

Sentencia: 00014 Expediente: 12-016235-0007-CO
Fecha: 08/01/2013 Hora: 02:30:00 p.m.
Emitido por: Sala Constitucional

Tipo de Sentencia: De Fondo
Clase de Asunto: Recurso de amparo



Texto de la sentencia

Exp: 12-016235-0007-CO Res. Nº 2013000014

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas treinta minutos del ocho de enero de dos mil trece. Recurso de amparo promovido por [NOMBRE 01], a favor de [NOMBRE 02], cédula de identidad [Valor 01], contra LA DIRECCIÓN DE SERVICIO CIVIL Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Revisados los autos.-

Redacta la Magistrada Salazar Cambronero; y,

Considerando:

I.-

OBJETO DEL RECURSO. La recurrente demandó la tutela de los principios de igualdad, equidad e idoneidad y sus derecho del acceso a un cargo público en igualdad de condiciones y al buen funcionamiento de los servicios públicos y a la educación, pues, en su criterio, la falta de actualización de los atestados de la amparada, la coloca en una situación de desventaja frente a los demás oferentes que participan en el concurso docente No. PD-001-2012, que procura conformar el ³Registro de Elegibles Docentes' para optar por un puesto interino o en propiedad en el Ministerio de Educación Pública.

II.-

Esta Sala, recientemente, mediante el Voto No. 16854-2012 de las 11:52 hrs. de 30 de noviembre de 2012, se refirió a un caso similar al ahora planteado por la recurrente. En dicha ocasión, el recurso de amparo fue acogido, bajo el siguiente orden de consideraciones.

³ («) II.-

SOBRE EL FONDO: En lo referido al nombramiento de funcionarios públicos, esta Sala ha resuelto que los artículos 192 y 193 de la Constitución Política garantizan el libre acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y a partir del sistema de méritos que el propio constituyente denominó de idoneidad comprobada. En consonancia con lo anterior, los concursos públicos destinados a conformar los registros de elegibles que han de servir como base para efectuar nombramientos en propiedad o de forma interina, les

permiten a las personas interesadas en un puesto del servicio público, concursar por un nombramiento y enfrentarse con los demás aspirantes, por un lado, en un plano de igualdad, y, por el otro, en el marco de una evaluación objetiva de sus antecedentes y condiciones personales. De este modo, objetivo y eficiente, se logra establecer si los oferentes cumplen los requisitos y características necesarios para desempeñarse óptimamente en determinada plaza, es decir, si reúnen los méritos que la función demanda. Tal procedimiento le confiere al trabajador la posibilidad de concursar y acceder en condiciones de igualdad a los puestos públicos, lo que salvaguarda la libertad de trabajo y la requerida eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Así, en cuanto a la libertad de trabajo, la Sala ha resuelto:

³ («) En reiteradas ocasiones se ha señalado que el artículo 56 constitucional contiene una doble declaración: una, la de que el trabajo es un derecho del individuo y otra, la de que el Estado garantiza el derecho a la libre elección del trabajo que en su conjunto constituyen la denominada "Libertad de Trabajo". Dicha garantía significa que los habitantes de la República se encuentran facultados para escoger entre el sinnúmero de ocupaciones lícitas la que más convenga o agrade al administrado para el logro de su bienestar y, correlativamente, el Estado se compromete a no imponerle una determinada actividad y respetar su esfera de selección. (en similar sentido pueden consultarse las sentencias 1994-0129, 1995-0877, 1995-0284, entre otras). Pero además, se agrega a lo anterior la doctrina jurisprudencial que indica que:

"La Constitución exige al Estado y sus Instituciones garantizar a los ciudadanos su libre acceso al trabajo, mediante la implementación de políticas que deberán de llevar a cabo las instituciones estatales, por lo que también podemos deducir que toda aquella disposición legislativa o ejecutiva que contravenga esta protección constitucional a ese derecho fundamental, es abiertamente inconstitucional, pues el derecho al trabajo es considerado un derecho natural al hombre, cuyo ejercicio le permite lograr una existencia digna, no debiendo ser considerado como una concesión graciosa del Estado, sino un derecho cuyo cumplimiento debe éste vigilar, proteger, fomentar e implementar por los medios correspondientes, cerciorándose de que en todos los organismos oficiales o privados, no se apliquen políticas de empleo discriminatorias a la hora de contratar, formar, ascender o conservar a una persona en el empleo, pues todo trabajador tiene derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, si cumple con requisitos razonables impuesto por ley."(sentencia número 2002-05424 de las 11:10 horas del 31 de mayo del 2002. Lo subrayado no corresponde al original)

Por otro lado, en relación con el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, a partir de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativas, este Tribunal ha indicado: ³IV.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos ± todos de la Constitución Política-140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de ³Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas', el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de ³buena marcha del Gobierno' y el 191 al recoger el principio de ³eficiencia de la administración'). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden

declinar de forma transitoria o singular.

V.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4° de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que ³La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios'. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. Cualquier actuación ±por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los

recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4º de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera (ver sentencias N°2005-5600 de las 16:34 horas del 10 de mayo de 2005 y N°2007-01472).

Finalmente, este Tribunal Constitucional en reiterados pronunciamientos ha dispuesto la obligación de las autoridades de la Dirección General del Servicio Civil de utilizar una metodología de actualización de datos de los oferentes que respete los principios de eficacia y eficiencia, pues de no ser así se incurriría en una infracción al derecho al trabajo, al salario, a la estabilidad laboral e incluso a la educación de los estudiantes. En ese sentido mediante sentencia número 2010-16740 de las doce

horas y veintidós minutos del ocho de octubre del dos mil diez acordó:

3«VI.- Visto lo anterior, este Tribunal constata que la actuación de la Dirección General de Servicio Civil lesionó el principio de eficacia, toda vez que la metodología dispuesta para configurar el Registro de Elegibles Docente, al basarse en datos desactualizados, atenta contra las condiciones de igualdad e idoneidad que deben tener los funcionarios públicos. El trato discriminatorio se produce, en la medida que los funcionarios que se han superado y obtenido nuevos conocimientos y destrezas, la Administración les impide la correspondiente valoración actualizada de sus atestados y los coloca en el mismo nivel de quienes no han hecho mayor esfuerzo por mejorar su calificación. Asimismo, se violenta el principio de idoneidad, por cuanto no se escoge al funcionario que al momento de la selección, cuenta con los mejores atestados. De igual modo se lesiona el principio de eficiencia, ya que no se está procurando el uso racional del recurso humano, lo que afecta, además, al derecho a la educación, pues no se escogen los docentes mejor calificados, requerimiento sine que non para la buena calidad de la educación pública en Costa Rica. VII.- Este, incluso fue un asunto sobre el que la Sala tuvo conocimiento y emitió la resolución número 2010-03153, en la cual se estimó el recurso de amparo fundado en las mismas razones que las expuestas por la parte recurrente, donde ordenó al Ministro recurrido entre otras cosas, que procediera a remitir a la Dirección de Servicio Civil todos los pedimentos de personal necesarios para llenar en propiedad las plazas que en la actualidad están vacantes en ese Ministerio, a fin de que para el curso lectivo 2011 se efectúen las designaciones en propiedad pertinentes. Lo anterior, implica, que la situación de la parte amparada quedó cubierta y resuelta por aquel recurso en ese sentido. Sin embargo, al permanecer incluso sin resolver la solicitud de actualización de datos, la violación de los derechos de la recurrente continúa.

VIII.- En conclusión, habiéndose determinado que en razón de la falta de actualización de atestados de la parte accionante, vio limitado de forma ilegítima la posibilidad de ser considerada y eventualmente nombrada en una plaza para la que esté efectivamente calificada, se infringe su derecho al libre acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y de los principios de eficacia y eficiencia de la organización y

función administrativa, por lo cual, se impone declarar con lugar este recurso y ordenar que se proceda inmediatamente a corregir y actualizar los datos de la parte amparada, conforme al registro de elegibles elaborado por la Dirección General de Servicio Civil como producto del concurso PPD-001-2007, para efectos de ser debidamente considerada para futuros nombramientos como docente»´

III.- SOBRE EL CASO CONCRETO: El recurrente considera que la exclusión del Registro de Elegibles producto del concurso PD-001-2009 es violatorio a sus derechos fundamentales porque al día de hoy cuenta con mayores elementos de calificación que deben ser valorados por el Área de Carrera Docente. De los informes aportados por las autoridades recurridas, así como de la prueba traída al expediente este Tribunal Constitucional concluye que la actuación de las autoridades recurridas vulnera tanto el derecho al trabajo, al salario, a la idoneidad, a la estabilidad laboral, los principios de eficiencia y eficacia así como el derecho a la educación de los estudiantes con fundamento en las razones que a continuación se exponen: PRIMERO: Tal y como consta en autos el recurrente ingresó al sitio web de la Dirección General del Servicio Civil, herramienta que le permitió tener conocimiento de la nota consignada por la autoridad recurrida para el concurso del dos mil doce, cuyo componente no incluyó la actualización de sus atestados, situación que lo coloca en un estado de indefensión. SEGUNDO: Con base en la doctrina expuesta en el considerado anterior, la actuación de la Dirección General de Servicio Civil lesiona el principio de eficiencia y eficacia que rigen los servicios públicos pues la mecánica dispuesta para configurar el registro de elegibles propiamente docentes, al basarse en datos desactualizados, atenta contra los objetivos de seleccionar personal en condiciones de igualdad. Al parecer existe una burla para los servidores a quienes se les vuelve nugatorio el esfuerzo realizado por superarse con la expectativa de un actuar prudente de la administración al momento de asignar los puestos. TERCERO: Existe un trato discriminatorio, en la medida que a los oferentes que se han superado y obtenido nuevos conocimientos y destrezas, la Administración les impide la correspondiente valoración actualizada de sus atestados y los coloca en el mismo nivel de quienes no han hecho mayor esfuerzo por mejorar su calificación. CUARTO: Asimismo, se violenta el principio de idoneidad porque no se escoge al funcionario que en un plazo razonable, no superior a

un año, antes del momento propio de la selección, cuenta con el mejor atestado. De igual modo se lesiona el principio de eficiencia, ya que no se está procurando el uso racional del recurso humano, lo que afecta, además, al derecho a la educación, pues no se escogen los docentes mejor calificados, requerimiento sine que non para la buena calidad de la educación pública en Costa Rica. El argumento de la autoridad recurrida relacionado con la falta de recurso humano para llevar a cabo la actualización de datos no es un argumento válido que le exime en el presente caso de responsabilidad y menos aún que le permita violentar derechos fundamentales. QUINTO: Por otra parte en el comunicado efectuado a los interesados titulado 'Modificación parcial de datos en la oferta de servicios para puestos propiamente docentes 2011', no les permitió a los oferentes - incluido el recurrente- actualizar sus atestados académicos ya que expresamente se le indicó: '«) Por lo tanto no se tramitarán certificaciones de experiencia o capacitaciones, atestados académicos o similares que pretenden cambiar la calificación obtenida. Dicha modificación se realizará únicamente vía internet accediendo a la dirección www.seccivil.go.cr'. Lo anterior evidencia que lo que se efectuó fue una actualización parcial que conllevó a la omisión de datos relevantes como los atestados profesionales.

IV.- Por otra parte el Ministerio de Educación Pública deberá tomar las previsiones necesarias para garantizar la prestación y continuidad de los servicios docentes, sin perjuicio que una vez recibidos los atestados actualizados que le envíe la Dirección General del Servicio Civil, genere las actualizaciones en los nombramientos que así corresponda ±actualizaciones que deberán efectuarse de previo al vencimiento del plazo otorgado en la parte dispositiva de esta sentencia-. Lo anterior implica que la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública no puede nombrar a ningún funcionario en alguna de las plazas en las que el recurrente haya manifestado su interés en participar, hasta tanto la Dirección General del Servicio Civil le remita los atestados debidamente actualizados.

V.- En cuanto al informe de las autoridades de la Dirección General del Servicio Civil el cual se ampara en lo dispuesto por esta Sala en la sentencia número 2012-009453, cabe

aclarar que se trata de presupuestos fácticos diferentes. En dicha resolución si bien es cierto la recurrente reclamaba la falta de actualización de sus datos profesionales, lo cierto es que en ese momento no existía abierto ningún concurso en el que se le haya asignado una nota que la colocara en un estado de indefensión, motivo por el cual este Tribunal determinó que lo procedente era acudir ante la vía administrativa competente, situación que es diferente al caso aquí planteado. Lo anterior evidencia que la posición de este Tribunal se mantiene en cuanto a este tema.

VI.- Finalmente llama la atención a este Tribunal la duración de los plazos que se toma la Dirección General del Servicio Civil para actualizar los datos profesionales, motivo por el cual deberían brindar una solución a través de la implementación de un mecanismo célere y eficaz («)´.

En mérito de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso planteado, con las consecuencias que se detallarán en la parte dispositiva de la presente sentencia.

III.- VOTO SALVADO DE LOS MAGISTRADOS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ Y CASTILLO VÍQUEZ. Los sucritos Magistrados nos apartamos del voto de mayoría, y declaramos sin lugar el recurso. A partir del informe y la prueba aportada a los autos por la Dirección General del Servicio Civil, se tiene por probado que en el año 2012, la autoridad de cita procedió a abrir el concurso docente número DP-01-2012, con el fin de conformar un registro de elegibles para llevar a cabo nombramientos en propiedad en el Ministerio de Educación Pública. En la convocatoria que se hizo en el Diario Extra el 20 de febrero de 2012, específicamente en el punto número 5, la Dirección General de Servicio Civil explicó a los posibles oferentes que si bien debía presentarse una nueva oferta de servicios, los efectos de éstas tendrían vigencia una vez que finalizara el concurso, por lo que continuaba vigente el registro de elegibles conformado en el año 2009, modificado parcialmente en el año 2011. Ahora bien, en su informe dado bajo la fe del juramento, el Director General y la Directora de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil, explican que a la fecha en que rinde éste, el concurso docente número DP-01-2012 no había finalizado aún, pues todavía no se habían agotado todas las etapas que deben llevarse a cabo. En razón de ello, y contrario a lo que afirma la recurrente en el libelo de

interposición, la Dirección accionada no puede llevar a cabo los nombramientos para el curso lectivo 2013 con base en la información aportada durante los meses de marzo y abril de 2012 pues, como se dijo líneas atrás, el concurso docente DP-01-2012 no tiene vigencia al no haber terminado todavía. En virtud de dicha situación, y en atención a lo dispuesto por los artículos 83 inciso c) y 85 del Estatuto del Servicio Civil, la autoridad recurrida se encontraba en la obligación realizar los nombramientos para el curso lectivo 2013, con fundamento en el registro de elegibles del 2009, modificado parcialmente en el 2011, toda vez que éste es el que se encuentra actualmente vigente, y que se aplica en forma general a todos los oferentes. A mayor abundamiento, ya en otras ocasiones la Sala ha señalado que no le corresponde determinar por la vía del amparo, si los datos de una persona se encuentran actualizados o no, pues ello es un asunto de legalidad ordinaria que debe ser discutido ante las instancias del caso (véase en ese sentido la sentencia número 2012-9453 de las 14:30 del 18 de julio de 2012). En virtud de lo expuesto, consideramos que la autoridad accionada no ha actuado en forma ilegítima, de ahí que a nuestro parecer el recurso deba ser desestimado.

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso. Se ordena: i) a José Joaquín Arguedas Herrera en su calidad de Director General el Servicio Civil y Sandra María Quirós Álvarez en calidad de Directora del Área de Carrera Docente o a quienes ocupen los cargos, que de inmediato actualicen los atestados de la amparada, [NOMBRE 02], cédula de identidad [Valor 01], en el Registro de Elegibles 2009 para los nombramientos en propiedad del 2013 con base en la información suministrada por ella en el sitio web, de modo tal que no remita al Ministerio de Educación Pública ningún registro de elegibles en el que pudiera participar la parte accionante, hasta tanto no proceda con la actualización indicada; y ii) a Juan Antonio Gómez Espinoza, Director de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, o a quien ocupe su cargo, que omita hacer designaciones en propiedad en las plazas en las que la parte recurrente manifestó interés en participar, hasta tanto el Director del Área de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil no cumpla lo ordenado en este pronunciamiento. Deberán los recurridos en el plazo máximo de SEIS MESES, contados a partir de la notificación de la sentencia 2012-16854

de las 11:52 horas del 30 de noviembre del 2012, solucionar de forma definitiva el proceso mediante el cual se realiza la actualización de los atestados de los funcionarios del Ministerio de Educación Pública, informando a la Sala sobre las acciones desarrolladas respecto del proceso de actualización. Se apercibe a los recurridos que con base en lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en 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 Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de fundamento a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese esta resolución a los recurridos EN FORMA PERSONAL. Los Magistrados Hernández Gutiérrez y Castillo Víquez salvan el voto y declaran sin lugar el recurso.

Es copia fiel del original - Tomado del Sistema Costarricense de Información Jurídica el : 23/3/2016 11:19:54 a.m.