

DAJ-066-C-2016

26 de octubre, 2016.

Señor

Juan Manuel Cordero González

Defensor de los Habitantes a.i.

Asunto: Respuesta a OFICIO N° 09602-2016-DHR- [NA].

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Se atiende la recomendación efectuada a esta Dirección en el oficio de cita, en cuanto a la emisión de *“un criterio jurídico en relación con el uso de traslados y ascensos contemplados en el procedimiento de Declaratoria de Situaciones Conflictivas inciso t) y el numeral 101 del Estatuto de Servicio Civil, como mecanismo de finalización de la Declaratoria de Situaciones Conflictivas, así como el criterio para el abordaje de los hechos generadores de la situación conflictiva y su investigación como proceso ordinario disciplinario, en forma particular.”*

I. Naturaleza de las situaciones conflictivas

Una situación conflictiva se produce cuando dos o más actores de una comunidad educativa mantienen intereses o actitudes divergentes e incompatibles entre sí, dando como resultado una afectación significativa al normal desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje de una institución de enseñanza pública. Tal hecho puede generarse a partir de relaciones internas o externas.

Estos escenarios surgen en el seno de un centro educativo, producto de múltiples contextos que ponen en divergencia a los involucrados, exponiendo a riesgo el derecho fundamental a la educación e inclusive la integridad de las personas.

Cabe destacar que estos casos no implican necesariamente que el servidor implicado sea el responsable de tales circunstancias; no obstante, para solucionar la cuestión surgida, la Administración debe actuar en el ejercicio de sus potestades, a fin de asegurar el servicio público perturbado.

II. Traslados y ascensos como mecanismo de finalización de la Declaratoria de Situaciones Conflictivas

En virtud de lo anterior, y considerando la posible afectación a un derecho fundamental reconocido a nivel de derecho internacional y nacional, se configura la justificante de la aplicación de medidas cautelares y declaratorias de situaciones conflictivas en instituciones educativas públicas, por parte del Estado, en su papel de garante del disfrute pleno de la educación, lo que implica su acceso continuo, sin interrupciones atribuibles a la Administración.¹

Bajo esa premisa, esta Cartera Ministerial ha implementado la figura de la Declaratoria de Situación Conflictiva como un mecanismo para atender y suprimir eventos que afecten la continuidad del servicio educativo, sea mediante la aplicación de un traslado temporal de personal como medida cautelar, o la declaratoria definitiva de una situación de conflicto acompañada de igual forma de un traslado de personal, situación que varía en su aplicación dependiendo de la intensidad y peligrosidad del antagonismo que se presente.

¹ Sala Constitucional, Sentencia No. 2010-011937

Tales acciones se fundamentan en las disposiciones emanadas del artículo 101 inciso c) de la Ley 1581 del 30 de mayo de 1953, Estatuto de Servicio Civil, el cual reconoce la competencia legal del Ministerio de Educación Pública para realizar los movimientos de personal necesarios de manera unilateral, para resolver situaciones conflictivas con el servidor, únicamente con el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil pero procurando el beneficio del servidor público:

“Artículo 101.-Los movimientos de personal por traslado, ascenso o descenso al grado inmediato, podrá hacerlos el Ministerio de Educación Pública, previo el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil, sin que ello requiera el trámite establecido para la selección y nombramientos estipulados en el capítulo anterior, en cualquiera de los siguientes casos:

(...)

c) Cuando con el movimiento pueda resolverse una situación conflictiva de relaciones internas o públicas.

En todos los casos, el Ministerio de Educación deberá procurar que, con tales movimientos, se beneficie el servidor público, y salvo lo previsto en el artículo 62 de esta ley, no se cause grave y evidente perjuicio al servidor. En este mismo sentido deberá juzgar la Dirección General de Servicio Civil. Para ello, podrán exigirse las certificaciones o documentos que se estimaren pertinentes.”

En una línea similar, el artículo 59 del Reglamento de Carrera Docente, Decreto Ejecutivo 2235 del 14 de febrero de 1972, establece en lo que interesa:

“Artículo 59º.-Los movimientos del personal propiamente docente, por traslado, ascenso o descenso al grado inmediato, podrá hacerlos el Ministerio, previo el visto bueno de la Dirección General, omitiendo el trámite de selección que establecen el capítulo V, título II del estatuto y el presente Reglamento, en los siguientes casos de excepción:

(...)

d) Cuando el movimiento se realice para resolver situaciones conflictivas internas o públicas, la instrucción respectiva deberá ser levantada por la

Asesoría Legal del Ministerio y recomendada con su visto bueno la gestión respectiva.

(...)

En todos los casos de excepción, salvo cuando se trate de resolver situación conflictivas o se proceda de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del inciso a) del mismo artículo 101, se requiere que los interesados otorguen su consentimiento expreso. El Ministerio deberá procurar que tales movimientos beneficien, fundamentalmente, al servicio público.”

De conformidad con la normativa transcrita, siendo imperativo salvaguardar el servicio público que se brinda, mantener la convivencia pacífica, así como el bienestar del servidor, la Administración puede estimar procedente y necesario el traslado en forma definitiva o la reubicación del funcionario, a otro puesto en similares condiciones, siempre que no se le cause un grave perjuicio en sus derechos laborales, de manera que traslados o ascensos son considerados mecanismos idóneos para resolver una situación de esta índole.

III. Abordaje e investigación de hechos generadores de la situación conflictiva versus el procedimiento disciplinario en la Administración Pública.

Una vez clara la naturaleza de las situaciones conflictivas, es posible confrontarla con la tramitación de un procedimiento disciplinario, el cual tiene como propósito determinar si el accionado, incurrió o no en alguna irregularidad en el ejercicio de su cargo, que lo haga acreedor de una sanción disciplinaria. En contraposición, la situación conflictiva consiste en un procedimiento que se efectúa con el único fin de constatar si existe o no una razón objetiva que fundamente la necesidad de traslado o reubicación del accionante, de conformidad con los artículos supra citados, a efecto de salvaguardar la continuidad del servicio educativo.

En este orden de ideas y de conformidad con diversas resoluciones de la Sala Constitucional, lo único que se requiere para efectuar el traslado o reubicación de un servidor, en los supuestos bajo análisis, es acreditar la existencia de una situación conflictiva que pueda afectar el correcto desarrollo del proceso educativo y relaciones laborales dentro y fuera de la institución educativa, tal y como se desprende del texto que se transcribe de seguido:

*“Debe indicarse que por no tratarse de un procedimiento disciplinario ya que no se atribuyó ninguna falta a la recurrente, ni responsabilidad alguna en la existencia del conflicto, no se requiere observar formalidades con la recepción de la prueba en los términos en que debe producirse durante un procedimiento sancionatorio debido a que la mera constatación de la confrontación existente entre diferentes partes que defienden intereses diversos en una situación concreta, o sea, la comprobación de la existencia del conflicto, fundamenta la actuación de la Administración tendiente a la protección efectiva del desarrollo del proceso educativo”.*²

*“Esta Sala, en reiteradas ocasiones (ver sentencias Nos. 1997-7602, 2000-5610, 2000-11383 y 2005-2380) ha señalado que el traslado de servidores públicos en los términos en que está regulado en el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, no constituye una sanción propiamente dicha, sino el ejercicio de una potestad legal de la Administración en aras de garantizar un adecuado ambiente laboral en la respectiva institución, y en el caso concreto del Ministerio de Educación Pública, tiende a proteger el derecho a la educación, que es su principal cometido. De ahí que en la especie no se esté frente a la tramitación de un procedimiento disciplinario que tenga como propósito determinar si la accionante incurrió o no en alguna irregularidad en el ejercicio de su cargo que la haga acreedora de una sanción administrativa, sino ante un trámite administrativo que se efectuó con el fin de constatar si existía o no una razón objetiva que fundamentara su traslado”.*³

“Ahora bien, también ha afirmado esta Sala en múltiples oportunidades, que la investigación de una situación conflictiva no constituye en sí misma un procedimiento disciplinario, por cuanto no se le ha atribuido ninguna falta al educador, así como tampoco responsabilidad alguna en cuanto a la

² Resolución No. 7602-97

³ Resolución número 2010-016276

existencia del conflicto, razón por la cual no se requiere observar formalidades como la recepción de prueba, en los términos en que debe producirse durante un procedimiento sancionatorio, debido a que la mera constatación de la confrontación existente entre las diferentes partes que defienden intereses diversos en una situación concreta, o sea, la comprobación de la existencia del conflicto, fundamenta la actuación de la Administración que en esta materia tiende, en definitiva, a la protección efectiva del desarrollo del proceso educativo en los diferentes centros de enseñanza del país.”⁴

Según se extrae de lo expuesto, los procesos disciplinarios y procesos originados por situaciones conflictivas no son equivalentes por sus fines, aspectos procesales y de fondo.

En el caso de la resolución de situaciones conflictivas, lo que se pretende es garantizar la continuidad del servicio educativo, sin ocasionarle un daño al funcionario, situación en la cual no se requiere su consentimiento expreso, pues no existe la imputación de cargos ni responsabilidad atribuida en su perjuicio, diferente sucede con los procesos disciplinarios que buscan determinar la responsabilidad de un funcionario en su gestión y establecer las sanciones que correspondan. Es por lo anterior, que tampoco se requiere observar las formalidades estrictas de un procedimiento ordinario sancionatorio, aunque sí debe garantizarse el derecho del docente a ser oído, pues basta con la comprobación de la existencia del conflicto, para que se justifique la actuación de la Administración en defensa de la continuidad del proceso educativo como derecho fundamental. Ello sin detrimento que en aquellos casos donde se determine de la investigación sumaria realizada por la Administración, que existe mérito para imponer una sanción a un funcionario dentro de una situación conflictiva, deberá tramitarse el procedimiento ordinario correspondiente en garantía de su debido proceso. Sin embargo, si únicamente es interés del Ministerio resolver la situación de conflicto, procurando no perjudicar al funcionario, su actuación no debe estar precedida de un procedimiento ordinario.

⁴ Resolución No. 2006-13605

IV. Conclusiones

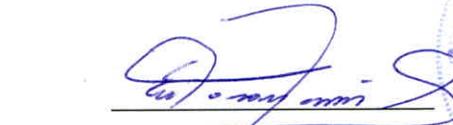
De lo esbozado se concluye:

- 1) Una situación conflictiva se produce cuando dos o más actores de una comunidad educativa mantienen intereses o actitudes divergentes e incompatibles que constituyen una seria amenaza al buen transcurrir del proceso educativo y alteran el normal funcionamiento del Centro de Enseñanza, en los cuales no necesariamente existe responsabilidad del servidor implicado; sin embargo, la Administración debe actuar en el ejercicio de sus potestades, a fin de asegurar el servicio público perturbado.
- 2) La figura de la Declaratoria de Situación Conflictiva constituye un mecanismo utilizado por el Ministerio de Educación Pública para atender y suprimir eventos que afecten la continuidad del servicio educativo, sea mediante la aplicación de un traslado temporal de personal como medida cautelar, o la declaratoria definitiva de una situación de conflicto acompañada de un traslado de personal, dependiendo de la intensidad y peligrosidad del caso, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 101 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, así como el 59 inciso d) del Reglamento de Carrera Docente.
- 3) Los traslados y ascensos son idóneos para dar una solución definitiva a situaciones conflictivas suscitadas en el Centro Educativo, ya que resuelven el fondo del problema y garantizan la continuidad del proceso educativo, sin ocasionar perjuicio al funcionario.
- 4) El procedimiento disciplinario tiene como propósito determinar si el accionado, incurrió o no en alguna irregularidad en el ejercicio de su cargo, que lo haga acreedor de una sanción disciplinaria.
- 5) La Declaratoria de una Situación Conflictiva consiste en un procedimiento que se efectúa con el fin de constatar si existe o no una razón objetiva que fundamente

la necesidad de traslado o reubicación del servidor, a efecto de salvaguardar la continuidad del servicio educativo.

- 6) La declaración de una situación conflictiva, no constituye un procedimiento disciplinario, por cuanto no se le ha atribuido ninguna falta al educador, así como tampoco responsabilidad alguna en cuanto a la existencia del conflicto, se busca no ocasionarle un daño al funcionario y no existe imputación de cargos.
- 7) Los procesos disciplinarios y procesos originados por situaciones conflictivas no son equivalentes por sus fines, aspectos procesales y de fondo.
- 8) Únicamente en aquellos casos donde se determine de la investigación sumaria realizada por la Administración, que existe mérito para imponer una sanción a un funcionario dentro de una situación conflictiva, deberá tramitarse el procedimiento ordinario correspondiente en garantía de su debido proceso.

Cordialmente,


Enrique Tacsan Loria

Director



Realizado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora Área Consulta y Resoluciones 
Revisado por: MSc. María Gabriela Vega Díaz, Jefa Dpto. de Consultas y Asesoría Jurídica 