización obligatoria introduce un mecanismo que obstaculiza el ejercicio de los derechos fundamentales de la organización sindical recurrente, entre los que están el derecho de petición, de acceso a información y la misma libertad sindical, que establece por demás posibles dilaciones indebidas afectando la pronta respuesta ante las situaciones que consideren. Lo establecido en la directriz en cuanto a aprobación previa de la Presidencia Ejecutiva también puede considerarse incompatible con la transparencia en las actuaciones públicas que debe imperar en todo Estado democrático de Derecho, pues esa aprobación previa puede operar como una especie de “*censura previa*” a lo que las distintas dependencias del PANI tengan que informar, operando como un filtro desde la cúpula, que se agrava en este caso porque la Presidencia Ejecutiva de esta institución es designación del Poder Ejecutivo, estableciéndose incluso una especie de control indirecto también de parte del Gobierno Central. Se agrega además la violación a la libertad de expresión por cuanto impide que los funcionarios de la institución en cuestión puedan brindar información, lo cual, como lo dijo esta Sala este tipo de medidas son sospechosas en sí misma de ser quebrantadoras de la libertad de expresión. Se agrava en este caso pues la medida es impuesta solamente a organizaciones sindicales, obstaculizando y dilatando por demás el ejercicio de sus funciones de supervisión de las actuaciones públicas.

**VII.- Conclusión.** Así las cosas, este Tribunal Constitucional considera que no existe justificación alguna para establecer una centralización obligatoria de la información en la presidencia ejecutiva del PANI que deviene en una obstaculización del ejercicio de los derechos fundamentales de la organización

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

sindical que representa el recurrente, como son el derecho de petición y pronta respuesta, de acceso a la información pública y la libertad sindical. Lo anterior, obliga a esta Sala a dictar una sentencia estimatoria disponiendo la nulidad del oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 del 19 de marzo de 2026.

**VIII.- NOTA DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL.** Debo advertir que desde la sentencia nro. 2019002355 de las 9:30 horas de 12 de febrero de 2019, mi postura ha sido la siguiente en relación con los recursos de amparo, cuando estos han sido planteados a favor de una persona jurídica:

*“...en la Opinión Consultiva 22-16 del 26 de febrero de 2016, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que si bien algunos Estados reconocen el derecho de petición a personas jurídicas con condiciones especiales, como lo son los sindicatos, partidos políticos o representantes de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes o grupos específicos, lo cierto es que “El artículo 1.2 de la Convención Americana sólo consagra derechos a favor de personas físicas, por lo que las personas jurídicas no son titulares de los derechos consagrados en dicho tratado”. Por otro lado, en la misma opinión consultiva, la Corte Interamericana dispuso que, en ciertos contextos particulares, las personas físicas pueden llegar a ejercer sus derechos a través de personas jurídicas (verbigracia, a través de un medio de comunicación, como acaeció en el caso Nombre03 y otros contra Venezuela); empero, a efectos de que ello sea tutelable ante el sistema interamericano, “el ejercicio del derecho a través de una persona jurídica debe involucrar una relación esencial y directa entre la persona natural que requiere protección por parte del sistema interamericano y la persona jurídica a través de la cual se produjo la violación, por cuanto **no es suficiente con un simple vínculo entre ambas personas para concluir que efectivamente se están protegiendo los derechos de personas físicas y no de las personas jurídicas. En efecto, se debe probar más allá de la simple participación de la persona natural en las actividades propias de la persona jurídica, de forma que dicha participación se relacione de manera sustancial con los derechos alegados como vulnerados.” (énfasis agregado)(OC. 22/16)”.***

En relación particularmente con los sindicatos, en esa misma opinión también se señaló:

“95. Por otra parte, la Corte reitera que el Protocolo de San Salvador es parte de la Convención Americana y el principio pro persona se encuentra contenido en la misma. En este orden de ideas, el Tribunal recuerda que de acuerdo a dicho principio, al interpretarse el artículo 8.1.a del Protocolo debe optarse por la interpretación que sea más garantista y que, por tanto, no excluya o limite el efecto que pueden tener otros instrumentos como la Carta de la OEA. De acuerdo a lo sostenido previamente, el artículo 45.c de este instrumento reconoce derechos a las asociaciones de empleadores y a las de trabajadores. Asimismo, el artículo 10 de la Carta Democrática<sup>145</sup> propende, a través de su remisión a la Declaración de la OIT<sup>146</sup>, por el respeto de la libertad sindical, la cual abarca no solamente el derecho de los trabajadores a asociarse sino asimismo el derecho de las asociaciones por ellos constituidas de funcionar libremente. 96. Al respecto, la Corte reitera que “la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica”<sup>147</sup>. De acuerdo a lo anterior, el Tribunal entiende que la protección de los derechos de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones es indispensable para salvaguardar el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección. Por su naturaleza misma, dichos entes colectivos buscan ser interlocutores por medio de los cuales se protejan y promuevan los intereses de sus asociados, así que una desprotección de sus derechos se traduciría en un impacto de mayor intensidad en sus asociados ya que se generaría una afectación o limitación del goce efectivo de los trabajadores a organizarse colectivamente. 97. En consecuencia, la Corte considera que la interpretación más favorable del artículo 8.1.a conlleva entender que allí se consagran derechos a favor de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, dado que son interlocutores de sus asociados y buscan salvaguardar y velar por sus derechos e intereses. Llegar a una conclusión diferente implicaría excluir el efecto de la Carta de la OEA y, por ende, desfavorecer el goce efectivo de los derechos en ella reconocidos. 98. Respecto al objeto y fin del Protocolo de San Salvador, la Corte nota que el preámbulo de dicho instrumento señala que la finalidad de los protocolos a la Convención Americana es la “de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”. Igualmente, resalta

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

*la importancia de reafirmar, desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales en función de la consolidación de la democracia en América, “así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”. El preámbulo afirma que el ideal del ser humano libre puede realizarse únicamente a través de la creación de “las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Asimismo, sostiene que la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales tiene una estrecha relación y “las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena”. De lo anterior, se deriva que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se pretende alcanzar con el Protocolo de San Salvador busca salvaguardar no solo la dignidad humana sino también, y en igual medida, la democracia y los derechos de los pueblos del continente. 99. La Corte recuerda que el sentido corriente que se le atribuya a los términos debe ser interpretada con relación al contexto y el objeto y fin del Protocolo. Por consiguiente, teniendo presente lo expuesto en los párrafos precedentes, la Corte considera que una interpretación de buena fe del artículo 8.1.a implica concluir que éste otorga titularidad de los derechos establecidos en dicho artículo a las organizaciones sindicales. Esta interpretación implica además un mayor efecto útil del artículo 8.1.a, reforzando con ello la igual importancia que tiene para el sistema interamericano la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. 100. Por otra parte, la Corte considera releva...105. En virtud de lo anteriormente expuesto, la Corte ha concluido la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a del Protocolo de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano en defensa de sus propios derechos. Ahora bien, en este punto la Corte considera relevante recordar que en razón de lo dispuesto por el artículo 44 de la Convención Americana, los sindicatos, las federaciones y las confederaciones legalmente reconocidos en uno o más Estados Parte de la Convención, formen o no parte del Protocolo de San Salvador, pueden presentar peticiones individuales ante la Comisión Interamericana en representación de sus asociados, en caso de una presunta violación de los derechos de sus miembros por un Estado Parte de la Convención Americana...”*

Así las cosas, un sindicato, tal como el que representa la parte recurrente, es un grupo organizado de trabajadores, cuyo objetivo es la defensa de los intereses profesionales, económicos y laborales de sus asociados. En virtud de lo anterior, considero que, por su naturaleza jurídica, en el *sub examine* se presenta una relación esencial entre una persona natural y otra física, lo que justifica el análisis de lo alegado con miras a determinar si se ha dado o no una vulneración a algún derecho fundamental.

### **IX.- Voto salvado de la magistrada Garro Vargas.**

La suscrita salva y el voto y declara sin lugar el recurso en atención a lo siguiente.

Aunque en otras oportunidades he concurrido con la mayoría, bajo una mejor ponderación considero que, si la Sala ha avalado la posibilidad de que haya vocerías, no parece que al mismo tiempo sea razonable tener como lesivo que una institución establezca como parte de la política comunicacional la centralización en el jerarca de la tarea de constatar que la información solicitada se da en los términos que estima que son coherentes con esa política. Por lo demás, siempre subsiste la obligación clara de responder en tiempo y forma a las peticiones y de dar acceso a la información pública.

Aparte está si esa decisión de centralizar es posible llevarla a cabo en una institución de mediano o gran número de funcionarios. Pero eso es un aspecto logístico que deberá sopesar el jerarca mismo, teniendo muy en cuenta la obligación antes mencionada.

Cabe agregar que según lo alegado no se trata de gestiones en las que se pida la opinión de los funcionarios en su condición personal, sino de solicitudes dirigidas a la institución en sus diversas instancias relacionadas a su quehacer.

Además, en el caso concreto, de conformidad con el hecho indemostrado, no consta siquiera que se gestionara ante el PANI alguna petición o solicitud de

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

información; *a fortiori* no consta que se haya respondido extemporáneamente o de manera incompleta alguna gestión debido a lo indicado en el oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 del 19 de marzo de 2026. De ahí que no es posible presuponer inobservancia al derecho de petición o de acceso a la información de la parte recurrente por la sola existencia de tal oficio.

Finalmente, los precedentes no hacen alusión a los derechos sindicales. En este caso, ni aunque coincidiera con la mayoría en que la mencionada centralización es lesiva, entendería que tal medida afecta de suyo dichos derechos.

**X.- 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 treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "*Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial*", aprobado por la Corte Plena en Sesión No. 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial No. 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión No. 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

**Por tanto:**

Se declara con lugar el recurso. Se anula la directriz comunicada a las personas funcionarias del Patronato Nacional de la Infancia mediante oficio No. PANI-PE-OF-0680-2026 del 19 de marzo de 2026, por parte de Kennly Mariela Garza Sánchez, en su condición de presidenta ejecutiva de esa institución. Se advierte a la autoridad recurrida que, de conformidad con lo establecido por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres

EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

meses a dos años o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada dentro de un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Patronato Nacional de la Infancia al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos y omisiones que dan base a esta declaratoria, los que se liquidaran en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El magistrado Rueda Leal consigna nota. La magistrada Garro Vargas salva el voto y declara sin lugar el recurso. Notifíquese.



Fernando Castillo V.

Presidente



Fernando Cruz C.



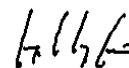
Luis Fdo. Salazar A.



Anamari Garro V.



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO

HYHDOP0ADG061

**EXPEDIENTE N° 26-009863-0007-CO**