

EXPEDIENTE: 12-000656-1027-CA

ASUNTO: PROCESO DE PURO DERECHO

ACTORES: Sindicato Costarricense de Trabajadores de la Educación Costarricense, Ana Virginia Navarro Romero, Flora María Segura Salas.

DEMANDADO: El Estado, Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.

No. 0117-2015-VI.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEXTA, SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Goicoechea, a las catorce horas quince minutos del veinte de julio del dos mil quince.

Proceso de puro derecho establecido por el Sindicato Costarricense de Trabajadores de la Educación Costarricense, Ana Virginia Navarro Romero, cédula de identidad número 3-0219-0598 y Flora María Segura Salas, cédula de identidad número 1-0403-1353, ambas educadoras, todos representados por su apoderada especial judicial, licenciada Maribel Hernández González, cédula de identidad número 1-0580-0454, contra el Estado, representado en esta causa por el señor Procurador Luis Guillermo Bonilla Hernández, cédula de identidad número 1-0841-0322 y el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (en lo sucesivo COLYPRO), representado por su apoderado general, Félix Ángel Salas Castro, cédula de identidad número 2-0266-0254.

RESULTANDO:

1.- En fecha 03 de febrero del 2012 los accionantes formulan la demanda que ha dado origen al presente proceso para que en lo medular, en sentencia se disponga, pretensiones que fueron precisadas dentro de la audiencia preliminar celebrada al efecto: "*La nulidad de la resolución número 333-2005 de la DGSC artículo 3 inciso d). - La nulidad de las resoluciones del MEP: DVM-A-35-2011 del 19 de septiembre del 2011, DRH-A-610-2011-AL, DRH-1056-2011-AL, DRH 995-2011-AL y DRH 0087-2012-AL. - Costas procesales y personales. - Como pretensión subsidiaria de esta pretensión principal, en caso que no se acoja la*

nulidad que se interprete correctamente en cuanto a que la colegiatura no es obligatoria para recibir beneficio salarial (de carrera profesional docente)." De igual manera, se solicitó medida cautelar para suspender los efectos de los actos cuestionados, que obligan a los docentes de primaria y preescolar a incorporarse al COLYPRO, debiendo mantenerse los nombramientos que a la fecha existen y el pago del plus salarial de carrera profesional docente. (Folios 1-19, 1163-1164 del principal)

2.- Por auto de las 15 horas 59 minutos del 03 de febrero del 2012, el juzgador de trámite admitió provisionalmente la medida cautelar solicitada y dispuso la inmediata suspensión de los efectos de las conductas reprochadas. (Folios 563-565 del judicial)

3.- Conferido el traslado de ley sobre las medidas cautelares, las partes accionadas se opusieron en los términos que consta a folios 569 al 574 -el Estado-, y planas 599 al 604 del judicial -el COLYPRO-. En definitiva, por resolución No. 277-2012 de las catorce horas cinco minutos del treinta y uno de mayo del dos mil doce, el juzgador de trámite dispuso el rechazo de la medida cautelar. (Folios 1130-133 del judicial) Esta medida fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones mediante resolución No. 630-2012 de las catorce horas treinta minutos del veintitrés de octubre del dos mil doce. (Folios 1146-1149 del principal).

4.- En escrito del 02 de marzo del 2012, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) formuló petición de coadyuvancia activa -folios 615-626 del judicial-. Dada la audiencia de rigor sobre ese trámite -folios 637-639 del judicial-, las partes no se opusieron y mediante auto de las catorce horas veintinueve minutos del diez de abril del dos mil doce el juzgador de trámite dispuso admitir la citada coadyuvancia activa. (Folio 649 del judicial)

5.- Otorgado el traslado de ley sobre la demanda, el COLYPRO se opuso en los términos que consta a folios 651-664 del judicial. Opuso las defensas previas de inadmisibilidad respecto de las circulares DRH-610-2011-AL, DRH-0087-2012-AL, DRH-1056-2011-AL, DRH-995-2011-AL y

DRH--VM-A-035-2011. Por el fondo, opuso la defensa de falta de derecho. Por su parte, el Estado se opuso. Formuló la defensa de actos no susceptibles de impugnación en cuanto a las circulares cuestionadas. De igual modo, planteó la defensa de falta de derecho. (Folios 1106-1129 del principal)

6.- La audiencia preliminar establecida en el ordinal 90 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que se encuentra grabada en el sistema digital de este Despacho, fue celebrada en fecha cuatro de marzo del dos mil trece, con la asistencia de todas las partes. En esa fase, el juzgador de trámite conoció sobre la defensa de acto no susceptible de impugnación y mediante el fallo No. 484-2013-T de las quince horas cinco minutos dispuso: "*POR TANTO. Se declara con lugar la excepción de acto no susceptible de impugnación y en consecuencia se declara inadmisibilidad (sic) las pretensiones de nulidad de los oficios DRH-1056-2011-AL, DRH-995-2011-AL y DRH-0087-2012-AL y se condena a la parte actora al pago de las costas sobre esta inadmisión y así como sus intereses respecto a la representación del Estado. Adicionalmente se declara sin lugar la defensa de acto no susceptible de impugnación respecto a las demás pretensiones.*" (Folios 1163-1164 del principal) Como consecuencia, y ante la advertencia de los accionantes que formularían recurso de casación contra esa decisión, se dispuso suspender la audiencia aludida.

7.- En escrito del 25 de marzo del 2013, los promoventes formularon recurso de casación contra la decisión No. 484-2013-T referida en el aparte previo. (Folios 1173-1179 del judicial) En definitiva, por resolución No. 82-F-TC-2014 de las ocho horas cuarenta minutos del once de septiembre del dos mil catorce, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, fungiendo como Tribunal de Casación, dispuso el rechazo por el fondo del recurso de casación formulado. (Folios 1203-1207 del judicial)

8.- En fecha trece de febrero del dos mil quince se continuó con la audiencia preliminar. En esa fase, las accionantes Ana Virginia Navarro Romero y Flor María Segura Salas manifestaron su intención de desistir del presente proceso por haberse acogido ambas al derecho de jubilación. Atendiendo a esa

manifestación, por auto de las ocho horas cincuenta y cinco minutos, el juzgador de trámite dispuso tener por desistido el proceso respecto de esas accionantes, continuando el asunto únicamente con el Sindicato de Trabajadores de la Educación. Además, luego de la fase de admisión de pruebas, el asunto fue declarado de puro derecho acorde al numeral 98.2 del CPCA y las partes formularon conclusiones de manera oral.

9.- El expediente respectivo fue remitido a esta Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo para la emisión del fallo pertinente en fecha nueve de julio del dos mil quince, según consta en sello de pase visible a folio 1225 vuelto del expediente judicial.

Redacta el juzgador Garita Navarro con el voto afirmativo de los juzgadores Hess Arayay el juez Hernández Gutiérrez.

CONSIDERANDO

I.- Hechos probados. De relevancia para la resolución del presente proceso se tienen los siguientes: **1)** Que mediante la resolución DG-333-2005 de las ocho horas cuarenta minutos del treinta de noviembre del dos mil cinco de la Dirección General del Servicio Civil, se define la carrera profesional docente como *"... uno de los incentivos económicos de la Administración de Recursos Humanos del Estado, aplicable a los servidores docentes comprendidos por el Artículo 54 del Estatuto de Servicio Civil – Título II “De la Carrera Docente”-, que se clasifiquen y se desempeñen dentro de la categoría de profesor titulado, posean como mínimo el título universitario de Bachiller, en el área de las Ciencias de la Educación con su respectiva especialidad o afín con ella, y se encuentre ubicado en alguno de los siguientes grupos del escalafón docente: MT4, MT5, MT6, PT5, PT6, VT5, VT6, KT2, KT3, ET3 o ET4."* -artículo 1- Por su parte, en el ordinal 3 de esa norma fija los requisitos que hacen procedente el otorgamiento del citado incentivo económico salarial, dentro del los cuales, el inciso d) impone: *"d) Estar incorporado al colegio profesional respectivo, en aquellos casos en que exista esta entidad y así sea requerido."* (Folios 27-41 del judicial) **2)** Que mediante la circular DRH-610-2011-AL de fecha veinte de julio del dos mil once de la Dirección

de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública dirigida a las Direcciones Regionales, personal docente, administrativo docente y técnico docente, Departamento de Planificación y Promoción de Recurso Humano, Departamento de Registros Laborales y Plataforma de Servicios, referido con la obligatoriedad de incorporación ante el COLYPRO, se indica: *"Por este medio, hago de su conocimiento que a partir del próximo curso lectivo 2012 y en lo sucesivo, no se continuará realizando el pago de los pluses salariales "Carrera Profesional Docente" y "Dedicación Exclusiva" a los funcionarios y las funcionarias que no ostenten la debida incorporación al Colegio Profesional de su respectiva área de ejercicio (...) Dicha medida, se realiza en concordancia con la normativa vigente que enmarca el pago de estos incentivos salariales... y la jurisprudencia constitucional y administrativa que sobre el tema ha emanado; y que subrayan el requisito insoslayable de la incorporación para el pago de los incentivos salariales. (...) ninguna nueva solicitud de pago se podrá presentar sin aportar el documento de incorporación al Colegio Profesional; lo anterior tanto para los servidores y las servidoras del Título Primero como del Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil, incluido Preescolar, Primaria y Secundaria. (...)"* (Folios 701-702 del principal) **3)** En fecha diecinueve de septiembre del dos mil once, la Viceministra Administrativa del Ministerio de Educación Pública emitió la circular No. DVM-A-35-2011, dirigida, entre otros funcionarios, a todos los docentes en general de ese ministerio, en la cual se aclaraban los alcances de las circulares DRH-405-2010 AL y DRH-610-2011-AL, en la que se indica en lo relevante: *"La decisión de la Administración con respecto a la obligatoriedad de la Colegiatura para el ejercicio de la profesión, lo realiza con estricto apego a lo definido por la Ley 4770 del 28 de octubre de 1972 "Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte", así como la Jurisprudencia de la Sala Constitucional que sobre el tema ha emanado, verbigracia Votos 5483 de las 9:30 del 6 de octubre de 1995, 18554-2007 de las 9:31 del 21 de diciembre de 2007, 12718-2009 de las 11:37 del 14 de agosto del 2009 y 11273-2010 de las 12:18 del 21 de junio de 2010 (...)* Así mismo, el requisito indispensable de la

colegiatura para el reconocimiento de la carrera profesional y dedicación exclusiva, estipulado en el oficio AJ-013-2008 del 09 de enero de ese mismo año, suscrito por la Dirección General de Servicio Civil, órgano rector en la materia. (...) En este sentido es menester comunicarles, que estas medidas se implementarán de la siguiente manera: 1. Los funcionarios a los que se les tramite nombramiento interino o en propiedad para el curso lectivo 2012 y que les corresponda el pago de carrera profesional y dedicación exclusiva, deberán presentar el documento idóneo de incorporación al Colegio profesional respectivo, con la finalidad del reconocimiento de este incentivo salarial. 2. Los funcionarios que se encuentran nombrados en propiedad antes del año 2012 y quienes gozan de prórroga de nombramiento interino actualmente, así como de reconocimiento de carrera profesional y dedicación exclusiva, mantendrán este beneficio en el tanto, la Dirección de Recursos Humanos realizará el procedimiento administrativo correspondiente asegurando el debido proceso, para que cada funcionario aporte el requisito de incorporación al Colegio Profesional." (Folios 25-26 del principal)

II.- Objeto del proceso. La demanda fue formulada inicialmente para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, según fue aclarado en fase de audiencia preliminar: - La nulidad de la resolución número 333-2005 de la DGSC artículo 3 inciso d). - La nulidad de las resoluciones del MEP: DVM-A-35-2011 del 19 de septiembre del 2011, DRH-A-610-2011-AL, DRH-1056-2011-AL, DRH 995-2011-AL y DRH 0087-2012-AL. - Costas procesales y personales. - Como pretensión subsidiaria de esta pretensión principal, en caso que no se acoja la nulidad que se interprete correctamente en cuanto a que la colegiatura no es obligatoria para recibir beneficio salarial (de carrera profesional docente). En ese contexto, el escrito de demanda incorporaba hechos relacionados con actos concretos emitidos en relación a las señoras Flora Segura Salas y Ana Virginia Navarro Romero. Sin embargo, en el curso de esta contienda judicial, acaecieron dos circunstancias que son de necesaria mención y consideración de cara a delimitar el objeto de esta causa, a saber; por un lado, en la audiencia preliminar celebrada el cuatro de marzo del dos mil trece, conociendo

de las defensas previas formuladas por el COLYPRO y el Estado, mediante la resolución No. 484-2013-T, el juzgador de trámite declaró inadmisibles las demandas en cuanto a las pretensiones de nulidad de los oficios DRH-1056-2011-AL, DRH-995-2011-AL y DRH-0087-2012-AL. Si bien esta decisión fue cuestionada ante el Tribunal de Casación (competencias asumidas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia al socaire del transitorio I del CPCA), en definitiva por resolución No. 82-F-TC-2014 de las ocho horas cuarenta minutos del once de septiembre del dos mil catorce, se dispuso el rechazo por el fondo del recurso de casación formulado. (Folios 1203-1207 del judicial) Esto hace que el objeto del proceso se limite y circunscriba con exclusividad al análisis del contenido de la resolución No. 333-2005 de la Dirección General del Servicio Civil, artículo 3 inciso d), resolución del Ministerio de Educación Pública 35-2011 del diecinueve de septiembre del dos mil once, y circular DRH-A-610-2011-AL. Por otro lado, se tiene que dentro de la continuación de audiencia preliminar del trece de febrero del dos mil quince, las accionantes Ana Virginia Navarro Romero y Flor María Segura Salas manifestaron su intención de desistir del presente proceso por haberse acogido ambas al derecho de jubilación. De esa manera, los hechos objeto de análisis en este proceso son únicamente los que se refieren al objeto de la causa, dejando de lado aspectos relacionados con los actos administrativos cuyo requerimiento de nulidad fue declarado inadmisibles, a la vez que aquellos relatos fácticos y probanzas relacionadas con alegaciones referidas a las accionantes que desistieron, no serán consideradas.

III.- Alegatos del accionante. Luego de la delimitación realizada en el aparte precedente, en lo medular, el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense aduce, mediante la resolución No. 333-2005 del treinta de noviembre del dos mil cinco, la Dirección General del Servicio Civil reguló el incentivo económico para los docentes comprendidos en el artículo 54 del Estatuto del Servicio Civil, denominado "Carrera Profesional Docente". Indica, este incentivo se reguló para que los que se clasifiquen y desempeñen dentro de la categoría de profesor titulado, posean como mínimo el título universitario de

bachiller en ciencias de la educación, y se encuentren ubicados en alguno de los grupos del escalafón docente. Expresa, esa resolución en el artículo 3 inciso d) establece como requisito para optar por el beneficio estar incorporado al colegio profesional respectivo, en aquellos casos en que exista esta entidad y así sea requerido. El diecinueve de septiembre del dos mil once la Viceministra Administrativa del Ministerio de Educación Pública, emite el acto DVM-A-35-2011, que impone a los docentes la obligatoriedad de estar incorporados al COLYPRO para ejercer como tal y devengar el plus salarial de carrera profesional docente y la dedicación exclusiva. Sobre el contenido de la resolución No. 333-2005 indica, la exigencia de la incorporación al COLYPRO para devengar el beneficio salarial no es insoslayable. Dice, la obligación de colegiatura debe interpretarse en sentido restrictivo en la medida en que restringe derechos fundamentales, como el de la libertad y el trabajo y acceso a los cargos públicos. Dice que esa regulación debe ser por vía legal, por lo que se actúa en contravención del principio de legalidad. La Ley No. 4770 dispone en el numeral 3, quienes son los profesionales que ostentando un título pueden integrar al colegio, siendo evidente que los maestros de primaria y preescolar quedaron excluidos de la lista que detalla ese mandato. Remite a las actas de discusión del proyecto de ley y al inciso e) de ese precepto legal. Estima que por error de interpretación de las autoridades del MEP, del COLYPRO y de la misma Sala Constitucional, se ha considerado que dicha norma es la que exige la colegiatura obligatoria. Externa, la colegiatura obligatoria se regula en el artículo 5 de la Ley No. 4770, norma que indica cuales cargos o puestos requieren necesariamente de esa incorporación para ejercer, lista de la cual están excluidos los maestros de primaria y secundaria. Aduce, a tono con el ordinal 4 de esa ley, existe reserva legal en cuanto a la exigencia de un título específico para ocupar cargos públicos. Afirma, no existe norma expresa que imponga esa condición para el cargo de maestro en preescolar y primaria, ni mucho menos que sea condición para el pago de carrera docente. El ejercicio de la docencia en esos niveles es factible sin estar incorporados, así como el pago de carrera profesional. Destaca que tampoco el manual de puestos del Servicio Civil

requiere a este tipo de docentes la incorporación al COLYPRO. Considera, a la luz del artículo 5 de la Ley No. 4770, ese tipo de maestros aún los privados, no deben estar incorporados, pues la ley no los estaba considerando como miembros de ese colegio profesional. Remite a las actas legislativas de la citada ley, en las que se señala que el título de profesor de Estado equivale a profesor de enseñanza media. Estima ilegal e inconstitucional que por normas infralegales se exija a los docentes de primaria y preescolar la incorporación para ejercer el cargo y obtener el incentivo salarial. Señala, si bien las circulares cuestionadas están basadas en jurisprudencia constitucional, votos 5483-95 y 2010-11273, lo cierto del caso es que el primer voto no dispone nada en cuanto a la obligatoriedad de incorporación para los maestros de preescolar y primaria y el segundo es contradictorio con otros precedentes. Acota, las actuaciones impugnadas lesionan el principio de autonomía de la libertad, en tanto la restricción a un derecho fundamental debe ser proporcionada al interés que la justifica. Estima que exigir la colegiatura obligatoria a profesionales que no están obligados por ley a ese requisito, simplemente para que perciban un plus salarial, restringe la libertad de trabajo y el derecho a la libertad de asociación en tanto la restricción no es razonable, útil ni oportuna. Aún de considerar que la resolución No. 333-2005, artículo 3 inciso d), sí regula el requisito de incorporación, se estaría lesionando el principio de jerarquía de las fuentes. Cita fallos de la Sala Constitucional sobre la máxima de reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales. Estima lesionado el principio de interpretación de las normas regulado por el artículo 10 de la LGAP, pues no se respetan los derechos subjetivos e intereses legítimos de los docentes, a la vez que por existir situaciones jurídicas consolidadas y derechos subjetivos de los docentes, al disponer colegiatura obligatoria, se lesiona la intangibilidad de actos propios garantizadas en el mandato 34 constitucional. Se quebranta el debido proceso pues se exige a los docentes colegiarse. Estima que los actos reprochados son irrazonables y desproporcionados en la medida en que los maestros que no son bachilleres ni licenciados pueden ejercer la docencia sin

problema alguno, pero los que ostentan esos títulos profesionales se les exige la incorporación para el ejercicio profesional.

IV.- Alegatos del Estado. Por su parte, el Estado aduce, como manifestación de la potestad de mando y dirección, la circular DVM-A-35-2011 del diecinueve de septiembre del dos mil once, fue emitida a la generalidad de empleados actuales y futuros. Dice, las circulares se emitieron con estricto arreglo a la normativa legal y reglamentaria aplicable, sin extra limitarse del contenido legal previsto en el artículo 3 de la Ley No. 4770, como de la resolución DG-333-2005 de la Dirección General del Servicio Civil, en el tanto reiteran la obligación de los profesionales de contar con la colegiatura a efectos de recibir el pago de incentivos salariales por concepto de carrera profesional y dedicación exclusiva. Resalta, el artículo 3 de la citada ley No. 4770 establece expresamente quienes integran obligatoriamente esa corporación profesional. De ese modo, relata, quienes ostenten algún grado profesional a los que alude esa norma, deben incorporarse. El artículo 4 *ibídem* señala que solo los colegiados tienen derecho a ocupar cargos en la Administración Pública, cuando para el ejercicio de esos cargos sea necesario poseer alguno de esos títulos. Si bien dentro del Estatuto de Servicio Civil se admite la existencia de puestos de docente que pueden ser ocupados por personas no tituladas o no profesionales, lo cierto del caso es que todo aquel que ostente uno de esos grados académicos debe estar incorporado, con independencia de que el puesto requiera o no poseer ese título. La exigencia de incorporación no la da el manual de puestos, sino la ley. Dice, si se interpreta la ley en la dirección más racional, se puede colegir que el legislador tuvo como propósito elevar el nivel profesional de los educadores desde el plano académico, y por ello quiso incorporar al COLYPRO a todos los profesores graduados para fortalecer la educación. Si bien el artículo 5 de la Ley No. 4770 estableció que solo profesionales titulados e incorporados ocuparan puestos de docentes en secundaria y universidades públicas, en nada enervó la obligación del resto de profesionales titulados en incorporarse. Asevera, así lo entendió la Corte Plena al resolver el veto sobre esa ley en el artículo II de la sesión del 03 de

agosto de 1972 y la Procuraduría General de la República en varios dictámenes (cita el C-206-2001 y C-256-2004). Destaca, la Sala Constitucional ha admitido que la colegiatura obligatoria al COLYPRO es procedente en el sector público cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional bajo control sean el personal al servicio de la administración o los ciudadanos en general. Resalta, la labor de un docente profesional tiene directa incidencia sobre terceros (alumnos), lo que revela la existencia de un innegable interés de esos terceros de recibir una adecuada formación académica. En el voto 2009-12718 la Sala Constitucional insistió que la colegiatura es obligatoria, por lo que no basta tener el título académico emitido por la universidad. Añade, la misma Sala ha admitido que si bien existen docentes en primaria que no ostentan bachillerato o licenciatura, quienes sí tengan dichos títulos académicos y ejerzan la docencia en centros públicos de primaria, obligatoriamente deben estar incorporados. Cita el voto 2010-11273. Concluye, aún de atribuirse a las circulares efectos reflejos, se dan en virtud directa e inmediata del ordenamiento jurídico y nunca en virtud de la aplicación directa de una directriz. En cuanto a la retribución económica por concepto de carrera profesional, la resolución DG-333-2005 establece ese incentivo como aplicable a servidores docentes que se desempeñen y clasifiquen dentro de la categoría de profesor titulado, que posean como mínimo el título universitario de bachiller en el área de ciencias de la educación y que se encuentren ubicados en el escalafón docente en los grupos MT4, MT5, MT6, PT5, PT6, VT6, KT2, KT3, ET3 ó ET4. Por lo que al ser un incentivo ligado a la formación profesional del servidor docente, se requiere estar incorporado al COLYPRO.

V.- Alegatos del COLYPRO. Por su parte, el colegio profesional accionado aclara que el incentivo salarial se estableció con el fin de reconocer, por medio del estímulo económico, la superación académica y laboral del personal docente al servicio de la educación pública, quienes posean como mínimo el título universitario de bachiller en el área de ciencias de la educación, con su respectiva especialidad y además se encuentren ubicados en alguno de los grupos

profesionales del escalafón docente, a saber: MT4, MT5, MT6, PT5, PT6, VT6, KT2, KT3, ET3 o ET4. Dice, con ello se contribuye al cumplimiento de los fines contenidos en el artículo 53 del Estatuto del Servicio Civil, dentro de los cuales destaca establecer la docencia como carrera profesional. Considera, la colegiatura obligatoria se sustenta en el artículo 3 de la Ley No. 4770. A su juicio, la circular impugnada se emite con fundamento en la normativa vigente y aplicable. Sobre este tema, cita los precedentes 5483-95, 18554-2007, 11273-2010 de la Sala Constitucional, que han resuelto sobre la preceptividad de la incorporación al citado colegio profesional. Sobre este particular, explica, los incisos b) y f) del citado ordinal 3 de la Ley No. 4770 encuadra a los profesionales en licenciatura y bachillerato en educación, respectivamente, títulos requeridos para los puestos de docente de preescolar y primaria, según lo determina el Manual Descriptivo de Puestos Docentes. El artículo 4 *ibídem* cobija los cargos generales, tanto de la Administración Pública, instituciones autónomas y entes descentralizados para los cuales se requiera título, en tanto que el artículo 5 de esa fuente legal (ley 4770) establece una lista no taxativa de puestos para los cuales se requiere de la colegiatura. Señala, la resolución No. 333-2005 de la Dirección General del Servicio Civil regula el pago del incentivo salarial de carrera profesional docente, la cual, en su artículo 3 inciso d) contempla el requisito de la colegiatura obligatoria. Remite al fallo No. 1455-2012 emitida dentro de recurso de amparo promovido por la accionante Ana Virginia Navarro Romero. Critica la referencia que hacen los accionante al voto 545-97, ya que ese precedente alude a contemplar vía decreto la inclusión de una profesión que la ley no expresa, empero, en este caso, la Ley No. 4770 sí fija ese requisito. Señala, si un profesional tiene uno de los títulos mencionados por el artículo 3 de la citada ley, debe incorporarse al Colegio, por lo que esa exigencia no viene dada por el Manual de Puestos, sino por la misma ley. Destaca que la Dirección General del Servicio Civil, en las últimas reformas al Manual Descriptivo de Puestos Docentes normó el requisito de la colegiatura obligatoria.

VI.- Sobre el contenido de los actos cuestionados. De cara a abordar el

análisis requerido en este proceso, se hace necesario analizar el contenido de los actos administrativos cuestionados, reiterando que el objeto de esta demanda estriba exclusivamente en la resolución No. 333-2005 de la Dirección General del Servicio Civil y la circular DVM-A-35-2011 del diecinueve de septiembre del dos mil once, del Ministerio de Educación Pública y circular DRH-610-2011-AL- de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, de fecha veinte de julio del dos mil once. **a) RESOLUCIÓN No.333-2005:** En la resolución DG-333-2005 de las las ocho horas cuarenta minutos del treinta de noviembre del dos mil cinco de la Dirección General del Servicio Civil, se define la carrera profesional docente como *"... uno de los incentivos económicos de la Administración de Recursos Humanos del Estado, aplicable a los servidores docentes comprendidos por el Artículo 54 del Estatuto de Servicio Civil – Título II “De la Carrera Docente”-, que se clasifiquen y se desempeñen dentro de la categoría de profesor titulado, posean como mínimo el título universitario de Bachiller, en el área de las Ciencias de la Educación con su respectiva especialidad o afín con ella, y se encuentre ubicado en alguno de los siguientes grupos del escalafón docente: MT4, MT5, MT6, PT5, PT6, VT5, VT6, KT2, KT3, ET3 o ET4."* -artículo 1- Por su parte, los objetivos de este incentivo (según lo estatuye el canon 2 de esa resolución), son a) Reconocer por medio de un estímulo económico, la superación académica y laboral del personal docente al servicio del Ministerio de Educación Pública; b) Coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales docentes mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado y responsable desempeño y desarrollo de la educación costarricense y c) Contribuir al cumplimiento de los fines contenidos en el artículo 53 del Estatuto de Servicio Civil, Título II. El ordinal 3 de esa norma fija los requisitos que hacen procedente el otorgamiento del citado incentivo económico salarial, a saber: a) Ocupar un puesto con una jornada no inferior al medio tiempo; b) Estar prestando servicios en un puesto cuya clase exija el grado académico de Bachiller en el momento en que se autoriza al incentivo; c) Poseer al menos el grado académico de Bachiller en una carrera universitaria de Ciencias de la Educación con su respectiva especialidad o afín

con ella, que le faculte para el desempeño del puesto; o bien, que reúna las condiciones señaladas en el Estatuto de Servicio Civil, Título II, para el grupo profesional en que se ubique (de los citados en el artículo 1º); d) Estar incorporado al colegio profesional respectivo, en aquellos casos en que exista esta entidad y así sea requerido. Según el artículo 6, los factores a considerar para el otorgamiento del plus salarial son: a) Grados Académicos, b) Actividades de Capacitación recibidas, c) Experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional en instituciones del Estado, organismos públicos internacionales, d) Publicaciones realizadas y e) Aporte al Sistema Educativo Nacional. **b)**

CIRCULAR No. DRH-610-2011-AL: Este acto de fecha veinte de julio del dos mil once de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública dirigida a las Direcciones Regionales, personal docente, administrativo docente y técnico docente, Departamento de Planificación y Promoción de Recurso Humano, Departamento de Registros Laborales y Plataforma de Servicios, referido con la obligatoriedad de incorporación ante el COLYPRO, se indica que para el curso lectivo 2012 y en lo sucesivo, no se continuará realizando el pago de los pluses salariales "Carrera Profesional Docente" y "Dedicación Exclusiva" a los funcionarios y las funcionarias que no ostenten la debida incorporación al Colegio Profesional de su respectiva área de ejercicio. Además, se expuso que ninguna nueva solicitud de pago se podrá presentar sin aportar el documento de incorporación al Colegio Profesional; lo anterior tanto para los servidores y las servidoras del Título Primero como del Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil, incluido Preescolar, Primaria y Secundaria. (Folios 701-702 del principal) **c)**

CIRCULAR DVM-A-35-2011: En lo que corresponde a este acto, indica en lo relevante: "*La decisión de la Administración con respecto a la obligatoriedad de la Colegiatura para el ejercicio de la profesión, lo realiza con estricto apego a lo definido por la Ley 4770 del 28 de octubre de 1972 "Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte", así como la Jurisprudencia de la Sala Constitucional que sobre el tema ha emanado, vebigracia Votos 5483 de las 9:30 del 6 de octubre de 1995, 18554-2007 de las*

9:31 del 21 de diciembre de 2007, 12718-2009 de las 11:37 del 14 de agosto del 2009 y 11273-2010 de las 12:18 del 21 de junio de 2010 (...) Así mismo, el requisito indispensable de la colegiatura para el reconocimiento de la carrera profesional y dedicación exclusiva, estipulado en el oficio AJ-013-2008 del 09 de enero de ese mismo año, suscrito por la Dirección General de Servicio Civil, órgano rector en la materia. (...) En este sentido es menester comunicarles, que estas medidas se implementarán de la siguiente manera: 1. Los funcionarios a los que se les tramite nombramiento interino o en propiedad para el curso lectivo 2012 y que les corresponda el pago de carrera profesional y dedicación exclusiva, deberán presentar el documento idóneo de incorporación al Colegio profesional respectivo, con la finalidad del reconocimiento de este incentivo salarial. 2. Los funcionarios que se encuentran nombrados en propiedad antes del año 2012 y quienes gozan de prórroga de nombramiento interino actualmente, así como de reconocimiento de carrera profesional y dedicación exclusiva, mantendrán este beneficio en el tanto, la Dirección de Recursos Humanos realizará el procedimiento administrativo correspondiente asegurando el debido proceso, para que cada funcionario aporte el requisito de incorporación al Colegio Profesional." (Folios 25-26 del principal)

VII.- Análisis de validez de las conductas cuestionadas. A la luz de esas regulaciones es claro que en el contexto de esa resolución de la Dirección General del Servicio Civil, la carrera profesional docente es un beneficio salarial calificado como incentivo que solamente puede otorgarse a quien ostente un título profesional de bachiller o licenciatura en ciencias de la educación, además de que se encuentre incorporado dentro del colegio profesional respectivo. Tratándose de ciencias educativas, acorde a la Ley No. 4770, esa corporación es precisamente COLYPRO. La circular del Ministerio de Educación Pública se dedica a reiterar los aspectos fundamentales que se derivan de la citada resolución; por un lado, el deber del docente profesional de estar incorporado al Colegio Profesional respectivo y por otro, que el pago del incentivo económico salarial de carrera profesional docente requiere de que el funcionario profesional se encuentre

colegiado. El Sindicato promovente estima que ese proceder lesiona el principio de legalidad pues la Ley No. 4770 no establece la colegiatura obligatoria para los docentes de preescolar y primaria. Sobre el particular cabe señalar, la Ley No. 4770 del 13 de octubre de 1972, denominada Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras y Filosofía, Ciencias y Artes", publicada en La Gaceta No. 205 del 28 de octubre de 1972, fija los profesionales que deben satisfacer el requisito de incorporación a esa corporación, a efectos de poder prestar sus servicios. En ese sentido, resultan particularmente relevantes a la especie los numerales 3, 4 y 5 de esa fuente legal. El canon 3 señala en su tenor literal: "*Artículo 3º.—El Colegio está integrado por: a) Los doctores graduados en las especialidades que se indican en el inciso c) por la Universidad de Costa Rica o por universidades extranjeras, con título reconocidos por aquélla; b) Los licenciados en Filosofía, Historia, Geografía, Lenguas Modernas, Filología, Ciencias, Bellas Artes y Educación, graduados por la Universidad de Costa Rica; c) Los licenciados en Letras y Filosofía de la antigua Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Costa Rica; d) Los graduados por instituciones extranjeras en las especialidades y rango académico indicados en el inciso b), con títulos reconocidos por la Universidad de Costa Rica; e) Los profesores de enseñanza media y de enseñanza superior, graduados por la Universidad de Costa Rica, la Escuela Normal Superior u otras instituciones nacionales formadoras de profesionales docentes para ese nivel o graduados en universidades extranjeras con títulos reconocidos por la Universidad de Costa Rica; f) Los Bachilleres en las especialidades indicadas, con estudios pedagógicos graduados por la Universidad de Costa Rica; g) Los Profesores de Estado, con títulos emitidos por el Ministerio de Educación Pública; h) Los doctores, licenciados y profesores graduados por la Universidad de Costa Rica, la Escuela Normal Superior de Costa Rica u otras instituciones formadoras de profesionales docentes en las especialidades del plan de estudio de la enseñanza media o de la enseñanza superior, así como aquellos que en iguales circunstancias han sido graduados en instituciones extranjeras con títulos reconocidos por la Universidad de Costa Rica; e i) Los miembros del*

Colegio incluidos en los incisos anteriores que se hayan acogido a una jubilación o pensión." En cuanto al ejercicio profesional, el artículo 4 de esa ley estatuye: "*Artículo 4º.—Solamente los miembros del Colegio tendrán derecho a ocupar cargos en la Administración Pública, las instituciones autónomas o las entidades privadas relacionadas con la enseñanza cuando para ejercer dichos cargos sea necesario poseer algunos de los títulos a que se refiere el artículo anterior.*" Por su parte, el ordinal 5 fija supuestos en los cuales, el deber de incorporación deriva del cargo ocupado dentro de determinadas Administraciones Públicas, en los supuestos siguientes: a) Profesor de Enseñanza Media en cualquier especialidad; b) Director o profesor de un establecimiento de enseñanza superior, siempre que no se trate de miembros de otro colegio profesional legalmente constituido; c) Director de un establecimiento de enseñanza media. Cuando se trate de una institución privada y el director no sea colegiado, debe nombrarse un miembro del colegio al mismo nivel, en calidad de asesor; d) Jefes de Departamentos Administrativos del Ministerio de Educación Pública, en enseñanza media y superior, cualquiera que sea su nombre; e) Asesor del Ministerio de Educación Pública, en enseñanza media, en relación a la materia específica; f) Director General de Artes y Letras.

VIII.- A diferencia de lo que expone el mandatario del Sindicato, las normas referidas en el aparte previo sí establecen la necesidad y exigibilidad de que los profesionales en las ciencias de la educación, aún los que imparten lecciones o prestan servicios en niveles de preescolar y primaria, deban cumplir con el requisito de incorporación al citado Colegio Profesional. No se trata de una exigencia que pueda dispensarse para el caso de los profesionales de educación que se desempeñen en los niveles de preescolar y primaria, sino que atañe a todo profesional de las ciencias de la educación, lo que se desprende del sentido finalista de la norma No. 4770, que impone la creación de un colegio profesional que busca constituirse como una instancia de vigilancia y control del ejercicio profesional en esa área en particular, dada la relevancia que presenta para el interés público. En efecto, el deber de incorporación se colige del texto del ordinal

3 de la citada Ley No. 4770 y se impone a todo profesional de las ciencias de la educación, sea que cuente con título de bachiller o de licenciado. Tal y como lo reconoce el mismo ente accionante en su escrito de demanda, la exigibilidad de esa incorporación, incluso para los profesionales en preescolar y primaria, fue un tema analizado por la Sala Constitucional, alto tribunal que estableció la preceptividad de esa exigencia. Entre otros, en el fallo No. 5483-95 de las nueve horas treinta y tres minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y cinco, se resolvió la acción de inconstitucional interpuesta contra la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes. En lo que se refiere a la colegiatura obligatoria al COLYPRO, esa sentencia dispuso lo siguiente: “XI.- EL EXAMEN DEL CASO CONCRETO.- De la aplicación de la doctrina expuesta, la jurisprudencia nacional incluyendo la de esta Sala, la jurisprudencia extranjera y de los principios concretados en los considerandos anteriores, la Sala Constitucional llega a las siguientes conclusiones para el caso concreto: a) El Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, es un ente corporativo y como tal, no se encasilla en la naturaleza del derecho de asociación que prevé el artículo 25 constitucional; b) Independientemente de otros fines que persiga el Colegio, en lo que atañe a la colegiatura obligatoria, está concebido para que únicamente sus agremiados, puedan desempeñar los cargos relacionados con el proceso de enseñanza media oficial y superior; es decir, de la enseñanza que tiene como objeto final, la entrega de un título reconocido por el Estado y además, para el desempeño de otros cargos en la Administración Pública relacionados con la misma materia; c) De lo expresado en el punto anterior y las conclusiones expuestas por el Colegio y la Procuraduría General de la República en la audiencia oral (vista) celebrada el jueves veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y cinco, se concluye en que no se requiere la colegiatura obligatoria para que cualquier persona puede ejercer su derecho a educar, en cualesquiera materias y modalidades, graduar a los educandos y entregarles los títulos correspondientes, con la limitación que tales títulos y grados académicos serán privados y por ello, pueden no ser

reconocidos por el Estado; d) Consecuentemente, la colegiatura obligatoria a este Colegio, bajo la modalidad que se ha expuesto, no resulta contraria al derecho fundamental a la educación, ni en su ejercicio activo ni pasivo; e) En el proceso formal de la educación media y superior, el ejercicio de la libertad de educación corresponde a toda persona que crea, dirige y administra un centro de educación, libertad que no puede ser limitada sino en los términos de la jurisprudencia de esta Sala; f) El ejercicio de la libertad de enseñanza no se lesiona con la colegiatura obligatoria, requisito que se exige para educar en los procesos oficiales y que no resulta aplicable a todos los demás; y, g) El ejercicio de la profesión en forma de colegiatura obligatoria, no resulta desproporcionado, ni irrazonable, cuando se trata de autorizar el ejercicio profesional, regular la profesión, dictar códigos y normas de ética, y ejercer el poder de fiscalización sobre los agremiados, cuando se trata de actividades comprendidas dentro del proceso oficial de educación." Por otro lado, en el fallo 11273-2010 de las 12:18 del veintiuno de junio de dos mil diez, -en el que reiteró mediante cita el voto recientemente transcrito, indicó lo siguiente: "XII.- EFECTOS DE LA COLEGIATURA OBLIGATORIA EXAMINADA.- El régimen jurídico que se crea en el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, tiene, desde luego, sus características especiales, entre otras las siguientes: a) En primer término, debemos admitir que la fiscalización que hace el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes sobre los titulados que desean dedicarse a la enseñanza, está dirigida a proteger a los terceros que reciben esa misma enseñanza. Y es que, si como lo ha indicado la Sala existe una relación de "alteridad" entre el derecho de enseñar y de aprender, hay que concluir que la fiscalización que realiza el Colegio -por delegación del Estado- de las condiciones morales, éticas y académicas de los que trabajan en la enseñanza tiene como norte fundamental la protección de la otra parte de la relación, es decir, los educandos, o lo que es lo mismo en el lenguaje constitucional, "los terceros" cuya protección, dada la naturaleza de la actividad, es de interés público. b) La Constitución Política garantiza el derecho a enseñar; empero ese

derecho no se ve afectado por la colegiación que se examina en la acción, porque las limitaciones que se puedan derivar de tal requisito formal, no están dirigidas a vedar el ejercicio profesional, sino a crear una condición para hacerlo, en el caso que la actividad esté comprendida dentro de los presupuestos de las normas cuestionadas. c) En realidad y partiendo del análisis de la Ley del Colegio, se concluye que la colegiatura que se exige, lo es para desempeñar cargos en el proceso formal e integral de la educación pública y de la privada reconocida por el Estado; no así para el ejercicio de la profesión o de la garantía de educar, cuando la actividad que se despliega es ajena al proceso indicado; es decir, cuando se ejerce en forma privada y no tiene como objetivo final la obtención de un título reconocido por el Estado, en cuyo caso ni se requiere la colegiación, ni de ninguna autorización o licencia. d) La Sala estima que las facultades de "inspección", que al tenor del artículo 79 de la Constitución Política, realizan algunos órganos del Estado como el Ministerio de Educación Pública o el Consejo Superior de Educación, por ejemplo, está dirigida al control de la responsabilidad del servidor público en los términos que se describen en los artículos 199 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y al control, también, derivado de la relación de servicio (régimen sancionatorio), competencias que son distintas al control que ejerce el Colegio en la vigilancia de las reglas de la ética profesional y de todo acto que implique quebrantos al desdoro para la profesión o cargos contra la moral y las buenas costumbres, que cometan los agremiados en el ejercicio de la profesión. Al ser diversos los regímenes, son diversas también las consecuencias. Es por ello que la función del Colegio profesional, en este campo, adquiere relevancia primordial y de manera alguna -interpreta la Sala- puede considerarse lesiva a derecho fundamental alguno. Aún cuando en esta materia no es posible establecer reglas absolutas, la Sala estima, en términos generales, que el hecho de laborar para el sector público -y estar por ende sometido a la facultad sancionatoria del "Estado patrono"- no excluye la colegiatura obligatoria. / En síntesis, para la Sala la colegiatura obligatoria es procedente en el sector público cuando los destinatarios inmediatos del acto

*profesional bajo control, sean el personal al servicio de la administración o los ciudadanos en general.” (El resaltado no pertenece al original). Además, en la sentencia No.2005-07291 de las catorce horas treinta minutos de 14 de junio de 2005, se dispuso en forma expresa: “Como se ha indicado reiteradamente, en nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con la Ley Orgánica de cada Colegio, la colegiatura es obligatoria a fin de ejercer la profesión respectiva; lo que significa que no basta con tener un título académico emitido por una universidad, sino que además es necesario formar parte de un Colegio, a fin de ejercer la profesión de conformidad con la legislación vigente. En este orden de ideas, el requisito en cuestión es consecuencia del poder fiscalizador que posee el Estado en aras del bien común, el cual podría ser ejercido en forma directa o bien, como en el caso de nuestro país, delegarlo en forma exclusiva en una organización no estatal -Colegio Profesional-, pues intereses superiores a los particulares de los administrados exigen que exista un control sobre la actividad que realiza un grupo determinado de profesionales por constituir su actividad un servicio público cumplido a través de sujetos particulares.”*III.- Sobre el caso concreto. Según se ha informado bajo juramento, la recurrente se desempeña actualmente como profesional activa que ejerce la docencia y por tal razón, existe para ella obligación de estar incorporada al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes. Tal situación, a la luz de los precedentes transcritos supra, permite considerar a este Tribunal que en el caso concreto, el obligar a la recurrente se que se mantenga afiliada a ese Colegio Profesional, no resulta una actuación arbitraria o lesiva de sus derechos fundamentales pues para ejercer la docencia como profesora de enseñanza primaria y ostentar el título de Bachiller en Ciencias de la Educación con especialidad en Orientación Educativa, se requiere, obligatoriamente, estar incorporado a un colegio profesional; organización a la que le corresponde la fiscalización y control del desempeño de sus agremiados. Observa la Sala que lo que la recurrente pretende es la desafiliación del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes pero continuar con su labor de

docente y mantener los pluses salariales que por su condición profesional le corresponden, lo cual conforme con la jurisprudencia citada, resulta improcedente. Por tales razones, no se estima que se haya vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante con los hechos denunciados y por ello el recurso debe ser declarado sin lugar.-". -El resaltado es propio-

IX.- Este Tribunal comparte a plenitud la postura sentada por el Tribunal Constitucional sobre el deber de incorporación al COLYPRO. Cabe destacar que el mismo ente accionante señala que discrepa de las motivaciones dadas por la Sala Constitucional, empero, no es esta la instancia ante la cual deba formular ese tipo de reproches, siendo claro y evidente que no corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa analizar la pertinencia o no de los criterios de la jurisdicción constitucional. Los desacuerdos que puedan plantearse en torno a posiciones de ese alto Tribunal solo pueden ser conocidos por esa misma instancia, a la luz de lo que regula la Ley No. 7135, Ley de la Jurisdicción Constitucional, análisis vedado a este colegio al amparo del ordinal 49 de la Carta Magna. En todo caso, se insiste, esta Cámara se adhiere al contenido de los votos recién citados en la medida en que reflejan los alcances de las normas que regulan la temática de incorporación al Colegio Profesional de referencia previa. En efecto, es claro para este cuerpo colegiado que los colegios profesionales, dados sus fines y naturaleza jurídica, cumplen una importante misión, delegada por el Estado (en sentido amplio), de instancias contraloras de la prestación eficiente y efectiva de servicios profesionales al público, tanto desde el plano ético como de eficiencia prestacional, lo que incluye el análisis de idoneidad de los colegiados. Lo anterior se sustenta en el marcado interés público que esos ámbitos de acción presenta para el colectivo social y destinatarios de esos servicios. La misma Sala Constitucional en el voto 7657-99 de las dieciséis horas tres minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y nueve (entre muchos), ha manifestado de manera reiterada que los servicios profesionales son de interés público, a partir de lo cual ha validado la conformidad con el Derecho de la Constitución, de la existencia de esas corporaciones profesionales. Incluso,

del elenco de hechos probados se colige que dentro del recurso de amparo formulado por la inicialmente accionante en esta causa, señora Ana Virginia Navarro Romero, expediente 12-001040-0007-CO, en el que se cuestionaba la validez del acto DRH-995-2001-AL del veinticinco de agosto del dos mil once, inicialmente cuestionado en este proceso, pero cuya pretensión anulatoria fue declarada inadmisibile, en el voto 20123-001455 de las nueve horas treinta minutos del tres de febrero del dos mil once, el Tribunal Constitucional expuso a la amparada varios de sus precedentes en los que ha sostenido la tesis de la coactividad de la colegiatura profesional como presupuesto de ejercicio de servicios de docencia en preescolar y primaria. Si bien en ese voto señala que el análisis de legalidad de las conductas cuestionadas debía emprenderse en la vía ordinaria, dejó claro el principio recién mencionado. Así se desprende de los folios 749-757 del principal. Desde ese plano, a la luz de los preceptos de la Ley No. 4770, en concreto, numerales 3, 4 y 5, toda persona que ostente un título profesional o grado académico de los enunciados en el artículo 3 de la citada legislación, debe cumplir con el requisito de incorporación al colegio profesional, con independencia de que el puesto que ocupa requiera o no de la titularidad de ese grado académico en particular. Es criterio de este Tribunal que el deber objeto de análisis, en orden a las pautas de hermeneútica que fija el canon 10 de la Ley General de la Administración Pública y el mandato 10 del Código Civil, busca potenciar la profesionalización o incremento del nivel profesional académico en diversas áreas de incidencia social, dentro de ellas, la educación, a partir de lo cual la Ley No. 4770 optó por disponer la incorporación obligatoria de todos los educadores con títulos académicos al COLYPRO. A partir de ello, si bien no desconoce esta Cámara que existen casos de docentes de primaria que no cuentan con bachillerato o licenciatura universitaria, tal y como lo habilita el Título II del Estatuto del Servicio Civil, en cuanto al Régimen de la Carrera Docente, ello no deja de lado que aquellos educadores que cuenten con los citados grados académicos, deban cumplir con la colegiatura, derivado de la imposición que se desprende de las normas citadas. Incluso, debe hacerse notar que el mismo

Estatuto de Servicio Civil en el numeral 53 en su inciso a) tiene como fin de la carrera docente "*Establecer la docencia como carrera profesional*". Así, es innegable que la lógica de las normas que imponen la colegiatura es potenciar un incremento en la preparación profesional de los docentes, y en la medida en que ostenten esos grados académicos, están sujetos al marco de fiscalización otorgado legalmente al COLYPRO.

X.- Dicho esto, habiéndose abocado este Tribunal al análisis del contenido de los actos impugnados, no se observan las incorrecciones reprochadas por el Sindicato accionante y la entidad coadyuvante. En lo medular, el sustento de las causas de invalidez en que se sustenta la demanda descansa sobre la base de la supuesta ausencia de norma legal habilitante para imponer a los educadores de preescolar y primaria que cuenten con grados académicos de bachillerato y licenciatura, la exigencia de incorporación al COLYPRO como presupuesto para el pago del incengivo salarial de carrera profesional docente. Como fue señalado arriba, según lo dispone la resolución DG-333-2005 de la Dirección General del Servicio Civil, la carrera profesional docente es un beneficio salarial calificado como incentivo que solamente puede otorgarse a quien ostente un título profesional de bachiller o licenciatura en ciencias de la educación, además de que se encuentre incorporado dentro del colegio profesional respectivo. Según lo regula el artículo 3 inciso d) de esa resolución -norma concreta contra la cual se direcciona el reclamo-, para acogerse a dicho beneficio salarial, el docente debe estar incorporado al colegio profesional respectivo, en los casos en que ello sea requerido. Esa exigencia armoniza con el requisito que impone el inciso c) de ese mismo numeral en cuanto establece que el docente debe poseer al menos el grado académico de bachiller en la carrera universitaria de ciencias de la educación con su respectiva especialidad o afín con ella. Es claro por ende que el citado incentivo se otorga solamente a los docentes que ostenten al menos ese grado profesional, lo que incluso deriva del nombre mismo del incentivo, en tanto condiciona su otorgamiento a la tenencia de un grado profesional. Pues bien, como se ha señalado ut supra, en el caso de los profesionales de la educación, la

colegiatura viene impuesta por la Ley No. 4770, de modo que para obtener el beneficio salarial, el docente que tenga ese grado profesional debe encontrarse incorporado al COLYPRO. Las razones ya desarrolladas en este fallo ponen en evidencia que el deber de incorporación aludido incluye a los docentes de preescolar y primaria, sin que del análisis de la ley en cuestión pueda colegirse una suerte de exclusión de ese tipo de educadores. Desde ese plano, aún en esos niveles de educación, el pago de la carrera profesional docente, estaría supeditado al cumplimiento de lo que establece el ordinal 3 inciso d) de esa resolución DG-333-2005. Debe acotarse, en sí misma la norma cuestionada no presenta vicio de legalidad alguna, pues lo que realmente expresa es que cuando la colegiatura sea obligatoria, debe cumplirse la exigencia. Esa resolución no señala en modo alguno que determinados educadores deban llenar o no esa exigencia, sino que lo condiciona a circunstancias externas, cuales son, que alguna normativa adicional impone ese deber. De esa manera, en este caso, esa normativa es precisamente la Ley No. 4770, por lo que la resolución analizada no presenta los vicios que se endilgan. En todo caso, como se ha señalado, siendo la incorporación un deber infranqueable para todo profesional en ciencias de la educación, aún de entender que esa resolución exige a ese tipo de docentes ese requisito, no habría ilegalidad alguna, pues el acto se estaría limitando a imponer un aspecto que de todos modos viene impuesto por una norma de rango legal. No existe por tanto un exceso en la potestad de regulación administrativa, quebranto al principio de jerarquía de las normas, lesión al principio de reserva de ley o en general, infracción sustancial al ordenamiento jurídico como se reprocha, en la medida en que de toda suerte, ese acto se limita a reiterar una condición legalmente habilitada. Lo mismo cabe decir de la circular DVM-A-35-2011 del diecinueve de septiembre del dos mil once, y su antecedente inmediato, sea, la circular DRH-610-2011-AL del veinte de julio del dos mil once, ya que su contenido se limita a requerir la tantas veces mencionada incorporación al COLYPRO para el pago del incentivo de carrera profesional docente. Esas decisiones en particular, son emitidas por autoridad competente, lo que satisface

el elemento material subjetivo competencial que impone el canon 129 de la LGAP. Además, su motivación expone, en el caso de la circular DVM-A-35-2011, que el acto se dicta con sustento en la misma Ley No. 4770 y los fallos 5483-95, 18554-2007, 12718-2009 y 11273-2010 de la Sala Constitucional, cumpliendo con el deber que le establece el canon 136 de la LGAP. Por su parte la circular DRH-610-2011-AL expone de igual manera que la decisión se sustenta en la ley y en la jurisprudencia judicial y "administrativa" emitida sobre el tema. El motivo del acto, entendido como el antecedente fáctico y jurídico que permite o exige la decisión administrativa (art. 133 LGAP) es precisamente el deber de clarificar la incidencia para efectos del pago de ese incentivo salarial tiene el deber de incorporación profesional, ante lo cual, el contenido del acto, como el efecto jurídico-material que el acto proyecta producir (numeral 132 ibídem), se ajusta a plenitud al ordenamiento jurídico que regula el tema en particular. Se tutela de esa manera el fin público (art. 131 LGAP) que se desprende de las normas que dan cabida a esa actuación, cual es, la vigilancia de la profesionalización de la carrera docente. De esa manera, por las mismas razones apuntadas, esos actos no presentan los vicios que han sido expuestos en este proceso, pues no exceden sus potestades la Administración -como se acusa-, siendo que no se crean requisitos o exigencias mediante norma administrativa o acto administrativo, lo que ciertamente está vedado por el mandato 124 de la LGAP, empero, los actos cuestionados no crean condiciones ajenas a aspectos que encuentran respaldo en la Ley No. 4770, cuya coercitividad ha sido avalada por reiterados precedentes de la Sala Constitucional. Por otro lado, no se observa la conculcación o afectación de situaciones jurídicas consolidadas. Nótese que por un lado, la circular DVM-A-35-2011 señala de manera contundente y clara: *"En este sentido es menester comunicarles, que estas medidas se implementarán de la siguiente manera: 1. Los funcionarios a los que se les tramite nombramiento interino o en propiedad para el curso lectivo 2012 y que les corresponda el pago de carrera profesional y dedicación exclusiva, deberán presentar el documento idóneo de incorporación al Colegio profesional respectivo, con la finalidad del reconocimiento*

de este incentivo salarial. 2. Los funcionarios que se encuentran nombrados en propiedad antes del año 2012 y quienes gozan de prórroga de nombramiento interino actualmente, así como de reconocimiento de carrera profesional y dedicación exclusiva, mantendrán este beneficio en el tanto, la Dirección de Recursos Humanos realizará el procedimiento administrativo correspondiente asegurando el debido proceso, para que cada funcionario aporte el requisito de incorporación al Colegio Profesional." Como se observa, ese acto modula y dimensiona la condición de los funcionarios a quienes sin cumplir con el requisito de incorporación al Colegio Profesional, se les venía pagando el incentivo salarial bajo examen, respecto de los cuales, se indica de manera diáfana que se abriría el procedimiento respectivo dentro del cual se deberá tutelar el derecho de defensa y del debido proceso de dichas personas. No expone la accionante situaciones concretas que permitan a este Tribunal abordar el examen de la existencia o no de situaciones jurídicas consolidadas o derechos adquiridos, aunado a que tal pedimento no ha sido formulado en modo alguno en esta contienda. De esa manera, será dentro de esos procedimientos que eventualmente instruya la Administración, que deberá ponderarse tal aspecto, sin que pueda este Tribunal realizar una declaratoria genérica de juicio sin situaciones concretas que exijan tal ejercicio analítico. De esa manera, a modo de conclusión, las conductas formales impugnadas no atentan contra el bloque de legalidad al que están sometidas, por lo que no existe distorsión sustancial que deba ser declarada, por lo que lo procedente es el rechazo de las pretensiones anulatorias que perviven en esta causa, según lo dictamina los artículos 128, 158, 166 y 167 de la LGAP. En lo que respecta a la pretensión subsidiaria, debe igualmente ser declinada en cuanto busca que este cuerpo colegiado declare que la interpretación correcta de la Ley No. 4470 debe orientarse hacia la no obligatoriedad de la colegiatura para efectos del beneficio salarial de carrera profesional. Como se ha dicho, ese rubro es pensado en el contexto de la titularidad de un grado académico, empero, si ese grado exige el deber de incorporación al Colegio Profesional, como se ha establecido que procede en este

caso, no podría accederse a aquel sin cumplir con dicho presupuesto. De ese modo, por las mismas razones ya analizadas arriba, no podría prescindirse de tal cuestión para obtener el beneficio salarial, pues en el fondo, llevaría a negar la coercitividad de la incorporación profesional, lo que, como se ha expuesto, no comparte este Tribunal.

XI.- Corolario. Análisis de las defensas opuestas. Tanto el Estado como el COLYPRO formularon la defensa de falta de derecho, la que en orden a lo expuesto debe ser acogida a plenitud, lo que lleva como consecuencia lógica y directa al rechazo de la demanda en todos sus extremos, como en efecto se dispone.

XII.- Sobre las costas. De conformidad con el numeral 193 del Código Procesal Contencioso Administrativo, las costas procesales y personales constituyen una carga que se impone a la parte vencida por el hecho de serlo. La dispensa de esta condena solo es viable cuando hubiere, a juicio del Tribunal, motivo suficiente para litigar o bien, cuando la sentencia se dicte en virtud de pruebas cuya existencia desconociera la parte contraria. En la especie, no observa este colegio causa alguna para apartarse de la aplicación del principio de condena al vencido, razón por la cual, se imponen ambas costas a la parte accionante perdedora. Conforme al numeral 196 del CPCA, la parte coadyuvante no pagará costas más que por razón de las alegaciones y gestiones que promueva con independencia de la parte principal. No consta en autos acciones independientes de la ANDE, por lo que no cabe respecto de ese tercero interesado indirecto condena alguna en cuanto a este rubro.

POR TANTO.

Se acoge la defensa de falta de derecho. En consecuencia, se rechaza en todos sus extremos la demanda incoada por el Sindicato Costarricense de Trabajadores de la Educación Costarricense contra el Estado y el Colegio de Licenciados y Profesionales en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO),

tanto en lo que respecta a la acción principal como las pretensiones accesorias.
Son ambas costas a cargo de la parte promovente vencida.

José Roberto Garita Navarro

Christian Hess Araya

José Paulino Hernández Gutiérrez

EXPEDIENTE: 12-000656-1027-CA

ASUNTO: PROCESO DE PURO DERECHO

ACTORES: Sindicato Costarricense de Trabajadores de la Educación Costarricense, Ana Virginia Navarro Romero, Flora María Segura Salas.

DEMANDADO: El Estado, Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.

IGWTHUP.JRGN. 2015