

INFORME PARA LA ATENCIÓN DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN CONTRA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL RÉGIMEN SALARIAL ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Por medio de la presente me permito presentar el informe elaborado por esta Vicerrectoría de Docencia en relación con distintos aspectos cuestionados en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Alberto Martín Alfaro Jiménez, Otto Guevara Guth y Natalia Díaz Quintana, tramitada 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; y en tal sentido procedo a indicar:

1. 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 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 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 regular aquellos aspectos que objetivamente se consideren necesarios para lo 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.

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

2.1. 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.

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 pareceres 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 desempeños de los servicios públicos, instituye esferas o focos de confort, de conformismo, de injusticia y de ineficiencia.

Antes bien, **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 del funcionario que pretenda voluntariamente acceder a esta o al proceso de ascenso en el régimen, haga un esfuerzo adicional a las tareas que en virtud 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 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.

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, 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 costeadado 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.

2.2. 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 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 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.

2.3. 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 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 este 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 de méritos que se logra con la 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 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 (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 esta Universidad 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.

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

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 citas 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 Quacquerelli 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, esta universidad 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. 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 de rigurosidad altos exigidos por la Comisión de Régimen Académico, para valorar las obras y publicaciones presentadas.

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 un sistema de méritos académicos, 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, se reitera después de someterse voluntariamente a un riguroso proceso de evaluación.

3. 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.

3.1. 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 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 adquiriera 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 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 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 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).

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 *“El artículo 3 de comenario 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 (X), 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 $X + (X \times 0,3) = \text{salariobasesegúncategoríaacadémica instructor}$.

En sentido técnico la tabla incorporada en el artículo 3 de las RRSAUCR establece el “salario base” de cada categoría, 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 RRSAUCR, en el tanto afirman:

*d.- Cada paso [en el caso del incentivo al salario por pasos según 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, se 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 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 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 artículo 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 base genera una desigualdad. Tampoco se violenta este principio toda vez 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 las RRSAUCR 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, en perjuicio de sus derechos laborales y los fines constitucionales de la Universidad, y como resorte de lo anterior, se ofrecería a la comunidad nacional una educación superior empobrecida, depauperada, en perjuicio del Derecho a la Educación de todos los costarricenses.

3.2 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 artista del tema, *so pena* de incurrir en una falacia de composición. Es por ello que esta Universidad, 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 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.

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 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).

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 los 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 RRSACR 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 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 la recomendaciones que de ellas se deriven a este Consejo.

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 estiam 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 redundando 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 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.

3.3. Sobre el artículo 4 de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la UCR

En relación se aclara que, el mismo fue eliminado, motivo por el cual no se hace ninguna referencia al mismo, al perder interés actual cualquier cuestionamiento que al respecto efectúan los accionantes.

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 autoorganizarse y autoregularse. 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 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.
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.
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. 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.