

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
CONSEJO UNIVERSITARIO

ACUERDOS TOMADOS EN SESION 1255-97

CELEBRADA EL 26 DE FEBRERO, 1997

ARTICULO III, inciso 1)

Se recibe nota R.P.97-66, del 25 de febrero de 1997, suscrita por el Lic. Gerardo Zúñiga, Jefe de la Oficina de Relaciones Públicas, en la cual plantea una propuesta en torno a la celebración del XX aniversario de la firma de la Ley que creó la Universidad Estatal a Distancia.

Al respecto, SE ACUERDA autorizar la realización de dos actos destacados para celebrar el XX aniversario de la Universidad:

- 1.Un acto conmemorativo en el mes de mayo, por ser éste el mes en que la Universidad inició sus actividades formalmente. Participan en dicha actividad todas aquellas personas que se hayan involucrado activamente en la dirección de su destino.
- 2.Un acto solemne y destacado, como lo es, la inauguración del Seminario Internacional sobre Tecnología y Educación, en donde se aluda a los logros que la Universidad ha obtenido en estos 20 años de permanencia en el ámbito de la Educación Superior.

ACUERDO FIRME

ARTICULO IV, inciso 1)

Se conoce nota O.R.H.139, del 17 de febrero de 1997, suscrita por el Lic. Constantino Bolaños, Jefe a.i. de la Oficina de Recursos Humanos, en la que remite el perfil y la tabla de valoración del puesto de Director de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades.

SE ACUERDA remitir dicha nota a la Comisión de Desarrollo Laboral, con el objeto de que brinde un dictamen al respecto, solicitándole además, que procure establecer un tipo de requisitos y un perfil que sean uniformes, según el nivel de nombramiento. ACUERDO FIRME

ARTICULO IV, inciso 2)

Se conoce nota O.J.97.046, del 24 de febrero de 1997, suscrita por el Lic. Celín Arce, Jefe de la Oficina Jurídica, en la que brinda su dictamen sobre la misiva enviada a la Contraloría General de la República por el Profesor Mario Valverde Montoya, sobre el Artículo 93 del Estatuto de Personal.

Se acoge el dictamen de la Oficina Jurídica y SE ACUERDA enviarlo al Lic. Manuel Martínez Sequeira, Subdirector General del Area de Consultas de la Contraloría General de la República, como respuesta oficial del Consejo Universitario, al Oficio No. 001665, y el cual a la letra dice:

"A. Introducción:

En vista de que el planteamiento en cuestión se refiere al artículo 93 del Estatuto de Personal, estimo importante transcribir el dictamen dado por esta Oficina a solicitud de ese mismo Consejo, mediante oficio O.J. 96-007 del 18 de enero de 1996, en el que se recoge la evolución histórica de dicho artículo y su situación jurídica actual.

"En la Sesión 1170-95, Art. I, inciso 2) celebrada el 29 de setiembre de 1995, en el punto 16 se solicita a esta Oficina un dictamen sobre el Art. 93 del Estatuto de Personal y si el mismo es viable jurídicamente eliminarlo.

Esta Oficina a solicitud de la entonces Comisión de Asuntos Administrativos, mediante el Oficio O.J. 95-035 del 23 de marzo de 1995 rindió un dictamen al Señor Auditor Interno sobre el Artículo 93.

Dicho dictamen dice literalmente lo siguiente:

"En cumplimiento del acuerdo de la Comisión de Asuntos Administrativos del Consejo Universitario celebrada el 15 de marzo de 1995, Sesión 463-95, Artículo VI, me permito indicarle que de conformidad con el estudio llevado a cabo por esta Oficina en los Indices de Acuerdos del Consejo Universitario editado por el CIDI, los acuerdos adoptados sobre el Artículo 93 del Estatuto de Personal son los siguientes:

1. REDACCIÓN ORIGINAL DEL ARTÍCULO 93 DEL ESTATUTO DE PERSONAL (TOMADO DE LA EDICIÓN DE DICHO ESTATUTO DE AGOSTO DE 1984).

"Cuando un funcionario de una categoría profesional haya ejercido en forma continua puestos de autoridad, por un plazo no menor de cinco años, tendrá derecho al reconocimiento del 50% del sobresueldo si por cambio de puesto, excepto por remoción del cargo, no tuviere funciones de esa naturaleza. Por cada año adicional a esos cinco, ese porcentaje se aumentará en un 10% hasta un máximo de 100% del sobresueldo.

El porcentaje siempre se calculará sobre el sobresueldo del puesto más alto que se haya ocupado".

2. ACTA 568, ARTÍCULO V, INCISO 6) DEL 4 DE OCTUBRE DE 1985.

Se aprueba la siguiente modificación al Artículo 93 del Estatuto de Personal:

"Cuando un funcionario de una categoría profesional haya ejercido en forma continua puestos de autoridad, en propiedad por un plazo no menor de cinco años, tendrá derecho al reconocimiento del 50% de sobresueldo si por cambio de puesto, excepto por remoción por justa causa del cargo, no quedase con funciones de esa naturaleza. El monto del sobresueldo se calculará proporcionalmente a los porcentajes de autoridad que ha devengado en los últimos cinco años, el cual se mantendrá indefinidamente sin ajustes de ninguna especie. El sobresueldo concedido conforme con este artículo será suspendido en el momento en que el servidor desempeñe nuevamente un puesto de autoridad, salvo que renuncie al sobresueldo otorgado al nuevo puesto".

3. ACTA 582, ARTÍCULO VII, INCISO 2) DEL 29 DE ENERO DE 1986:

Se dispone mantener la nueva redacción del Artículo 93 y se aprueba el siguiente transitorio:

"TRANSITORIO: Quienes tengan a esta fecha más de cinco años de ocupar puestos de autoridad, podrán acogerse al régimen que se modifica, congelándose sin embargo, el porcentaje que por este concepto tuvieron derecho a esta fecha, calculado en referencia al puesto más alto ocupado en propiedad".

4. ACTA 024-86 DEL 31 DE MARZO DE 1986 DE LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA.

"Se conoce la apelación subsidiaria planteada por un grupo de asambleistas miembros del Consejo de Vicerrectoría Ejecutiva, al acuerdo tomado por el Consejo Universitario en la Sesión 568-85, en relación con el Artículo 93 del Estatuto de Personal y su transitorio, quedando en vigencia el Artículo 93 original. Se aprueba con 33 votos a favor". (El subrayado no es del original).

La Asamblea Universitaria fue convocada en esta fecha por acuerdo del Consejo Universitario Acta 586, Artículo VI, inciso 2) del 26 de febrero de 1986.

5. ACTA 743, ARTÍCULO I, DEL 30 DE MAYO DE 1988.

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA AL ARTÍCULO 93 DEL ESTATUTO DE PERSONAL.

"El Consejo Universitario aclara que el Artículo 93: Retención de derecho de sobresueldo del Estatuto de Personal, se aplica a todos aquellos que reciban sobresueldo por ejercicio de puestos de autoridad, conforme con el Artículo 92 de ese mismo Estatuto".

6. ACTA 758, ARTÍCULO V, INCISO 1) DEL 3 DE AGOSTO DE 1988.

SE ADICIONA EL SIGUIENTE PÁRRAFO AL ARTÍCULO 10 DEL ESTATUTO DE PERSONAL.

"1. Agregar al Art. 10 el párrafo siguiente:

Todo nombramiento que se haga en un puesto de autoridad, a partir de esta modificación, no podrá acogerse al Artículo 93. Quedan exceptuadas de esta disposición aquellos nombramientos por traslado en que el afectado haya sido originalmente nombrado en propiedad en un puesto de autoridad".

7. ACTA 618, ARTÍCULO V, INCISO 1) DEL 13 DE AGOSTO DE 1986.

"2. Los salarios de los Vicerrectores titulares, mientras permanezcan en sus puestos se calcularán, al menos, con base en Profesional 4. Si el cálculo fuere inferior a los ¢70.000 se pagará esta última cifra. Para efectos del Artículo 93 surtirá efecto sólo el salario que le corresponda con base en la calificación de Carrera Profesional". (El subrayado no es del original)".

Como se puede apreciar, a partir de la reforma de 1988 al artículo 10 del Estatuto de Personal, no pueden acogerse al beneficio del Artículo 93 quienes después de esa reforma sean nombrados en un puesto de autoridad (a contrario sensu, quienes fueron nombrados con anterioridad a dicha reforma en un puesto en propiedad sí pueden acogerse al mismo).

Asimismo pueden acogerse quienes sean objeto de algún traslado y originalmente fueron nombrados en propiedad en un puesto de autoridad.

En vista de que el estudio de esta Oficina fue llevado a cabo con ocasión de un estudio que el Señor Auditor llevó a cabo sobre la apelación del Artículo 93, recomendamos que ese Consejo Universitario analice el informe final por él emitido.

En otro orden de cosas es criterio de esta Oficina que ese Consejo puede derogar, reformar o sustituir el artículo 93, siempre y cuando lo sea hacia el futuro, es decir, que no se afecten derechos o situaciones jurídicas consolidadas (el principio de irretroactividad lo consagra el Art. 34 de la Constitución Política).

La UNED en virtud de su autonomía administrativa, política, organizativa y financiera goza de poder reglamentario autónomo y de ejecución.

Gracias a este poder normativo el Consejo Universitario puede promulgar el Estatuto de Personal el que, consecuentemente, puede reformar en cualquier momento hacia el futuro ya que, por definición, hacia el futuro no se pueden tener derechos adquiridos sino simples expectativas.

"Los reglamentos pueden ser derogados en todo momento, pues, si hacen adquirir en ciertos casos derechos para el pasado, no los hacen jamás adquirir para el futuro, y pueden en todo momento ser derogados o modificados. La administración no podría comprometerse a mantener un reglamento para el futuro". (Vedel, Georges. Derecho Administrativo, Madrid, Aguilar 1980 p. 164).

En resumen, jurídicamente el Artículo 93 del Estatuto de Personal puede ser reformado o derogado por ese Consejo siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos. Específicamente quienes ya se hayan acogido a tal artículo al momento en que se derogue conservan el beneficio".

B. COMPETENCIA DEL CONSEJO UNIVERSITARIO:

Aduce el profesor Valverde Montoya que el artículo 93 en referencia constituye un uso abusivo de la autoridad y solicita a la Contraloría que, en caso de que sea de su competencia legal y moral, lo derogue.

El planteamiento anterior versa, consecuentemente, sobre si la Universidad a través del Consejo Universitario tiene suficientes facultades para aprobar dicho artículo y, en general, para introducir los cambios y disposiciones que estime más conveniente a su Estatuto de Personal.

Esta Oficina ha indicado en forma reiterada que la UNED por su condición de universidad estatal sí tiene suficientes facultades para definir su régimen laboral estatutario, materia en la que no se encuentra subordinado a ley u órgano alguno aunque, por supuesto, dicha competencia la debe ejercer dentro de los parámetros usuales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Indica el artículo 18 de la Ley de Creación de la UNED, Ley No. 6044 del 22 de febrero de 1977 que:

"La Junta Universitaria emitirá un reglamento especial que regulará la carrera del personal docente y administrativo de la Institución".

Tal reglamento no es otra cosa que el Estatuto de Personal. Nótese como su ley creadora la autoriza para regular dicha materia sin imponerle límites o condiciones, a tal punto que es ese Estatuto el que regula las relaciones entre ella y su personal en los alcances del artículo 191 Constitucional.

Desde este punto de vista la UNED cuenta con suficiente potestad reglamentaria autónoma para definir tal Estatuto, potestad que le ha reconocido la Sala Constitucional pero que no fue analizada en el dictamen.

En el voto 1313-93 expresa lo siguiente:

"ESA AUTONOMÍA, QUE HA SIDO CLASIFICADA COMO ESPECIAL, ES COMPLETA Y POR ESTO, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, QUE AQUELLAS ESTÁN FUERA DE LA DIRECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y DE SU JERARQUÍA, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legitimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. TIENEN PODER REGLAMENTARIO (AUTÓNOMO Y DE EJECUCIÓN); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, Y DECIDIR LIBREMENTE SOBRE SU PERSONAL (COMO YA LO ESTABLECIÓ ESTA SALA EN LA RESOLUCIÓN N° 495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas". (Lo destacado no es del original).

Es decir, que la potestad reglamentaria autónoma comprende la referente al personal docente y administrativo.

Es claro que el legislador obvió totalmente la materia referente a las relaciones entre ellas y su personal no porque debe regularse por el Código de Trabajo, sino porque es una derivación de su potestad autoorganizativa la que comprende, por supuesto, la asignación de competencias a sus órganos internos.

En el mismo voto la Sala expresó:

"Como consecuencia de todo lo expresado, se debe concluir en que los artículos de la Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia, como acto fundacional, tiene legítima competencia para regular aquellos aspectos necesarios para crear e iniciar la vida jurídica de la universidad, régimen, que como ha quedado dicho, quedaría superado, por imperativo jurídico, cuando la Universidad en ejercicio de la autonomía que la propia Constitución Política le ha atribuido, dicte sus estatutos orgánicos y no más allá de cinco años después de la entrada en vigencia de esas normas aquí cuestionadas, no se deduce ninguna malformación jurídica que violente dicha autonomía en ninguno de los aspectos que se expusieron, dada su naturaleza de formar un régimen provisional, pero necesario, para iniciar la vida jurídica de la institución. Es menester observar que esa Ley contempla un órgano provisional,

la "Junta Universitaria", y que las disposiciones a ésta referidas, dejaron de cumplir su objetivo una vez expirado el plazo que señala el artículo 7".

En fin, declara la Sala que la autonomía constitucional comprende la posibilidad de emitir sus estatutos orgánicos, los que tienen el rango de ley puesto que ni siquiera una ley puede sustituirlos.

En ejercicio legítimo de tal competencia, la UNED promulgó su Estatuto Orgánico cuyo artículo 26 indica:

"Existirá un Estatuto de Personal que garantice la estabilidad y el desarrollo de la carrera universitaria de los funcionarios de la UNED. Dicho régimen definirá categorías académicas y profesionales, basadas en estudios realizados, experiencia académica, experiencia laboral y producción intelectual. La remuneración por el ejercicio de cargos de autoridad en la Universidad se realizará de acuerdo con un sistema de pago adicional. Se establecen los principios de ingreso y promoción por concurso y de remoción sólo por justa causa, debidamente comprobada".

De conformidad con el artículo 16 inciso a) del mismo Estatuto Orgánico, el órgano competente para aprobar y reformar el Estatuto de Personal lo es el Consejo Universitario.

De lo dicho en este apartado podemos concluir fácilmente que la UNED por ser un ente público no se rige por el derecho laboral común, sino que su relación de servicio con sus funcionarios se rige por el derecho público. Asimismo, no se le aplica el régimen del Servicio Civil ya que este es propio del poder central, es decir, los ministerios ni tampoco existe ley alguna que le imponga o regule dicha materia, es decir, que le cree su Estatuto propio como sucede, tal y como se indicó, con la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial, etc.

Desde este punto de vista en virtud de lo indicado en la Ley de Creación de la UNED el legislador claramente estableció que el órgano interno de la UNED que la misma acuerde en ejercicio de su competencia autoorganizativa, es la que creará y, consecuentemente, reformará el Estatuto o el régimen estatutario en general.

Al no existir norma expresa en nuestro ordenamiento que subordine el régimen estatutario de la UNED a alguna ley es claro que compete a la misma Universidad definirlo en todos sus extremos y, por ende, reformar su Estatuto de Personal siempre y cuando lo sea por parte del órgano competente.

Así como, por ejemplo, la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa puede ser reformada para romper el tope del auxilio de cesantía contemplado en el Código de Trabajo, ya que la Asamblea Legislativa es el único órgano competente para reformar dicha ley, en el mismo sentido y bajo la misma lógica jurídica el Estatuto de Personal de la UNED puede ser reformado con el fin de que se rompa el mismo tope, siempre y cuando lo sea por parte del órgano competente, que en este caso concreto, lo es el Consejo Universitario".

En suma, queda demostrado que el Consejo Universitario tiene suficientes potestades para aprobar y, consecuentemente, reformar el Estatuto de Personal y que en ejercicio de dicha competencia puede establecer la relación jurídico-laboral que estime más conveniente con sus servidores aprobando incluso artículos como el que nos ocupa.

C. SOBRE EL ESPÍRITU DEL ARTÍCULO 93:

En vista de que el profesor Valverde Montoya califica de abusivo el artículo 93, lo que interpretamos como desproporcionado o inmoral, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones.

Es importante tener en mente la "ratio legis" del artículo 93, es decir, su razón legal o el espíritu en que deben inspirarse sus intérpretes.

Queda claro que a partir de 1988 sólo pueden acogerse al artículo 93 los nombramientos por traslado en que el afectado haya sido originalmente nombrado en propiedad en un puesto de autoridad. Por otro lado el beneficio que concede el artículo 93 es un estímulo a los profesionales que por diversas razones deban ser trasladados y cuyos servicios la UNED pretende o estima importante conservar.

Por otro lado, el artículo 93 no es incompatible con el artículo 92 del Estatuto de Personal sino que, más bien, se complementan.

En efeto, el artículo 92 establece los puestos en los que sus titulares devengarán el sobresueldo por ejercicio de puestos de autoridad, en tanto que el 93, en concordancia con el 10 del mismo Estatuto, lo que regula es la condición jurídica del profesional que debe ser trasladado a otro puesto pero que originalmente fue nombrado en uno en el que disfrutaba el sobresueldo mencionado.

Desde este punto de vista el artículo 93 no se opone a ley alguna por lo que no puede estimarse de ninguna manera como ilegal o ilegítimo puesto que no violenta norma de rango superior.

A partir de esta tesitura, teóricamente podría admitirse que el artículo no es inmoral en el sentido de que sea desproporcionado, irracional o inconsistente sino que, más bien, podría estimarse necesario como un mecanismo idóneo para seguir contando con los servicios de los profesionales que, nombrados en un puesto con cargo de autoridad, luego sean trasladados a otro puesto en el que perderían dicho sobresueldo, o sea, en condiciones salariales de inferior categoría.

En resumen, es criterio de esta Oficina que el Consejo Universitario ostenta suficientes atribuciones legales para aprobar y definir su Estatuto de Personal y para introducir disposiciones como las del artículo 93 el que, de todas formas, a partir de 1988 se aplica en forma restrictiva, esto es, sólo cuando operan traslados de servidores que originalmente fueron nombrados en un puesto

de autoridad.

El traslado lo define el artículo 17 del Estatuto de Personal como:

"El desplazamiento del funcionario de un cargo a otro de la misma clase o de una clase a otra de igual categoría, acorde con su formación y capacidad. Los traslados podrán hacerse a solicitud del interesado o por conveniencia de la institución en casos justificados, siempre y cuando no se cause grave perjuicio al funcionario".

Se causa, indudablemente, grave perjuicio al funcionario si es trasladado afectándosele su condición salarial, daño que la Sala Constitucional en forma reiterada ha ratificado en tales traslados.

Finalmente quienes se encuentran acogidos al artículo 93 ostentan un derecho adquirido que no puede serles despojado."

ACUERDO FIRME

ARTICULO IV, inciso 3)

Se analiza el Convenio Marco de Cooperación entre la Universidad Estatal a Distancia y la Fundación Fernando Volio Jiménez para la Educación Costarricense a Distancia, aprobado en la Sesión 1106-94, artículo IV, inciso 1).

SE ACUERDA remitir dicho convenio a la Comisión de Desarrollo Organizacional, con el objeto de que se presente las modificaciones que considere pertinentes.
ACUERDO FIRME.

amss**