

**Expediente No. 15-013878-0007-CO**

**PROCESO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**RESOLUCIÓN No. 2016018087**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

San José, a las once horas diez minutos del siete de diciembre de dos mil dieciséis.

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por **ROSA MARÍA VINDAS CHAVES**, mayor, divorciada, portadora de la cédula de identidad No. 4-0137-0406, en su condición de Jefa de la Oficina de Recursos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia, contra el inciso ch2), del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, Reglamento de 3 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 de 20 de octubre de 2000. Intervienen, también, en el proceso **LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y **LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA**.

**RESULTANDO:**

1.- Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 14:09 hrs. de 18 de septiembre de 2015, la accionante solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso ch2), del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, Reglamento de 3 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 de 20 de octubre de 2000, por cuanto, tal numeral dispone que los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de dicha universidad son nombrados por un plazo definido de 6 años. Estima que esta norma vulnera los artículos 11, 33 y 192 de la Constitución Política, así como el principio constitucional de reserva legal. Explica que su legitimación proviene del recurso de amparo que se tramita en el expediente No. 14-008729-0007-CO, dentro del que se dictó la resolución No. 2015-013493 de las 09:20 hrs. de 28 de agosto de 2015, que concedió plazo para interponer la acción de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Expone que, mediante acuerdo tomado en la sesión No. 1907-2008 (artículo IV, inciso 7) de 13 de marzo de 2008, el Consejo Universitario de la UNED la nombró por un periodo de 6 años como Jefa de la Oficina de Recursos Humanos de ese centro de estudios superiores. Refiere que, en virtud de aproximarse el vencimiento de su nombramiento, la UNED, a la luz del ordinal impugnado, abrió el concurso interno No. 13-15 –publicado el 10 de setiembre de 2013–, a fin de nombrar a una nueva persona en dicho puesto. Alude que, en virtud de medidas cautelares dictadas en los expedientes Nos. 13-011491-007-CO y 13-006766-1027-CA, no se finalizó el proceso de nombramiento de otra persona en la jefatura de la Oficina de Recursos Humanos, mas sí se le separó de ese cargo y se le trasladó a uno académico como profesora universitaria de régimen especial, donde actualmente se desempeña. Explica que la inconstitucionalidad de la norma objetada radica en que establece un nombramiento por un periodo determinado (contrato a plazo fijo); sin embargo, considera que el puesto de Jefa de la Oficina de Recursos Humanos está sujeto a las condiciones y principios del empleo público, entre estos, la estabilidad. Arguye que, de conformidad con el artículo 192 de la Constitución Política, la estabilidad laboral de los servidores públicos acepta una serie de excepciones; no obstante, estas deben estar necesariamente reguladas por ley en sentido estricto, conforme al principio de reserva de ley. Alega que el Estatuto Orgánico de la UNED no es una ley de la República a tenor del artículo 123 de la Constitución Política; de ahí que no pueda excluir a funcionarios públicos del régimen especial de empleo público. Refiere que no puede considerarse que la constitucionalidad de la norma impugnada se suple a través de un poder reglamentario derivado en virtud de una ley, pues la excepción al régimen de estabilidad laboral estatutario está reservado exclusivamente a la ley y no a una derivación de esta. Señala que si la excepción al régimen de estabilidad no proviene de una ley, no se puede excluir a un funcionario de la



garantía que constituye el régimen de empleo público. Aduce que, como servidora pública, está sometida a los artículos 191 y siguientes de la Constitución Política y 111 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Apunta que la ley emana únicamente de la Asamblea Legislativa; en consecuencia, no se puede considerar como ley a las normas dimanadas de otros órganos con funciones de creación normativa, ni siquiera, si esa función se deriva de la propia ley. Refiere que en la sentencia de esta Sala No. 1119-1990 de 18 de setiembre de 1990, se denota el principio de reserva de ley, por cuanto, se indica que es el propio legislador el que primero creó el Estatuto de Servicio Civil y luego los demás regímenes estatutarios, a los cuales le son aplicables los principios del régimen como escogencia por idoneidad y estabilidad en el empleo. Sobre dicha resolución, cita y destaca: *"(...) lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional (...)"*. Explica que, independientemente, si las excepciones al régimen de empleo público están dispuestas en el Estatuto de Servicio Civil u otro, lo que interesa es que emanen de una ley proveniente de la Asamblea Legislativa. Subraya que el poder reglamentario derivado de una ley está vedado para los efectos del artículo 192 de la Constitución Política. Argumenta que, en mérito del ordinal 84 de la Constitución Política, las universidades estatales son entidades descentralizadas con autonomía relativa de gobierno y administración; sin embargo, siempre deben mantenerse apegadas al bloque de legalidad y constitucional que rige el país. Refiere la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia No. 858-2013 de las 09:15 hrs. de 9 de julio de 2013, por cuanto, este pronunciamiento señala que la autonomía universitaria no exime a la UNED de la aplicación del ordenamiento jurídico. También alude el pronunciamiento de la Sala Constitucional No. 495-1992 de las 15:30 hrs. de 25 de febrero de 1992. Expone que si las entidades descentralizadas no tienen autonomía reglamentaria

absoluta como para regular en forma distinta situaciones generales contempladas en la legislación ordinaria, menos la tienen para regular situaciones estipuladas en la propia Constitución Política, como lo es el régimen de estabilidad laboral para los funcionarios públicos preceptuado en el artículo 192. Arguye que según el numeral 48 constitucional, la Carta Política y la ley tienen mayor jerarquía que los estatutos y reglamentos de los entes descentralizados, tal es el caso del Estatuto Orgánico de la UNED, dimanado de la Asamblea Universitaria de dicho centro de estudios. En consecuencia, el Estatuto no puede oponerse a lo establecido por la Constitución y la ley. Cita la sentencia No. 1864-2007 de las 08:00 hrs. de 29 de noviembre de 2007 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Apunta que la auto regulación organizativa y administrativa del ente debe realizarse mediante ley y no a través de un estatuto. Reitera que el régimen de estabilidad laboral solo puede ser exceptuado por una ley, no mediante cualquier manifestación normativa, mucho menos, de rango inferior. Alega que el empleo público debe respetar el principio de igualdad consagrado en el ordinal 33 de la Constitución Política; de ahí que a todos los funcionarios públicos los deba cobijar el principio de estabilidad laboral y deban ser contratados por tiempo indefinido. En esta línea, la única forma de exceptuar el régimen de estabilidad laboral es mediante una ley que, por razones de conveniencia, interés general o por la especial naturaleza del cargo, determine que ciertos servidores públicos deben ser nombrados por un tiempo definido. Asevera que la norma impugnada quebranta la igualdad entre funcionarios públicos mediante un estatuto que no es ley de la República. Con base en las consideraciones esgrimidas, solicita que se declare la inconstitucionalidad del inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED, ya que, establece que los nombramientos de Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED se realizan por un plazo definido de seis años.

2.- Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 9:54 hrs. de 21 de septiembre de 2015, se le dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad



y se otorgó audiencia a la Procuraduría General de la República y al Rector de la Universidad Estatal a Distancia.

3.- Mediante memorial recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:31 hrs. de 7 de octubre de 2015, Magna Inés Rojas Chaves, en su condición de Procuradora General Adjunta de la República, contestó la audiencia conferida por resolución de 21 de septiembre de 2015. Expone que el objeto de la acción consiste en determinar si la potestad administrativa de alto contenido discrecional que permite a las universidades públicas configurar sus unidades administrativas y docentes, está consustancialmente acorde con el grado de autonomía que les reconoce la Constitución Política. Considera que la promovente está formalmente legitimada para incoar esta acción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto, mediante resolución No. 2015-013493 de las 09:20 hrs. de 28 de agosto de 2015, dictada en el recurso de amparo expediente No. 14-008729-0007-CO, se confirió plazo a la promovente a fin de formular acción de inconstitucionalidad contra la normativa impugnada. Refiere que la presente acción trae a la palestra un tema basto y pocas veces explorado, cual es el régimen de empleo público frente a la autonomía de las universidades públicas, que involucra, entre otros, el ámbito de autogobierno universitario y la sujeción de las universidades públicas al orden jurídico nacional. Apunta que la autonomía universitaria, catalogada como de tercer grado u organizativa plena, es una garantía o salvaguarda institucional frente a la injerencia externa. Dicha autonomía se compone de cuatro vertientes que son: a) Facultad de autorregulación, que implica que las autoridades universitarias competentes aprueban la normativa que regula sus relaciones internas, siempre que se ajuste al orden jurídico nacional; b) facultad de autoorganización académica, según la cual las universidades públicas fijan sus planes y programas de docencia, de investigación y de difusión de la cultura; asimismo, establecen los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; c) facultad de

autogestión administrativa, conforme la cual las universidades públicas tienen el manejo del presupuesto asignado por el Poder Legislativo y de los ingresos generados por sí misma, sin demérito que deben observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria y d) facultad de autogobierno, que permite que las universidades públicas puedan establecer su propio esquema de gobierno mediante la designación de autoridades universitarias (académicas) y personal administrativo con estricto apego a las normas universitarias internas (Ley Orgánica, estatutos y reglamentos). Expone que la facultad de autogobierno, junto con la autogestión, libertad académica y la facultad de autorregulación, constituye la razón de ser de la autonomía universitaria. Destaca que las tres primeras aristas han sido abordadas ampliamente en la jurisprudencia administrativa y constitucional, no así la cuarta vertiente, la cual solo ha sido desarrollada mediante esbozos generales. Asevera que la jurisprudencia constitucional ha catalogado reiteradamente a la autonomía universitaria como especial, completa y distinta de la del resto de los entes descentralizados, ya que, abarca distintos poderes de autodeterminación. En este sentido, indica que sentencias de esta Sala (verbigracia, las Nos. 495-92, 1313-93 y 3183-2007, entre otras) reconocen que las universidades públicas pueden auto estructurarse, 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. Aclara que si bien las universidades públicas pueden decidir libremente sobre su personal en virtud de la facultad de autogobierno de la que gozan, lo cierto es que deben hacerlo según los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado en la materia. En esta línea, en mérito de los artículos 11, 191, 192 de la Constitución Política, las universidades públicas están obligadas a estructurar sus puestos conforme a los principios de mérito e idoneidad comprobada que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan



apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, tendiendo a garantizar así la eficiencia y eficacia administrativa. Señala que sobre el particular se han referido las sentencias de esta Sala Nos. 2001-5708 de 26 de junio de 2001 y 11109-2002 de 22 de noviembre de 2002. Asimismo, de conformidad con los ordinales 33, 191 y 192 constitucionales, están obligadas a respetar el derecho innominado de acceso, en condiciones de igualdad, a los puestos y cargos públicos. Indica que esto permite a las personas interesadas concursar por un nombramiento en plaza vacante y enfrentarse con los demás aspirantes en un plano de igualdad, garantizándose una evaluación objetiva de sus antecedentes académicos y condiciones personales a fin de establecer si cumplen o no los requisitos y aptitudes necesarias para ocupar y desempeñar óptimamente la plaza por la que aplican. Así las cosas, señala, el sistema estatutario comporta un proceso selectivo depurador (con base en la idoneidad demostrada) que sólo puede ser modificado por el legislador (reserva legal). Sobre el tema, menciona las resoluciones de esta Sala Nos. 2013-05151 de las 16:00 hrs. de 17 de abril de 2013 y 2011-14624 de las 15:50 hrs. de 26 de octubre de 2011. Argumenta que la Constitución Política garantiza el derecho a que el régimen estatutario en un determinado reducto administrativo esté regulado conforme a los principios constitucionales antes enunciados, en atención a la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos. En otras palabras, garantiza que los procedimientos, a través de los cuales se lleva la selección del personal, se rijan por criterios que deben cumplir dos condiciones, sea, que no establezcan diferencias injustificadas entre ciudadanos y que estén referidos, exclusivamente, a condiciones de mérito y capacidad (idoneidad comprobada). Enfatiza que la Constitución Política no consagra el derecho a ocupar un determinado puesto de trabajo o a desempeñar una función pública específica; es decir, a ser nombrado en propiedad (resolución de esta Sala No. 2010-17961 de las 09:48 hrs. de 29 de octubre de 2010), sino el derecho a no ser discriminado y no sufrir trato desigual o fundado en razones objetivas y razonables en el acceso a la función pública.

Ergo, es un derecho *per relationem*, sea uno cuya existencia cobra sentido en relación con el procedimiento establecido normativamente para tener acceso a determinados cargos públicos. Esclarece que si bien este derecho es uno de configuración legal, esto no impide que se puedan dictar otras normas, por ejemplo de carácter reglamentario, con el objeto de instrumentalizar, de manera óptima, la aplicación de la normativa legal. Sin embargo, destaca que esas normas deben respetar lo dispuesto legalmente. En consecuencia, manifiesta que cualquier restricción a las condiciones de acceso y permanencia en la función pública establecida por normas de rango inferior, violaría el contenido de ese derecho. Argumenta que este derecho fundamental garantiza en cada procedimiento de selección, en primer lugar, que se permita la participación de todos los ciudadanos que reúnan los requisitos exigidos para esto; en segundo término, que no se exijan ni se tomen en consideración requisitos o condiciones que no sean atinentes al criterio de mérito y capacidad (idoneidad comprobada) y, en tercer lugar, que solo en atención a esos criterios, los seleccionados sean los candidatos más capacitados y meritorios. Expone que lo anterior otorga un *derecho reaccional* respecto de la potestad normativa de configuración e interpretación de los procedimientos de selección, ya que, permite a los ciudadanos impugnar aquellas bases concursales que, desconociendo los criterios de mérito y capacidad, establezcan o pretendan aplicar fórmulas discriminatorias. En este contexto, afirma que las universidades públicas, si bien gozan de una autonomía especial que implica autonormación, auto organización y autogobierno, esto no conlleva, de manera alguna, su disgregación de la estructura estatal, por lo que dichas facultades se deben ejercer dentro del marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado y restringida a sus fines. En definitiva, asevera que las relaciones laborales o de empleo público, tanto del personal académico como del administrativo, deben organizarse – conforme al Derecho de la Constitución–, en los términos y las modalidades que establezcan los estatutos orgánicos de las universidades públicas conforme a sus



características propias, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de dichas instituciones. Sin embargo, indica que este régimen está condicionado a la búsqueda del perfil académico idóneo para asumir la dirección académica y administrativa de la comunidad universitaria. Refiere que, en la sentencia No. 10340-2010 de las 12:47 hrs. de 11 de junio de 2010, esta Sala desarrolló que no hay un derecho subjetivo a una predeterminada estructura o clasificación del puesto; en este sentido, se dispuso: *"(...) Una cosa es la configuración objetiva del puesto que ella ocupa en la estructura y en el funcionamiento de la organización administrativa en la que trabaja, y otra distinta es su situación personal y sus derechos. En este sentido, la plaza o el cargo no tienen derechos adquiridos ni subjetivos, ni situaciones jurídicas consolidadas. Es decir, la plaza está sujeta a la organización y a la forma que se le dé jurídicamente, y por ende, está moldeada en función de las necesidades del servicio público. Por ello, el cargo público puede, en términos objetivos, de acuerdo con la ley y con motivos y finalidades lícitos, cambiar o ser modificado (...)".* Subraya que la UNED rige su organización interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y estatutos internos, que son manifestación de la voluntad universitaria colectiva. Explica que, de conformidad con los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, la UNED goza de un grado superlativo de autonomía administrativa y de gobierno, distinto al del resto de los entes descentralizados y, en virtud de dicha autonomía, puede emitir libremente –dentro de los límites de la Constitución–, las disposiciones relacionadas con su régimen interior en materia de empleo, tanto de puestos académicos como administrativos. Expone que en mérito de la Ley de Creación de la UNED (No. 6044 del 3 de marzo de 1977), el Consejo Universitario es el que nombra, entre otras autoridades universitarias, a los directores de las unidades académicas y administrativas, lo mismo que a cualquier otro funcionario de alta jerarquía que se especifique en el respectivo reglamento interior –artículo 11, inciso c)–. Asimismo, esas unidades administrativas y

académicas se determinan y regulan conforme al Estatuto Orgánico –artículo 15–. Especifica que, conforme lo prevé expresamente este estatuto, el Consejo Universitario nombra por votación de al menos dos terceras partes del total de sus miembros a los Directores y Jefes de las Unidades Académicas por períodos definidos –art. 25 inciso ch–; puestos que, conforme al Estatuto de Personal –aprobado mediante el acuerdo del Consejo Universitario No. 549 (sesión No. 464 de 29 de noviembre de 1983), serán designados por tiempo definido y previo concurso –art. 6 inciso h) –. Además, se establece que quienes llegasen a ocupar estos cargos, una vez concluido el período para el cual fueron nombrados, pasarán a ocupar un puesto en propiedad como profesional en alguna de las unidades de la institución, de acuerdo con sus atestados académicos y las necesidades institucionales. Incluso, se dispone que en caso de que la plaza que poseen en propiedad no sea de clase profesional, tendrán derecho a que se les asigne una plaza profesional con funciones afines a su formación académica. Destaca que, en ambos casos, se estipula que, una vez vencido el término del nombramiento a plazo fijo, el funcionario perderá el derecho al pago del cargo de autoridad. Aduce que, contrario a lo que afirma la accionante, en el caso de la UNED existe una norma especial, de rango legal, que le confiere al Consejo Universitario la posibilidad de regular, de forma especial, todo lo relacionado con el régimen de empleo de sus servidores. Expone que, en virtud de lo anterior, no es inconstitucional que la UNED pueda establecer por sí misma los diferentes tipos de relaciones laborales con sus funcionarios, ya sea por relación estatutaria o por figuras especiales, como el caso de los Directores de Unidades Administrativas o Académicas. En este sentido, aduce que dicha facultad resulta acorde con los postulados propios de la autonomía universitaria y con la exclusividad en esa competencia específica, en razón de la especialidad funcional que le ha sido otorgada a las universidades públicas, lo que, incluso, en algunos casos, permite prevalecer sus reglamentos autónomos a la ley. Al respecto, menciona la sentencia de la Sala Constitucional



No. 8499-2015 de las 11:00 hrs. de 10 de junio de 2015. Arguye que este Tribunal Constitucional ha interpretado que del numeral 191 de la Constitución Política se extrae como regla general ineludible que los funcionarios públicos deben estar regidos por una relación laboral estatutaria; es decir, por normas impuestas por la Administración en su calidad de empleador, en atención a la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos que cada instancia administrativa está llamada a ofrecer. Sobre el particular, transcribe parcialmente la sentencia de esta Sala No. 2011-14624 de las 15:50 hrs. de 26 de octubre de 2011 que, en lo conducente, indica: "*(...) Aun cuando el constituyente haya pensado en un sistema estatutario único, lo cierto es que la redacción finalmente dada al artículo 191, así como el proceso de profunda descentralización que experimentó el Estado costarricense a partir de mil novecientos cuarenta y nueve, hace que en nuestros días resulte válida la existencia de diversas relaciones estatutarias en la Administración, en atención a la independencia funcional y autonomía administrativa que el ordenamiento asegura a varias instituciones públicas (...)*". Aduce que los alegatos esgrimidos por la accionante responden a una confusión respecto al alcance del autogobierno universitario en los procesos de designación de una determinada autoridad administrativa universitaria por un tiempo fijo. Recalca que no hay derecho específico relativo a ser designado como autoridad universitaria y menos por un plazo indeterminado, ya que, esto lo definirá la configuración estatutaria, pues no a todos los puestos y cargos de las autoridades académicas y/o administrativas de las universidades se les reconoce una estabilidad o permanencia indefinida. Enfatiza que lo que sí hay es el derecho a participar en el proceso de designación de autoridad universitaria, el cual se ubica como un derecho universitario sustantivo cuyo ejercicio obliga a cumplir los requisitos de perfil académico establecidos en la legislación universitaria, así como las reglas establecidas por el órgano colegiado –autoridad universitaria–, que hace la designación. En este contexto, quienes participan en el proceso de designación

de autoridad universitaria solo tienen expectativas de derechos y, una vez designados en el puesto a plazo, vencido aquel, simplemente se extingue. Destaca que, en todo caso, a nivel interno de la UNED se prevé una salvaguarda, según la cual, una vez concluido el período para el cual fueron nombrados, los directores de las unidades académicas y administrativas pasarán a ocupar un puesto en propiedad como profesional en alguna de las unidades de la institución, de acuerdo con sus atestados académicos y las necesidades institucionales. Argumenta que en el presente caso no puede haber un acto de autoridad que afecte un derecho inexistente (prolongación o permanencia en el puesto a plazo fijo). Lo que sí puede verse afectado es el derecho a participar en el proceso, pero no el derecho de ser designado permanentemente como Director de una Unidad Administrativa de la UNED, que es, por definición interna, un puesto a plazo fijo. Insiste que admitir lo contrario pondría en entredicho la autonomía universitaria con la pretensión de vincular una mera expectativa de derecho a ser elegible con el derecho de elegibilidad aludido. En esta línea, se pretendería erróneamente desconocer la discrecionalidad de las altas autoridades universitarias para la auto normación, auto organización y auto gobierno, facultades que están reconocidas por la propia Constitución Política como manifestación de su especial autonomía, la cual les permite definir, libre de injerencias extrañas, los campos de acción de su recurso humano dentro de la organización y tomar las previsiones administrativas propias para distribuir el trabajo a lo interno, tanto de puestos académicos como administrativos. Al respecto, cita las sentencias de esta Sala Nos. 2015-8499 y 2015-10248. Concluye que el precepto normativo impugnado no vulnera el Derecho de la Constitución, pues está acorde con el grado de autonomía reconocido a las universidades públicas; ergo, estima que la acción debe declararse sin lugar en todos sus extremos.

4.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 11:59 hrs. de 14 de octubre de 2015, Luis Guillermo Carpio Malavasi, en su condición de Rector y



Representante Judicial y Extrajudicial de la Universidad Estatal a Distancia, rindió el informe requerido. Refiere que según la jurisprudencia de esta Sala, pueden existir varios regímenes estatutarios y no solo el Estatuto de Servicio Civil, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales, particularmente, los del artículo 192. En este sentido, lo que tiene rango constitucional es el régimen estatutario que prevalece en todo el Estado costarricense, sea un régimen uniforme de principios y garantías que regulan la protección de los derechos laborales del servidor público. Sobre el tema, cita las sentencias de esta Sala Nos. 6240-93, 950-98 y 4261-98. Aduce que la accionante fue nombrada como Jefa de la Oficina de Recursos Humanos por el plazo fijo de 6 años. Indica que próximo al vencimiento del nombramiento de la promovente –en marzo de 2014–, se llevó a cabo el concurso interno respectivo para determinar si la recurrente era nombrada nuevamente por otro período de 6 años o si se nombraba a otra persona en el puesto. Destaca que la estabilidad laboral de los funcionarios se protege, ya que, en caso que no sean nombrados, nuevamente, tienen derecho automático e inmediato a ocupar un puesto en propiedad como profesional en alguna de las unidades de la institución de acuerdo con sus atestados académicos y las necesidades institucionales; nombramiento que es en propiedad, por plazo indefinido y protegido por el principio constitucional de la estabilidad propia. En virtud de lo anterior, subraya que el régimen estatutario de la UNED es congruente con el artículo 192 de la Constitución Política. Aclara que los puestos de jefes de oficina derivados del inciso impugnado no son cargos de confianza, pues no están sujetos a libre remoción. Por el contrario, durante su nombramiento gozan de estabilidad. Expone que el tema de la autonomía universitaria ha sido tratado copiosamente en la jurisprudencia de esta Sala Constitucional, en especial en el voto No. 1313-93. Señala que el Estatuto Orgánico de la UNED es la norma jurídica superior de dicha casa de estudios y es producto de la autonomía organizativa política y autoreglamentaria que la Constitución le garantiza a las

universidades estatales. Aduce que la autonomía universitaria es completa por lo que la ley ordinaria está inhibida o imposibilitada para regular la organización de dichas instituciones estatales en perjuicio de la normativa que estas hubieren emitido sobre la misma materia; de modo que, ante un conflicto entre ambos tipos de preceptos, prevalecería el de la universidad y sería inconstitucional el mandato legislativo. Asevera que, en mérito de la jerarquía institucional universitaria por razón de la materia, las universidades estatales poseen una competencia exclusiva y excluyente de la potestad legislativa en las materias propias de su especialidad. Argumenta que al emitir su Estatuto Orgánico, la UNED creó su ordenamiento jurídico propio, lo cual tiene sustento directo en el artículo 84 de la Constitución Política. En razón de lo anterior, alega que el argumento de la reserva de ley carece de todo sustento y lógica jurídica por cuanto el Estatuto Orgánico tiene fundamento y derivación directa de la Constitución Política. Respecto al alegato que la norma objetada es contraria al numeral 33 de la Constitución Política, manifiesta que, a la luz de la jurisprudencia de esta Sala, a fin de acreditar un trato desigual, se debe aportar un parámetro de comparación para demostrar la discriminación; sin embargo, la accionante no obra en este sentido sino que hace una afirmación genérica indicando que no se le da el mismo trato que el resto de los funcionarios públicos. Señala que debido a que la UNED cuenta con un estatuto propio, a sus servidores no se les puede comparar con los funcionarios regidos por el Estatuto del Servicio Civil que aplica para el gobierno central. Destaca que no se puede comprobar la existencia de un trato discriminatorio, dado que, la promovente no demuestra concretamente respecto de quién o quiénes se le trata en forma diferente. Sostiene que el alegato que la norma impugnada vulnera el principio de legalidad es inconsecuente, pues la accionante no desarrolla esta supuesta conculcación; ergo, considera que este argumento debería descartarse *ab initio*. Concluye que el régimen estatutario de la UNED deriva de la autonomía constitucional de esta universidad; en virtud de esto, dicho régimen no está



subordinado a ley alguna ni al principio de reserva de ley, por cuanto, emana directamente de la Carta Política (numerales 84, 191 y 192). Asevera que el ordinal 192 constitucional garantiza el derecho de estabilidad en forma genérica, mas no en un puesto específico; de ahí que sea jurídicamente procedente que las jefaturas sean sometidas a un periodo determinado. Reitera que la UNED asegura estabilidad a toda persona que sea nombrada en los puestos de jefe de oficina, ya que, una vez concluido dicho nombramiento a plazo fijo por 6 años, la persona pasa a ocupar una plaza en propiedad y de manera indefinida. Insiste que los cargos de jefatura de oficina no son puestos de confianza, por cuanto, no hay libre nombramiento y remoción; por el contrario, son electos previo concurso interno –eventualmente externo– y durante la vigencia del nombramiento gozan de estabilidad propia. Expone que el régimen estatutario de la UNED es equilibrado, justo, razonable y proporcionado.

5.- Los avisos de ley fueron publicados en los Boletines Judiciales Nos. 198, 199 y 200 de los días 13, 14 y 15 de octubre de 2015.

6.- Mediante escrito de 5 de noviembre de 2015, el Magistrado Cruz Castro solicitó inhibirse del conocimiento de esta acción, por cuanto, forma parte del cuerpo académico de la UNED.

7.- Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 13:20 hrs. de 6 de noviembre de 2015, se rechazó la solicitud de inhibitoria del Magistrado Cruz Castro en razón que la norma impugnada no le afecta directa o indirectamente, pues esta no se refiere al cuerpo académico de la UNED, ni al nombramiento de profesores de esta casa de estudios superiores.

8.- Mediante resolución de las 15:48 hrs. de 6 de noviembre de 2015, la Presidencia de la Sala tuvo por contestadas las audiencias conferidas y dispuso turnar la presente acción al Magistrado Rueda Leal.

9.- Mediante memorial de 5 de abril de 2016, la accionante efectuó una serie de argumentaciones que, en su criterio, resultan relevantes a fin de resolver

la presente acción.

**10.-** Mediante escrito de 30 de noviembre de 2016, el Magistrado Jinesta Lobo solicitó inhibirse del conocimiento de esta acción, por cuanto, es Profesor del Programa de Doctorado de la UNED.

**11.-** Por resolución de Presidencia de la Sala de las 11:20 hrs. de 30 de noviembre de 2016, se rechazó la solicitud de inhibitoria del Magistrado Jinesta Lobo, en virtud que la norma impugnada no le afecta directa o indirectamente, pues esta no se refiere al cuerpo académico de la UNED, ni al nombramiento de profesores de dicho centro universitario.

**12.-** En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Jinesta Lobo**; y,

#### **CONSIDERANDO:**

**I.- DE PREVIO.** El Magistrado suplente, Ronald Salazar Murillo, le manifestó al pleno su intención de inhibirse de conocer el presente asunto por ser docente de la UNED. No obstante, dado que, en el caso de los Magistrados Jinesta y Cruz les fue rechazada la inhibitoria por idéntica razón, el pleno dispone, también, denegar la inhibitoria del Magistrado suplente Salazar Murillo.

**II.- LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** El numeral 75, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece como uno de los presupuestos para interponer la acción de inconstitucionalidad, en el caso del control concreto, la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, como un medio razonable para tutelar la situación jurídica sustancial que se estima lesionada. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en



la sentencia No. 4190-1995 de las 11:33 hrs. de 28 de julio de 1995, indicó lo siguiente:

*"(...) En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental, y no de una acción directa o popular, con lo que se quiere decir que se requiere de la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de tal manera que, la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de manera que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto (...)"*.

Mediante sentencia interlocutoria No. 2015-013493 de las 09:20 hrs. de 28 de agosto de 2015, dictada en el recurso de amparo que se tramita en el expediente No. 14-008729-0007-CO, esta Sala otorgó plazo a la recurrente para interponer acción de inconstitucionalidad contra la norma en cuestión, conforme lo establece el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo cual efectivamente llevó a cabo. Dicho proceso de amparo, a su vez, está pendiente de resolver y en este se alegó la inconstitucionalidad de la referida norma como medio razonable para amparar el derecho que se estima quebrantado. Así las cosas, la accionante se encuentra legitimada para incoar la presente acción, ya que, cumple las exigencias de lo dispuesto en las normas de rito *supra* indicadas.

**III.- OBJETO DE LA ACCIÓN.** La accionante cuestiona el inciso ch2), del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, Reglamento de 3 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 de 20 de octubre de 2000, ya que, dispone como función del Consejo Universitario de la UNED, nombrar a los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas por plazos definidos de seis años y no a plazo indeterminado. Estima que dicho ordinal presenta, concretamente, los siguientes vicios de inconstitucionalidad: a) Violación al principio de estabilidad laboral de los

servidores públicos consagrado en el ordinal 192 de la Carta Política; b) quebranto al principio de reserva de ley, dado que, toda excepción realizada a los funcionarios públicos del régimen estatutario del empleo público plasmado en la Constitución Política, debe estar dispuesta mediante una ley formal aprobada por la Asamblea Legislativa y no a través de un estatuto orgánico como es el de la UNED y c) vulneración al principio de igualdad estatuido en el ordinal 33 de la Carta Magna, ya que, a diferencia de lo que ocurre con todos los funcionarios públicos –quienes están protegidos por la estabilidad laboral–, la norma en cuestión preceptúa que los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED sean nombrados por plazos fijos.

**IV.- NORMA IMPUGNADA.** En la presente acción de inconstitucionalidad, se cuestiona el inciso ch2), del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, Reglamento de 3 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 de 20 de octubre de 2000. Dicho precepto señala, de modo expreso, lo siguiente:

*“ch2) Nombrar a los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas, por plazos definidos de seis años, por votación de al menos dos terceras partes del total de sus miembros.” (Así reformado el inciso anterior mediante acta N° 089 del 25 de octubre de 2013)*

**V.- AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN.** La autonomía plena o del tercer grado reconocida a las universidades públicas en el ordinal 84, párrafo 1°, de la Constitución tiene, también, límites infranqueables, de modo que no puede entenderse, bajo ningún concepto, como un concepto jurídico indeterminado que habilite de manera indeterminada y abierta a los centros de enseñanza superior universitaria. La autonomía es una noción del Derecho Administrativo constitucional que, obviamente, debe entenderse dentro de las coordenadas del Estado Constitucional de Derecho. Ciertamente, como lo ha afirmado reiteradamente este Tribunal tal autonomía universitaria les habilita para dictar sus propias



normas jurídicas fundamentales de organización. Empero, no puede extralimitarse tal potestad, puesto que, sin duda alguna, se encuentra limitada por el propio Derecho de la Constitución, esto es, los valores, principios, preceptos y jurisprudencia constitucionales. Las universidades ciertamente gozan de autonomía, pero no de soberanía, la soberanía, únicamente, la tiene el propio Estado. No puede entenderse, so pena de fragmentar la soberanía, que las universidades se pueden constituir en especie de micro-estados dentro del propio Estado costarricense. No cabe la menor duda que las universidades públicas al ejercer su autonomía, también, están sujetas a los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales que los interpretan. Las universidades no pueden abstraerse del Derecho de la Constitución o del orden constitucional. Dentro de los límites infranqueables de la autonomía universitaria destacan, obviamente, los derechos fundamentales y humanos que son de aplicación directa e inmediata y que, desde luego, vinculan a todos los poderes públicos, incluidas, desde luego las universidades. Los derechos fundamentales y humanos que dimanar de la dignidad de la persona son la base del entero ordenamiento jurídico, por consiguiente cualquier regulación, incluso la emitida en el ejercicio de la autonomía plena o universitaria debe respetarlos y procurar su goce efectivo.

#### **VI.- SISTEMA CONSTITUCIONAL DE MÉRITOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

La Constitución Política de 1949 tuvo el firme y evidente propósito de superar el sistema de acceso a la función pública imperante antes de su vigencia, el cual consistía, lamentablemente, en la designación de los funcionarios públicos sin considerar sus méritos e idoneidad, es lo que se ha denominado el sistema de botín (spoils system). Empero, la Constitución de 1949, con el fin de garantizar la objetividad, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de la función pública optó por el sistema de méritos (merit system), de ahí que el numeral 192 de la Constitución estableció la regla conforme a la cual "*los servidores públicos*

*serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por la falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.* De este claro e inequívoco precepto constitucional cabe rescatar dos cuestiones fundamentales, a saber: a) El derecho de acceso a la función pública debe ser mediante el sistema de méritos, debiendo acreditar, quienes aspiran a hacerlo, su idoneidad y b) los funcionarios o servidores públicos al acceder a la función pública, después de haber superado los mecanismos para comprobar su idoneidad, tales como los concursos de antecedentes u oposiciones, gozan de estabilidad en el puesto. La estabilidad en el puesto, entonces, hace parte del contenido esencial del derecho de acceso a la función pública. No tendría sentido nombrar funcionarios públicos mediante el sistema de méritos por un periodo determinado, por cuanto, no se les garantizaría la estabilidad en el puesto consustancial al derecho de acceso y permanencia en la función pública. El nombramiento por período determinado de funcionarios, por el contrario, evoca el sistema de botín y desdice el sistema de méritos.

**VII.- NECESIDAD QUE LAS UNIVERSIDADES CONSIDEREN EL TIPO DE FUNCIONARIO PÚBLICO.** Obviamente, lo anteriormente indicado rige para aquellos funcionarios o servidores públicos de carrera, no siendo aplicable para los que ocupen un puesto de confianza. En efecto, los funcionarios de confianza son de libre designación y, por aplicación del principio del paralelismo de las competencias, de libre remoción, bastando que se haya perdido la confianza en el mismo. La determinación de si un funcionario es o no de confianza, es una cuestión que está librada al ordenamiento infra constitucional y a la naturaleza sustancial de sus funciones; empero, evidentemente, tal tipología (funcionarios de carrera y de confianza propia del Derecho laboral y del Derecho de la función pública) tiene importancia al momento de resolver casos concretos, de modo que le compete a las autoridades



universitarias discernir cuándo están ante un funcionario de confianza y cuando no.

**VIII.- JUICIO DE PONDERACIÓN.** En la doctrina del neo constitucionalismo, grandes juristas (Ronald Dworkin, Robert Alexy, Martin Borowsky, etc.) han recomendado para resolver los casos difíciles (hard cases) donde concurren principios en sentido contrario, la aplicación del denominado “juicio de ponderación”. El juicio de ponderación exige, mediante la utilización de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad en sentido amplio, determinar cuál de los principios tienen mayor peso, consistencia, valor para concederle preferencia, sin que suponga la derogación del principio que es desplazado y que permanece vigente. En efecto, hay casos que no se pueden resolver mediante la aplicación de la clásica subsunción, por cuanto, no existe una regla de derecho claramente aplicable al mismo. En el presente asunto es evidente que se pueden entender que entran en confrontación o colisión (en sentido contrario) dos principios constitucionales, a saber: a) la autonomía universitaria reconocida en el artículo 84, párrafo 1º, de la Constitución y b) el principio del sistema de méritos para acceder a la función pública mediante la idoneidad comprobada contemplado en el artículo 192 de la Constitución. Consecuentemente, al actuar en sentido contrario sendos principios se impone un juicio de ponderación para determinar cuál tiene, en el caso concreto a resolver, mayor peso, consistencia y, por ende, preferencia. En nuestro criterio el principio del sistema de méritos para acceder a la función pública tiene un mayor peso al encontrarse con otros valores, principios o si se quiere bienes constitucionales que determinan que se incline la balanza a su favor. En efecto, este principio del sistema de méritos se encuentra estrechamente vinculado a los siguientes bienes constitucionales:

- a) Los principios, también de rango constitucional, de objetividad, eficacia y eficiencia; en efecto, no cabe la menor duda que el sistema de méritos para acceder a la función pública busca, esencialmente, varios fines constitucionales

de gran valor como lo son que los funcionarios sirvan con objetividad al interés público y no los intereses de quienes los designan y que se desempeñen de tal manera que logren, de manera efectiva, los fines de la entidad.

- b) El sistema de méritos procura que los funcionarios públicos, precisamente después de haber demostrado su idoneidad, tengan estabilidad en el puesto, para el logro de los fines constitucionales ya mencionados de la objetividad, eficacia y eficiencia en el desempeño de la función pública.
- c) Es consustancial al derecho de acceso a los cargos públicos o de la función pública, la estabilidad en el puesto, fin que solo se logra si los funcionarios, una vez superados los concursos de antecedentes u oposiciones, pueden, como regla, permanecer en el cargo.

Consecuentemente, no cabe la menor duda que, para el caso concreto, el sistema de méritos para acceder a la función pública contemplado en la Constitución, tiene un mayor peso y valor, por lo que debe ser aplicado de manera preferente para resolver el caso concreto.

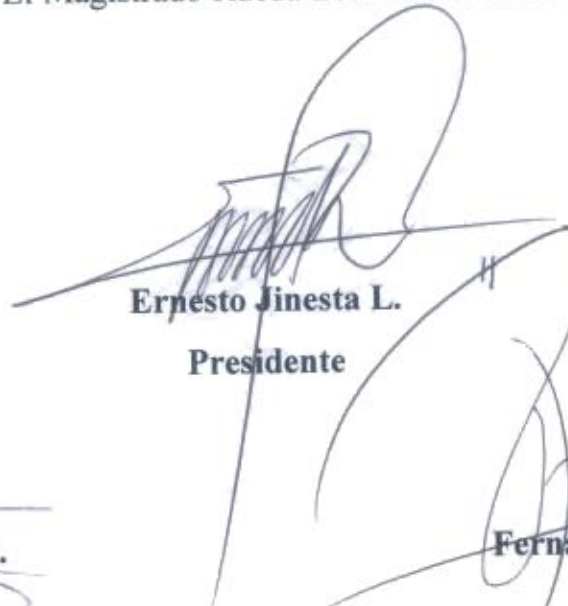
**IX.- COROLARIO.** En mérito de lo expuesto, se impone declarar la inconstitucionalidad, únicamente de la frase “por plazos definidos de seis años” del inciso ch 2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, con las consecuencias que se dirán.

#### **POR TANTO:**

Se declara con lugar la acción de inconstitucionalidad. Se anula, únicamente, la frase “por plazos definidos de seis años” del inciso ch 2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia de la norma citada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, relaciones o situaciones jurídicas consolidadas por prescripción, caducidad o en virtud de sentencia pasada con autoridad de cosa juzgada. Comuníquese al Rector de la UNED en su doble condición de tal y como presidente de la Asamblea Universitaria.



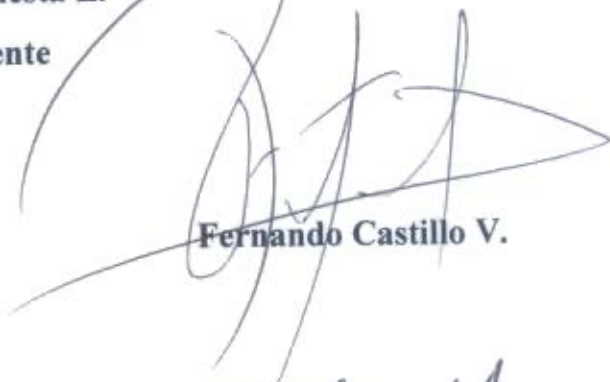
Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta. Notifíquese al Procurador General, al accionante y partes que se hubieren apersonado. El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara sin lugar la acción.



**Ernesto Jinesta L.**  
**Presidente**



**Fernando Cruz C.**



**Fernando Castillo V.**



**Paul Rueda L.**



**Luis Fdo. Salazar A.**



**Ana María Picado B.**



**Ronald Salazar Murillo**

**Exp: 15-013878-0007-CO**

**Voto salvado del Magistrado Rueda Leal.** Me separo del criterio de mayoría y declaro sin lugar esta acción de inconstitucionalidad fundamentándome en los siguientes criterios y antecedentes jurisprudenciales de esta Sala:

**1.- Sobre la autonomía universitaria.** En reiteradas ocasiones y desde larga data, esta Sala se ha referido a la raigambre constitucional y alcances de la autonomía de las universidades estatales. Sobre el particular, la sentencia número 1313-93 de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993 dispuso:

*"En otras palabras, y esta es la conclusión ineludible e indubitable de la larga pero trascendental serie de citas anteriores, el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia de las instituciones de educación superior, o de las relacionadas directamente con ellas -para usar los propios términos de la Ley Fundamental-, y la única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oirlas (sic.) previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes, salvo lo que atañe a la facultad de organización y de darse el propio gobierno, según la independencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional.-*

**VI.- SIGNIFICACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA.-**  
*Expuesto lo anterior resulta necesario hacer algunas precisiones. Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas 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. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto (sic.), 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 aquéllas 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 legítimamente 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 No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. 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 superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad*

social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países (sic.) subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 idem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior concepción no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido."

VII.- LOS LIMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN RELACION CON LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.- Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que coforman (sic.) su propia Autonomía. **Es decir, para expresarlo en los**



*términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley.*

*Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el "cuerpo encargado" que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente.-*

*VIII.- LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION.- Se pide declarar inconstitucionales los artículos 7 al 16 de la Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia, número 6044 del 3 de marzo de 1977, por cuanto -se dice- quebrantan la autonomía organizativa concedida a este ente por el artículo 84 de la Constitución Política; o en su defecto, como parte de la pretensión, que se interprete que esas normas legales, además de haber cumplido su finalidad constitutiva original, no limitan la potestad organizativa universitaria. Como consecuencia de todo lo expresado, se debe concluir en que los artículos de la Ley de Creación a 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. Del examen de las reglas 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.”* (énfasis agregado)

Asimismo, en sentencia número 2007-00055 de las 14:30 horas del 10 de enero de 2007, este Tribunal Constitucional estableció:

*“El artículo 84 de la Constitución Política reconoce a la Universidad de Costa Rica la calidad de institución de cultura superior, para lo cual le confiere un alto grado de autonomía, mucho más amplio que el asignado a los demás entes públicos menores. La parte final de dicho artículo extiende tal autonomía a las otras instituciones públicas de educación superior. Es así como las universidades públicas son independientes no tan sólo en el giro normal de sus actuaciones administrativas, sino incluso para la adopción de políticas institucionales de espectro amplio, para la determinación de su propio esquema organizativo, etc. Acerca de los alcances de la referida autonomía, la sentencia de esta Sala número 01313- 93, de las trece horas cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres, claramente desarrolló esta reserva constitucional de competencias normativas a favor de las universidades. Además de estar habilitadas constitucionalmente para regular aspectos orgánicos y funcionales, la Ley*



*Fundamental confiere a las referidas instituciones autonomía suficiente para normar los diversos aspectos atinentes a la triple función de docencia, investigación y extensión que están llamadas a cumplir."*

Seguendo esta tesis, la sentencia número 8499-2015 de las 11:00 horas del 10 de junio de 2015 dispuso:

*"De lo anterior, cabe indicar que cuando se hace referencia a la autonomía universitaria o de especialidad funcional de la Universidad se abarcan los poderes de autodeterminación, de tomar decisiones relacionadas con sus planes, programas, presupuestos, así como establecer su propia organización interna, entre ellas, su gobierno, y definir dentro del ente la distribución de las competencias. La referida autonomía otorga un especial dominio sobre los aspectos de docencia, investigación, incluido también aquellos aspectos atinentes a la acción social y cultural de la Universidad, como formas de proyección hacia su interior y de igual manera hacia la sociedad. Pero, por lo pronto, se establece que la autonomía de un ente puede manifestarse también a otros niveles, de organización y de administración, que no son iguales a la autonormativa u organizativa por cuanto solo ésta última puede prevalecer por el principio de competencia sobre el resto de las normas del ordenamiento jurídico, en la materia particular o ámbito material expresamente otorgado por el constituyente. Como se ve del precedente, la autonomía universitaria que se aplica tanto a la Universidad de Costa Rica, como a las otras Universidades estatales como la UNA, les permite tomar decisiones administrativas con independencia de otros centros de poder administrativo, siempre y cuando estén en función de los objetivos sustanciales de las Universidades, por las que se les dio esa*

*autonomía en su especialidad funcional. La dificultad radica que al dilucidar un posible conflicto entre una ley y una disposición reglamentaria o directriz que se dicta al amparo de la autonomía de gobierno y de organización de un servicio universitario, solo podría quedar exento del principio de la jerarquía normativa por exclusividad en la competencia, pues este principio no se aplica cuando esté afectado y subordinado a un aspecto absolutamente atinente a una casa de Enseñanza Superior Universitaria en lo atinente a su especialidad funcional. Para establecer esta importante delimitación no basta una forma indirecta, refleja o de leve incidencia, pues al gozar un ente menor de una autonomía autonormativa o autoorganizativa –la máxima de las tres posibles-, adopta las decisiones políticas a lo interno de la institución en el ámbito de su competencia y los poderes de autodeterminación referidos supra, por lo que quedaria por dilucidar cuál es el alcance de una afectación o interferencia de una ley. Lo que está claro es que esta podría ser inconstitucional si aborda los cometidos intrínsecos de la enseñanza superior universitaria estatal, siendo irregulares aquellos que impongan medios, objetivos y fines referidos a la materia de su especialidad, sean otros ajenos o extraños. A la inversa, si se trata de la materia propia de la universidad, no cabe duda, que en este ámbito la autonomía autonormativa u organizativa despliega toda su extensión, con exclusividad, pudiendo prevalecer un reglamento autónomo a la ley en razón de la especialidad funcionalidad. (...) Es claro, que mientras no haya una afectación directa a la especialidad funcional de las Universidad o de la organización del servicio universitario, debe abogarse por la preeminencia de la Ley como ocurre para otros sujetos del ordenamiento jurídico, de forma tal que se entienda que hay una subordinación al principio de legalidad, a las leyes laborales y de administración pública, así como a cuestiones generales de la hacienda*



*pública, etc. Más aún, tampoco es dable invocar la autonomía universitaria, aun y cuando estemos en el ámbito especial que le reconoce el Constituyente, para dictar normas contrarias a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; estos constituyen una valla infranqueable, insuperable, para el ejercicio de las potestades que se derivan de la autonomía autonormativa u organizativa" (énfasis agregado)*

**2.- Sobre la autonomía de la UNED.** En virtud de que esta acción de inconstitucionalidad impugna normativa interna de la UNED, conviene referir lo que este Tribunal Constitucional ha señalado específicamente respecto de la autonomía de dicho centro de estudios superiores. Así, en sentencia número 2002-8867 de las 14:45 horas del 11 de setiembre de 2002 se dispuso:

*"V.- Sobre la Universidad Estatal a Distancia.- La UNED es una institución de educación superior especializada en enseñanza a través de los medios de comunicación social. De conformidad al artículo 84 de la Constitución Política, la UNED goza de autonomía universitaria: administrativa, política, financiera y organizativa, por lo que cuenta con todas las facultades y poderes administrativos para llevar a cabo su misión, puede autodeterminarse, en el sentido de que está facultada para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento.*

*La Universidad se rige por el Estatuto Orgánico de la UNED que fue aprobado por la Asamblea Universitaria en sus sesiones celebradas entre el 28 de setiembre y el 30 de octubre de 1982 y por otra parte el Tribunal*

*Electoral es el órgano superior en materia electoral y el Reglamento Electoral de la UNED fue aprobado por el Consejo Universitario en sesión 1353. Art. IV, inciso 2) de 14 de octubre de 1998." (énfasis agregado)*

**3.- Sobre el régimen estatutario de empleo público.** La accionante alega que la normativa objetada violenta la estabilidad laboral del régimen de empleo público consagrada en el artículo 192 constitucional. De ahí que sea de interés referir lo que este Tribunal Constitucional ha establecido sobre el tema en casos precedentes. Así, en sentencia número 2011-13799 de las 14:59 horas del 12 de octubre de 2011, esta Sala señaló:

*"V.- Sobre la función pública. Los principios que orientan el empleo público fueron ampliamente analizados en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, evidenciando la intención de establecer un régimen laboral administrativo totalmente diferenciado del empleo privado -regido por el Código de Trabajo-, que respondiera a las especiales particularidades de la función pública. La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario). La Administración Pública debe contar con los factores organizativos que le permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, siendo un factor importante en dicha función el personal que trabaja al servicio de la Administración. Asimismo, el sistema de empleo público debe ser capaz de atraer a los profesionales que la Administración necesita, de estimular a los empleados para el cumplimiento*



*eficiente de sus funciones y responsabilidades, de proporcionarles formación adecuada y de brindarles suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías. Para ello, el procedimiento que se utilice para seleccionar y nombrar -en general- a un servidor en la Administración Pública, debe cumplir con los principios fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 constitucionales para su validez, garantizándose de esa manera, el personal idóneo para ocupar un puesto público, con el propósito de que con ello, se garantice la eficiencia y efectividad de la función pública.*

**VI.- Sobre el régimen del servidor público.** *De lo dicho se desprende que la función pública se caracteriza, entre otras cosas, por garantizar a sus empleados una serie de derechos básicos y comunes. Entre estos destaca la estabilidad en el puesto, que debe entenderse no como un privilegio corporativo, sino como la garantía más importante de su imparcialidad. Para ello, el marco normativo que regule la función pública debe garantizar la selección sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad, y establecer un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Además, la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones la planificación y ordenación de sus efectivos, y la utilización más eficiente de los mismos. Así, se considera que la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y también a ciertas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades.*

**VII.- Sobre el acceso a la función pública.** *En materia de acceso al empleo público, debe existir un adecuado balance que garantice, en la mayor*

*medida posible, la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección. En particular se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí, que, como es regla en otros ordenamientos, se establezcan determinados límites a su composición. El acceso al régimen de empleo público se da por dos vías, que son la idoneidad comprobada y la eficiencia. Tales requisitos se deben mantener a lo largo de toda la relación del servidor con el Estado. La idoneidad comprobada significa que los servidores deben reunir las condiciones y características que los faculten para desempeñarse en forma eficiente en el trabajo, sea reunir los méritos necesarios que el cargo demande. En cuanto al principio de estabilidad laboral, surge cuando los funcionarios públicos han ingresado al régimen del servicio civil, y consiste en la garantía del servidor de permanecer en su puesto hasta tanto no haya una causa legal que extinga el derecho, eliminando la posibilidad de una remoción arbitraria o injustificada." (énfasis agregado)*

#### **4.- Sobre las exclusiones del régimen estatutario de empleo público.**

Un punto neurálgico a fin de dilucidar si la normativa impugnada resulta o no inconstitucional, es determinar si el régimen de empleo público establecido en los artículos 191 y 192 constitucionales es necesariamente aplicable a todos los funcionarios públicos o si es posible exceptuar la cobertura de este régimen en ciertas circunstancias. Sobre el particular, es menester citar la sentencia número 1119-90 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990, que si bien es



de larga data, no por ello deja ser esclarecedora acerca de esta temática. En dicho pronunciamiento, este Tribunal Constitucional dispuso:

*"I.- Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política hacen referencia a un régimen especial de servicio para el sector público o estatal, en sentido amplio. Esos artículos constitucionales plantean dos problemas básicos de interpretación. Primero, determinar a cuáles funcionarios se aplica, dada la imprecisión que tanto en doctrina como en la ley, tienen los términos "Estado", y "servidores públicos" utilizados en esos artículos; en segundo término, establecer los alcances del beneficio de estabilidad que otorga al párrafo final del artículo 192 al disponer que los servidores públicos "solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos". Estas normas constitucionales, en especial la que deriva del artículo 192, otorgan al servidor público garantías que pueden considerarse verdaderos derechos públicos subjetivos, pero éstos solo fueron enunciados por el constituyente, dejando al legislador ordinario la tarea de regularlos y especificarlos por vía de ley. Mas, esta facultad otorgada al legislador está limitada por los principios básicos definidos en la norma constitucional, de ahí la necesidad de clarificar sus alcances, para, mediante la confrontación de la ley con las disposiciones constitucionales, determinar si el legislador se ha excedido o no en su tarea.*

*II.- En cuanto al punto primero: a cuáles funcionarios cubre el Régimen de Servicio Civil? Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que*

existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir en la Constitución sólo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, a saber: especialidad para el servidor público, requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con fin de lograr mayor eficiencia en la administración dejando a la ley el desarrollo de la institución. (Acta No. 167, art. 3, T. III). El artículo 191 emplea el término "estatuto" de servicio civil en vez de "régimen" de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. (Acta No. 167, art.3, T. III, pág.477). El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, **es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de**



*servicio civil. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o*

*colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas. Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida.*

III.- En cuanto al punto segundo: cuáles son los alcances del beneficio de estabilidad que otorga el artículo 192 de la Constitución? El artículo 192 de la Constitución Política dispone que los servidores públicos "solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos". Se trata de una garantía que algunos llaman de inamovilidad, pero que es más bien una estabilidad en el empleo. Según la doctrina laboral dicho beneficio consiste en garantizar al servidor la permanencia en el puesto, hasta tanto no haya una causa legal que extinga el derecho; es decir, elimina toda posibilidad de remoción arbitraria o injustificada. Pero en ningún modo significa una imposibilidad total de remover al funcionario. La Constitución



*Política, en el artículo que comentamos, utiliza un concepto aparentemente más restringido pues no habla de "causa legal de remoción", sino de "causales de despido justificado que exprese la "legislación de trabajo". Tal expresión no puede, sin embargo, entenderse reducida a las causales de despido justificado que contiene el Código de Trabajo, ya que el término "legislación de trabajo" usado en la Constitución es más amplio, pues incluye todas las leyes conexas que regulen materia laboral. Y debe necesariamente entenderse en el sentido de "causa legal de extinción del contrato", pues existen muchas otras situaciones, distintas a las del artículo 81 del Código de Trabajo, que justifican la extinción del contrato, sin que las causas puedan ser imputables al patrono de ningún modo, y menos por actuación arbitraria o por simple ánimo persecutorio (que es la situación que la Constitución quiso evitar); así ocurre, precisamente, con los contratos a plazo fijo, que no pueden estimarse proscritos en el servicio público. Es verdad que el Código de Trabajo dispone que los contratos a plazo fijo se tendrán como de plazo indeterminado cuando al vencer el plazo subsistan las causas que le dieron origen y la materia del trabajo. Pero esta disposición no puede prevalecer cuando la fijación del plazo es de origen legal, y no convencional, pues en estos casos se tratará (cuando sea verdaderamente justificado, como se expresó antes) de excepciones al régimen especial que la Constitución autoriza por vía de ley." (énfasis agregado)*

**5. - Sobre el principio de igualdad contenido en el ordinal 33 de la Constitución Política.** Otro extremo que ha de ser analizado en esta acción es lo relativo al principio de igualdad consagrado en el numeral 33 de la Ley Fundamental, toda vez que es uno de los fundamentos jurídicos en que la parte accionante sustenta sus alegatos.

Sobre el particular, esta Sala ha manifestado reiteradamente que si bien el bloque de constitucionalidad (ordinal 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 33 de la Constitución Política) prohíbe la discriminación, ello no impide que se pueda otorgar un tratamiento diferenciado a situaciones distintas, siempre y cuando esto se funde en una base objetiva, razonable y proporcionada. El principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales o cuando existe un trato disímil para situaciones idénticas. En otras palabras, resulta legítima una diferenciación de trato cuando existe una desigualdad en los supuestos de hecho. De esta manera, en primera instancia debe realizarse un ejercicio de comparación con el fin de establecer si ante determinados actores existe o no una situación idéntica, para concluir si existe o no una discriminación.

Así, esta Sala en la sentencia número 2008-08263 de las 14:48 horas del 14 de mayo de 2008, consideró lo siguiente:

*“(...) El principio de igualdad implica que en no todos los casos, se deba dar un trato igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica, que pueda existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que ocurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones*



*distintas, con tratamiento diverso (Sentencias número 1770-94, de las nueve horas dieciocho minutos del quince de abril, y número 1045-94 de las once horas cincuenta y un minutos del dieciocho de febrero, ambas de mil novecientos noventa y cuatro)".*

De este modo, resulta claro que no toda diferenciación deviene necesariamente en una lesión al principio de igualdad. En razón de lo anterior, lo procedente en la especie es determinar si los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED se encuentran en el mismo supuesto de hecho que los demás funcionarios públicos del país, con el fin de concluir si la normativa impugnada efectivamente infringe el ordinal 33 de la Constitución Política.

**6.- Sobre la constitucionalidad del inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED. Alegada vulneración al ordinal 192 de la Constitución Política y al principio constitucional de reserva legal.**

La accionante impugna el inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED por considerarlo contrario a la estabilidad laboral de los funcionarios públicos consagrada en el numeral 192 de la Constitución Política.

Por regla general, la estabilidad laboral es uno de los principios rectores en materia de empleo público; entendiéndose esta como una garantía de que el servidor permanezca en su puesto indefinidamente y solo pueda ser removido por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. Partiendo de ello, la norma aquí objetada de inconstitucional ciertamente se separa del principio de estabilidad ya que dispone que los nombramientos de los Directores y Jefes de

las Unidades Administrativas de la UNED no son por plazo indefinido, sino por un periodo fijo de 6 años. Empero, como la propia promovente acepta, el régimen estatutario y los principios que le permean (tal es el caso de la estabilidad laboral) no son absolutos, sino susceptibles de excepciones. De esta forma lo establece el propio ordinal 192 constitucional cuando dispone que:

*“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”* (énfasis agregado)

Así las cosas, las excepciones al régimen estatutario de empleo público no son inconstitucionales *per se*, pues la propia Carta Política prevé que la cobertura de este régimen puede ceder en ciertas circunstancias. No obstante, conviene aclarar que ya que el principio de estabilidad laboral para los funcionarios públicos es la regla, las excepciones han de ser restringidas y justificadas, so pena de hacer nugatorio este principio que el Constituyente dispuso para la generalidad de los servidores públicos.

La accionante también alega que las exclusiones del régimen de empleo público únicamente pueden ser establecidas mediante una ley en sentido formal, sea una aprobada por la Asamblea Legislativa. De ahí que aduzca que el inciso ch2) del ordinal 25 del Estatuto Orgánico de la UNED no esté facultado para exceptuar la estabilidad laboral característica del régimen ya que no es una ley *stricto sensu*, sino una normativa interna de la UNED, aprobada por el Consejo Universitario de esta institución de educación superior.



Al respecto, esta Sala ha manifestado repetidamente que el Constituyente se decantó por consagrar en la Ley Fundamental solo los principios básicos del empleo público (verbigracia, la idoneidad comprobada y la estabilidad laboral) y dejó al legislador ordinario la tarea de regular los demás aspectos referentes a la cobertura, permanencia, acceso, remoción, prohibiciones, incompatibilidades, excepciones al régimen, entre otros. En este sentido, se ha reconocido de forma expresa que en materia de empleo público existe una reserva de ley (ver, entre otras, sentencias número 1909-10, 1914-10, 14624-11 y 17690-11). Sin embargo, si la ley puede regular estos extremos, con mucha más razón también está legitimada para hacerlo la norma jerárquicamente superior, sea la propia Carta Política. Así lo hace el ordinal 192 constitucional, cuando estatuye que las excepciones al régimen serán determinadas por la Constitución y el Estatuto de Servicio Civil. En consecuencia, no solo la ley ordinaria puede válidamente disponer exclusiones al régimen de empleo público sino que, como es evidente, la misma Ley Fundamental también puede reglar en esta materia. Claro ejemplo de lo anterior es que reiteradamente se ha desprendido del numeral 140 de la Constitución Política que los miembros de la Fuerza Pública y funcionarios que sirven en cargos de confianza no están cubiertos por la garantía estatutaria de estabilidad laboral.

La reserva de ley en empleo público evidencia la intención del Constituyente de sustraer del ámbito administrativo la decisión de limitar la cobertura del régimen estatuario y sus principios; sin embargo, ello no alcanza a las universidades estatales pues su autonomía plena y especial las diferencia del resto de los entes públicos. Cuando la Constitución Política consagró en sus artículos 84 y 85 la autonomía universitaria completa, estableció indirectamente una excepción al régimen estatuario de empleo público; dicho

de otra forma, dispuso la posibilidad de que las universidades, al amparo de su autonomía superlativa, regularan -si así lo decidían- que ciertos cargos estuvieran excluidos del régimen estatutario interno y sus principios, verbigracia la estabilidad laboral.

Así las cosas, la excepción a la estabilidad laboral que contiene el inciso ch2) del numeral 25 del Estatuto Orgánico de la UNED no está legitimada en la ley ordinaria, sino en la misma Carta Política que confirió a las universidades estatales una autonomía plena.

El Constituyente, en procura de que las universidades públicas pudiesen cumplir su misión con independencia de presiones externas, dotó a estas instituciones del más alto grado de autonomía administrativa, política, organizativa y financiera. Dicha condición permite que estos centros de educación, cultura e investigación tengan poder reglamentario (autónomo y de ejecución); además, de autoorganización, autoestructuración y autogobierno. En este sentido, estas instituciones pueden darse su propio gobierno y establecer con total independencia su organización, administración, planes, programas, presupuestos y repartición de competencias a lo interno. Asimismo, son autónomas en la adopción de políticas institucionales y en la regulación de los servicios que prestan.

La ejecución y logro de las políticas, programas y planes universitarios depende en gran medida de la organización y estructuración de sus funcionarios. Son ellos los que a través de sus competencias y funciones ejecutan la planificación institucional, que no es más que una inequívoca manifestación de los poderes de autodeterminación de las universidades públicas. De ahí que no sea de extrañar que, al amparo de esta autonomía, estas instituciones estén facultadas para decidir libremente de su personal, tal como lo ha reconocido este Tribunal Constitucional desde la sentencia número



495 del año 1992. Por ello, las universidades estatales tienen la potestad de dictar -dentro del marco constitucional- disposiciones relacionadas con su régimen interior de empleo a fin de moldear y configurar los cargos según las necesidades, proyección y planeamiento institucional. La autonomía universitaria plena faculta a estas instituciones a organizar su recurso humano de la manera que considere más pertinente a fin de lograr una administración eficiente. En este contexto, las universidades pueden decidir que, en virtud de la jerarquía y funciones de dirección o jefatura de ciertos puestos, sea más conveniente que en estos se hagan los nombramientos a plazo fijo, mas no indefinidamente. Ello, por ejemplo, puede responder al objetivo de evaluar periódicamente el rendimiento de los funcionarios designados en los cargos y acordar su continuidad o su separación, dependiendo del resultado de ese análisis. Pretender que las universidades no pueden regular aspectos como el término de los nombramientos de los jefes y directores de sus unidades, indiscutiblemente contraviene la autonomía de estas instituciones para darse su propia organización y gobierno (poderes de autoregulación, autoorganización y autogobierno). No puede esta Sala mutilar parte de la autonomía universitaria e imponer a las universidades públicas que sus jefes y directores deben ser nombrados por plazo indeterminado. Actuar en ese sentido implicaría obviar abierta y groseramente el principio de autocontención del juez constitucional, pues implicaría una coadministración por parte de la Sala en aspectos organizativos que le atañen exclusivamente a las universidades públicas. Esta Sala no está facultada para coadministrar en las universidades estatales, menos aún si ello implica la intromisión en la autonomía de mayor jerarquía dispuesta por el Constituyente mismo.

Ahora bien, es preciso aclarar que si bien la Carta Política confirió a las universidades estatales amplias y especiales potestades de autodeterminación,

estas no implican que sean centros de imputación normativa que asuman la condición de soberanos. La autonomía universitaria tiene límites infranqueables como la propia Constitución Política y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En consecuencia, si el inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED sobrepasara estos límites, ciertamente devendría inconstitucional y vano sería que se justificara en el ejercicio de la autonomía universitaria. Sin embargo, contrario a lo pretendido por la accionante, no existe un derecho fundamental a permanecer de manera indefinida en un puesto de jefatura o dirección de una universidad estatal. Como se explicó líneas atrás, indudablemente existe un derecho constitucional a la estabilidad laboral para los funcionarios públicos; empero, la propia Carta Política dispone que este derecho no es absoluto, de ahí que ciertos servidores públicos, en razón de sus condiciones especiales, pueden no estar cubiertos por esta garantía. Se reitera que, puesto que la regla es la estabilidad laboral para los funcionarios públicos (incluyendo, claro está, a los funcionarios universitarios), las excepciones a ello deben estar debidamente justificadas – verbigracia en las funciones de jefatura o dirección que se ejercen-, so pena de desvirtuar este principio que el Constituyente plasmó para la generalidad de los servidores estatales.

Siguiendo este orden de ideas, las universidades públicas, en ejercicio de su autonomía, están facultadas para regular en su normativa interna ciertas excepciones a la estabilidad laboral de sus funcionarios. Lo que sí les estaría proscrito -en razón de ser contrario a la Ley Fundamental- sería establecer que la mayoría de los funcionarios universitarios no gozaran de esta garantía estatutaria pues esto rompería con la lógica establecida en el artículo 192 constitucional, conforme al cual la estabilidad es la regla y la inestabilidad laboral es la excepción.



Así las cosas, es conveniente citar de nuevo lo dispuesto por esta Sala en la sentencia número 1119-90 del 18 de setiembre de 1990 en la que se indicó:

*"(...)es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos." (énfasis agregado)*

Partiendo de lo anterior, la exclusión de ciertos funcionarios del régimen de empleo público puede estar válidamente justificada en la forma de su escogencia, las capacidades especiales, las funciones de cada cargo y las relaciones de confianza y dependencia. El inciso ch2) del numeral 25 del Estatuto Orgánico de la UNED dispone que los Directores y Jefes de sus Unidades Administrativas serán nombrados en dichos cargos por un periodo determinado de 6 años. Como se colige, por tratarse de puestos de alto nivel jerárquico y con funciones de jefatura y dirección, estos cargos encajan dentro de los supuestos de excepción al principio de estabilidad laboral.

Expuesto todo lo anterior, no sobra referir que el acaecimiento del plazo de 6 años determinado por el inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico no implica la pérdida de la condición de funcionario de la UNED. En este sentido, el numeral 6 inciso h) del Estatuto de Personal de esta casa de estudios preceptúa: *“Los funcionarios actuales y que ingresen a la UNED en un futuro, nombrados por con curso en puestos de jefatura o de dirección y que no posean propiedad en la Institución, una vez concluido el periodo para el cual fueron contratados, pasarán a ocupar un puesto en propiedad como profesional en alguna de las unidades de la Institución, de acuerdo con sus atestados académicos y las necesidades institucionales. No obstante, cuando un servidor que haya sido jefe o director, pese a poseer una plaza en propiedad, la misma no sea de clase profesional, tendrá derecho a que se le asigne una plaza profesional con funciones afines a su formación académica y que responda a las necesidades institucionales. En ambos casos, el funcionario, una vez vencido el término de su nombramiento a plazo fijo, perderá el derecho al pago del cargo de autoridad.”* Así las cosas, el fenecimiento del término estipulado en el inciso ch2) del ordinal 25 del Estatuto Orgánico de la UNED conlleva la pérdida del cargo de jefatura o dirección, mas no de la condición de funcionario de la UNED.

En conclusión, estimo que el inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED no violenta el principio de reserva legal ni el numeral 192 de la Ley Fundamental ya que, al tenor de este mismo ordinal constitucional, la propia Carta Política está legitimada para establecer excepciones al régimen estatutario y sus principios. En este contexto, la Constitución Política permite que la UNED, al amparo de su autonomía plena y especial, disponga libremente –dentro del marco constitucional- de su personal. En razón de lo anterior, esta universidad válidamente puede



establecer en su normativa interna que los Directores y Jefes de sus Unidades Administrativas, en virtud de sus competencias de dirección y jefatura, sean nombrados por un plazo fijo de 6 años.

**7.- Sobre la constitucionalidad del inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED. Alegada vulneración al ordinal 33 de la Constitución Política.** En reiteradas ocasiones este Tribunal ha explicado que el principio de igualdad -consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política y el ordinal 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos- no implica que en todos los casos se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir. En otras palabras, este principio obliga a tratar de igual forma a quienes se encuentren en una misma situación jurídica o condiciones idénticas, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son disímiles.

La accionante aduce que, al tenor del artículo 33 de la Constitución Política, todos los funcionarios públicos deben gozar de estabilidad laboral y ser contratados por tiempo indefinido. Alega que la norma cuestionada quebranta esta igualdad y excluye de este régimen a los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED.

Como se mencionó *supra*, sin detrimento del mandato constitucional, las relaciones entre el Estado y los servidores públicos no están reguladas en una sola ley (Estatuto de Servicio Civil), sino que hay diferentes cuerpos normativos que se han encargado de la materia. En este contexto, cada universidad pública -en virtud de su autonomía especial, mas no ilimitada- regula las relaciones con sus funcionarios mediante sus estatutos y normativa interna. Así las cosas, no pueden equipararse los funcionarios de la UNED al

resto de los servidores públicos ya que estos últimos no están regidos por la normativa dimanada de esta institución de educación superior. Ni siquiera puede pretenderse un trato igual entre los mismos funcionarios de la UNED pues no todos se encuentran en un supuesto de hecho idéntico. En este sentido, los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de esta universidad no están en igualdad de condiciones con respecto a los otros funcionarios. El rango que ocupan dentro del organigrama institucional y sus competencias de dirección y jefatura los diferencian de los demás servidores con funciones administrativas ordinarias. Por lo anterior, no se puede exigir que, en lo atinente a la estabilidad laboral, se les dé idéntico trato que el recibido por funcionarios que no están en el mismo supuesto de hecho.

En mérito de lo expuesto, considero que el nombramiento a plazo fijo de los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED no vulnera el principio consagrado en el ordinal 33 de la Carta Política ya que no se encuentran en una situación de igualdad con respecto a la generalidad de los funcionarios públicos, los cuales sí están cubiertos por la estabilidad laboral que deriva del artículo 192 constitucional.

**8.- Sobre la alegada vulneración al artículo 11 de la Constitución Política.** La accionante alega que el inciso ch2) del ordinal 25 del Estatuto Orgánico de la UNED es contrario al artículo 11 de la Ley Fundamental; sin embargo, no ahonda en la fundamentación de este agravio, razón por la que omito pronunciamiento al respecto.

**9.- Corolario.** Al tenor de lo expuesto, estimo que el inciso ch2) del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la UNED no ostenta roces de



constitucionalidad. En consecuencia, considero que lo procedente es declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada.



Paul Rueda L.