



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA



1
UCR Oficina Jurídica
Angelo Mora Gutiérrez
Céd. 3-284-426

Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

DE: OTTO GUEVARA GUTH y OTROS

CONTRA: ARTÍCULOS 3,4,5,6,7,10,11, y, 13 DE LAS REGULACIONES DEL RÉGIMEN SALARIAL ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, ACUERDO DEL CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA APROBADO EN LA SESIÓN 3784-01 DE 26 DE JUNIO DE 1991 EL

Expediente Judicial No. 16-017965-0007-CO

Señores

Magistrados Sala Constitucional

Corte Suprema de Justicia



Los suscritos, **CARLOS ARAYA LEANDRO** —Vicerrector de Administración, Doctor en Economía, Gestión y Control de entidades y políticas públicas, con cédula de identidad número tres – trescientos cinco – novecientos cuarenta y ocho, vecino de Turrialba, en mi calidad de Rector a.í y **JOSÉ FRANCISCO AGUILAR PEREIRA**, mayor, casado una vez, Ingeniero Agrícola, vecino de Alajuela Centro, con el número de cédula 2-0433-0245, en mi calidad de Director del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, nos constituimos a presentar el Informe que fuera requerido mediante resolución de las 13:28 horas del 20 de diciembre del 2016, de la siguiente forma:

INFORME

Se impugnan las normas de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica (UCR, Consejo Universitario, 1991), el cual contiene las disposiciones para la asignación del salario del personal docente. Este cuerpo normativo establece las disposiciones que rigen la remuneración salarial de las



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA**

2



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

personas contratadas por la Universidad de Costa Rica para realizar tareas académicas, el cual se aprobó en 1991 (La Gaceta Universitaria N. 5-91, del 19 de agosto de 1991).

Este conjunto de normas regulan por una parte el reconocimiento de méritos académicos, y en forma complementaria, la asignación salarial.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Los incentivos, contenidos en las normas cuestionadas, se concibe como un sistema por méritos y establece todo un proceso complejo y estricto, para garantizar montos o porcentajes adicionales, al salario que se concede a un profesor, por haber realizado estudios, investigación, publicaciones, idiomas y proyectos de renombre para la Institución y que superan los requisitos académicos para su cargo; son un medio de contribuir a su permanencia en la institución y de otorgarle una retribución adecuada a la mayor capacidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, logrados por la preparación académica e investigación obtenida al servicio de la Universidad.

El criterio de aplicación de los avances en las diferentes categorías de régimen académico y sus incrementos salariales se realiza a partir de la determinación del grado de dedicación que el interesado otorga al trabajo universitario. Las universidades tienen que trascender (y, de hecho, han trascendido hace tiempo) el arcaico paradigma de entes meramente formadores de docentes, para desarrollar una intensa e incesante actividad de investigación y extensión (transferencia), que les permite actuar hoy en día como motores del progreso nacional.

I. MARCO INSTITUCIONAL DE RÉGIMEN ACADÉMICO Y DE SERVICIO DOCENTE.

Las regulaciones del Régimen Salarial Académico Docente de la Universidad de Costa Rica, no pueden verse de forma individual ya que deben analizarse a la luz del **Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente** de la Universidad de Costa Rica, en su artículo 1 estipula que "el Régimen Académico (...) es el sistema que organiza a los profesores universitarios en categorías con base en **sus méritos académicos y en su experiencia universitaria**".

Este instrumento normativo, sustenta en su articulado, entre otros elementos, el alcance de la Comisión de Régimen Académico en la asignación de puntajes. Este órgano colegiado de nivel institucional, independiente del resto de las instancias de la Universidad, está compuesto por representantes de las seis áreas de conocimiento que contempla el Estatuto Orgánico: Artes y Letras, Ciencias Básicas, Ciencias Sociales, Ingenierías, Salud y Agroalimentarias. Sus integrantes son nombrados por el Consejo Universitario a partir de una selección abierta y basada en méritos académicos propios. (VER FUNCIONES DETALLADAS DATOS ESTADÍSTICOS E INFORMACIÓN ADICIONAL EN <http://www.cea.ucr.ac.cr/index.php>)



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

El alto perfil académico de sus integrantes, la perspectiva interdisciplinaria y el marco normativo vigente, les confieren criterio académico suficiente y fundamentado para evaluar con rigurosidad los méritos demostrados por el personal docente de la UCR.

La Comisión realiza las calificaciones, con base en lo estipulado en el supra mencionado reglamento, junto con algunas normativas específicas que el Consejo Universitario ha aprobado a lo largo de los años, y la jurisprudencia que la Comisión ha creado con el tiempo.

La Sección Técnica de Régimen Académico, adscrita al Centro de Evaluación Académica de la UCR, es la instancia responsable de brindar asistencia administrativa a esta Comisión, de acuerdo con los reglamentos pertinentes.

La producción académica a nivel de docencia, investigación y acción social, así como la socialización del conocimiento mediante publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas, corresponden acciones inherentes a la universidad como espacio social dinámico y responsable; por ello, contar con los mecanismos internos que permitan identificar, sostener, potenciar y fortalecer la permanencia de las y los mejores académicos, corresponde también una responsabilidad de la gestión universitaria comprometida con el desarrollo de la sociedad.

Una de las tareas que realiza la Comisión de Régimen Académico corresponde a la evaluación de los méritos docentes y la asignación de puntajes, tanto en los campos de la docencia, la investigación y la acción social, así como en la producción académica, expresada en publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas, aspectos normados en los incisos **ch** y **d del artículo 47** del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, que se citan de forma textual a continuación:

Inciso ch. Labor Académica:

Se podrá otorgar hasta un máximo combinado de 12 puntos por la evaluación de la labor académica del profesor: 10 puntos para docencia, 3 puntos para investigación y 3 puntos para acción social. En todos los casos las evaluaciones provenientes de la Vicerrectoría correspondiente y se reportarán en números enteros de cero a diez.

Para la docencia:



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

- Calificaciones menores de 7: sin puntos
- Calificación 7: equivale a 7 puntos
- Calificación 8: equivale a 8 puntos
- Calificación 9: equivale a 9 puntos
- Calificación 10: equivale a 10 puntos

Para la investigación y la acción social:

- Calificaciones menores de 8: sin puntos.
- Calificación 8: equivale a 1 punto
- Calificación 9: equivale a 2 puntos
- Calificación 10: equivale a 3 puntos

El cómputo anterior deberá revisarse cada vez que el profesor aspire a una nueva categoría. Para ascender de categoría en Régimen Académico, deberá obtener un mínimo de 7 puntos en la calificación de docencia.

Cada Vicerrectoría elaborará sus propias normas de evaluación para proceder a asignar estas calificaciones, mediante la aplicación de instrumentos de medición **adecuados para cada área.**

Inciso d. Publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas:

Se otorgará un puntaje de 0 a 4 puntos a cada obra o publicación dependiendo de la calidad de ésta. En el caso de obras y publicaciones de varios autores, el puntaje se distribuirá de acuerdo con el grado de participación de los autores. Cuando el trabajo es de varios autores, se otorgará al solicitante, en forma adicional, un 25% del puntaje que le corresponde por su grado de participación, siempre que la suma de ambos no exceda el puntaje total asignado a la obra o publicación.

Las publicaciones y obras de uno o varios autores, podrán recibir calificaciones por números enteros o fracciones • 0 puntos: Si se considera que el trabajo tiene poca creatividad, o si la participación de los coautores está muy diluida.

- Hasta 1 punto: Cuando se considere que el trabajo tiene relevancia en su campo.
- Hasta 2 puntos: Publicaciones y obras de mérito reconocido
- Hasta 4 puntos: Se dará solo en publicaciones y obras que por su contenido se consideren de importante y excepcional trascendencia en su campo.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Este puntaje se podrá aumentar a criterio de la Comisión, en números enteros hasta 6 puntos por obra o publicación de gran complejidad, originalidad, trascendencia y reconocido mérito.

Para tener derecho al **ascenso por este rubro**, el solicitante deberá necesariamente satisfacer el siguiente valor numérico mínimo:

- Para ascender a Profesor Adjunto 4 puntos
- Para ascender a Profesor Asociado 8 puntos
- Para ascender a Catedrático 16 puntos

Del total del puntaje por este rubro, la obra artística profesional o didáctica calificada no podrá exceder el 50%. El puntaje total es la suma de todas calificaciones, independientemente del tipo de publicación u obra evaluada, incluyendo las fracciones redondeadas al segundo decimal.

Según se consigna en el documento Criterios para la Valoración de Publicaciones y otros Trabajos, (disponible en http://www.cea.ucr.ac.cr/media/regimen/valoracion_de_publicaciones.pdf), con el fin de garantizar la mayor estandarización y objetividad posible en la evaluación de publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas, de acuerdo con el artículo 42 TER, del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, se presenta el cuadro de ponderación de criterios utilizado por la Comisión de Régimen Académico:

Cuadro 1. Instrumento para la ponderación de criterios, utilizado por la Comisión de Régimen Académico para la evaluación de publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas. (CEA-UCR)

Criterios	Poco	Moderado	Alto	Excepcional
Originalidad / Creatividad	0	0,25	0,5	1
Relevancia	0	0,25	0,5	1
Trascendencia / Merito Reconocido	0	0,25	0,5	1
Complejidad	0	0,25	0,5	1

Asimismo con el propósito de armonizar la valoración, la Comisión cuenta con definiciones operacionales de los criterios de evaluación incluidos en el cuadro anterior:

- **Originalidad/creatividad:**



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

El trabajo demuestra la utilización de fuentes novedosas, de nuevos indicadores o nuevos productos, el uso de nuevas metodologías o técnicas, mediciones originales o aporta grandes novedades científicas o tecnológicas.

- **Relevancia:** El trabajo constituye un aporte significativo para el campo de estudio y ejercicio profesional respectivo.
- **Trascendencia/mérito reconocido:** El trabajo genera impacto a escala nacional o internacional; reporta beneficios importantes a comunidades o instituciones; es utilizado por parte de diferentes sectores.
- **Complejidad:** El trabajo utiliza diferentes técnicas de análisis y argumentación, metodologías y fuentes; usa herramientas estadísticas complejas; genera líneas de base y demuestra el control de calidad de los resultados. El documento mencionado, cuenta con otros elementos que contribuyen a delimitar el proceso de recepción, revisión y asignación de puntaje de las diferentes formas de producción académica mencionadas.

II. DISTRIBUCIÓN DE PUNTAJE PARA ASCENSO EN RÉGIMEN ACADÉMICO ASIGNADO DURANTE EL PERIODO 2014-2016.

Con base en los datos estadísticos generados a partir del Sistema de Colaboración Académico Docente (SICAD) y proporcionados por la Unidad Técnica de Sistemas del CEA, se compilan y analizan los datos correspondientes a la asignación de puntaje otorgado por la Comisión de Régimen Académico a las solicitudes tramitadas en los años 2014, 2015 y 2016. Por concepto de:

- Publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas
- Investigación
- Acción Social

- **Publicaciones, obras profesionales, artísticas y didácticas.**

Cuadro 2. CR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico según tipo de publicación, obras profesionales, artísticas o didácticas, Periodo 2014-2015.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Año	Tipo producción	Puntajes						Total
		0	más de 0 y menor a 1	de 1 a menos 2	de 2 a menos 3	de 3 a menos 4	4 o más	
2014	Libro	14	57	48	30	13	1	163
2014	Artículo	64	820	578	70	2	0	1534
2014	Documento	11	5	3	0	0	0	19
2014	Obra Artística	76	291	62	6	0	0	435
2014	Obra Didáctica	1	17	6	0	0	0	24
2014	Ponencia	16	196	6	1	0	0	219
2014	Obra Profesional	10	30	25	7	0	0	72
2015	Libro	18	40	32	21	2	0	113
2015	Artículo	64	915	371	56	1	0	1407
2015	Documento	7	6	0	0	0	0	13
2015	Obra Artística	99	306	63	2	0	0	470
2015	Obra Didáctica	0	8	0	1	0	0	9
2015	Ponencia	25	80	2	2	0	0	109
2015	Obra Profesional	24	74	16	3	0	0	117
2016	Libro	7	30	25	6	2	1	71
2016	Artículo	34	743	204	26	6	0	1013
2016	Documento	0	3	0	0	0	0	3
2016	Obra Artística	24	58	22	0	0	0	104
2016	Obra Didáctica	0	10	0	0	0	0	10
2016	Ponencia	24	23	3	0	0	0	50
2016	Obra Profesional	7	25	5	0	0	0	37

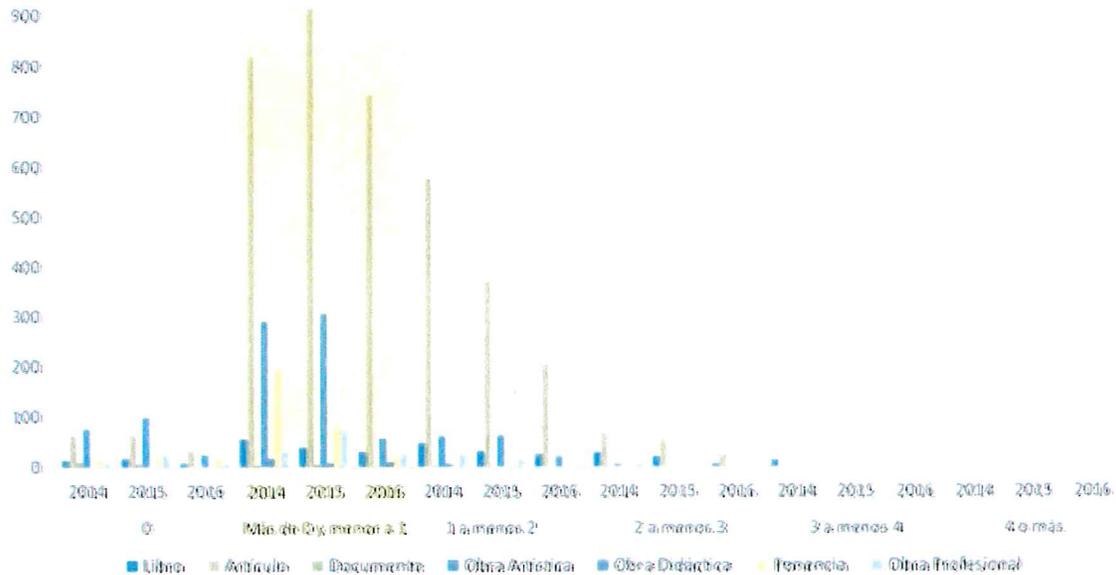
SICAD enero 2017

Gráfico 1. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico según tipo de publicación, obras profesionales, artísticas o didácticas. Periodo 2014-2015.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Gráfico 1. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico según tipo de publicación, obras profesionales, artísticas o didácticas. Período 2014-2015.

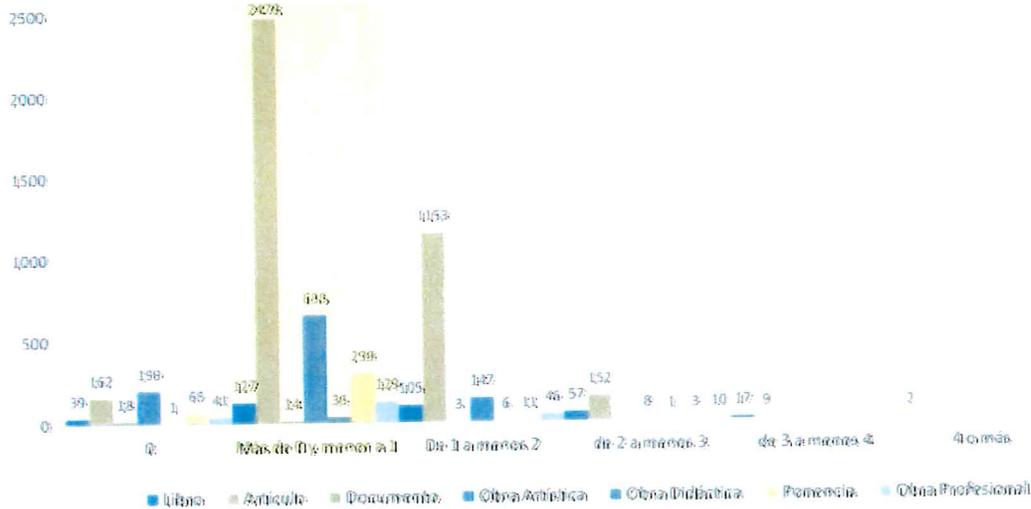


El gráfico 1 muestra, que no todas las solicitudes presentadas a la Comisión de Régimen Académica fueron resueltas con puntaje asignado, así como, que la concentración de las asignaciones durante los tres años en estudio, se concentran en el rango de puntuación más bajo, con valores que oscilan entre más de 0 y menos de 1 punto. Asimismo se aprecia que las asignaciones de puntaje mayor en todos los años, son los menos.



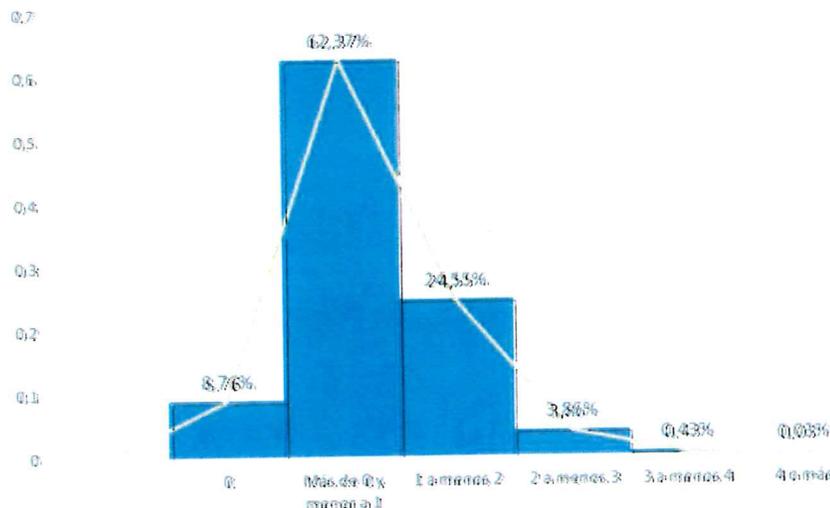
Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Gráfico 2. UCR-VD-CEA. Distribución total acumulada de solicitudes de reconocimiento de puntos atendidas por la Comisión de Régimen Académico según de rangos de puntuación otorgados y tipo de publicación, obras profesionales, artísticas o didácticas. Periodo 2014-2015.



Los artículos son el tipo de publicación que en mayor volumen se someten a evaluación con fines de puntuación en Régimen académico, en su gran mayoría como se observa en el gráfico 2, obtienen puntajes que oscilan entre más de 0 y menos de 1 punto; sin embargo, es una práctica común que los artículos sean escritos por varios autores, por lo que la puntuación se distribuye según grado de participación y en estos casos, el puntaje final asignado por autor, es aún menor.

Gráfico 3. UCR-VD-CEA. Distribución total acumulada de solicitudes de reconocimiento de puntos atendidas por la Comisión de Régimen Académico para publicaciones, obras profesionales, artísticas o didácticas según de rangos de puntuación otorgados. Periodo 2014-2015.





Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

El panorama anteriormente expuesto indica los **niveles de rigurosidad altos** exigidos por la Comisión de Régimen Académico. La concentración de asignaciones de puntaje en el rango entre más de cero y menos de 1 da cuenta de la rigurosidad con que se valoran las obras y publicaciones presentadas. La asignación de puntajes de 3 y 4 puntos solo se da en producciones muy excepcionales ya sean individuales o colectivas.

Como se señaló anteriormente, el régimen de méritos no sólo valora la producción científica por medio de publicaciones y obras profesionales, didácticas y artísticas, también toma en consideración los aportes del docente en otras funciones sustantivas, de la Universidad, como lo son la acción social y la investigación.

2.2. Investigación

Cuadro 3. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico por labor docente en Investigación. Periodo 2014-2015

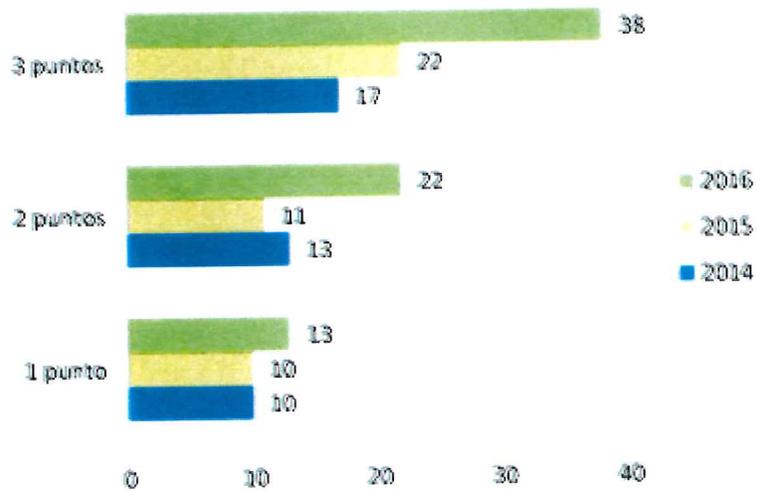
Año	1 punto	2 puntos	3 puntos	Total
2014	10	13	17	40
2015	10	11	22	43
2016	13	22	38	73
TOTALES	33	46	77	156

SICAD enero 2017



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Gráfico 4. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico por labor docente en Investigación. Periodo 2014-2015





Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

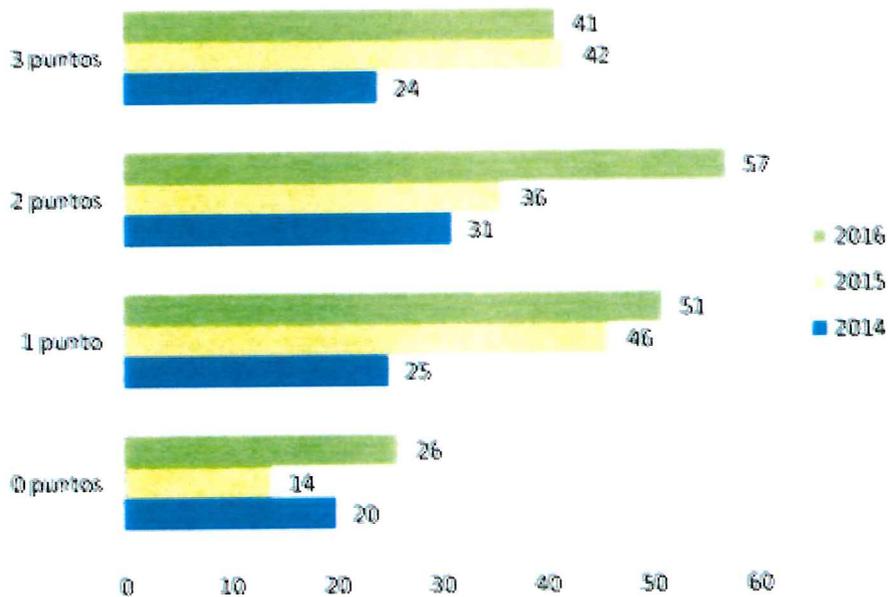
2.3. Acción Social

Cuadro 4. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico por labor docente en Acción Social. Periodo 2014-2015

Año	0 puntos	1 punto	2 puntos	3 puntos	TOTAL
2014	20	25	31	24	100
2015	14	46	36	42	138
2016	26	51	57	41	175
TOTALES	60	122	124	107	413

SICAD enero 2017

Gráfico 4. UCR-VD-CEA. Distribución interanual de puntajes asignados por la Comisión de Régimen Académico por labor docente en Investigación. Periodo 2014-2015



1- En cuanto a la labor docente en investigación, todos aquellos docentes que obtuvieron puntajes en este ámbito, poseen calificaciones de 8, 9 o 10, y dependiendo de la misma se les asigna puntajes que van de 1 a 3 puntos en Régimen Académico.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

La investigación docente pasa por dos filtros: una comisión de pares de la unidad académica, y los filtros de la Vicerrectoría de Investigación.

No toda la población docente logra desarrollar investigación y son pocos los que alcanzan puntajes iguales o mayores a dos puntos.

2- En cuanto a la labor docente en Acción Social, el principio de reconocimiento es el mismo al anotado en el punto anterior. En este caso, es importante destacar, que un profesor universitario realiza las tres funciones sustantivas durante el ejercicio de la docencia, a partir de las cifras mostradas anteriormente. Se puede observar que el mecanismo de evaluación es altamente riguroso pues debe tener como mínimo una calificación de ocho, por parte de la Vicerrectoría de Acción Social, para hacerse merecedor al menos a un punto.

En general, el Régimen Académico y Servicio Docente consiste en un **mecanismo riguroso y sustentado en normativa y procedimientos de conocimiento público**, que **incentiva el desarrollo de la comunidad académica docente**, mediante el reconocimiento sustentado en una valoración interdisciplinaria de su labor y producción, contribuyendo así al fortalecimiento de la integración entre la docencia, la investigación y la acción social. La evaluación que realiza la Comisión de Régimen Académico es basada en criterios explícitos y operacionales que aportan a la triangulación interdisciplinaria y a valorar esta condición en una eventual asignación de puntaje.

III. LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

El artículo 84 de la Constitución Política establece que, "**la Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios ...**". -lo resaltado no es del original.

Al respecto la Sala Constitucional de forma expresa ha establecido que, "la autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superior", agregando que, "en la actividad académica la autonomía universitaria adquiere particular relevancia, debido a que la academia no puede ser ejercida por otros entes y órganos de la Administración Pública ya que de lo contrario se estaría violentando el artículo 84 constitucional" (resolución No. 1313-93, además señalado por el Tribunal Procesal Contencioso



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

15



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Administrativo y Civil de Hacienda en expediente No. 12-005482-1027-CA, sentencia de las a las diez horas cinco minutos del trece de julio de dos mil dieciséis).

De lo así indicado se desprende que el grado de autonomía otorgado por el constituyente a esta Universidad es calificado, amplio y superior. La autonomía política es plena y por ello, tiene capacitada de autoregulación. Se trata de un poder reglamentario autónomo que conlleva la facultad de autoestructurarse, regular el servicio que presta y decidir libremente su personal, entre otras cosas (así indicado por la Procuraduría General de la República en dictamen C-157-2016 del 18 de Julio de 2016).

Nótese que dicha autonomía está íntimamente ligada a su **función sustantiva**, a saber, el **desarrollo de la actividad académica** que le compete realizar a nivel universitario.

Dentro de ese mismo orden de ideas, el artículo 1º del **Estatuto Orgánico de esta Universidad** señala que, esta es “una institución de educación superior y cultura, autónoma constitucionalmente y democrática, constituida por una comunidad de profesores y profesoras, estudiantes, funcionarias y funcionarios administrativos, dedicada a la enseñanza, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la difusión del conocimiento”.

La Procuraduría General de la Republica también ha reconocido que, el grado de autonomía otorgado a este centro de enseñanza superior, constituye una garantía para el cumplimiento de sus funciones:

*La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. **Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos.** Cabe afirmar que la autonomía no es sino una garantía constitucional en función de las finalidades de la Universidad. La Universidad es una entidad formadora y transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia, susceptible de crear e intensificar el conocimiento. **Y es en razón de estos fines que la Constitución ha considerado indispensable dotar a la Universidad de la garantía de autonomía**, que le posibilita dictar las políticas dirigidas a la persecución de esas finalidades, dotarse de la organización que permita concretizarlas*



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

y autoadministrarse (PGR. Dictamen C-269-2003 de 12 de septiembre de 2003).

De lo anterior se evidencia que, la autonomía universitaria le confiere a la UCR la facultad de organización y de gobierno, siendo plenamente autónoma para regular los distintos aspectos que convergen en la actividad académica que le compete, como una institución de cultura superior. Por ende, jurídicamente puede definir la regulación que mejor satisfaga el fin público que en corresponde proteger, a saber, la educación superior. Es claro que para lograr dicho cometido, de forma objetiva se han desarrollado **distintos mecanismos** que permiten el ingreso de **personal docente idóneo** y que impulsen motivar a este en la búsqueda de la **máxima calidad académica**.

En razón de ello, esta Universidad está facultada para regular aquellos aspectos que objetivamente se consideren necesarios para el logro de las acciones sustantivas que le competen, incluyendo los de orden salarial para el personal docente, lo cual será expuesto en los siguientes apartados.

IV. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA

4.1. Distinción entre méritos y privilegios

Los accionantes acuden, en diversas partes de su escrito de interposición, al término "**privilegios**", para designar al sistema o régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica. Esto no es sino una **estrategia sinuosa** para desacreditar, el régimen impugnado. Sin duda, el halo o la carga emotiva que entraña el término "privilegios", cuando se le atribuyen a un funcionario público, ubican al juez constitucional y al lector en una perspectiva que insinúa la ilegalidad y la falta de probidad.

Pero lo cierto es que **se debe reconceptualizar** dicha denominación, ya que como se desarrollará a lo largo del escrito de contestación, el régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica es **una de las formas por las cuales esta institución instrumentaliza sus fines de educación superior, como la docencia e investigación**. Sistema que se encuentra configurado en apego a los principios constitucionales de **legalidad, eficiencia administrativa, idoneidad comprobada, proporcionalidad y razonabilidad constitucional**.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Es importante destacar que un **privilegio es una concesión, generalmente, de un ente con autoridad, como lo es una Administración Pública, a una persona o grupo de éstas, por un simple ánimo de liberalidad, por discreción y arbitrio propio.** Dichos privilegios no se fundan en ***razones objetivas***, sino parece que generalmente provocan una desigualdad frente a las personas en la misma situación que no cuentan con el mencionado privilegio. **Los privilegios**, lejos de fomentar la buena marcha de la administración y el correcto y eficiente desempeño de los servicios públicos, instituye esferas o focos de confort, de conformismo, de injusticia y de ineficiencia.

Tal como se mencionó, **el sistema o régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica es un sistema basado en los méritos**, los cuales se exigen con generalidad y abstracción de cualquier caso concreto, los criterios que determinan los méritos se encuentra previstos en la normativa universitaria, como las Regulaciones del Régimen Salarial Académico y el Reglamento de Régimen Académico Docente.

La calificación de las categorías académicas corresponde a un órgano técnico, denominado Comisión de Régimen Académico, el cual es permanente y no *ad hoc*. Cada categoría requiere que el docente, que pretenda voluntariamente acceder, o estar dentro proceso de ascenso en el régimen, haga un esfuerzo adicional a las tareas que en virtud de su puesto le corresponden realizar, el cual es indispensable para poder ser calificado conforme lo exige la normativa, y con ello obtener una recalificación de su categoría y la concesión de los incentivos que la misma contiene.

Es claro así que, el ingreso y posteriores ascensos dentro del régimen académico no puede ser considerado, como erróneamente lo hacen los accionantes, como un privilegio, toda vez que los **méritos académicos son concedidos de manera objetiva**, después de ***todo un proceso*** mediante el cual se verifica por parte de una ***instancia técnica especializada en la materia, el cumplimiento de los requisitos*** dispuestos para tales efectos.

En este punto es necesario recordar que, la Sala Constitucional ha hecho esta **diferenciación, entre un régimen de privilegios y un sistema de méritos.** Así, mediante la sentencia No. 1227 del 29 de enero del 2014, al conocer y resolver sobre una acción de inconstitucionalidad contra la convención colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo, indicó:

El hecho de establecer en la Convención Colectiva de Trabajo un sistema de calificación periódico para evaluar el desempeño,



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

*sobre otro establecido legalmente, tiene como fin el establecimiento de un sistema compensatorio, a la medida, dentro de la empresa, para elevar los estándares de la prestación laboral, otorgar una mejora retributiva con base en ese desempeño del empleado a favor de la prestación de un servicio. La cuestión a dilucidar es si es razonable otra evaluación que beneficie al trabajador con un premio dentro de la empresa pública, porque **como lo ha indicado esta Sala con anterioridad, “un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare”**. Los sistemas de bonos o premios son inconstitucionales si carecen de una motivación clara de utilidad para el régimen de empleo público o si son de carácter gratuito, pero, como se indicó arriba, en el caso, se reputan a favor del trabajador por su esfuerzo personal. No es un reconocimiento gratuito para el funcionario costeados por la institución o los administrados, sino que se fundamenta sobre los resultados anuales de la labor desarrollada; no implica necesariamente que se violente la Constitución Política, sino, por el contrario, el sistema de esta naturaleza encuentra su raigambre en la idoneidad del funcionario, doctrina que informa al artículo 192 de la Constitución Política. Busca el mejor desempeño, o la mayor idoneidad del funcionario para el puesto. (El resaltado y subrayado son suplidos).*

Nótese que lo así indicado nos permite comprender con total claridad que, no es razonable considerar como un privilegio aquel aspecto salarial que sea definido por una entidad pública, cuando tal disposición salarial resulta **objetiva y tenga como motivación la clara utilidad de garantizar el fin público** que según su ámbito de competencias le corresponda, particularmente cuando esta obedece a los resultados que el propio trabajador ha logrado alcanzar producto de su esfuerzo, por ejemplo, intelectual, con la particularidad de que dicho esfuerzo intelectual genera un valor agregado en la propia función que el funcionario realiza en la institución que lo ha contratado y por ende al interés público que le corresponde proteger.

4.2. Sobre la idoneidad comprobada como requisito para acceder a nombramientos en la función pública

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Constitución Política, en el ámbito de la Administración Pública, todo funcionario debe ser nombrado previa



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

comprobación de la idoneidad al puesto, independientemente de su condición de interino o en propiedad, ni del tipo de funciones que le corresponda realizar.

Al respecto, la Sala Constitucional ha considerado:

En lo atinente al nombramiento de funcionarios públicos, esta Sala ha resuelto que los artículos 192 y 193 de la Constitución Política garantizan el libre acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y a partir del sistema de méritos que el propio constituyente denominó de idoneidad comprobada. En consonancia con lo anterior, los concursos públicos destinados a conformar los registros de elegibles que han de servir como base para efectuar dichos nombramientos, les permiten a las personas interesadas en un puesto del servicio público concursar por un nombramiento y enfrentarse con los demás aspirantes, por un lado en un plano de igualdad, y, por el otro, en el marco de una evaluación objetiva de sus antecedentes y condiciones personales. De este modo, objetivo y eficiente, se logra establecer si los oferentes cumplen los requisitos y características necesarios para desempeñarse óptimamente en determinada plaza, es decir, si reúnen los méritos que la función demanda. Tal procedimiento le confiere al trabajador la posibilidad de concursar y acceder en condiciones de igualdad a los puestos públicos, lo que salvaguarda la libertad de trabajo y la requerida eficiencia en la prestación de los servicios públicos. De lo expuesto anteriormente, se desprende que las personas deben tener libre acceso a los concursos realizados por la Administración Pública en condiciones de igualdad, a partir de la idoneidad comprobada artículos 192 y 193 de la Constitución Política...” (Sentencia N° 2012-01502).

Para el caso del personal docente que es contratado en la Universidad de Costa Rica, dicho requisito está claramente dispuesto en la normativa Institucional, tal y como se desprende de lo regulado en el **Reglamento del régimen académico y servicio docente** (aprobado en sesión 2869-17, 16/02/1982. Publicado en Gaceta Oficial 76-82, 22/04/1982). Ejemplo de ello lo constituye el artículo 32A, inciso c), último párrafo, al señalar:

*Apertura del concurso (...) c) Requisitos para concursar (...) En el caso de que un concurso requiera de especialidades en una disciplina, el oferente deberá presentar los **atestados que***



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

demuestren su idoneidad en el campo respectivo. -Lo resaltado es nuestro.

Además, el numeral o 33A de dicho cuerpo normativo, que se refiere a la apertura del concurso que debe efectuarse para adquirir jornada en propiedad en régimen académico, en su inciso c), apartado ii), señala:

*Una vez realizada la preselección según los criterios señalados, la Comisión Calificadora está facultada para utilizar entrevistas, pruebas u otros medios para **comprobar la idoneidad académica** y la conveniencia institucional de los candidatos, por los que podrá otorgar hasta un máximo de 5 puntos adicionales a los oferentes ya preseleccionados.* -Lo resaltado no es del original-

De lo así regulado es claro que, tratándose del personal que labora en la UCR y particularmente del personal docente, la idoneidad al puesto exige además **idoneidad académica**, la cual debe ser acreditada no solo con la simple presentación de requisitos mínimos, sino que además se une a la debida excelente académica que a dicho profesional se le motiva a tener, aspecto que se desarrolla en el apartado siguiente.

4.3. La excelencia académica como uno de los principios orientadores del quehacer de la Universidad de Costa Rica y la necesaria remuneración por méritos académicos.

El artículo 4, en su inciso b), del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, establece la **excelencia académica como uno de los principios orientadores de este centro de enseñanza superior**, y por lo cual, es obligación legal de esta Universidad velar por la misma. Adicionalmente en su artículo 5 se establece que, para el cumplimiento de los fines y los principios como el citado, son propósitos de este centro de enseñanza superior, entre otros, el impulsar y desarrollar, con pertinencia y alto nivel, la docencia, la investigación y la acción social, todos estos ámbitos de la labor académica del profesor, conforme lo señalado en el artículo 45 del Reglamento de régimen académico y servicio docente.

En razón de ello, esta Universidad además de cumplir con el imperativo legal de contratar personal docente que sea idóneo al puesto, debe **impulsar que dichos profesionales sean altamente calificados, a fin de garantizar la excelencia**



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

académica, entendida esta última como el nivel máximo de calidad académica; y que caracteriza a la UCR.

En ese orden de ideas el artículo 10 bis del Reglamento de régimen académico y servicio docente, establece que esta Universidad, "mediante la Vicerrectoría de Docencia, en coordinación con las unidades académicas, propiciará las actividades necesarias para fortalecer el desarrollo académico del personal docente de la Institución", precisamente con el objetivo de lograr el cumplimiento del principio indicado.

Para tales efectos, se han establecido una serie de categorías a las que pueden optar los profesores universitarios, según los **méritos académicos y su experiencia universitaria**. Aquí es necesario aclarar que no se trata de una asignación que se realice de manera automática por el solo hecho de ser el funcionario docente, sino que se trata de la **posibilidad que tiene éste** de someterse voluntariamente a una evaluación de sus méritos.

Dicha evaluación establece todo un procedimiento estrictamente definido que considera la condición académica, el tiempo de servicio en la docencia universitaria, la evaluación obtenida en docencia, la investigación y acción social, la experiencia universitaria, las publicaciones, las obras artísticas, didácticas o profesionales calificadas, junto con el conocimiento de idiomas, tal y como lo establece los numerales 41 y 42 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente.

Es decir, no se trata de un simple reconocimiento por el paso del tiempo, o méritos que se logra con la simple presentación de determinados documentos y que por ello se le daba asignar una determinada categoría o pasos académicos a un docente.

Tampoco se trata de una simple operación que implique un pago adicional irrazonable. Se trata de una **estricta evaluación** que realiza una **instancia técnica** en la materia, la cual después de todo un proceso de análisis de los elementos citados, determina si debe o no otorgarse a un profesor una determinada condición académica (**categoría o pasos**), lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual todo acto que realice la administración pública debe estar sujeto a la técnica, la lógica y la conveniencia.

En este punto es importante señalar que, hasta que se obtiene el resultado de la evaluación de tales aspectos, por parte de la instancia técnica correspondiente



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

(Comisión de Régimen Académico), después de cumplir el procedimiento previsto en la normativa institucional para tales efectos, el profesor tiene la posibilidad de ascender en dicho régimen y solo a partir de ello puede este optar por las condiciones salariales que la categoría asignada tiene aparejada y que han sido definidas por el Consejo Universitario mediante el régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica, siendo esta una **regulación que pretende incentivar al personal docente para alcanzar la excelencia académica** en las funciones que debe efectuar, reconociéndose su esfuerzo por alcanzar los **mayores méritos posibles** que fortalezcan las labores que desarrolla en esta Universidad.

Así debe quedar claro que, la definición de que un profesor ingrese o no al sistema de régimen académico y por lo cual recibiría determinada remuneración salarial (incluida en los artículos 3 y 5 de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica, cuestionada en la acción de inconstitucionalidad) **no es ni arbitrario ni antojadizo**, mucho menos desproporcionado como pretenden hacerlo ver los accionantes. Es un **reconocimiento que se efectúa objetivamente y después del análisis técnico descrito**, lo cual está ajustado a Derecho y acorde con el derecho de la Constitución.

Ahora bien, el logro de dicho objetivo ha traído consigo resultados muy positivos, no solo para este centro de enseñanza y las distintas actividades académicas que la Universidad realiza en los ámbitos de docencia, investigación y acción social; sino también para país y para nuestra sociedad.

La **excelencia académica de la Universidad de Costa Rica** se traduce en la contratación de personal docente dispuesto a esforzarse para lograr el mejor **desarrollo profesional posible**, en la formación de profesionales altamente calificados para insertarse en el mercado laboral en la acreditación de una importante cantidad de carreras, en el reconocimiento que se ha efectuado de la labor desplegada y que ubica a la UCR en importantes puestos dentro de distintos rankings que miden el desempeño de las universidades a nivel internacional y en el desarrollo de las actividades sustantivas mediante las cuales se procura la satisfacción del fin público, y en la suscripción de más de 250 convenios firmados con universidades de renombre y prestigio internacional.

Algunos ejemplos que permiten comprender y dimensionar cómo se traduce en la realidad la excelencia académica en esta Universidad, son:



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

- a) **Importantes puestos alcanzados en distintos rankings que miden el desempeño de las universidades.** En el **anexo No. 1** se ha documentado una serie de publicaciones efectuadas en distintos medios de comunicación colectiva, entre los años 2015-2016, en las que se destacan las altas posiciones alcanzadas por la UCR entre distintos grupos de universidades. Se trata de puestos en rankings que miden distintos rubros como cantidad de profesores con doctorado, cantidad de citaciones en publicaciones, reputación académica, impacto de la investigación, reputación entre los empleadores, relación facultad/estudiante, profesores con publicaciones, impacto en la web, entre otros.

Dentro de dicho escenario la UCR “se mantiene como la universidad mejor valorada por los costarricenses, según resultados de la más reciente Encuesta de Opinión del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP)”. Se ubica como la No. 1 de Centroamérica. Pasó de ocupar el puesto No. 59 en el año 2011 al puesto No. 18 en el 2016, entre 300 universidades de Latinoamérica, según el último ranking publicado por QS Quacquaerelli Symonds Limited.

La UCR goza de una “alta reputación a nivel internacional con un puntaje de 96,30” y como consecuencia de ello aparece en el top 500 de las mejores universidades del mundo (en febrero de 2015 ocupó el puesto 486 entre 21.000 universidades de todo el planeta, avanzando 94 posiciones en comparación con el año 2014, según el ranking Webometrics). Ello permite evidenciar que la **excelencia académica en esta Universidad no solo es un principio orientador de nuestro quehacer, sino una realidad altamente reconocida**, al ser una de las universidades más prestigiosas del mundo (ver anexo 1).

- b) **Desarrollo de todo un proceso de consolidación de la excelencia académica de esta Universidad, evidenciado con el recibimiento del certificado oficial de acreditación por parte del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), en carreras que aquí se imparten.**

Después de complejos procesos de revisión de los planes de estudios, la capacidad instalada, los recursos disponibles, el **perfil profesional de los docentes**, entre otros aspectos, la Universidad de Costa Rica ha logrado alcanzar la acreditación que otorga el SINAES, en carreras como Ingeniería Civil, Industrial, Eléctrica, Mecánica y Química, Nutrición, Odontología, Administración de Negocios, Estadística, Farmacia y muchas otras carreras.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

En medios de comunicación masiva se dio a conocer que, al 14 de enero de 2017, la UCR tenía la mayor cantidad de carreras acreditadas (34). Algunos de los esfuerzos que en la actualidad se están realizando por mejorar la excelencia académica incluyen otros procesos de acreditación ante dicha instancia técnica. (**Ver anexo 2**).

Esto evidencia la rigurosidad con que nuestros profesores desarrollan sus actividades en docencia, en investigación y en acción social, y el grado de desarrollo alcanzado en los planes de estudio. De esa forma se garantiza que los conocimientos y destrezas que adquieren nuestros estudiantes durante su formación en la UCR, son de alta calidad para responder a las necesidades de país.

c) Calidad de los estudiantes de la UCR sobresale en el ámbito internacional.

El 26 de enero de 2017 se dio a conocer que, estudiantes de ginecoobstetricia sobresalían en prueba médica internacional, siendo la especialidad de ginecología y obstetricia de esta Universidad, la primera en Latinoamérica en ser acreditada por el Colegio Americano de Obstetricia y Ginecología (ACOG), por un período de cuatro años. De los 128 postulantes de cinco países de Centroamérica, solo Costa Rica con 19 alumnos de la UCR, logró superar la nota de corte y alcanzar la aprobación completa de sus postulantes, siendo ello resultado del esfuerzo de nuestro personal docente por alcanzar en todo momento la máxima calidad en la formación que aquí se imparte (**Ver anexo 3**).

d) Evaluaciones realizadas por la Comisión de Régimen Académico, con el propósito de ascender en el Sistema de Régimen Académico.

A solicitud de la Vicerrectoría de Docencia, el Centro de Evaluación Académica, mediante oficio CEA-71-2017 del 27 de enero de 2017, remitió un estudio especial generado a partir de datos estadísticos generados del Sistema de Colaboración Académico Docente (SICAD) y proporcionados por la Unidad Técnica Sistemas de dicho Centro. En este se detalla el marco institucional del régimen académico y de servicio docente de la UCR y además de la distribución de asignaciones de puntaje para ascenso en dicho régimen en el período 2014-2016, por concepto de publicaciones, obras profesionales, artísticas, didácticas e investigación. Se evidencia de esta información presentada en el anexo 4, los niveles altos de rigurosidad exigido por la



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Comisión de Régimen Académico, para valorar las obras y publicaciones presentadas para la obtención de puntos y pasos académicos.

En el mismo informe se destaca que, “el régimen de méritos no sólo valora la producción científica por medio de publicaciones y obras profesionales, didácticas y artísticas”, sino que “también toma en cuenta los aportes del docente en otras funciones sustantivas de la Universidad, como lo son la acción social y la investigación”. Nótese que se trata de afirmaciones efectuadas por una instancia técnica, competente en la materia y que fundamentan la definición que se hace para el reconocimiento salarial que por tales efectos (ingreso a régimen académico) corresponde (**Ver anexo 4**).

Adicionalmente, en el informe se indica que “la investigación docente pasa por dos filtros: una comisión de pares de las unidades académicas, y los filtros de la Vicerrectoría de Investigación”, siendo que, “no toda la población docente logra desarrollar investigación y son pocos los que alcanza puntajes iguales o mayores a dos puntos”. En el mismo se finaliza explicando que, “la evaluación que realiza la Comisión de Régimen Académico es basada en criterios explícitos y operacionales que aportan a la triangulación interdisciplinaria y a valorar esta condición en una eventual asignación de puntaje”. (Ver anexo 4).

Todo ello permite comprender que la asignación de una determinada categoría en el sistema de régimen académico, así como de puntos para tales efectos, es resultado de **un estricto procedimiento de evaluación** al que se debe someter todo trabajador docente que desee el reconocimiento de sus méritos académicos, siendo ello parte de la excelencia académica exigida en la UCR.

Lo antes expuesto permite afirmar que, los mecanismos y procedimientos regulados en esta Universidad para el ingreso del docente al sistema de régimen académico, por el cual **se reconoce salarialmente los méritos** que este obtenga **producto de su propio esfuerzo**; es un **proceso de mejora continua**, que evoluciona constantemente como resultado de necesidades identificadas y del propio esfuerzo que realiza el personal académico por desarrollarse profesionalmente y **cuyos beneficiados son nuestros estudiantes**, la Universidad como tal y la **sociedad costarricense en general**.

En razón de ello, se creó el sistema de méritos académicos explicado, que con bases de asignación objetivas, procura mantener dentro de la UCR a profesionales con reconocida excelencia académica, a los cuales resulta necesario darles el **debido reconocimiento salarial**, por lo méritos alcanzados,



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

se reitera después de someterse voluntariamente a un riguroso proceso de evaluación.

e) Convenios de Cooperación suscritos por la UCR con distintas universidades a nivel internacional:

La Universidad de Costa Rica, conforme los artículos 22-28 de las “Normas Generales para la Firma y Divulgación de Convenios y Acuerdos con otras Instituciones”, está facultada para suscribir con otras instituciones de educación superior extranjeras convenios de cooperación académica, generales o específicos, lo que tiene como fin “el fortalecimiento académico de la Institución”. En ese contexto, se registran en la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Económica (OAICE) más de 250 convenios con instituciones extranjeras, todos ellos en el ámbito académico pero con diversidad de contenidos temáticos, en aproximadamente 40 Estados ubicados en los continentes de América (del Norte, Central y Sur), el Caribe, Europa, Oceanía y Asia. A manera de ejemplo, pueden citarse los siguientes convenios (en anexo 5 se puede ver algunos ejemplos al respecto:

Convenio específico con la Universidad Leibiz Center for Tropical Marine Ecology (ZMT) (Alemania).
Convenio específico con la Universidad de Passau (Alemania).
Convenio general con la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
Convenio general con la Universidad de Tecnología de Sidney (Australia).
Convenio específico con la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).
Convenio general con la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).
Convenio general con la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá).
Convenio específico con la Universidad Pontificia Católica de Chile (Chile).
Convenio específico con la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
Convenio general con Universidad de La Habana (Cuba).
Convenio general con la Universidad Complutense de Madrid (España).
Convenio específico con la Universidad de Tulane (EEUU).
Convenio específico con la Universidad de Helsinki (Finlandia).
Convenio general con la Universidad Sorbona Nueva-París 3 (Francia).
Convenio general con la Universidad de San Carlos de Guatemala (Guatemala).
Convenio general con la Universidad de Pisa (Italia).
Convenio general con Doshisha University de Kioto (Japón).
Convenio general con la Universidad Autónoma de México (México).
Convenio general con la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (Nicaragua).
Convenio específico con la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Convenio específico con la Universidad de Bristol (Reino Unido).
Convenio general con la Universidad Nacional de Pusán (Corea del Sur).
Convenio específico con la Central de Instituto Confucio (HANBAN) (China).
Convenio específico con la Universidad Católica del Uruguay (Uruguay).
Convenio general con la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela).

V. SOBRE LOS DISTINTOS ASPECTOS QUE SE CUESTIONAN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el escrito de interposición los accionantes solicitan que se declaren inconstitucionales los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del acuerdo del Consejo Universitario, aprobado en la sesión No. 3748041 del 26 de junio de 1991, sobre las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica, los cuales norman distintos aspectos salariales en materias de categoría por régimen académico, pasos por méritos académicos, sueldo de dirección superior, salario de dirección académica docente, anualidades y escalafón.

A pesar de que se trata de temas distintos, los argumentos planteados son prácticamente iguales en relación con las normas citadas, considerando los interesados que su contenido violeta los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario, lo que según los interesados, afectará la estabilidad financiera y económica de esta Universidad.

Para facilitar la comprensión de los distintos cuestionamientos que plantean los accionantes, de seguido se procede a exponer las razones de hecho y de derecho que permiten comprender que tales cuestionamientos además de ser infundados y falaces, pretenden generar confusión sobre distintas actuaciones que en su oportunidad ha adoptado de manera objetiva y razonable la Universidad de Costa Rica para establecer un régimen salarial académico.

5.1. Aplicación de los principios de razonabilidad e igualdad de la regulación salarial por méritos y pasos académicos

El principio de razonabilidad ha sido desarrollado por la Sala Constitucional, delimitándolo de la siguiente forma:

Los elementos del principio de razonabilidad son: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. La idoneidad, por su parte, indica que el tipo de restricción a ser adoptado es apta para alcanzar el objetivo pretendido; es decir que no



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

haya otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La proporcionalidad por su parte remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación del derecho no sea marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener. Es decir, el límite impuesto no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido. (Sentencia No. 2005-07180 del 8 de junio de 2005. En el mismo sentido ver las sentencias 03933-98 y 08858-98.)

Es decir, que una decisión que adopte la Universidad, podrá ser considerada razonable si se acreditan los citados elementos en la medida dispuesta, a saber, su legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Dentro de dicho contexto de seguido se exponen las razones que permiten comprender que el régimen salarial docente establecido por el Consejo Universitario en su oportunidad es razonable y está ajustado a Derecho, procurándose en todo momento satisfacer el interés público y garantizar la educación superior.

Los artículos 3 y 5 de las Regulaciones del Régimen Salarial de la Universidad de Costa Rica, regulan el salario del personal docente que se encuentre en régimen académico, según su categoría (profesor bachiller o sin título, profesor interino licenciado, profesor postulante, profesor instructor, profesor adjunto, profesor asociado y catedrático) y según los pasos que este adquiera por méritos académicos (acumulados en su categoría, los cuales son otorgados por la Comisión de Régimen Académico previo estudio de actualización de su expediente académico y el cumplimiento de los requisitos dispuestos en dicha materia), respectivamente.

En relación con dichas normas cabe aclarar que, conforme lo dispuesto en el artículo 1º del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, “el Régimen Académico de la Universidad de Costa Rica es el sistema que organiza a los profesores universitarios en categorías **con base en sus méritos**”



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

29



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

académicos y en su experiencia universitaria” -lo resaltado es nuestro-; es decir, que se trata de un sistema que permite objetivamente el reconocimiento de los logros alcanzados en ámbitos como la docencia y la investigación, junto con la experiencia que el funcionario haya podido alcanzar en estas.

Con base en lo alegado por los accionantes en el libelo de interposición de la presente acción, se tiene que el argumento central contra el artículo 3 de las “Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica”, es el siguiente:

El artículo 3 de comentario establece un sobresueldo al salario base de los docentes, el cual se retribuye proporcionalmente diferenciada dependiendo de la escala (catedrático, asociado, adjunto, etc.). Tal incentivo se reconoce por el mero hecho de reunir los requisitos y demás atestados propios del puesto, lo cual nos parece desproporcionado e irrazonable, toda vez que la retribución que se le ofrece a los docentes como salario base incorpora, per se, el reconocimiento por su idoneidad para cumplir con determinadas funciones.

Ahora bien, si se lee con detenimiento el argumento anterior se podrá entender con facilidad que los accionantes y la Procuraduría General de la República yerran en su interpretación de la norma, principalmente porque basan su análisis solo el artículo tercero. Prueba de ello es que sobre este tema (**salario base**) solo impugnaron el artículo 3 y no el 2, ya que este último debe ser leído sistemáticamente con el tercero. Esto genera sin duda que la interpretación sea aislada y parcial. En esa línea puede observarse que el artículo 2 de tales Regulaciones señala lo siguiente:

*a.- **El salario del personal académico se fijará en relación con una suma base que establecerá el Consejo Universitario, tomando en consideración los salarios de las distintas profesiones y las posibilidades financieras de la Universidad y del país.***

*b.- **Se procurará que sea un salario altamente competitivo, que permita al académico dedicarse efectivamente a sus tareas.** (Resaltado y subrayado son suplidos)*

Hasta aquí la normativa es clara en señalar que el órgano competente para fijar el **salario base** del personal académico de la Universidad es el Consejo Universitario, lo anterior recurriendo a la técnica normativa de delegación de



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

competencias. Esta sutileza es necesaria para entender la intención del artículo 3 de las Regulaciones que cuestionan los accionantes, puesto que es el propio artículo tercero el que fija los parámetros para definir los salarios base del personal académico de la UCR, según las categorías de profesores establecidas estatutariamente (artículo 176 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica).

Al día de presentación del presente informe el salario base para todas las categorías es de **¢664,176.00** (seiscientos sesenta y cuatro mil ciento setenta y seis colones sin céntimos). Si a ese salario base agregamos el porcentaje establecido en el artículo 3, encontramos que las cifras son idénticas a las que obtuvo la Procuraduría General de la República en su informe y dónde consideró (**de forma equivocada**) que esa era la base de cada una de las categorías, cuando lo correcto era tomar la base original y aportar el porcentaje indicado en el artículo 3, y no realizar el ejercicio erróneo que hizo el señor Procurador informante.

El salario base de un profesor en régimen académico se entiende y define de la siguiente forma:

1. **Fuente originaria de cálculo:** Salario Base del Régimen Académico (más %) de la categoría asignada según puntaje asignado.

Ejemplo según la escala salarial vigente y pagada al **30-01-2017**: (Fuente Oficina de Recursos Humanos)

Salario base de régimen académico	+%	Puestos de régimen académico	
		Categoría	Monto
	15	Interino Licenciado	¢ 763.802,00
	30	Instructor	¢ 863.429,00
¢ 664,176.00	40	Profesor Adjunto	¢ 929.846,00



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

	55	Profesor Asociado	¢1.029.473,00
	80	Catedrático	¢1.195.517,00

La categoría académica de un docente de Instructor, Profesor Adjunto, Profesor Asociado o Catedrático resulta del estudio que realiza la Comisión de Régimen Académico, donde se determina el puntaje obtenido para cada uno de los componentes del Sistema del Régimen Académico, establecido en el Reglamento del mismo; del cual derivan los aspectos de cálculo, procedimiento y fórmula que constituyen las Regulaciones del Régimen Salarial Docente.

2. Salario Base de la categoría asignada.

A partir de la categoría académica que define la Comisión de Régimen Académico, se genera el salario base único que corresponde pagar al docente. El salario base docente se utiliza para calcular y pagar aparte otros conceptos como la anualidad y la dedicación exclusiva.

Así, mientras que las normas universitarias (Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente y Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica) establecen el concepto de salario base, por medio de categorías y criterios, corresponde, en esa línea, al Consejo Universitario fijar dicho salario. En otras palabras, la norma no responde si el salario base son 200.000 colones o 600.000 colones, por ejemplo, sino los criterios para fijarlo, según lo que, sobre el particular disponga el Consejo Universitario.

A esta explicación debe añadirse lo dispuesto en las primeras líneas del artículo 3, impugnado, que señalan: *“el salario para el personal académico se establece de acuerdo con la siguiente escala de remuneración (...)”*. Confirma, en efecto, la interpretación correcta expuesta en líneas anteriores, que no puede desvincularse del contenido del artículo 2. Hecha esta aclaración, corresponde evidenciar el punto más grave de la interpretación de los accionantes, ya que éstos afirman que



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

“El artículo 3 de comentario **establece un sobresueldo** al salario base de los docentes (...)”.

Como se ha visto, no existe posibilidad alguna de derivar, de la literalidad de los artículos 2 y 3, el establecimiento de incentivo adicional y accesorio al salario, o como lo denominan lo accionantes un “sobresueldo”.

Asimismo, el argumento de los accionantes adolece de precisión, puesto que afirmar, como lo hacen, que el artículo 3 crea un sobresueldo según la categoría en régimen, deja de lado la determinación de cuál sería, al final, el salario base de los funcionarios.

Esto como consecuencia lógica, ya que no puede pretenderse otorgar un sobresueldo (que es accesorio) sin tener una **base principal** sobre el cual se calcula (**salario base**). Esta falencia salta a la luz, ya que los accionantes entienden por sobresueldo lo que constituye, en rigor, el salario base, por lo que si pretendieran, por su cuenta, argumentar sobre el salario base no podrían hacerlo sin negar, de previo, que calificaron erróneamente lo establecido en el artículo 3 de las Regulaciones del Régimen Salarial Académicos de la UCR.

La técnica utilizada en el artículo 3 entiende que el concepto de “salario base” es referencial, y con base en él se estiman los salarios bases del personal académico. Similar a lo que ocurre a nivel de determinación de la cuantía de algunos delitos, conforme al Código Penal, siendo que la Ley No. 7337 de 1993 crea el concepto de salario base. Opera entonces un sistema por medio del cual se fija una referencia y sobre esta se crean los salarios base según otros criterios. Esto se encuentra recogido en la tabla inserta en el artículo 3, que a manera de ejemplo según profesor instructor, señala como referencia al salario base (**¢664,176.00**), y establece un criterio porcentual (0,30%) que lo aumenta según sea la categoría en régimen académico, por lo que el total del salario base para dicha categoría sería $X + (X \times 0,3) = \text{salario base según categoría académica instructor}$.

En sentido técnico la tabla incorporada en el artículo 3 establece el “salario base”, sobre el cual se podrán calcular, *per relationem*, los sobresueldos o incentivos. Así, para despejar toda estela de duda, puede entenderse que lo establecido en el artículo 3 corresponde, en rigor, a un “salario base por categoría”, lo que confirma (por referencia normativa interna) el artículo 5, inciso d), de las, en el tanto afirman:

d.- Cada paso [en el caso del incentivo al salario por pasos según



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

*mérito académico] tendrá un valor del **salario base de su categoría**, extensivo a todas las categorías del Régimen Académico. (Resaltado es suplido)*

Considérese entonces que cada incentivo, por lógica, se calcula sobre un salario base, pero éste será diferente según la categoría, lo que lejos de ser inconstitucional es, más bien, la normalidad de los casos. Lo que fácilmente se puede constatar revisando otros **esquemas salariales, como el del Poder Judicial, Servicio Civil, etc.**

Una vez analizada la naturaleza y régimen jurídico que opera sobre el sistema de salarios base por categoría académica, es importante referirse a los otros argumentos de los accionantes, sobre la argüida violación del principio de razonabilidad, el principio de igualdad ante la ley y el principio de equilibrio presupuestario, además del Derecho a la Educación de la población estudiantil de la Universidad de Costa Rica.

Los accionantes sostienen que dicho “sobresueldo”, que como se vio no es tal sino el salario base según categoría en régimen académico, es desproporcionado e irrazonable, debido a que *“tal incentivo se reconoce por el mero hecho de reunir los requisitos y demás atestados propios del puesto”* de modo que *“la retribución que se le ofrece a los docentes como salario base incorpora, per se, el reconocimiento por su idoneidad para cumplir con determinadas funciones”*. Esta afirmación es, **quizás, una de las más infundadas que se pueden leer** en el escrito de interposición y revela **la ligereza argumentativa de los accionantes**.

Se reitera que los accionantes afirman *“tal incentivo se reconoce por el mero hecho de reunir los requisitos y demás atestados propios del puesto”*, en rigor tal afirmación es cierta, porque, como se vio *supra*, no se trata de un incentivo sino del salario base. Entonces no puede extraerse de una premisa cierta una conclusión falsa, de modo tal que para todo salario base existe una serie de requisitos para el puesto asignado, lógicamente, si un profesional cumple con los requisitos de dicho puesto, así será el salario base que se le asigne. Es por ello que la anterior afirmación, que se cita textualmente, deja en evidencia la confusión de los accionantes, de llamar incentivo o sobresueldo a lo que en técnica jurídico-normativa es un salario base.

De ahí que, la segunda parte del argumento antes citado no sea congruente para los accionantes, ya que como será lógico, no puede atribuírsele una conclusión falsa a una premisa correcta. Así, *“la retribución que se le ofrece a los docentes como salario base incorpora, per se, el reconocimiento por su idoneidad para*



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

34



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

cumplir con determinadas funciones”, lo cual se ha confirmado acá, porque precisamente para cada categoría en régimen habrá, conforme ésta ascienda, mayores requisitos y exigencias, y por lógica su salario base será mayor. Con lo cual se busca remunerar la idoneidad para cada categoría.

Ahora bien, el argumento de irrazonabilidad y desproporcionalidad entraña una **insinuación de desigualdad**, que a continuación se desarrolla. Según los accionantes, los vicios de inconstitucionalidad del artículo 3 corresponden al establecimiento de un “sobresueldo” desproporcionado e irrazonable. Puesto que sobredimensiona, según ello, la idoneidad del personal académico.

Dicha tesis desconoce uno de los pilares de la Universidad de Costa Rica, **precisamente la docencia**, puesto que no puede pretenderse que todos los profesores y profesoras de la Universidad se encuentren a un mismo nivel, de estudios, de conocimientos y de experiencia, ya que según ello habría que eliminar el sistema de categorías del Régimen Académico. O peor aún, debería mantenerse con propósitos meramente académicos pero uniformando las repercusiones salariales de cada categoría.

Ambas alternativas, serían más bien contrarias al principio constitucional de igualdad, puesto que en ambos casos supondría un tratamiento uniforme para situaciones distintas. Diferenciación que se establece de manera abstracta, objetiva y generalizada, basada en criterios técnicos y ciertos. En conclusión, no consideramos que la categorización emanada del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica y recogida en el Régimen Académico (Reglamento del Régimen Académico Docente) sea contraria al Derecho de la Constitución, y menos aún que la inconstitucionalidad resida en haber establecido un salario base diferente para cada categoría, pero proporcional a los esfuerzos, estudios, intensidad, experiencia y tiempo que exija cada una de ellas.

En este sentido la Sala Constitucional expresamente indicó que:

*En igual sentido, ha establecido esta Sala que **no resulta posible la equiparación, indiscriminada, de remuneraciones entre los miembros de los poderes públicos, pues el imponer un tratamiento igual a situaciones o funcionarios que se encuentran objetivamente en circunstancias de desigualdad, quebrantaría, en general, el principio de igualdad y específicamente en materia de salarios y condiciones de trabajo, el 57 de la Constitución, habida cuenta de no ser los mismos requisitos, limitaciones, prohibiciones o condiciones de ejercicio del cargo de los funcionarios o empleados del***



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

ejecutivo con los de los miembros de los demás poderes u órganos constitucionales. En efecto, el principio de igualdad ante la ley no es de carácter absoluto, pues no concede un derecho a ser equiparado a cualquier individuo, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, o sea que no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales. Todo lo expuesto, hace que el recurso devenga en improcedente y que así deba declararse (Sentencia No. 1472 del 21 de marzo de 1993. Resaltado es suplido).

De lo así expuesto es claro que, no se violenta el principio de igualdad cuando la determinación de una remuneración obedezca a las particulares circunstancias que originaron su adopción, ya sea por méritos académicos reconocidos o responsabilidad de dirección de distintos puestos, entre otros.

Así, el esquema establecer de salarios diferenciados por categoría académica es acorde con el Derecho de la Constitución, especialmente, acorde con los artículos 33, 57 y 68 de la Constitución Política, que amparan los principios de igualdad salarial. Primero, debe entenderse que es posible establecer diferenciaciones que supongan salarios bases distintos (unos mayores que otros), siempre que el criterio de distinción se base en criterios objetivos y razonables y nunca en criterios antojadizos, subjetivos y arbitrarios.

La Sala Constitucional, en sentencia No. 17437 del 29 de noviembre del 2006, en la que conoce y resuelve sobre una acción de inconstitucionalidad contra la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros, indicó:

*Sobre el particular, debe indicarse que ya esta Sala ha reconocido que la Administración Pública **puede otorgar determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores**, cuando éstos estén amparados en razones objetivas que se traduzcan además en una **mejor prestación del servicio público**.* (Resaltado y subrayado son suplidos).

Este mismo razonamiento fue reiterado en sentencia No. 1227 del 29 de enero del 2014, en la cual conoció y resolvió sobre una acción de inconstitucionalidad contra la convención colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo. En esa línea, no cabe la argumentación de los accionantes al decir que la diferenciación de salarios genera una desigualdad. Tampoco se violenta este principio toda vez



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

que los trabajadores en una misma categoría gozan del mismo salario base, siendo que lo que puede variar, según cada funcionario, serían los sobresueldos según el Reglamento impugnado y la acumulación de méritos, lo cual de por sí se da naturalmente según sea el esfuerzo de cada funcionario. La Sala Constitucional en sentencia No. 4659 del 5 de marzo del 2010, indicó que

*El principio de igualdad salarial, que se desprende de los artículos 33, 57 y 68 de la Constitución Política, debe entenderse como el derecho a recibir igual remuneración por igual tarea realizada o, como lo dispone el propio artículo 57, "El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia". **Es decir, la igualdad salarial se encuentra contemplada bajo la premisa de que a una misma categoría corresponde un mismo salario.** -Lo resaltado es nuestro-*

De lo expuesto es posible afirmar que, el régimen salarial académico definido en su oportunidad por el Consejo Universitario no resulta violatorio del principio de igualdad constitucional ni del principio de igualdad salarial, toda vez que su determinación obedece a la necesidad de establecer distintas categorías, objetivamente definidas, para el personal docente en régimen académico y para aquel que ocupe **puestos de dirección superior**, dadas las particulares funciones y responsabilidades que estos tienen.

Además, en atención al principio de razonabilidad constitucional, se reitera que éste "exige también la idoneidad de la consecuencia jurídica de la norma a la luz de la realidad social que regula y de los valores que la norma escrita pretende satisfacer o proteger, dentro del respecto de los valores constitucionales a los que subordina su conformidad" (Piza Rocafort, Rodolfo. (2008) "Principios Constitucionales y Justicia Constitucional" En: *Principios Constitucionales*. San José: Investigaciones Jurídica S.A., p. 308).

Finalmente debemos reiterar que, como se explicó líneas atrás, no se puede considerar que la regulación del salario del personal docente sea irrazonable, en tanto es necesario para que todo funcionario docente desempeñe sus funciones y la Universidad pueda cumplir con sus fines primordiales. De lo contrario, se tendrían profesores cuya labor intelectual y docente sería minusvalorada o disminuida, en perjuicio de sus derechos laborales y los fines constitucionales de la Universidad. Como resorte de lo anterior, se ofrecería a la comunidad nacional una educación superior empobrecida, debilitada, y todo en perjuicio del Derecho a la Educación de todos los costarricenses.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

5.2 En cuanto al equilibrio presupuestario que se cuestiona

Los accionantes alegan, de forma sostenida en su escrito de interposición, que la normativa salarial académica de la Universidad de Costa Rica vulnera el principio de **equilibrio financiero del presupuesto institucional**. Agregan que la carga financiera que supone solventar los compromisos salariales adoptados por medio de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico es excesivamente onerosa para la salud patrimonial de la Universidad.

Sobre este respecto debe hacerse una primera acotación a nivel procesal. En virtud del principio del *onus probandi* corresponde a los accionantes acreditar, mediante las probanzas que estimen necesarias, las pretensiones que viertan en su escrito de interposición. Lo cierto es que de la lectura del mismo no se desprende ninguna referencia a elementos probatorios que sustenten la violación del principio de equilibrio financiero. Ahora bien, aunque el proceso de cognición de las acciones de inconstitucionalidad es, en rigor, formal y de puro Derecho, ello no releva a los accionantes de acreditar suficientemente sus alegaciones, máxime cuando éstos deban ser respaldados con probanzas técnicas como podrían ser informes de auditoría, estudios actuariales, etc.

El principio de equilibrio financiero del presupuesto supone un análisis a partir de información financiera que permita concluir si de las operaciones pasivas como activas existe un balance, especialmente, evitando que los pasivos sean mayores a los activos. Concretamente, se analiza el nivel y flujo de ingresos de la Institución, con los que se satisfarán los posibles gastos autorizados.

En este sentido la Sala Constitucional, en sentencia No. 5979 del 3 de mayo del 2006, afirmó que *“el Principio de Equilibrio Financiero del Presupuesto implica, que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero no que todo ingreso probable deba ser gastado”*. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha agregado que debe existir una relación matemática *“(...) entre ingreso corriente y gasto corriente (...)”* Sentencia No. 2794 del 2003.

Ahora bien, dicho principio parte del conjunto de normas, principios y procedimientos que regulan el tema de la planificación y ejecución presupuestaria, por lo que tampoco pueden extraerse conclusiones macro con solo una arista del tema, *so pena* de incurrir en una falacia de composición.

Es por ello que la Universidad de Costa Rica, en cumplimiento con las normas que protegen el correcto funcionamiento de la Hacienda Pública, realiza las actuaciones presupuestarias de planificación y ejecución a la luz de las **“Normas**



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

generales y específicas para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto de la Universidad de Costa Rica", aprobadas por el Consejo Universitario en sesión 5318-13 del 9 de diciembre del 2008. (Adjuntas)

Dicha normativa contiene un apartado especial que dedica a la regulación de las normas para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto respecto de la relación de puestos de la Universidad, lo que redundará en el sistema salarial académico. Así, puede observarse la norma **G-3.23** de dicha Normativa que expresamente dispone que los aumentos de sueldo, la creación de plazas, las revaloraciones, clasificaciones, conversiones, así como los traslados que impliquen una variación en el presupuestario aprobado, solo podrán hacerse efectivos luego que la modificación correspondiente haya sido aprobada por el Consejo Universitario.

Puede verse que toda actuación relacionada con la relación de puestos, que incluye el régimen académico-docente, debe ser autorizada por el Consejo Universitario, en tanto implique una variación en el presupuesto. Véase que, *ex ante*, toda actuación relativa al personal docente tuvo que haber sido planificada, incluida en los Planes Operativos y luego incluida en las partidas presupuestarias, finalmente, el presupuesto tiene que ser aprobado por la **Contraloría Universitaria y refrendado por la Contraloría General de la República**.

En adición, el artículo **G-3.24** de la misma normativa indica, en su párrafo segundo y tercero que, la Oficina de Administración Financiera, como responsable del control de la disponibilidad presupuestaria, mantendrá al día el registro de nombramientos por unidad ejecutora. La unidad ejecutora y las Oficinas de Planificación Universitaria, Recursos Humanos y la de Administración Financiera, deben coordinar el seguimiento y control de la relación de puestos.

Lo que refuerza la responsabilidad financiera de la Universidad, ya **que no pueden realizar cambio en el Régimen Académico docente**, que tenga efectos patrimoniales, si no ha sido autorizado a nivel presupuestario. Lo cual satisface las exigencias legales que impone las normas nacionales como las internas, lo mismo que el criterio de esta Sala en tanto se ha referido a lo que implica el concepto de presupuesto, a saber: *"(...) se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue creado"* (Sala Constitucional, en sentencia No. 5979 del 3 de mayo del 2006).



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

La Universidad de Costa Rica, en virtud del principio de autotutela y de legalidad, ha realizado estudios y análisis sobre su propio régimen salarial, constatando con ello las falencias del sistema y, en el acto, proponiendo las soluciones normativas y administrativas necesarias para subsanarlas, a fin de que se procure la salud financiera de la Institución.

Dicho actuar data desde la década de 1980, cuando el Consejo Universitario en sesión No. 3526-01 del 21 de noviembre de 1988, en la que se discutió sobre la necesidad de mantener un equilibrio de la masa salarial en relación con las partidas presupuestarias de productos y servicios, bajo la premisa fundamental de "no exceder las posibilidades reales de la Institución", al respecto se indicó, en el punto 1 del artículo 1 del acta de dicha sesión:

Acuerda:

*1.- Recomendar a la administración: a.- que la negociación salarial se realice manteniendo el **equilibrio entre la masa salarial y productos y servicios**, logro indiscutible de la Universidad de Costa Rica en política presupuestaria. b.- que la propuesta de reajusta no debe exceder las posibilidades reales de la Institución, determinadas por los ingresos que se obtenga y el marco citado equilibrio presupuestario.*

Asimismo, mediante acuerdo del Consejo Universitario en sesión No. 3799-03 del 20 de noviembre de 1991 se dispuso autorizar la ejecución del Régimen Salarial académico el 1° de julio de 1991 (el cual había sido aprobado en sesión No. 3748-01 del 26 de junio de 1991). Así, debe señalarse que en el artículo tercero del acto de la sesión antedicha se conoció el dictamen de la Comisión de Política Académica, el cual en su parte considerativa recomendó:

*a.- La propuesta de ejecución de la Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica satisfacen la orientación del Régimen. c.- la Administración tomará, tal y como lo ha manifestado en la propuesta, las medidas de ordenamiento necesarias para mantener el equilibrio establecido entre **la masa salarial y las partidas generales** (...)*

En este sentido, puede verse en el punto 2.1 de la Propuesta de Ejecución de las RRSaucr que se indicó lo siguiente:

2. Autorizar la ejecución del Régimen Salarial a partir de julio de 1991, y continuando durante 1992. La aplicación queda sujeta a las



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

posibilidades financieras de la Institución, las evaluaciones que se realicen cada año, y a que se cumplan las condiciones señaladas en los siguientes términos: 2.1 A que la relación masa salarial-partidas generales se mantenga 80-20. 2.2. A la evaluación que semestralmente realizará la Oficina de Planificación Universitaria y a las recomendaciones que de ellas se deriven a este Consejo.

El comportamiento de esta relación durante los últimos años, según datos de la Contraloría Universitaria, ha sido la siguiente:

2013 78/22

2014 78/22

2015 77/23

Ahora bien, como se sabe, ningún presupuesto público puede ser ejecutado sin que tenga la aprobación y refrendo de las autoridades correspondientes. Parte del análisis y revisión que se realiza al proyecto de la Universidad es, precisamente, que sea equilibrado en cuanto a sus ingresos y gastos, *contrario sensu*, se improbaría. De modo que, **hasta la actualidad**, la Universidad de Costa Rica ha mantenido financieramente el Régimen Salarial Académico, mediante su debida aprobación presupuestaria, y **ninguno de los presupuestos ha sido violatorio del principio de equilibrio financiero**. Véase que ello no es óbice para realizar los estudios y medidas para robustecer la administración de este sistema a futuro, lo que se ha hecho y se está constantemente en dicha labor. Es por ello que esta Institución no estima que las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica **sean contrarias al principio constitucional de equilibrio financiero del presupuesto**.

Por otro lado, los accionantes estiman que el supuesto y alegado "sobresueldo" resulta contrario a los principios de proporcionalidad y razonabilidad constitucional, lo que además redundaría en una violación al principio de equilibrio presupuestario, en tanto pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la institución.

Lo cierto es que **tales argumentos son infundados**. Empezando porque conforme lo establece un principio general del Derecho Procesal, quien afirma o niega algo está llamado a probarlo. En defecto de la prueba, el juzgador está llamado a restarle mérito a dichas alegaciones, por no acreditarlas. Asimismo, esta Universidad no tiene la obligación jurídica, en este proceso, de suplir la omisión



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

41



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

procesal de los accionantes, puesto que el *onus probandi* pesaba sobre ellos. Con ello, se concluye que no se ofrece por parte de los accionantes una prueba idónea para acreditar la violación del principio de equilibrio presupuestario.

Cada categoría en Régimen Académico evalúa y pondera los logros académicos alcanzados y la experiencia acumulada por el profesor universitario, y los pasos académicos asociados con cada una de ellas pretende retribuir la alta experticia de los profesores de planta. No se trata, como afirma la acción, de que con el mero hecho de reunir los requisitos y atestados para el puesto se obtienen remuneraciones desproporcionadas. Antes bien, los profesores en Régimen Académico que deseen obtener categorías y pasos superiores, deben mostrar un mejoramiento medible en su labor académica, una trayectoria, madurez y compromiso académico considerable.

La producción de conocimiento, el desarrollo de tecnología, la investigación de primer nivel y la acción en las comunidades, son actividades que requieren de un personal académico comprometido con un continuo proceso de mejoramiento, de replanteamiento de sus logros, de crecimiento científico e intelectual. Por eso es indispensable promover, incentivar y reconocer, salarialmente, los logros que el personal docente acumule durante su carrera académica.

Desde luego que tal proceder debe ser justo y proporcionado, y conlleva una severa responsabilidad para la Institución, pero la existencia de una escala salarial diferenciada para el personal docente no constituye, per se, un trato discriminatorio, como afirma la acción de inconstitucionalidad. Tampoco podría la Universidad otorgar oficiosamente una remuneración que comprenda la evaluación del desempeño docente y de los méritos académicos, y por ello las *Regulaciones* exigen una gestión de parte del profesor respectivo. Tal solicitud será analizada con aplicación de los criterios de calificación previstos en el *Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente*, normativa que contiene parámetros de ponderación medibles, y el derecho a solicitar la calificación no implica una obligatoria concesión por parte de la Universidad.

La Universidad ha hecho importantes esfuerzos en las últimas décadas para invertir en sus estudiantes mejorando infraestructura, en la adquisición de equipos y el desarrollo de investigación innovadora, en la construcción y modernización de edificios en todas sus sedes, y también dotó de los recursos necesarios para **mejorar el sistema de becas estudiantiles y de admisión diferida de estudiantes de sectores social y culturalmente vulnerables**. Estos esfuerzos tienen que estar acompañados por el fortalecimiento de los cuadros docentes, que permita invertir en su mejoramiento académico, retener los profesores que hacen



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

carrera universitaria e incentivar salarialmente su desarrollo académico. La excelencia universitaria debe estar presente en todas sus manifestaciones, sin que se privilegie injustificadamente uno más que a otro.

VI. REAFIRMACIÓN DE ARGUMENTOS DE LOS ARTÍCULOS CUESTIONADOS.

a. Articulado específico

Sobre artículo 3.

Reafirmamos lo ya mencionado supra. En primer término, es necesario realizar una aclaración respecto de la norma en cuestión, pues si no se conoce en detalle el ejercicio de cálculo del salario se puede incurrir en el **error interpretativo** que efectúan tanto los accionantes como la representación de la Procuraduría General de la República al reputar como inconstitucional la norma.

Así, cuando se lee en el artículo 3 que el salario de un catedrático se obtiene a partir de la suma del salario base más un ochenta por ciento, debe tener meridianamente claro la Sala Constitucional que ese **salario base allí referido es el mismo y único para todos los docentes** con independencia de la categoría que se ostente dentro del régimen académico. Ahora bien, cuando se observa en el documento Escala Salarial Docente 2016 (julio) los salarios base diferenciados allí señalados hay que hacer incapié que **esos montos ya tienen incorporados los porcentajes del artículo 3 de las Regulaciones** acá impugnadas, por lo que **no se trata de un doble porcentaje o remuneración**, como de forma incorrecta lo hacen ver los accionantes, o como **erróneamente lo entendió** el representante de la Procuraduría General de la República. Al día de presentación del presente informe el salario base para todas las categorías es de **¢664,176.00** (seiscientos sesenta y cuatro mil ciento setenta y seis colones sin céntimos). Si a ese salario base agregamos el porcentaje establecido en el artículo 3, encontramos que las cifras son idénticas a las que obtuvo la Procuraduría General de la República en su informe y dónde consideró (**de forma equivocada**) que esa era la base de cada una de las categorías, cuando lo correcto era tomar la base original y aportar el porcentaje indicado en el artículo 3, y no realizar el ejercicio erróneo que hizo el señor Procurador informante.

El salario base de un profesor en régimen académico se entiende y define de la siguiente forma:



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

1. **Fuente originaria de cálculo:** Salario Base del Régimen Académico + % de la categoría asignada según puntaje asignado.

Ejemplo según la escala salarial vigente y pagada al **30-01-2017**: (Fuente Oficina de Recursos Humanos)

Salario base de régimen académico	+%	Puestos de régimen académico	
		Categoría	Monto
¢ 664,176.00	15	Interino Licenciado	¢ 763.802,00
	30	Instructor	¢ 863.429,00
	40	Profesor Adjunto	¢ 929.846,00
	55	Profesor Asociado	¢ 1.029.473,00
	80	Catedrático	¢ 1.195.517,00

La categoría académica de un docente de Instructor, Profesor Adjunto, Profesor Asociado o Catedrático resulta del estudio que realiza la Comisión de Régimen Académico, donde se determina el puntaje obtenido para cada uno de los componentes del Sistema del Régimen Académico, establecido en el Reglamento del mismo; del cual derivan los aspectos de cálculo, procedimiento y fórmula que constituyen las Regulaciones del Régimen Salarial Docente.

2. Salario Base de la categoría asignada



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

A partir de la categoría académica que define la Comisión de Régimen Académico, se genera el salario base único que corresponde pagar al docente. El salario base docente se utiliza para calcular y pagar aparte otros conceptos como la anualidad y la dedicación exclusiva.

Es preciso aclarar que el argumento de violación al principio de igualdad atribuido a la norma de marras es incorrecto desde la base de su formulación, pues de manera notoria, tal y como ha sido manifestado en amplias resoluciones de esta Sala Constitucional, debe entenderse que el principio se aplica a aquellas personas que estén en igualdad de condiciones.

En el caso de los trabajadores de la Universidad, y dada la particular condición en la que se encuentran los docentes que se dedican a la vida académica (no solo en Costa Rica, sino en las universidades públicas nacionales y en universidades de todo el mundo), debe señalarse que la remuneración diferenciada que se establece en el artículo 3 obedece a un arduo sistema (establecido en el *Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente*, que está anexo a este documento) que exige el cumplimiento de cargas de trabajo académico que finalicen con productos que son evaluados, que benefician a la Universidad y a la sociedad en general y que, finalmente, permiten ascender en el citado régimen (pasos académicos). De esta forma, no puede aseverarse que la condición de un docente que ha investigado, que ha realizado trabajo de campo, que ha hecho un esfuerzo distinguido y consigue acabar su proyecto de investigación con una publicación que aporta significativamente a nuestra Institución y a la sociedad costarricense, se encuentre en la misma condición de los funcionarios universitarios administrativos.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

45



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Es justamente esa diferencia la que justifica un régimen salarial diferenciado que ni en todo ni en parte conculca el principio de igualdad. Nótese que el llamado régimen académico se trata de un sistema para **premiar el mérito y la producción profesional**.

Este sistema de puntajes, donde sube la base salarial según peldaños relacionados con el puntaje y requisitos sustantivos. Por ejemplo, para ser catedrático (la base salarial más alta) se requieren 90 puntos. Así por ejemplo se obtienen 20 puntos después 10 años de servicio, un doctorado equivale a 35 puntos, el dominio completo de un idioma 3 y se realizan evaluaciones periódicas en docencia, investigación y acción social para optar por 12 puntos adicionales.

La publicación de un libro puede generar 2 puntos y de un artículo en una revista internacional 1 punto. Por ejemplo, el académico que no investiga, no hace acción social, no publica ni habla idiomas no puede subir su peldaño salarial. Además, el sistema garantiza que la docencia universitaria al estar en constante actualización y especialización aporte lo mejor a los estudiantes universitarios.

Como se puede notar, y ya se explicó, el sistema de méritos para acumular puntos es complejo, requiere muchos años de trabajo y es un proceso de evaluación constante de la calidad y cantidad de la producción profesional. Es un sistema de méritos, ligado estrictamente al logro de resultados y la producción sustantiva.

Por ello, querer hacer ver este sistema como “**transaccional**” en el sentido de que se trata de un simple cumplimiento de requisitos es un error que le atribuyen los accionantes al régimen y que de ninguna forma refleja el espíritu que tienen las regulaciones, citadas.

Dicha normativa desde la sección primera de su artículo 2, estipula que el salario del personal académico se fijará en relación con una suma base que establecerá el Consejo Universitario, tomando en consideración los salarios de las distintas profesiones y las posibilidades financieras de la Universidad y del país. Articulado a ello, continúa la norma en la sección 2, que se procurará que sea un salario altamente competitivo, que permita al académico dedicarse efectivamente a sus tareas. La idea es retener a funcionarios con altos perfiles académicos, y responde a una estrategia a fin de cumplir a cabalidad con su misión en la sociedad costarricense.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

En ese mismo orden de ideas, el régimen tampoco es discriminatorio, porque no hay ningún impedimento subjetivo que condicione a cualquier funcionario que desee participar de la labor académica y la correspondiente remuneración en ese régimen. Sería discriminatorio si existiese una prohibición subjetiva de participar del régimen académico, cuando lo que se encuentra establecido en nuestro sistema objetivo es el cumplimiento de requisitos que permitan corroborar la idoneidad del personal que se encarga de la delicada tarea de la docencia y la investigación académico-universitarias mediante el sistema de ascenso en régimen académico que estipula el citado *Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente* en un sistema exigente y que se fundamenta en la citada idoneidad comprobada y diferida de los mandatos constitucionales de los numerales 191 y 192. Nótese que este sistema es aún más riguroso que el sistema de ascenso que se encuentra formulado en el *Estatuto del Servicio Civil*.

Note la Sala Constitucional la ligereza de las afirmaciones que realizan los diputados recurrentes, pues de manera escueta y sin fundamento empírico aseveran que las *Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica* quebrantan la igualdad y son discriminatorios sin aportar elementos que realmente justifiquen semejantes afirmaciones. Por tanto, solicita a la Sala Constitución que declare sin lugar el recurso sobre este extremo.

Sobre artículo 5.

Resulta imperioso reafirmar los argumentos citados supra, y demeritar lo aseverado por los accionantes de forma puntual y en el mismo orden que realizan aseveraciones del todo incorrectas y tendenciosas, en alguna medida por causa de la redacción de la norma, que de seguido se pasa a aclarar.

En el inciso b) del artículo en cuestión se dice que:

“Cuando el profesor asciende de categoría, el sobresueldo correspondiente a los pasos por méritos académicos acumulados en su anterior categoría, **quedan incluidos automáticamente** en el salario base de la nueva categoría” (el resaltado es suplido).



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

En ese sentido, la técnica normativa empleada en la redacción de la norma no fue la más feliz; no obstante esa redacción, es menester prioritario indicar que quedar incluido **no significa sumatoria**. Es decir, el paso académico queda comprendido y **no añadido ni sumado a la nueva categoría a la que se accede**. Esto es clave para comprender que no hay un efecto multiplicador de los pasos académicos, pues al momento de ascender de categoría, ya no se van a disponer de los pasos, pues en el salario base en cuestión ya no habrá remuneración por pasos académicos, pues como se dijo, ya esos pasos quedaron incluidos, no sumados. El salario base sigue siendo igual.

Ejemplo para el cálculo de pasos académicos

Si consideramos un profesor que tenga la categoría de PROFESOR ADJUNTO

Esta categoría requiere un puntaje en la evaluación de régimen académico de 36 puntos con todos los requisitos académicos y de años servidos que pide esta categoría según el Reglamento de Régimen Académico

A) Si este profesor es de nuevo evaluado y llega a obtener 45 puntos (1 paso académico) (4% más)

Su salario se calcularía de esta manera:

Salario Base 2016	₡ 664,176.00
Categoría en régimen adjunto (40%)	₡ 265,670.40
1 paso académico (4%)	₡ 37,193,84
	<hr/>
	₡ 967,040.24

B) Si este profesor obtiene en una nueva evaluación un puntaje de 54 puntos pero no tiene el requisito de tiempo servido por ejemplo (6 años) entonces puede obtener otro paso académico pero no sube de categoría

Su salario se calcularía de esta manera:

Salario Base 2016	₡ 664,176.00
Categoría en régimen adjunto (40%)	₡ 265,670.40
2 pasos académicos (8%)	₡ 74,387.68
	<hr/>
	₡ 1,004,234.08



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

C) Si este profesor posteriormente cumple el requisito que no le había permitido subir de categoría, entonces pasaría a ser profesor asociado

Su salario se calcularía de esta manera:

Salario Base 2016	₡ 664,176.00
Categoría en régimen asociado (55%)	₡ 365,296,8
0 pasos académicos	

₡ 1,029,473.00

Como puede observarse al subir de categoría no se le suman los pasos anteriores como ha sido mal y erróneamente expuesto por los accionantes.

En el ejercicio de ponderación que realiza la Sala Constitucional sobre la razonabilidad y proporcionalidad de una norma, es de fácil constatación verificar que no es inconstitucional que un funcionario que se encuentra sometido a un régimen laboral específico (en este caso régimen académico, con reglas objetivas estipuladas en el *Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente*) presente los productos de su labor académica para ascender en su categoría docente. Si esto fuera así, la Sala tendría que declarar inconstitucional una considerable cantidad de normativa (i.e. *El Poder Judicial, el Estatuto del Servicio Civil o el reglamento de empleados de la CCSS,*) en la que se establecen los mecanismos similares para reconocimientos salariales, siendo un sistema común en prácticamente toda instancia pública costarricense.

El sistema estipulado no es ni irrazonable ni desproporcionado, toda vez que se ajusta al trabajo académico sustentado en obras y publicaciones específicas que justifican plenamente una retribución correspondiente y proporcional al esfuerzo que desempeña el cuerpo docente en sus labores, por lo que se solicita a la Sala Constitución que declare sin lugar el recurso sobre este extremo.

Debido a lo anterior es que resulta incorrecto aseverar que las finanzas de nuestra Institución se ven devastadas por el esquema del sistema remunerativo expuesto. Para aseverar tan temeraria afirmación, es conveniente que la Sala Constitucional conozca que los ejercicios presupuestarios institucionales se han mantenido de forma incólume, razonable y proporcional siempre en una relación 80-20¹ citada.

¹ Cifras porcentuales, la primera es para remuneraciones, la segunda para inversiones. Inclusive, en ocasiones la cifra ha oscilado en incrementos del presupuesto destinado a inversiones haciendo aún menor



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Sobre artículo 6.

En cuanto a este aspecto, la norma vigente establece literalmente:

“El salario del personal que ocupa puestos de dirección superior, se determina aplicando los siguientes porcentajes al salario base de un decano con categoría de catedrático:

Rector	40%
Director del Consejo Universitario	34%
Miembros del Consejo Universitario	24%
Vicerrectores	20%

Por su parte los accionantes indican que al configurarse de esta manera el salario de las autoridades superiores universitarias se **“...compromete no solo el principio de equilibrio presupuestario, sino además la máxima de razonabilidad, en vista de que por ejemplo, no todos los integrantes del Consejo Universitario son docentes y al menos tres de ellos -que no necesariamente lo son-estarían recibiendo una paga o retribución injustificada, como es el caso del representante de funcionarios administrativos y de los dos representantes de los estudiantes...”**

Al respecto, es necesario indicar que los accionantes sin mayor fundamento, atacan una norma que configura el salario de autoridades superiores universitarias. Dicha norma fue emitida por el Consejo Universitario, órgano competente en la materia, quien dictó desde el año 1990, dentro del cuerpo normativo denominado REGULACIONES DEL RÉGIMEN SALARIAL ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, la norma seis cuestionada.

En cuanto a que varios integrantes del Consejo Universitario no son de extracción docente, y que para el cálculo de sus remuneraciones la norma impugnada establece un porcentaje del salario de catedrático, es necesario indicar las personas que integran dicho órgano, llegan a dicho órgano producto de un proceso democrático de elección por parte de la comunidad universitaria.

el porcentaje de remuneraciones.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

Ahora bien, la enunciación de la norma, obedece a un tema de técnica legislativa que consiste en utilizar el salario de catedrático meramente como una **referencia con carácter instrumental** al igual que otras normas del ordenamiento jurídico.

Para mayor abundamiento, a modo de ejemplo citamos la remisión que hace la Ley de Pensiones y Jubilaciones en el Magisterio Nacional No, 7531 en el artículo 44 al establecer el tope de la pensión de los jubilados tomando también como referencia instrumental el salario de **catedrático de la Universidad de Costa Rica** con Dedicación Exclusiva y treinta anualidades, referencia con la cual no se convierte a los jubilados en catedráticos, ya que como indicamos es una mera **referencia instrumental**.

Otro ejemplo, de referencias instrumentales, es el referente al establecimiento de multas económicas que la legislación costarricense hace bajo el concepto de **salarios base**, utilizando el **salario base de un oficinista 1 del Poder Judicial**.

Por otro lado, la razonabilidad y proporcionalidad en el caso bajo examen está constituida en el hecho de que de toda la población de funcionarios y funcionarias universitarias que son alrededor de 9.500, los miembros del Consejo Universitario, (12 personas) (0,127%) por la naturaleza de sus funciones, tienen sobre sus hombros responsabilidades que no tiene el 99,8% del resto de funcionarios universitarios (9.481 personas aproximadamente) toda vez que tienen entre otras cosas que realizar declaración jurada de bienes, la responsabilidad de aprobar el presupuesto universitario, las modificaciones presupuestarias, formular criterio acerca de cien proyectos de ley por año que nos remite el Poder Legislativo, estar sujeto a demandas por sus funciones que al ser de administración superior es un cargo administrativo, en tanto sus funciones de administración superior.

También le corresponde la adjudicación de las licitaciones de mayor cuantía como lo son las licitaciones públicas, fiscalizar toda la gestión universitaria, nombrar y remover a otros funcionarios de la estructura administrativa institucional, entre ellas al auditor interno, promulgar y reformar los más de doscientos reglamentos universitarios y resolver recursos de apelación de diversa índole institucional, entre otros.

Desde esta perspectiva, en el artículo 6 impugnado, se cumple la **razonabilidad técnica** que es la proporcionalidad entre medios y fines, específicamente utilizando como medio, una misma base de cálculo para retribuir por igual y porcentualmente a todos los miembros del Consejo Universitario en tanto todos son concejales, regidos por el **principio jurídico de colegialidad** en un plano de igualdad, por ello, hacer diferenciación entre los integrantes de un mismo órgano



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

colegiado y siendo todos funcionarios, sí sería irrazonable por discriminatorio, situación por la que la norma seis impugnada cumple, la **razonabilidad** no solo **técnica**, sino la denominada **razonabilidad de igualdad** y la **razonabilidad en el fin**, desarrolladas en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, además de ser **legítima** en tanto no está prohibida por el ordenamiento tratar igual a los iguales, y desigual a los desiguales, **idónea** en cuanto la norma seis es apta para alcanzar el objetivo de *igualdad remunerativa* entre sujetos todos funcionarios con iguales funciones, además de ser **necesaria**, ya que entre varias medidas posibles esta fórmula de cálculo es la que menos afecta la esfera jurídica de la persona que ejerce la función.

Por otro lado, los dos miembros del Consejo Universitario representantes del sector estudiantil que son nombrados por un período de un año, únicamente reciben un monto referido a las horas asistente y una dieta, (remuneración absolutamente fuera del cuerpo normativo que se impugna), razón por la cual no debería ser objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, los accionantes desconocen las acciones que desde los años setenta hasta la fecha, la institución ha mostrado un alto componente de responsabilidad y balance entre sus metas de excelencia, del cual las normas impugnadas forman parte y la gestión presupuestaria mediante las acciones autoregulatorias que por propia iniciativa ha tomado, logrando con ello mantener un equilibrio presupuestario, muestra de ello es que en los últimos años la relación 80/20 de masa salarial se ha mantenido en esos niveles, con lo cual se evidencia que la existencia del régimen salarial docente no ha afectado ni desequilibrado el presupuesto institucional.

Si bien el alegato de esta sección hace referencia a que se trata de violación al principio presupuestario, los accionantes, de manera lacónica interponen la acción de inconstitucionalidad sin referir el mérito de su gestión a un solo argumento que sustente la supuesta infracción al citado principio, pues solamente lo afirman sin respaldo alguno.

El sueldo de dirección superior encuentra plena justificación en razón de las altas responsabilidades que conlleva la ocupación de los cargos que enlista el artículo 7 de las *Regulaciones*. Si bien acá no se cuestiona la razonabilidad de la concesión del citado incentivo, tome nota la Sala que el acto de otorgamiento está fincado específicamente en las tareas de mando, dirección y gobierno que implica desempeñar cargos de la naturaleza del rector, miembro o director del Consejo Universitario y quienes ocupan la titularidad de las vicerrectorías. Esta



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

organización es propia de la estructura estipulada en el *Estatuto Orgánico* de la Universidad de Costa Rica en concordancia con la autonomía que deriva del numeral 84 de la Carta Magna; la trascendencia del desempeño en esos cargos reviste la necesidad de retribuir de manera especial a las personas que asumen tan distinguidas tareas y que redundan en el mejor desempeño que brinda nuestra Institución a la sociedad costarricense, que es su origen y razón de ser.

La remuneración que prevé este rubro no supone en forma alguna algún riesgo para mantener el correcto equilibrio presupuestario de los fondos y bienes que componen la hacienda universitaria, pues tal y como se vio en el descargo sobre el artículo 5, los ejercicios presupuestarios incluyen en el componente de remuneraciones por concepto de dirección superior, representan un porcentaje exiguo y en nada afectan el equilibrado presupuesto universitario, más bien garantizan una correcta relación laboral de las personas a quienes se les confía los altos cargos *supra* citados.

Este esquema, con algunas variantes, igualmente se reconoce para altos mandos de otras dependencias estatales y no constituye una "irregularidad", más bien es un sistema deseable para incentivar rendimientos de alta calidad en las jerarquías institucionales que tiene a cargo tareas de suma importancia para la universidad en tanto es fuente primaria de bienestar, desarrollo, investigación, acción social, transferencia tecnológica y del conocimiento al entramado social que recibe productos de alta calidad y que tiene su origen en el financiamiento estatal que lo hace posible.

Conviene aclarar además a los señores magistrados que los accionantes, sin contar con la información apropiada, acusan la remuneración de este incentivo de dirección superior a personas miembros del Consejo Universitario pero que no ostentan la condición de docentes; no obstante, sobre el particular, es necesario señalar que a los miembros representantes estudiantiles (que, naturalmente, son estudiantes) no se les paga tal incentivo y más bien se les concede una dieta, por lo que el alegato no es de recibo y la acción debe ser declarada sin lugar respecto de este artículo.

Sobre artículo 7.

Sobre los alegatos contenidos en la acción, es importante señalar que los cargos objeto del cálculo efectuado al salario de dirección académico docente conlleva una responsabilidad de grandísima envergadura por las complejas tareas que apareja el ejercicio del puesto: administración académica de los programas académicos y planes de estudio, de contratación administrativa, de control interno



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

y respeto al ordenamiento jurídico administrativo. Dentro de la estructura académica, la ocupación de una dirección o decanatura de unidad académica se traduce en la posición de mayor jerarquía de una determinada dependencia académica de la universidad que tiene a su cargo el desempeño de una determinada y específica área del conocimiento para efectos de la docencia, de la investigación y de la acción social. La coordinación y desempeño de esos tres ejes mediante múltiples ocupaciones, confiere al cargo una especial condición que hace meritorio el reconocimiento salarial que acá se impugna. Contrario sensu a lo sostenido por los accionantes, el test de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto es aprobado por el incentivo acá conferido a determinados cargos, pues de ninguna forma, tal y como se expuso *supra* en el punto 4 de las consideraciones sobre el artículo 5, no se afecta el equilibrio presupuestario universitario.

Sobre artículo 10.

Los distinguidos magistrados de la Sala Constitucional deben verificar la falsedad de lo dicho sin ningún sustento por los recurrentes, pues al sector docente universitario **no se le aplica** un 8,5% de anualidad (que se obtiene sumando el 3% de las *Regulaciones* acá impugnadas y el 5,5% de la Convención Colectiva y la aprobación presupuestaria del 2009), si no que el porcentaje es el general a toda la institución de 5,5%, no se trata de un doble pago. Y la argumentación de los accionantes es a todas luces tendenciosa oscura y busca generar confusión error y engaño en los señores Magistrados.

Sobre artículo 11.

Si bien los accionantes pretenden señalar como perverso o poco transparente el rubro de escalafón que se remunera en razón de una supuesta afectación al presupuesto universitario, se señala que el financiamiento de estos costos guarda plena armonía y no presenta ningún desajuste o crecimiento exponencial según lo hacen ver de forma alarmista y malintencionada en la acción.

Como ya se explicó ampliamente el sistema salariable de la UCR, está en razón de la búsqueda de la excelencia académica, y aparejado de un crecimiento salarial, basado en méritos y que busca motivar, mediante un sistema de categorías de profesores que se incentivan o motivan para que alcancen la excelencia académica y que motiva la superación para que se conviertan en catedráticos.

El escalafón podría parecer un reconocimiento, que los accionantes buscan equipar a la anualidad, pero no es así como funciona. No es una doble anualidad



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

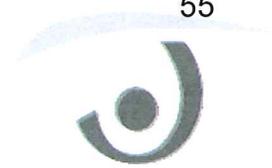
y responde precisamente a ese mismo sistema de méritos e incentivos para que los profesores busquen mejorar en su actividad científica, intelectual, académica de investigación, de acción social, el escalafón (**escalar**) responde a una posición y forma de escalar en las diferentes posiciones académicas de la UCR, y no se puede asimilar a la anualidad y no supone el simple paso del tiempo para obtener un escalafón (que tienen tope en las categorías inferiores) y está ligado a las categorías y al ascenso al que tiene probabilidades de acceder el profesor. Todo esto para que el docente tenga un aliciente para que suba en régimen académico y es un medio para exigir a ese docente motivarlo a subir. Dicho ascenso se da según el número de categoría hasta llegar a catedrático, y el que no exista tope es un reconocimiento a los profesores que han llegado a esa categoría máxima de catedrático. Para Catedráticos no tiene tope, pero es casi una ficción jurídica y lejos de la realidad ya que en promedio un profesor requiere de 15 años para poder aspirar a ser catedrático con lo que quiere decir que si una persona trabaja 35 años a lo más que aspiraría sería a **20 años de escalafones**. Es la concepción que se da para reconocer a un Catedrático sus logros y méritos, y se hace mediante escalafones.

En este punto es importante mencionar el artículo 14 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio docente de la Universidad de Costa Rica, que en su artículo 14 inciso a) dice:

"a. La categoría de Catedrático representa **la mayor distinción** que pueda alcanzarse en la Universidad de Costa Rica. Solo se otorgará a quienes hayan demostrado **excelencia académica** de acuerdo con este Reglamento."

Adicionalmente debemos recordar que el sistema salarial de la Universidad de Costa Rica, se basa en la búsqueda de la excelencia, aparejado de un sistema salarial de méritos que busca la excelencia académica. El escalafón responde a una posición y forma de escalar en las diferentes posiciones académicas de la UCR, y no se puede asimilar a la anualidad y no supone el simple paso del tiempo para obtener un escalafón ya que está ligado a las categorías y está atado al ascenso que tiene el profesor para que el docente tenga un aliciente para que suba en régimen académico y es un medio para exigir a ese docente y a su vez motivarlo a subir, y sube según el número de categoría hasta llegar a ser catedrático. Sin embargo a pesar de estos alicientes muchísimos profesores se pensionan sin nunca poder lograr llegar a la máxima categoría.

A modo de ejemplo podemos ver en el siguiente gráfico donde se puede apreciar durante una muestra de 4 años la cantidad de profesores que ascendió a las diferentes categorías.

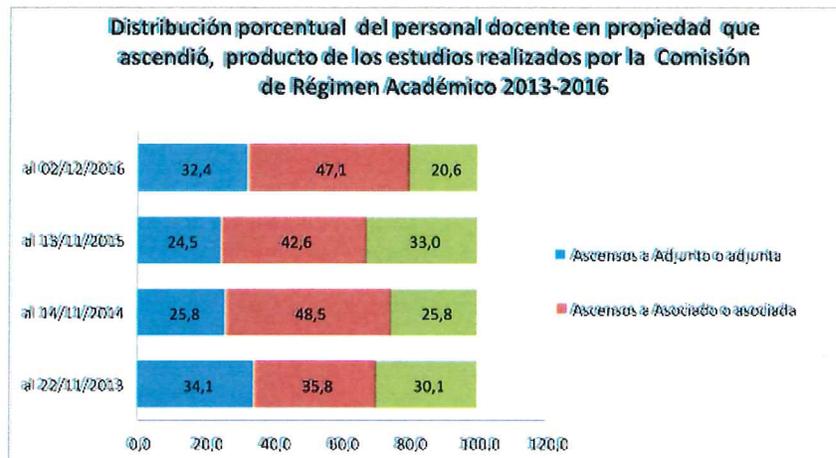


Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

PERSONAL DOCENTE QUE ASCENDIÓ A LAS DIFERENTES CATEGORÍAS, PRODUCTO DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS POR LA COMISIÓN DE RÉGIMEN ACADÉMICO
Período 2013-2016

Ascensos por categoría	Periodo							
	al 22/11/2013		al 14/11/2014		al 13/11/2015		al 02/12/2016	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Adjunto o adjunta	42	34,1	25	25,8	23	24,5	33	32,4
Asociado o asociada	44	35,8	47	48,5	40	42,6	48	47,1
Catedrático o catedrática	37	30,1	25	25,8	31	33,0	21	20,6
Totales	123	100,0	97	100,0	94	100,0	102	100,0

Fuente: Informes para la Dirección del Centro de Evaluación, Sección Técnico-Administrativa de Régimen Académico



Fuente: Informes para la Dirección del Centro de Evaluación, Sección Técnico-Administrativa de Régimen Académico

Adicionalmente aportamos un gráfico donde puede verse la distribución porcentual docente en régimen académico por categoría. Ahí puede notarse que en la muestra, que el porcentaje de los catedráticos, se ha mantenido prácticamente inamovible en los últimos 4 años y estable en un porcentaje que ronda el 24%



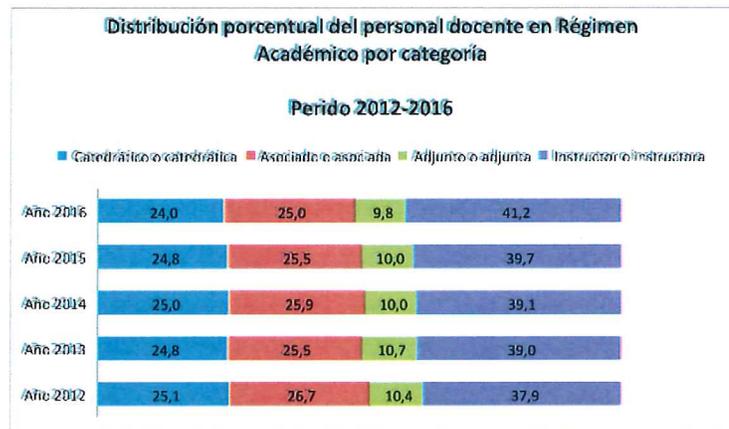
Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

PERSONAL DOCENTE EN RÉGIMEN ACADÉMICO POR CATEGORÍA, AÑOS 2012 A 2016 (1)

Año	Catedrático o Catedrática		Asociado o Asociada		Adjunto o Adjunta		Instructor o Instructores		Total docentes
	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.
2012	435	25,1	462	26,7	180	10,4	656	37,9	1733
2013	440	24,8	453	25,5	189	10,7	691	39,0	1773
2014	458	25,0	473	25,9	182	10,0	716	39,1	1829
2015	459	24,8	472	25,5	185	10,0	736	39,7	1852
2016	464	24,0	482	25,0	189	9,8	794	41,2	1929

Fuentes: Sistema de Información de Régimen Académico (2012), y Sistema de Colaboración de Régimen Académico (2013, 2014, 2015 y 2016)

Nota: 1. Corte histórico a diciembre de cada año.



Fuentes: Sistema de Información de Régimen Académico (2012), y Sistema de Colaboración de Régimen Académico (2013, 2014, 2015 y 2016)

Además, se señala de forma errónea que se trate de un incentivo que se conceda de manera exclusiva a los docentes, pues esto es falso porque en realidad también el personal administrativo goza de un rubro similar por otra disposición institucional. Igualmente, nótese que el escalafón tiene una naturaleza y figura distinta a la de la anualidad, pues tiene una diferenciación en razón de la categoría y se estipulan topes.

CONCLUSIONES

1. La Universidad de Costa Rica goza de un grado de autonomía amplio y superior, derivado del artículo 84 de la Constitución Política. En razón ello su autonomía política es plena, lo que le otorga la capacidad de auto organizarse y auto regularse. Es decir, cuenta con poder reglamentario autónomo.
2. La Universidad además de cumplir con el imperativo legal de contratar personal docente que sea idóneo al puesto, debe impulsar que dicho



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

profesionales sean altamente calificados, a fin de garantizar la excelencia académica, entendida esta última como el nivel máximo de calidad académica.

3. La excelencia académica es más que un principio en la UCR, es un hecho reconocido incluso internacionalmente y que la ubican en posiciones escenario de las principales universidades del mundo, reconociéndose su destacada labor de docencia y de investigación; además se evidencia en la cantidad de carreras acreditadas, entre otras cosas.
4. La excelencia académica también se traduce en los méritos que son reconocidos al personal docente, mediante una estricta evaluación que realiza una instancia técnica en la materia (Comisión de Régimen Académico), la cual después de todo un proceso de análisis de los elementos citados, determina si debe o no otorgarse a un profesor una determinada condición académica (categoría o pasos), lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual todo acto que realice la administración pública debe estar sujeto a la técnica, la lógica y la conveniencia.
5. El ingreso al régimen académico no puede ser considerado, como erróneamente lo hacen los accionantes, como un privilegio, toda vez que los méritos académicos son concedidos de manera objetiva, después de todo un proceso mediante el cual se verifica por parte de una instancia técnica especializada en la materia, el cumplimiento de los requisitos dispuestos para tales efectos.
6. El régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica es una de las formas por las cuales esta institución instrumentaliza sus fines de educación superior, como la docencia e investigación. Sistema que se encuentra configurado en apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia administrativa, idoneidad comprobada, proporcionalidad y razonabilidad constitucional. Algunos de los pluses salariales y pasos académicos pueden parecer grandes **vistos de manera aislada**, pero eso no los convierte automáticamente en ilegítimos, ni, muchos menos, en inconstitucionales.
7. Desde los años ochenta esta Universidad ha regulado distintas disposiciones para garantizar el debido equilibrio presupuestario, lo que evidencia la responsabilidad que sus autoridades han tenido al respecto, incluso en relación con aspectos de orden salarial, los cuales son fijados de forma objetiva.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

8. De todo lo expuesto es posible afirmar que, las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la UCR, son razonables, dado que resultan legítimas (emitidas por el Consejo Universitario como autoridad competente para tales efectos), necesarias (garantizan el respeto de principio de igualdad salarial al disponer el salario que corresponde a cada categoría asignada en régimen académico, según los méritos debidamente acreditados de forma objetiva y técnica), idóneas (permiten brindar remuneraciones salariales que motivan a los docentes a desarrollarse en procura de alcanzar la excelencia académica) y son proporcionales (ya que es uno de los medios que instrumentaliza la consecución de los fines institucionales de contar con altos niveles de excelencia académica y profesional en los funcionarios que desempeñan la función docente en la Universidad).
9. Las regulaciones del régimen salarial académico no van en contra de la estabilidad financiera o equilibrio económico de la Universidad de Costa Rica. Ni tampoco desmejoran los programas de becas o el aumento o ingreso de estudiantes al centro de estudios. En el núcleo de la actividad académica universitaria se ubica el proceso de enseñanza-aprendizaje, cuyo óptimo desarrollo requiere, como su nombre lo indica, de dos componentes: estudiantes que cuenten con los recursos materiales y las condiciones idóneas para aprender, y profesores con la más alta formación académica y capacidad crítica y pedagógica para guiar su formación. El crecimiento de uno debe estar **aparejado por el crecimiento del otro**, de manera equilibrada.
10. La administración de los recursos universitarios debe tener como único norte la satisfacción de innumerables necesidades académicas con limitados recursos, y eso necesariamente implica la determinación de áreas prioritarias. No sería de mucho provecho, por ejemplo, que la Universidad **admitiera un número cada vez más elevado de estudiantes** sin que cuente con la infraestructura necesaria para que puedan desarrollar sus estudios adecuadamente, o que aumentara de manera irresponsable los montos de ayuda estudiantil, y a la vez elimine las partidas presupuestarias destinadas al mejoramiento académico de su personal docente.
11. La Universidad ha hecho importantes esfuerzos en las últimas décadas para invertir en infraestructura, en la adquisición de equipos y el desarrollo de investigación innovadora, en la construcción y modernización de edificios en todas sus sedes, y también dotó de los recursos necesarios **para mejorar el sistema de becas estudiantiles y de admisión diferida de estudiantes de sectores social y culturalmente vulnerables**. Estos esfuerzos tienen que estar acompañados por el fortalecimiento de los cuadros docentes, que permita



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

invertir en su mejoramiento académico, retener los profesores que hacen carrera universitaria e incentivar salarialmente su desarrollo académico. La excelencia universitaria debe estar presente en todas sus manifestaciones, sin que se privilegie injustificadamente uno.

12. Por tales razones, resultan infundados los argumentos planteados para presentar la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente No. 16-017965-0007-CO, mediante la cual pretende que se declaren inconstitucionales los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del acuerdo del Consejo Universitario, aprobado en la sesión No. 3748041 del 26 de junio de 1991, sobre las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica. Motivo por el cual se debe solicitar a la Sala Constitucional declarar sin lugar dicha acción, por cuanto de todo lo expuesto se evidencia el desconocimiento que tienen los accionantes en relación con el régimen salarial docente, su génesis, instrumentalización y fin público que pretende resguardar.
13. Tal y como ha sucedido en otras latitudes, lo que se enfrenta en esta acción de inconstitucionalidad promueve una cosmovisión cerrada y ajena a la apertura del conocimiento que se produce, promueve y difunde en beneficio de la sociedad mediante la figura especial de la universidad, institución que desde el medioevo ha permitido consagrar los más importantes avances de la ciencia, las letras y las artes en distintos campos del saber y el hacer. Las amenazas que de forma permanente se han cernido sobre el fuero universitario constituyeron el acicate que condujo a luchas sociales de gran calado mediante las que se logró la consagración de la autonomía necesaria para conducir el camino institucional por una senda que fuera blindada frente a los intereses de las autoridades gubernativas de turno.
14. El camino de modificaciones a la baja en las remuneraciones que perciben los docentes universitarios es del todo cuestionable, y puede producir efectos perjudiciales para toda la nación. Véase como ejemplo lo resuelto en el 2012 por el Tribunal Constitucional Alemán en la declaratoria de inconstitucionalidad de los salarios de los catedráticos de la Universidad de Marburgo, donde se remuneraba a estos docentes con un monto de **alrededor de los € 4000** y fue considerado **inconstitucional por escaso**. Las razones que hay en la sentencia permiten colegir la trascendencia que debe serle adjudicada a los docentes investigadores universitarios. Si la Sala Constitucional opta por una ruta distinta, es necesario señalar las consecuencias de carácter nefasto para el desempeño y papel de trascendencia capital que tiene, no solo la Universidad de Costa Rica, sino el resto del bloque de universidades públicas, para nuestro país.



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

PRUEBA

- 1- Documentos que comprenden los Anexos, 1, 2, 3, 4 y 5.
- 2- Un CD titulado "Universidad de Costa Rica, primer foro 2015. Aportes para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la Institucionalidad democrática y las garantías sociales".
- 3- Un CD, titulado "Informe anual 2015-2016"
- 4- Un CD, titulado "Anexos Varios"
- 5- Un CD que contiene la Normativa Universitaria mencionada en el presente escrito. -Régimen Académico Docente.- Régimen Salarial Docente. - Normas presupuestarias. Y contiene además un muy importante texto referido a la "Internacionalización Docente de la UCR"

PRETENSIÓN

Por tales razones, resultan infundados los argumentos planteados para presentar la presente acción de inconstitucionalidad, mediante la cual pretende que se declaren inconstitucionales los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del acuerdo del Consejo Universitario, aprobado en la sesión No. 3748041 del 26 de junio de 1991, sobre las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica. Motivo por el cual se debe solicitar a la Sala Constitucional declarar sin lugar dicha acción, por cuanto de todo lo expuesto se evidencia el desconocimiento que tienen los accionantes en relación con el régimen salarial docente, su génesis, instrumentalización y fin público que pretende resguardar. Adicionalmente, de considerarlo necesario, solicitamos a los estimables señores Magistrados se nos conceda **una Vista**, para poder explicar mejor los alcances de la normativa universitaria cuestionada.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA

61



Expediente Judicial 16-017965-0007-CO

NOTIFICACIONES

Las atenderemos, al **Fax: 2511-4056**, rotuladas a nombre del Magister Hugo Amores Vargas.

San José, 2 de febrero del 2017. -

Dr. CARLOS ARAYA LEANDRO
Rector a.í

Ing. JOSÉ FRANCISCO AGUILAR PEREIRA
Director del Consejo Universitario

Las firmas que anteceden son auténticas.

Hugo Amores Vargas
Hugo Luis Amores Vargas

