

**Acción Inconstitucional**  
**Voto 5569-00**

**Exp:** 99-005472-0007-CO

**Res:** 2000-05569

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las nueve horas con cuatro minutos del siete de julio del dos mil.

Acción de inconstitucionalidad promovida por CINTERO TRUJILLO ERNECK, mayor, cubano, carné de refugiado número 0703153170598; contra el inciso b) del artículo 5 del Reglamento de Carrera Docente, el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, la resolución número AJ-069-99 de la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil y contra el dictamen número C-032-99 de la Procuraduría General de la República. Intervinieron también en el proceso Guillermo Lee Ching, en su condición de Director General del Servicio Civil; Alex Gutiérrez De la O, en su calidad de Director de Carrera Docente y Román Solís Zelaya, en representación de la Procuraduría General de la República.

**Resultando:**

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 10:57 horas del 4 de agosto de 1999 (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del inciso b) del artículo 5 del Reglamento de Carrera Docente, el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, la resolución número AJ-069-99 de la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil y del dictamen número c-032-99 de la Procuraduría General de la República. Alega que dichas normas establecen como requisito para acceder al régimen estatutario la calidad de costarricense. Afirma que si bien el contenido del artículo 19 de la Constitución Política puede servir de fundamento para imponer una determinada limitación a los extranjeros, ello no designa una autorización para que mediante ley ordinaria se pueda establecer cualquier tipo de limitación a los extranjeros. Agrega que la limitación reglamentaria impugnada podría tener sustento en lo dispuesto por el artículo 13 del Código de Trabajo; sin embargo, dicha norma fue declarada inconstitucional por medio de la sentencia número 0616-99 de las 10:00 horas del 29 de enero de 1999, por considerarse contraria al Derecho de la Constitución. Señala que en el Estatuto del Servicio Civil no se encuentra ninguna disposición que justifique la restricción impugnada, por lo que considera que esta norma violenta el principio de reserva de ley. Manifiesta que las normas impugnadas lesionan los artículos 7, 19, 28, 33 y 48 de la Constitución Política, además del Convenio número 111 de la Organización Mundial del Trabajo –Convenio sobre la Discriminación en el Empleo y el Trabajo- que fue aprobado en nuestro país mediante ley número 2848. Solicita que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad.

2. A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala el párrafo 1º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al tener como asunto previo el recurso de amparo que se tramita bajo expediente número 99-004057-007-CO.

3. Por resolución de las 16:20 horas del 18 de noviembre de 1999 (visible a folio 12 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, a la Dirección General del Servicio Civil y a la Dirección de Carrera Docente.

4. La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 14 a 31. Señala que la legitimación del actor para interponer la presente acción de inconstitucionalidad proviene del

recurso de amparo que se tramita en el expediente número 99-004057-007-CO. Añade que las disposiciones impugnadas establecen una regla general, en el sentido de que para ingresar al Servicio Civil y a la Carrera Docente es necesario ser costarricense. Dicha regla admite sus excepciones cuando existen razones técnicas o por la falta de candidatos idóneos, siendo procedente en esos casos la dispensa. Agrega que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha determinado que la facultad legislativa de imponer restricciones a los extranjeros no debe transgredir los límites del principio de razonabilidad y proporcionalidad. Así, se ha reiterado que un tratamiento normativo diferenciado para el extranjero debe ser excepcional y de interpretación restrictiva, siendo que, en todo caso, debe superar el riguroso examen de la razonabilidad constitucional. Afirma que las restricciones que se impongan a los extranjeros no deben ser absolutas, de modo tal que constituyan un exceso legislativo que no puede amparar el artículo 19 de la Constitución Política. Manifiesta que la Sala Constitucional anuló la restricción contenida en el artículo 90 de la Ley General de Policía, que impedía a los extranjeros inscribirse como agentes del servicio privado de seguridad, por considerarla irrazonable e inconstitucional. Considera –a la luz del criterio vertido por la Sala sobre este tema- que el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil y el inciso b) del artículo 5 del Reglamento de la Carrera Docente son inconstitucionales, pues establecen una discriminación a los extranjeros de acceder al régimen estatutario. Señala que los Convenios Internacionales citados por el accionante imponen al Estado costarricense la obligación de no discriminar al extranjero en razón de su origen, y que las normas reglamentarias impugnadas lesionan los artículos 7 y 48 de la Constitución Política. Estima que el contenido de las normas impugnadas lesiona el principio de reserva de ley, previsto –en este caso- por el artículo 19 de la Constitución Política.

5. Los señores Guillermo Lee Ching, en su condición de Director General del Servicio Civil y Alex Gutiérrez De la O, en su calidad de Director de la Carrera Docente, contestaron a folio 33 la audiencia concedida, manifestando que el actor es un educador cubano que pretende acceder a un puesto docente del Ministerio de Educación Pública. Así, afirma que le son aplicables las disposiciones del Estatuto del Servicio Civil, relativas a la Carrera Docente, concretamente el artículo 55 que establece: "*Para ingresar a la Carrera Docente se requiere:(...). Certificación de nacimiento expedida por el Servicio Civil*". Considera que es necesario ser costarricense para ingresar a la Carrera Docente, de conformidad con el contenido de la norma transcrita. Añade que de aplicarse las disposiciones contenidas en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, solamente las normas de rango constitucional que exigen el ser costarricense para desempeñar ciertos cargos públicos serían conformes al Derecho de la Constitución. Afirma que serían inconstitucionales las normas de rango legal que disponen dicha exigencia; entre ellas, los artículos 19 y 55 del Estatuto del Servicio Civil.

6. Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 237, 238 y 239 del Boletín Judicial, de los días 7 de diciembre de 1999, 8 de diciembre de 1999 y 9 de diciembre de 1999 (folio 32).

7. Se prescinde de la celebración de la audiencia de vista, por constar en el expediente suficientes elementos de juicio para dirimir el asunto y esta resolución se dicta conforme a la autorización contenida en el párrafo último del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

8. En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Castro Alpízar**; y,

## **Considerando:**

**I. Sobre la admisibilidad.** El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, al tener como asunto previo el recurso de amparo que bajo expediente número 99-004057-007-CO se tramita ante esta Sala, en el cual por resolución de las 13:27 horas del 9 de junio de 1999, el Presidente de la Sala ordenó suspender la tramitación de ese recurso, a efecto de que se interponga acción de inconstitucionalidad contra las normas impugnadas, en los términos de los artículos 30 inciso a) y 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

**II. Objeto de la impugnación.** El accionante acusa la inconstitucionalidad del artículo 5 inciso b) del Reglamento de la Carrera Docente y el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil. Considera que lo dispuesto por estas normas lesiona el contenido de los artículos 28 y 33 de la Constitución Política y el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo "Convenio sobre la Discriminación en el Empleo y el Trabajo", pues exigen la calidad de costarricense como requisito indispensable para acceder al régimen estatutario. Afirma que en el Estatuto del Servicio Civil no existe ninguna disposición legal que fundamente la norma cuestionada. Reza la primera norma impugnada:

*"Artículo 5.- Para ingresar a la Carrera Docente se requiere:*

*a)...*

*b) Ser costarricense, salvo que, por falta de candidatos idóneos o por razones previstas en el artículo 13, párrafo segundo, del Código de Trabajo se acordara dispensar este requisito. En estos casos de excepción el Ministerio deberá presentar la respectiva solicitud ante la Dirección General acompañada de los antecedentes que a su juicio lo justifiquen y previo informe del Departamento de Selección Docente de la Dirección General; ésta resolverá la dispensa de este requisito, si así estimara procedente;".*

Por su parte, el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil dispone:

*"Artículo 9.- Son requisitos para ingresar al Servicio Civil, aparte de lo establecido por el artículo 20 del Estatuto, los siguientes:*

*a) Ser costarricense, salvo que, por falta de candidatos idóneos o por razones previstas en el artículo 13, párrafo segundo, del Código de Trabajo, se acordara dispensar este requisito. En estos casos de excepción el Ministerio deberá presentar la respectiva solicitud ante la Dirección General, acompañada de los antecedentes que a su juicio la justifiquen y previo informe del Departamento de Selección Docente de la Dirección General; ésta resolverá la dispensa de este requisito, si así estimara procedente;".*

**III. Sobre el fondo.** El artículo 19 de la Constitución Política, en relación con los extranjeros, establece:

*"Artículo 19.- Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.*

*No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales."*

Del contenido de la norma transcrita se observa que los nacionales y extranjeros tienen los mismos deberes y atribuciones, de modo tal que –bajo ningún supuesto- puede negarse que los extranjeros son titulares de derechos fundamentales. Sin embargo, del artículo mencionado se desprende que es posible la limitación del ejercicio de un derecho fundamental, previa disposición legal que así lo disponga, en el tanto dicha restricción supere el riguroso examen de proporcionalidad y razonabilidad, el que, sirve de criterio para determinar la validez de la limitación en cuestión. De esta manera, tradicionalmente se ha sostenido que la frase "*con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establezcan*" no tiene una autorización ilimitada, sino que permite al legislador establecer excepciones lógicas, derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre estas dos categorías –nacionales y extranjeros- de tal forma que no se pueden establecer diferencias que signifiquen la desconstitucionalización del principio de igualdad (en este sentido ver sentencia número 02093-93 de las 14:06 horas del 19 de mayo de 1993).

IV. En cuanto a la utilización de la nacionalidad como criterio para limitar a los extranjeros la facultad de acceder a determinado empleo, debe tenerse en cuenta, como se dijo en el considerando anterior, que esa disposición, lejos de justificarse en sí misma, necesita una base fáctica que le sirva de fundamento, que permita considerar razonable la creación de esta disposición; caso contrario, dicha situación constituye una evidente lesión del derecho de igualdad, así como del contenido del artículo 19 de la Constitución Política. Así, los extranjeros –previo cumplimiento de los requisitos legales que le permiten laborar en nuestro país- tienen la misma posibilidad que un costarricense de acceder a determinado empleo, según lo dispuesto por los artículos 19 y 33 constitucionales. En síntesis, la Constitución adopta el criterio de igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, por lo que una disposición atinente a limitar la posibilidad de acceder a determinada ocupación, solamente por su nacionalidad, designa una evidente contradicción al contenido de las normas constitucionales supra mencionadas.

V. Así las cosas, del atento estudio de las disposiciones reglamentarias impugnadas, la Sala no observa ninguna razón que justifique la exigencia preceptiva de la calidad de costarricense para ingresar al Régimen de Carrera Docente. En efecto, la limitación impuesta por tales normas no sólo es irrazonable, sino que constituye una evidente lesión del Derecho de la Constitución, pues dichas normas sólo tienen en consideración el criterio de la nacionalidad para impedir a los extranjeros la posibilidad de ingresar el régimen de la carrera docente, sin que se encuentre ninguna base objetiva, condición especial o algún otro argumento que justifique dicha restricción. Las disposiciones impugnadas establecen una discriminación injustificada, que no encuentra asidero en el Derecho de la Constitución. A mayor abundamiento a los argumentos esgrimidos por esta Sala para llegar a esta conclusión -irrazonabilidad de las normas impugnadas- es necesario transcribir lo dispuesto en la sentencia número 7072-95, de las 11:15 horas del 22 de diciembre de 1995, que analizó el contenido del artículo 9 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil. En esta sentencia se consideró:

*"A pesar de que no es posible declarar la inconstitucionalidad de una norma en la vía de amparo, debe dejarse claro que toda discriminación contra los extranjeros, salvo las relativas a derechos políticos, contradice principios universal y unánimemente consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos del cual ya esta Sala ha dicho en sentencia número 2313-95 de las 16:18 horas del 9 de mayo de 1995 que:*

*«Sobre esto debe agregarse que en tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93). Por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez la mayor conquista que desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años.»*

*Este criterio ha sido aplicado por la Sala de manera prácticamente invariable, por ejemplo, en el caso de la sentencia recién citada para entender que el derecho de libre expresión del pensamiento (artículos 28 y 29 constitucionales; y 13 del Pacto de San José) no sólo refiere expresamente a la manifestación del pensamiento propio, sino que impone su extensión al pensamiento ajeno y a las informaciones de cualquier clase; o en el caso de la sentencia N°3435-92 de las 16:20 horas del 11 de noviembre de 1992 que interpretó el inciso 5) del artículo 14 constitucional, en el sentido de que la naturalización privilegiada por causa de matrimonio que allí se refiere textualmente a «la mujer extranjera» debe entenderse extensiva al varón que case con mujer costarricense; o de la sentencia que reconoció a los guaymies la nacionalidad costarricense originaria aunque no puedan probar su lugar de nacimiento o el de sus padres; casos todos en los cuales el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha hecho prevalecer por sobre los textos expresos de la Constitución Política, dando naturalmente por supuesto que ésta no puede querer violar aquellos mínimos de orden público consagrados en ese orden.*

*III.- De este modo, la igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de trabajo está consagrada no sólo en los instrumentos de Derechos Humanos vigentes o aplicables en Costa Rica, sino que incluso lo está de manera expresa por el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 111 sobre discriminación en el empleo, resultando la norma del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil arriba citada, aún cuando supuestamente tuviera fundamento constitucional, inaplicable a este caso no sólo por su evidente choque con las normas y principios del Derecho de la Constitución que incorpora las del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino también que al resultar de un conflicto de normas inmediatamente aplicables -instrumentos de Derecho Internacional y el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil- debe entenderse que los primeros derogan la norma del último en lo que se oponga.(...)" (Lo resaltado no es del original).*

Como se expuso en la sentencia transcrita, lo establecido por las normas impugnadas es contrario al Derecho de la Constitución, toda vez que lesiona el contenido de los artículos 19 y 33 constitucionales. Así las cosas lo procedente es declarar con lugar la acción, anulando, por inconstitucional, el inciso a) del artículo 9 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y el inciso b) del artículo 5 del Reglamento de Carrera Docente.

**VI.-** Por otra parte, en relación con el contenido del artículo 55 inciso a), aparte 2, del Estatuto del Servicio Civil, reformado por ley número 4565, publicada en el Alcance 31 del Diario Oficial La

Gaceta número 110 del 19 de mayo de 1970-, conocida como Ley de Carrera Docente, el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece:

*"La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o ley o disposición general, declarará también la de los demás preceptos de ella, o cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados".*

De conformidad con la norma transcrita, en razón de la especial tarea encomendada a esta Sala de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, es una consecuencia lógica la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas conexas de la disposición contra la que se dirija la acción, con la finalidad de evitar las eventuales contradicciones que se puedan derivar de la interpretación de las sentencias de este Tribunal, así como, para asegurarle al administrado accionante el goce oportuno del derecho que estima lesionado, cuya violación motivó la interposición de la acción de inconstitucionalidad. En efecto, de negarse esta facultad sería necesario la interposición de otra acción de inconstitucionalidad para que se declarara la anulación de las normas de contenido conexo a la impugnada. En todo caso, el límite de tal facultad no es otro que lo establecido por la norma, cuya anulación se pide. (En sentido similar, sentencia número 4190-95 de las 11:33 horas del 28 de junio de 1995).

**VII.** Ahora bien, el artículo 55 del Estatuto citado dispone:

*Artículo 55.- Para ingresar a la carrera docente se requiere:  
Haber formado el expediente personal mediante la presentación de los siguientes documentos:*

- 1.- (...)*
- 2.- Certificación de nacimiento expedida por el Registro Civil;(...).*

Se observa que la exigencia del certificado de nacimiento del Registro Civil para aquellas personas que pretendan ingresar al régimen de carrera docente tiene por finalidad la acreditación de la nacionalidad costarricense del individuo solicitante, siendo que el Director de la Dirección General de Servicio Civil, así como el Director de la Carrera Docente, afirmaron que dicha norma exige de manera preceptiva la nacionalidad costarricense para acceder al régimen de la carrera docente (folio 36 del expediente). Lo anterior, no sólo constituye un requisito desproporcionado, sino que entra en abierta contradicción con el Derecho de la Constitución por lesionar el principio de igualdad y lo dispuesto por el artículo 19 de la Constitución Política. En efecto, dicha norma sólo tiene en cuenta la condición de costarricense para poder ingresar al régimen de carrera docente, no acreditándose la existencia de una base objetiva –a parte de la nacionalidad- en que se justifique dicha restricción. Lo anterior –según se expuso supra- se traduce en una lesión de los derechos humanos y, en especial, del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo. En consecuencia, resulta procedente la anulación del aparte 2 del inciso a) del artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil, en la reforma antes citada, por tener un contenido conexo al de las normas objeto de esta acción, en los términos del artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

**VIII.** Se omite pronunciamiento sobre los otros argumentos formulados por el actor, por considerarse innecesarios en la resolución de este asunto.

**IX. Conclusión.** Al considerarse que lo dispuesto en el inciso a) del artículo 9 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y en el inciso b) del artículo 5 del Reglamento de Carrera Docente es contrario al Derecho de la Constitución, por lesionar el principio de igualdad y el contenido del

artículo 19 de la Constitución Política, debe declararse con lugar la acción, ordenado la anulación de tales normas. Asimismo, se anula del artículo 55 del Estatuto del Servicio Civil, reformado por ley número 4565, la frase que dice: "2.- *Certificación de nacimiento expedida por el Registro Civil*" por estimarse evidentemente necesario en virtud de la conexidad existente entre estas normas, según lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la declaración de inconstitucionalidad tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia de las normas en cuestión, todo ello, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe.

**Por tanto:**

Se declara con lugar la acción. Se anulan, por inconstitucionales, el inciso a) del artículo 9 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil; el inciso b del artículo 5 del Reglamento de la Carrera Docente y, por conexidad, el aparte 2 del inciso a) del artículo 55 del Estatuto del Servicio Civil. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la entrada en vigencia de estas normas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a la Dirección del Servicio Civil y al Dirección de Carrera Docente. Reséñese en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese

Luis Fernando Solano C.  
Presidente, a.i.

Luis Paulino Mora M.                      Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M.                      José Luis Molina Q.

Susana Castro A.                              Gilbert Armijo S.