

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO



TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIATURA EN DERECHO

**INSTRUMENTALIDAD JURÍDICA DE LAS
EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN
LA APLICACIÓN DEL DESPIDO POR INEPTITUD**

ANDRÉS VILLAFUERTE VEGA
B47573

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO
SAN JOSÉ, COSTA RICA
2020



20 de abril de 2020
FD-1072-2020

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: Andrés Villafuerte Vega, carné B47573 denominado: "Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

Informante	<i>Dra. Marlen León Guzmán</i>
Presidente	<i>Dra. Sofía Cordero Molina</i>
Secretario	<i>MSc. Melissa Salas Brenes</i>
Miembro	<i>Dra. Laura Otero Norza</i>
Miembro	<i>Licda. Lorena Kikut Valverde</i>

*Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **28 de abril del 2020**, a las 5:00 p.m. en forma virtual.*

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director

RSP/lcv
Cc: arch. Expediente

31 de marzo de 2020

Dr. Ricardo Salas Porras

Director

Área de Investigación

Facultad de Derecho

S.D.

Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud

Estimado señor Director :

El trabajo final de graduación realizado por el señor Andrés Villafuerte Vega carné número B47573 cumple con los requerimientos de fondo y forma requeridos para ser sometido a la defensa pública.

El estudio titulado *Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud*, fue desarrollado de manera seria, resultando un estudio de calidad que también resulta útil para la comunidad universitaria.

De esa manera, le comunico mi aprobación.

Sin otro particular se suscribe,

MARLEN LEON
GUZMAN
(FIRMA)



Firmado digitalmente por
MARLEN LEON GUZMAN
(FIRMA)
Fecha: 2020.03.31 17:28:14
-06'00'

Dra. Marlen León Guzmán
Profesora catedrática

San José, 30 de marzo de 2020

Señor
Dr. Ricardo Salas Porras
Director, Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Director:

Sirva la presente para saludarle y a la vez, informarle que, en mi condición de lectora del Trabajo Final de Graduación, en modalidad de tesis de grado, para optar por el grado de Licenciatura, titulado "*INSTRUMENTALIDAD JURÍDICA DE LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN LA APLICACIÓN DEL DESPIDO POR INEPTITUD*", elaborado por el estudiante **Andrés Villafuerte Vega**, carné universitario B47573; he revisado dicho trabajo y considero que el mismo cumple con los requisitos de forma y fondo establecidos por el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación de esta Universidad y las estipulaciones que la Facultad de Derecho y el Área a su digno cargo exigen para su defensa pública.

El trabajo hace un interesante estudio de las evaluaciones docentes en la Universidad de Costa Rica y el Ministerio de Educación Pública y cómo las mismas pueden constituir un instrumento jurídico para cesar la relación laboral, aplicando lo que en otros sistemas de relaciones laborales se ha denominado "despido por ineptitud". El estudiante ha hecho una construcción concienzuda de la figura, aplicándola en nuestro ordenamiento jurídico en el despido disciplinario y analizando los sistemas de carrera académica y de evaluaciones de desempeño docente en la Educación Superior y Educación primaria y secundaria de nuestro país, para determinar cómo un desempeño deficitario puede determinar una terminación de la relación de servicio.

No cabe duda de que es un tema de mucha actualidad, que empieza a sonar con fuerza en todo el sector público, con la figura de gestión del desempeño que pretende imponerse a todo el funcionariado, como un elemento más que puede impactar en el ámbito sancionatorio y dar pie a la finalización de los contratos de trabajo.

Por estas razones, y por cumplir cabalmente con los requisitos exigidos por la normativa universitaria, manifiesto mi aprobación a la tesis descrita.

Cordialmente,



Dra. Laura Otero Norza

31 de marzo de 2020

Señor

Dr. Ricardo Salas Porras

Director Área de Investigación

Facultad de Derecho

Estimado señor

Yo, Lorena Kikut Valverde, cédula 1-0705-0888, directora del Centro de Evaluación Académica de la Universidad de Costa Rica, en mi condición de lectora del Trabajo Final de Graduación, modalidad tesis de grado para optar por el diploma de licenciatura del estudiante Andrés Villafuerte Vega, carne B47573, informo que he leído a cabalidad el documento titulado "Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud".


Luego de la lectura, puedo indicar que el mencionado documento cumple en forma con los requisitos de forma establecidos por el Reglamento de Trabajo Finales de Graduación de la Institución y las indicadas por la Facultad de Derecho.

En lo concerniente al fondo, considero que la Tesis elaborada por el estudiante Villafuerte Vega es sujeta a su defensa pública, pues el tema abordado es de gran actualidad y de suma importancia para el país y la universidad. Para apoyar sus argumentos, realizó una amplia consulta bibliográfica que aborda los aspectos legales de los procesos de evaluación del desempeño docente, no solo en sus consecuencias -formativas y sumativas-, sino también en lo concerniente a su preparación y realización. También, logra analizar a cabalidad el sustento teórico de este tipo de procesos y las características que deben cumplir para que sus resultados sean válidos. Esta no es una tarea fácil, debido a la diversidad de criterios que se han emitido al respecto. La aplicabilidad de los resultados se ejemplifica para los sistemas evaluativos del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica, lo cual se convierte en un importante aporte para el país.

De acuerdo con lo anterior, manifiesto mi aprobación al borrador de Trabajo Final de Graduación elaborado por el estudiante Villafuerte Vega.

Atentamente

LORENA
KIKUT
VALVERDE
(FIRMA)



Firmado digitalmente por
LORENA KIKUT
VALVERDE (FIRMA)
Fecha: 2020.03.31
13:51:58 -06'00'

Lorena Kikut Valverde

Licenciada

Lectora

Cartago, 20 de marzo de 2020

Universidad De Costa Rica

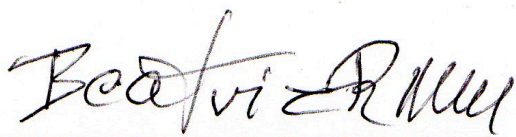
Facultad De Derecho

Estimados señores:

Por este medio yo, Licda. Beatriz Ramírez Montero, mayor, filóloga de profesión, incorporada al Colegio de Licenciados y Profesores, con el número de carné 012143, domiciliada en el Carmen de Cartago, portadora de la cédula de identidad 302550316, hago constar:

1. Que he revisado la Tesis para optar por El Grado Académico De Licenciatura En Derecho, que lleva como título: *Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud*.
2. Que la Tesis para optar por El Grado Académico De Licenciatura En Derecho es presentada por el sustentante, Andrés Villafuerte Vega, portador de la cédula número 702340546.
3. Que al trabajo se le han hecho las correcciones en acentuación, ortografía, puntuación, concordancia gramatical y otras pertinentes del campo filológico, por ello doy fe de que se encuentra listo para ser presentado.

En espera de que mi participación satisfaga los requerimientos de la Universidad De Costa Rica, se suscribe atentamente.



Licda. Beatriz Ramírez Montero
Carné No. 012143
Filóloga

*“El deber del educador moderno no
es talar selvas, sino regar desiertos”
C.S. Lewis**

DEDICATORIA

*A mis abuelos Segundo, Miguel,
Nina y Ana; por inspirarnos a
luchar, superar y avanzar.*

AGRADECIMIENTOS

*A mi familia; por su amor,
paciencia y fe.*

*A Marlen y Hugo; por su
confianza, calidad, orientación
vocacional, instrucciones,
oportunidades y mucho más.*

*A Laura, Lorena, Sofía y Melissa;
por su entrega, disposición, interés
y aportes a mi desarrollo
académico y profesional.*

*A Federico, Ariana, Soraya y
Karen; por su inspiración docente
y enseñanzas personales.*

*A Luis Roberto; por su esmero en
la asistencia administrativa
durante todo este proceso.*

*A Eunice, María José, Santiago,
Laura, Bryan y Eddson; por su
amistad, compañerismo y mutuo
idealismo profesional.*

* Clive Staples LEWIS, *La abolición del hombre: Reflexiones sobre la educación* (Barcelona, España: Ed. Andrés Bello, 2000), 22.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
I. Problema de investigación	1
II. Hipótesis	1
III. Objetivos	1
IV. Ámbito de investigación	2
V. Antecedentes y justificación	2
VI. Pertinencia social y académica	4
VII. Metodología	9

PREFACIO	11
-----------------------	-----------

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA	13
--	-----------

A. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA. 13

A.I. La rigidez constitucional del principio de idoneidad comprobada.....	14
A.II. El debate doctrinario sobre el principio de idoneidad comprobada	16
A.III. La reiteración jurisprudencial sobre el principio de idoneidad comprobada	23

B. OBLIGATORIEDAD DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA EN LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO DOCENTE..... 36

B.I. La idoneidad comprobada durante la relación de empleo público docente...	37
B.II. La obligatoriedad esencial del principio de idoneidad comprobada	41
B.III. El principio de idoneidad comprobada como obligación de resultado.....	43

C. ANÁLISIS DE CASOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD EN LAS CARRERAS DOCENTES..... 50

C.I. La burocratización docente del Ministerio de Educación Pública.....	50
C.II. La inconstitucionalidad sistemática de la Universidad de Costa Rica	56
C.III. Análisis comparativo: la inexistencia de mejoras continuas.....	70

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA	73
--	-----------

A. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA **73**

A.I. La amplitud normativa sobre los principios de eficacia y eficiencia.....	73
A.II. La actualidad doctrinaria sobre los principios de eficacia y eficiencia	75
A.III. La uniformidad jurisprudencial de los principios de eficacia y eficiencia	79

B. OBLIGATORIEDAD DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO DOCENTE.....	82
B.I. La eficacia y la eficiencia durante la relación de empleo público docente	82
B.II. La obligatoriedad esencial de los principios de eficacia y eficiencia	86
B.III. Los principios de eficacia y eficiencia como obligaciones de resultado	88

C. ANÁLISIS DE CASOS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN LAS CARRERAS DOCENTES	93
C.I. La completitud obligacional del Ministerio de Educación Pública	93
C.II. La indefinición docente de la Universidad de Costa Rica	100
C.III. Análisis comparativo: la necesidad de determinación.....	106

CAPÍTULO TERCERO

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	110
---	------------

A. CONCEPTUALIZACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DE LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE.....	111
---	------------

A.I. La constitucionalización de la cultura evaluativa en la Administración Pública costarricense.....	111
A.II. La conceptualización técnica y teleológica sobre las evaluaciones del desempeño docente.....	116
A.III. La necesidad de principios jurídicos en las evaluaciones del desempeño docente	124

B. APLICACIÓN DE DESPIDOS MEDIANTE LA INSTRUMENTALIZACIÓN JURÍDICA DE LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE	137
---	------------

B.I. La pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en las relaciones de empleo público	138
B.II. El incumplimiento culpable para la aplicación del despido disciplinario	155
B.III. Las causales involuntarias en la aplicación del despido por ineptitud.....	161

C. ANÁLISIS DE CAUSAS DE DESPIDOS EN LAS CARRERAS DOCENTES POR EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO.....	183
---	------------

C.I. La carencia de cobertura en el sistema evaluativo del Ministerio de Educación Pública.....	185
C.II. El desequilibrio de propósitos en el sistema evaluativo de la Universidad de Costa Rica.....	195
C.III. Análisis comparativo: la inexistencia del despido por ineptitud	204

CONCLUSIONES.....	208
--------------------------	------------

RECOMENDACIONES	220
------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	224
--------------------------	------------

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura No. 1: Fases de la idoneidad comprobada durante la relación de empleo público	40
Figura No. 2: Características necesarias para la idoneidad docente en el MEP ...	55
Figura No. 3: Categorías del Régimen Académico de la UCR	60
Figura No. 4: Conceptualización de los principios de eficacia y eficiencia	85
Tabla No. 1: Resumen comparativo entre obligaciones laborales docentes en el MEP y la UCR	107
Figura No. 5: Propósitos de los sistemas de evaluación del desempeño docente	123
Figura No. 6: Principios jurídicos de las evaluaciones del desempeño docente..	127
Figura No. 7: Propuesta tricotómica de las evaluaciones del desempeño docente	144
Figura No. 8: Aplicación de despidos mediante las evaluaciones del desempeño docente.....	154

TABLA DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo(s).
BM	Banco Mundial.
CEA	Centro de Evaluación Académica de la UCR.
Ed./ed.	Editorial / edición.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
H	Horas.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
No.	Número(s).
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
Págs./p./pp.	Página(s).
Res.	Resolución(es).
TICs	Tecnologías de la información y la comunicación.
UCR	Universidad de Costa Rica.
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
Vol.	Volumen.

RESUMEN

Hipótesis: Las evaluaciones del desempeño docente son un instrumento jurídico para la aplicación del despido por ineptitud.

Objetivo general: Analizar la relación jurídica entre las evaluaciones del desempeño docente y el despido por ineptitud.

Justificación: La implementación de los sistemas evaluativos en la Administración Pública es una tendencia moderna propugnada por los organismos internacionales. Bajo ese contexto globalizador, la República de Costa Rica ha emitido alguna normativa general sobre las evaluaciones del desempeño docente. Ahora bien, a pesar de las anteriores circunstancias, no existen investigaciones costarricenses que analicen la imputación de efectos jurídicos sobre las relaciones de empleo público, cuyo motivo se fundamente en los resultados obtenidos a través de dichos instrumentos.

Metodología: Este estudio utiliza un enfoque multimetodológico, para el abordaje deóntico y ontológico del objeto de investigación. Las conclusiones deónticas responden a un análisis sistemático de las fuentes dogmáticas de información jurídica (normativa constitucional, doctrina y jurisprudencia); mientras que las aseveraciones ontológicas aluden a un análisis deductivo y comparativo entre las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica.

Conclusiones más importantes:

- a) El personal docente cuenta con dos obligaciones esenciales en la relación de empleo público: comprobar su idoneidad para el ejercicio del cargo y desempeñarse con eficacia y eficiencia durante la ejecución de tal labor.

Por mandato constitucional, estos principios se incorporan a las condiciones mínimas de trabajo, en calidad de obligaciones de resultado.

- b) Los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia requieren la comprobación de su cumplimiento. Las evaluaciones del desempeño docente pueden caracterizarse como un instrumento apto, pertinente y legítimo de prueba, siempre y cuando acaten tres condiciones normativas: equilibrio de propósitos, aplicación de principios jurídicos y certeza en la demostración de resultados.
- c) Los resultados deficitarios en el desempeño docente constituyen incumplimientos laborales. De ahí, resulta necesario analizar las circunstancias que motivan la disminución del rendimiento, para clasificarlas según el juicio de reproche. Las faltas culpables son subjetivas, con miras al despido disciplinario; mientras que las faltas inculpables son objetivas.
- d) El ordenamiento costarricense adolece de un vacío normativo en la legislación laboral, pues las causas objetivas de despido se limitan a los criterios de necesidad y oportunidad de la parte empleadora. Los casos donde se identifiquen disminuciones del rendimiento, atribuibles directamente a la esfera jurídica de la persona trabajadora, pero sin mediar su dolo o culpa, no cuentan con solución ni respaldo jurídico.
- e) Ese vacío normativo entorpece la imputación del régimen de responsabilidad jurídica personal, previsto mediante el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas.
- f) El análisis del despido por ineptitud (de la legislación española) es una figura que podría solucionar el vacío normativo de la legislación laboral, pues brinda tratamiento jurídico a los casos objetivos de incumplimiento, pero donde no media ningún juicio de culpabilidad.
- g) Las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica enfrentan algunas contravenciones a los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia. Sin embargo, su mayor problemática es la réplica del vacío normativo en la legislación laboral, lo cual puede solventarse mediante la figura del despido por ineptitud.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Villafuerte Vega, Andrés. *Instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2020. Págs.: vii y 236.

Directora: Dra. Marlen León Guzmán.

Palabras claves: Principio de idoneidad comprobada, Principios de eficacia y eficiencia, Evaluación del desempeño docente, Despido disciplinario, Despido por ineptitud.

INTRODUCCIÓN

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Son las evaluaciones del desempeño docente un instrumento jurídico para la aplicación del despido por ineptitud?

II. HIPÓTESIS

Las evaluaciones del desempeño docente son un instrumento jurídico para la aplicación del despido por ineptitud.

III. OBJETIVOS

Objetivo general: Analizar la relación jurídica entre las evaluaciones del desempeño docente y el despido por ineptitud.

Objetivos específicos:

1. Demostrar la obligatoriedad esencial que ostentan los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia en el desempeño del personal docente circunscrito a una relación de empleo público.
2. Determinar la pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en la comprobación del cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.
3. Comprobar la instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud.

IV. ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se circunscribe dentro del Derecho Administrativo, con énfasis en materia de empleo público para la ejecución del servicio público educativo.

La regulación de las relaciones de empleo con las instituciones públicas educativas se manifiesta a través de sistemas profesionales de carreras docentes. En Costa Rica existen siete de estas: una para el Servicio Civil, una por cada universidad estatal y una para el Instituto Nacional de Aprendizaje; las cuales se componen de diversos instrumentos normativos sobre las particularidades de empleo del profesorado.

Sin embargo, para efectos de la presente investigación, solo se analizarán los sistemas de carreras docentes del Ministerio de Educación Pública (Servicio Civil) y de la Universidad de Costa Rica. El resto carece de interés para este estudio, pues estas sobresalen de las demás por su antigüedad, lo cual ha permitido una aplicación prolongada a través del tiempo.

Esa particularidad permite contar con mayor variedad de antecedentes prácticos y de investigación relativos a esos sistemas profesionales. Es decir, las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica ostentan mayores elementos de análisis que las demás.

V. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El motivo para realizar la presente investigación surge de una inquietud personal que despertó en medio de las discusiones sostenidas en el V Congreso Internacional de Investigación en Derecho Educativo (evento en el que participó

este tesario), el cual organizó la Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo y la Universidad Autónoma de Chiapas¹.

Durante la conferencia del M.Sc. José Pérez Delgado, abogado laboralista peruano, una docente mexicana preguntó acerca de las consecuencias jurídicas de la evaluación del desempeño docente; ante lo cual, el mencionado jurista argumentó que la respuesta dependía de un análisis profundo de los ordenamientos nacionales.

En medio de esa disputa, surge la inquietud sobre la existencia de alguna investigación jurídica costarricense en materia de evaluación del desempeño docente. Cabe mencionar que, tras las averiguaciones respectivas, se ha determinado que en Costa Rica no existe ningún antecedente investigativo en Derecho al respecto.

Precisamente de ahí nace la inquietud de revisar la normativa y jurisprudencia nacional, junto al desarrollo doctrinario en esta temática, para determinar los efectos jurídicos que el ordenamiento patrio les otorga a las evaluaciones del desempeño docente, en el marco comprobatorio de la idoneidad académica del personal docente y la subsecuente apertura de procedimientos sancionatorios tendientes a la aplicación de despidos.

Aunque existen investigaciones en otras disciplinas sobre evaluaciones del desempeño docente, estas no brindan un abordaje integral de la materia.

Por ejemplo, en una investigación desarrollada por estudiantes de Ciencias de la Educación de la UCR se observa que, en su marco de referencia, mencionan la Ley de Carrera Docente, el Estatuto del Servicio Civil, el Código de Trabajo y el

¹ En particular, refiérase a: RED INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO EDUCATIVO, *Memoria del V Congreso Internacional de Investigación en Derecho Educativo* (Chiapas, México: UNACH, 2017), 13.

Manual de Puestos del Ministerio de Educación Pública². Sin embargo, dicho análisis no cuenta con algún abordaje de tipo jurídico, ni referencias bibliográficas en esta disciplina. Tales normas son utilizadas como criterios para elaborar de las constantes evaluativas, a partir de las disposiciones concretas de ese marco de garantía legal.

De ahí, se puede comprobar la necesidad de realizar una investigación académicamente respaldada sobre el tratamiento que realiza el ordenamiento jurídico costarricense en materia de evaluación del desempeño docente y sus efectos sobre las relaciones laborales del sector educativo; en aras de respaldar la toma de decisiones de las autoridades educativas.

VI. PERTINENCIA SOCIAL Y ACADÉMICA

“La evaluación es un invento de la era moderna”, afirma STOCKMANN³ para determinar la contemporaneidad de los sistemas de evaluación en las sociedades actuales. Este autor afirma que la tendencia de evaluar distintos aspectos de la vida social se encuentra ligada al desarrollo de ideas relativas al progreso económico, superación constante, autocrítica social, estrategias de desarrollo y sostenibilidad.

Esas ideas tomaron importancia en la segunda mitad del siglo XX, pero con mayor auge a partir de las dos primeras décadas del siglo XXI. El impulso que le han dado diferentes organismos internacionales a las políticas de evaluación ha resultado determinante para todos los países alrededor del mundo y, particularmente, de aquellos en vía de desarrollo.

² Laura CAMPOS ESQUIVEL, Ericka ESQUIVEL RODRÍGUEZ, Charitín ROJAS CHAVARRÍA & Patricia MEJÍAS VINDAS, *Análisis de la Gestión para el logro del cumplimiento de las labores inherentes al cargo por parte del personal docente y administrativo* (Informe Final de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, 2016), 25-40 y 157-158.

³ Reinhard STOCKMANN & Wolfgang MEYER, *Evaluación: una introducción teórico-metodológica* (San José, Costa Rica: EUCR, 2016), 2-3.

La tendencia del crecimiento en el uso de los sistemas evaluativos resultaron en su absoluta necesidad de aplicación. Por ese motivo, el mismo autor afirma lo siguiente:

La evaluación nunca fue tan necesaria como hoy día. La evaluación no solamente apoya la creencia en el progreso por medio de simples comparaciones del tipo valor prefijado/valor real, entre los objetivos propuestos y lo realizado⁴.

En materia de educación, algunos organismos internacionales (tales como la UNESCO, la UNICEF, la OCDE, el BM y el FMI) han jugado un papel preponderante en esa necesidad de aplicar instrumentos de evaluación en los sistemas educativos nacionales. Esos programas han sido utilizados, por ejemplo, para determinar los alcances de los regímenes de enseñanza, cumplimiento de objetivos educacionales, adecuada utilización de recursos económicos, calidad de la educación y progreso socioeconómico del estudiantado.

No obstante, fue la UNESCO quien introdujo la necesidad de aplicar sistemáticamente instrumentos de evaluación sobre el desempeño docente. Los primeros esbozos de esa práctica se observan en la “Recomendación relativa a la Condición Personal Docente”⁵ y en la “Recomendación relativa a la Condición Personal Docente de la Educación Superior”⁶.

En tales instrumentos de *soft law*, la UNESCO recomienda la aplicación de instrumentos evaluativos sobre el desempeño del personal docente y dispone de algunas garantías en la disposición de los efectos jurídicos que pudiesen suscitarse sobre las relaciones laborales, así como de la objetividad en los

⁴ *Ibíd.*, 3.

⁵ Promulgada por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente de la UNESCO, el día 5 de octubre de 1966.

⁶ Promulgada por la Conferencia General de la UNESCO, el día 11 de noviembre de 1997.

criterios de análisis. Por ejemplo, se determina la gradualidad de los efectos: primero se insta al mejoramiento profesional (capacitación, promociones y recompensación salarial), pero sin descartar el posible despido en casos determinables.

En esa misma línea, en el año 2015, la UNESCO, junto a organizaciones como la UNICEF y el Banco Mundial, lanzaron el Programa Educación 2030, el cual propone líneas concretas de acción para el mejoramiento de los sistemas educativos de todos los países del mundo, concretizables en ese año. Ahí se resalta que la evaluación del desempeño docente constituya un eje transversal de tal política, basados en la propuesta de mejorar las condiciones profesionales del personal docente⁷.

La OCDE también comparte ese mismo compromiso, pues el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) le ha permitido determinar que los resultados de las evaluaciones del desempeño docente influyen, junto a otras categorías, en la calidad general del sistema educativo. En ese sentido, se considera que aquellas deben ser una regla obligatoria para el profesorado, con el propósito de determinar su capacidad profesional y revertir las condiciones de deficiencia⁸.

⁷ En particular, resalta el artículo 9 de la Declaración de Incheon (22 de mayo de 2015), instrumento de *soft law* sobre la cual se basa el Programa Educación 2030; le cual dispone lo siguiente: “Nos comprometemos con la calidad educativa y el mejoramiento de los resultados de aprendizaje, lo cual requiere del fortalecimiento de insumos, procesos de evaluación de resultados y mecanismos para la medición del progreso. Garantizaremos que los docentes y educadores estén empoderados, adecuadamente contratados, bien capacitados, profesionalmente capacitados, motivados y apoyados con suficientes recursos y gobernados a través sistemas eficientes”.

Traducción libre del original: “We commit to quality education and to improving learning outcomes, which requires strengthening inputs, processes and evaluation of outcomes and mechanisms to measure progress. We will ensure that teachers and educators are empowered, adequately recruited, well-trained, professionally qualified, motivated and supported within well-resourced, efficient and effectively governed systems”.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all* (París, Francia: UNESCO, 2015), iv.

⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Effective Teacher Policies: insights from PISA* (París, Francia: OCDE, 2018), 21 y 37.

Aunado a ello, relacionado con el desarrollo internacional de la evaluación del desempeño docente, en Costa Rica empiezan a promulgarse normas relativas a dicha temática.

Por ejemplo, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No. 9635 del 3 de diciembre de 2018) introdujo una adición a la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No. 2166 del 9 de octubre de 1957), para incorporarle el Capítulo VI, denominado “Rectoría y evaluación del desempeño de los servidores públicos” (artículos 45-50). El propósito de esa normativa es extender la aplicación de los instrumentos evaluativos a todos los servidores públicos (categoría que cubre al personal docente en las instituciones estatales de educación primaria, secundaria y universitaria), para observar el cumplimiento de sus objetivos personales y proyectos institucionales, implicando efectos jurídicos sobre las relaciones de empleo.

Asimismo el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público (expediente legislativo No. 21336) propone que los resultados de las evaluaciones de desempeño tengan efectos sumativos sancionatorios sobre las relaciones labores (artículos 23 y 24). Es decir, el resultado deficiente podría implicar la terminación de la relación de empleo público.

Aún existiendo antecedentes normativos y disposiciones internacionales sobre la tendencia exponencial en la aplicación de las evaluaciones de desempeño docente, Costa Rica carece de investigaciones jurídicas sobre los efectos de tales instrumentos en las relaciones laborales del profesorado; lo cual motiva a realizar el presente estudio.

La única referencia encontrada a los instrumentos evaluativos del desempeño y su correspondencia con la gestión profesional del personal docente se encuentra en

el 6º Informe del Estado de la Educación, en la cual se concluyó lo siguiente sobre la calidad docente a nivel nacional:

La profesionalización ha dejado de ser una prioridad, puesto que es una meta prácticamente alcanzada: la mayoría de las y los educadores graduados o en servicio tiene uno o más títulos universitarios. Hoy el problema principal es que, en la práctica, esa formación no es sinónimo de calidad profesional. (...). Mejorar la calidad del cuerpo docente implica avanzar en tres frentes. (...). El segundo frente es la realización de cambios profundos en el sistema de desarrollo profesional de los docentes en servicio, para incorporar herramientas que permitan medir los conocimientos o detectar los vacíos que tienen los educadores en las materias a su cargo, así como evaluar su trabajo en las aulas. Esta información es crucial para desarrollar una oferta de formación continua pertinente y a la medida de sus necesidades, y para implementar nuevos mecanismos que estimulen y reconozcan el trabajo de los docentes que logran mejoras en su desempeño⁹.

A partir de esa consideración, el mencionado Informe recomienda el mejoramiento de los sistemas de desarrollo profesional de las carreras docentes, en las cuales se instauren mecanismos de evaluación en aras de calificar el trabajo del profesorado y reconocer los méritos de su labor.

Debe rescatarse que, en el 7º Informe del Estado de la Educación, dicha problemática persistía en el sistema educativo costarricense; por lo que la anterior recomendación se mantiene vigente¹⁰.

Es en consideración de lo descrito con anterioridad que resulta necesario la realización de una investigación de orden jurídico, académicamente fundamentada y sostenida, en la que se detalle el régimen, efectos y consecuencias jurídicas de los sistemas de evaluación docente sobre las relaciones labores y el servicio

⁹ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, *Sexto informe sobre el estado de la educación* (San José, Costa Rica: PEN, 2017), 33.

¹⁰ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, *Séptimo informe sobre el estado de la educación* (San José, Costa Rica: PEN, 2019), 122.

público educativo; según prevean los propósitos educacionales y mecanismos de enseñanza dispuestos por el ordenamiento costarricense.

VII. METODOLOGÍA

La presente investigación propone utilizar un enfoque multimetodológico, con el propósito de contar con diferentes abordajes en la comprobación de la hipótesis.

De esta manera, los elementos que integran esta investigación serán analizados a través de dos sistemas metodológicos paralelos. Por un lado, se realizarán conclusiones de carácter deóntico (lo cual corresponde a las Secciones A y B de cada capítulo), a su vez que se establecerán aseveraciones de carácter ontológico (correspondiente a las Secciones C de cada capítulo).

En las secciones de carácter deóntico se realizarán análisis a partir de las fuentes dogmáticas de información jurídica (normativa constitucional, doctrina y jurisprudencia). Esta metodología podría utilizar fuentes del Derecho Comparado en legislaciones extranjeras, si fuera el caso.

Por su parte, en las secciones ontológicas se analizarán las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica, para observar su adecuación a las conclusiones deónticas de la parte dogmática.

Según lo anterior, el método de investigación en las secciones deónticas de los capítulos primero y segundo será sistemático; mediante lo cual se integrará y ordenará la información jurídica (normativa, doctrinaria y jurisprudencial) disponible sobre los principios de idoneidad comprobada (empleo público), eficacia y eficiencia (servicio público). Ello permitirá determinar las líneas comunes y las implicaciones concretas de estos mencionados sobre las relaciones laborales del personal docente.

Adicionalmente, en la sección ontológica de esos mismos capítulos, se utilizará el método comparativo para realizar algunos análisis de casos y de cotejo entre las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica, para determinar sus semejanzas y diferencias a la luz de los principios analizados (idoneidad, eficacia y eficiencia).

Ahora bien, en la totalidad del capítulo tercero se utilizará el método deductivo. Los fenómenos generales de la evaluación del desempeño docente serán aplicados sobre las condiciones particulares de las relaciones de empleo público docente, para determinar los efectos jurídicos de los primeros sobre los últimos y comprobar la instrumentalidad de las evaluaciones en la aplicación del despido por ineptitud; así como análisis de las causales sancionatorias en el Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica.

PREFACIO

La presente investigación tiene como objetivo general analizar la relación jurídica entre las evaluaciones del desempeño docente y el despido por ineptitud, en aras de explicar por qué tales evaluaciones constituyen un instrumento apto, legítimo y pertinente para cesar el vínculo laboral.

Con el propósito de alcanzar ese objetivo general, se utilizará un enfoque multimetodológico de sistemas de análisis paralelos; lo cual permitirá abordar el objeto de investigación desde dos perspectivas: una de carácter deóntico y otra de carácter ontológico.

Para abordar el objeto de investigación desde el plano deóntico, se plantean tres objetivos específicos:

En primer lugar, se propone demostrar la obligatoriedad esencial que ostentan los principios de idoneidad comprobada, eficacia y eficiencia en el desempeño del profesorado circunscrito a una relación de empleo público. En aras de alcanzar este objetivo, a través del método sistemático, se integrará y ordenará la información jurídica dogmática (normativa constitucional, doctrina y jurisprudencia), relacionada con los principios mencionados, para señalar sus implicaciones concretas sobre las relaciones laborales del personal docente.

En segundo lugar, se busca determinar la pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en la comprobación del grado de cumplimiento sobre los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.

Asimismo, en tercer lugar, se pretende comprobar la instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud.

Para alcanzar ambos objetivos, a través del método deductivo, los fenómenos técnicos y jurídicos sobre las evaluaciones del desempeño docente serán aplicados a las condiciones particulares de las relaciones de empleo público en la enseñanza, para observar la imputación de los efectos laborales previstos por el ordenamiento jurídico, hasta llegar a la disposición del despido por ineptitud.

Por su parte, a través del método comparativo, el abordaje del objeto de investigación desde el plano ontológico se concentra en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica, cuyo fin suscita observar su adecuación respecto de las aseveraciones dogmáticas realizadas a lo largo del análisis deóntico.

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA

El personal docente cuenta con dos obligaciones esenciales en la relación de empleo público: comprobar su idoneidad para el ejercicio del cargo y desempeñarse con eficacia y eficiencia durante la ejecución de tal labor. Por mandato constitucional, estos principios se incorporan a las condiciones mínimas de trabajo para quienes participan de la enseñanza pública.

Los Capítulos I y II de esta investigación tienen como objetivo conceptualizar los principios jurídicos de idoneidad, eficacia y eficiencia, para así demostrar su obligatoriedad esencial durante el desempeño del personal docente circunscrito a una relación de empleo público.

El presente capítulo se concentra en el principio de idoneidad comprobada. En concordancia con los objetivos de esta investigación, en lo siguiente se procederá a conceptualizar dicho principio a partir de las fuentes de información jurídica (Sección A), determinar su obligatoriedad dentro de la relación de empleo público docente (Sección B) y analizar su aplicación en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica (Sección C).

SECCIÓN A: CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA.

En esta sección se procederá a conceptualizar el principio de idoneidad comprobada a partir de las fuentes de información jurídica; es decir: la normativa, la doctrina y la jurisprudencia.

A.I. La rigidez constitucional del principio de idoneidad comprobada.

El Título XV de la Constitución Política de 1949 instituye el Servicio Civil y los principios básicos para las relaciones de empleo público, los cuales se enuncian a través de las siguientes normas:

ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

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.

El artículo 191 enuncia las bases fundamentales del empleo público costarricense para promover la eficacia de la Administración Pública; mientras que el artículo 192 establece los parámetros básicos de idoneidad y de estabilidad mediante los cuales se plantea alcanzar tal eficacia¹. La totalidad del régimen de empleo público costarricense se inspira en esas dos normas constitucionales mencionadas*².

¹ César HINES CÉSPEDES, "El régimen del personal de la Administración Pública" en *Apuntes de Derecho Administrativo* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2008), 376 y 379.

Mauro MURILLO ARIAS, "Principios constitucionales aplicables al empleo en el sector público" en *Temas Claves de la Constitución Política* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 1999), 354-358.

Mauro MURILLO ARIAS, *Sobre el empleo público en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Facultad de Derecho de la UCR, 1983), 14-15.

Eduardo ORTIZ ORTIZ, *Tesis de Derecho Administrativo II* (San José, Costa Rica: Editorial Stradtman, 2000), 115.

² El régimen de empleo público surge por la necesidad de actuación fáctica en la Administración Pública: los servidores públicos son el elemento subjetivo de los órganos y entes estatales, cuya actividad permite la ejecución efectiva de los fines previstos para los servicios públicos (ORTIZ ORTIZ, 107).

De esta manera, nótese lo siguiente: "Los agentes públicos cumplen con su deber no para complacer a sus jefes, sino para asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público. El funcionamiento regular y continuo del servicio público es, pues, la idea que siempre debe inspirar la actividad de los agentes públicos" (JÈZE, *Técnica jurídica...*, 143).

Aunado a dicha necesidad, aquel régimen permitió la configuración de un sistema objetivo de empleo público, para asegurar la democracia, objetividad y estabilidad de los servidores públicos (ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo...*, 299-300); lo cual respondía a la despolitización del trabajo administrativo.

Esa tendencia permitió desquebrajar el “spoils system” o sistema de designaciones antojadizas por móviles políticos en trabajos de la Administración Pública. En ese sentido, *“la investidura precaria convierte, fatalmente, a los agentes en hechuras y agentes electorales de los políticos”* (JÈZE, *Técnica jurídica...*, 266).

De esta manera, ante la necesidad de permitir la marcha fáctica de la Administración Pública y la designación de un personal objetivo, se fundamenta el régimen de empleo público que impera en el Estado Social de Derecho (ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo...*, 305).

Esas razones pragmáticas por las cuales surgió el empleo público, también han sido objeto de justificaciones normativas. Estas teorías resultaron en la consolidación de regímenes especiales de empleo público, mediante los cuales se determinan las connotaciones jurídicas aplicables a este tipo de relaciones y, por ende, sus consecuencias prácticas:

- Régimen requisitorio: A partir del absolutismo centralista y discrecional del Estado, la Administración Pública requiere la prestación forzosa de algunos servicios personales de los ciudadanos, a favor de determinados servicios públicos; por ejemplo, soldados y jurados (HINES CÉSPEDES, 375; JÈZE, *Técnica jurídica...*, 208-209).
- Régimen contractual: La relación laboral entre un individuo y la Administración Pública nace a partir de la concurrencia de los elementos esenciales que el Derecho Común destina al contrato (consentimiento, objeto y causa), por lo que los términos, derechos y deberes de aquella relación pueden prenegociarse y aceptarse por acuerdo de partes. (Para mayor detalle, refiérase a: ARCE GÓMEZ, *Derecho Educativo*, 244 y 257-261).
- Régimen estatutario: El régimen estatutario trata de asegurar la supremacía del interés general. Para ello, a través de un régimen impersonal, la Administración Pública define unilateralmente las condiciones de empleo, a las cuales el servidor público se somete sin posibilidad de negociación (JÈZE, *Técnica jurídica...*, 209-210).

Las precondiciones unilaterales son fijadas en un instrumento normativo especializado, modificable en cualquier punto de la relación y aplicable únicamente a las situaciones de empleo público (ARCE GÓMEZ, *Derecho Educativo*, 245-246; SALAS MARÍN & CHAVARRÍA ROSALES, 15-17).

No obstante, en la actualidad, el régimen estatutario ya no se concibe con tanta rigurosidad, pues la jurisprudencia constitucional ha reconocido algunos matices flexibilizantes; por ejemplo, posibilidad de huelga en servicios no esenciales y la negociación colectiva para fijar condiciones de empleo. (Para mayor detalle, refiérase a: CASTRO MÉNDEZ, *La Reforma Procesal...*, 52-60; CASTRO MÉNDEZ, *Derechos colectivos...*, 43-84).

En el caso costarricense, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política inspiran un régimen general de empleo público para todas las instituciones y entes del Estado, el cual dispone una serie de principios y garantías uniformes para la regulación y protección del servicio público.

Al respecto, mediante la Res. No. 1993-6240 de las 14:00H del 26 de noviembre de 1993, la Sala Constitucional mencionó lo siguiente: *“Es claro que la Constitución al hablar de un sólo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de ‘estatuto’ al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público; especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad. Asimismo un régimen universal será una garantía para la Administración Pública de que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de las funciones”*. (En similar sentido, refiérase a las Resoluciones No. 1990-1119 de las 14:00H del 18 de setiembre de 1990 y No. 1990-0433 de las 15:50H del 27 de abril de 1990, de la Sala Constitucional).

Como se puede observar, la Constitución Política se inclina por un régimen estatutario de empleo público (concuérdese con los artículos 112.1 de la Ley General de la Administración Pública y 682 del Código de Trabajo).

La doctrina costarricense ha realizado importantes esfuerzos para desarrollar la anterior aseveración; lo cual se analiza en el siguiente segmento.

A.II. El debate doctrinario sobre el principio de idoneidad comprobada.

Con fundamento en esas normas citadas, la doctrina ha sido enfática en defender que la Constitución Política establece un régimen estatutario de empleo como regla general para todo el sector público³; el cual dispone una serie de principios

Para conceptualizar una relación como empleo público a partir de ese régimen estatutario, deben considerarse tres particularidades:

El primer término refiere a que la relación de empleo público nace a partir del vínculo entre una persona física (servidor) y una persona jurídica pública (MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 353).

El segundo término, requiere observar propiamente al servidor público. Este es aquel que cumple las características esenciales de la relación laboral; a saber: prestación personal del servicio (intelectual o material, de forma continua; entiéndase, con regularidad, normalidad y permanencia en el cargo), subordinación y salario; aunado al desempeño de la gestión pública (MURILLO ARIAS, *Sobre el empleo...*, 7; ORTIZ ORTIZ, 112-113 y 121; RETANA ACEVEDO, 49).

Por esta última característica, el servidor público se encuentra inmerso en la estructura interna de la Administración Pública, para actuar a su nombre y por su cuenta. Ello permite romper la abstracción de los servicios públicos y habilitar su adecuado funcionamiento a través de la ejecución fáctica. Además, aquel no ejerce un carácter representativo o de titularidad del órgano, es decir, no ocupan la mayor jerarquía administrativa institucional (HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico...*, 110-111).

El tercer término, por último, se encuentra en considerar el régimen de empleo público como un sistema de mérito.

Al obstaculizar las designaciones por móviles políticos, el ingreso y desarrollo en los sistemas administrativos responde a los criterios objetivos de mérito de los servidores públicos. En ese sentido, se puede definir lo anterior de la siguiente manera: *“La función pública asociada a la igualdad y el mérito es una institución esencial para la buena administración. La fundamentación del sistema de mérito parte de una idea simple: todos los ciudadanos son iguales en el acceso a las funciones públicas sin que resulte admisible una diferenciación que no se halle basada en el mérito exigible para el buen desempeño. (...). Las ideas son simples y contundentes: la selección de los más competentes a través de exámenes apropiados abiertos al mayor número posible de candidatos; la protección de la estabilidad, indispensable para que una función pública imparcial y neutral garantice la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos. El resultado pretendido es obvio: un poder competente y virtuoso; una función pública en interés de la comunidad. Buen gobierno, mérito y estabilidad”* (MAURI MAJÓS, 41).

³ La regulación constitucional inspira principios básicos para el empleo en todas las Administraciones Públicas. De ahí, no se requiere un cuerpo normativo unitario para regular estas relaciones laborales. Por tal motivo, existen diversidad de instrumentos jurídicos, según se trate del servicio prestado. Así, por ejemplo, se pueden citar que cada Poder de la República cuenta con su propio Estatuto (incluido el Tribunal Supremo de Elecciones), además del servicio exterior, profesionales de la salud y cuerpo docente universitario.

y garantías uniformes para la regulación y protección del recurso humano en las instituciones y servicios públicos*⁴. Esto permite cierta homogeneidad en las

HINES CÉSPEDES, 382-383, 385 y 389-390; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 362.

⁴ El concepto de servicio público es paralelo al desarrollo de las Administraciones Públicas y, por ende, a los cimientos del Derecho Administrativo contemporáneo: la necesidad del primero incidió en el origen del segundo.

Acorde a lo anterior, las teorías del servicio público nacen y se desarrollan a partir de la idea de que la Administración Pública ostentaba una única función: atender el interés ciudadano, a través de la actividad prestacional de ciertos bienes y servicios. Como el Estado detentaba el poder para las utilidades públicas, este debía atender cualquier necesidad (GORDILLO, VI.1-VI.4.; SANTOFIMIO GAMBOA, 41).

Sin embargo, por influencia de diversas doctrinas económicas, este concepto sufrió algunas variaciones a lo largo del tiempo (ARIÑO ORTIZ, 522). Por ende, el Derecho Administrativo evoluciona a la concepción moderna, en la cual ha definido el servicio público de la siguiente manera: “Actividad más caracterizada de las administraciones públicas que agrupa todas las organizaciones, actividades y funciones que tienen por objeto prestaciones de bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos” (MUÑOZ MACHADO, 1888).

De esta cita, se pueden deducir dos principios que permean las actividades prestacionales de los servicios públicos: (a) son desarrolladas por la Administración Pública, (b) para la satisfacción de la ciudadanía o interés general.

A partir de esa tesis contemporánea, la doctrina y la jurisprudencia han realizado esfuerzos para obtener una definición consensuada del aquel concepto. Por ejemplo, mediante la Res. No. 2001-9676 de las 11:25H del 26 de setiembre del 2001, la Sala Constitucional lo hizo de la siguiente manera: “Es así, como por servicio público debe entenderse toda actividad de la Administración Pública o de los particulares o administrados que tienda a la satisfacción de necesidades o intereses de carácter general, cuya índole o gravitación se encuentra regida o encuadrada por el Derecho Público, en tanto se requiere de un control por parte de las autoridades públicas”.

La doctrina latinoamericana se inclina por una definición similar. Por ejemplo, ARIÑO ORTIZ (p.534) sostiene: “Servicio público es aquella actividad propia del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social”.

Como se puede observar, la satisfacción de interés general se considera un elemento básico en el concepto de los servicios públicos.

A la luz de esta conceptualización moderna, el Estado interviene en la vida colectiva a través de los servicios públicos, con el fin de satisfacer intereses comunes y de necesidad general. Las prestaciones pueden realizarse por medio de una actividad estatal directa o, por otro lado, de la interrelación indirecta fiscalizadora (SILVA CIMMA, 11-12).

Estas mencionadas prestaciones son modificables a través del tiempo; motivo por el cual el señalamiento de una actividad como servicio público responde a un análisis casuístico. La actividad que observe la concurrencia de los siguientes elementos permite identificarse como servicio público (ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo...*, 145; ROMERO PÉREZ, *Derecho Administrativo...*, 106):

- Elemento objetivo: tipo de actividad,
- Elemento teleológico: fin o interés general que satisface,
- Elemento orgánico: sujeto público que lo realiza,
- Elemento material: modo prestacional de la actividad, y
- Elemento jurídico: régimen normativo que lo respalda.

En el caso costarricense, el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública contiene la regulación básica sobre los servicios públicos, la cual constituye el fundamento de su régimen jurídico.

condiciones de trabajo a pesar del prolifero abanico de instituciones especializadas en determinadas actividades prestacionales⁵.

De esta manera y a la luz de aquella normativa constitucional, la eficacia y la idoneidad comprobada son los principios supremos que inspiran la totalidad del régimen de empleo público costarricense. A partir de tales dogmas, se derivan las otras consideraciones de los sistemas de carreras administrativas. En ese sentido, atiéndase a lo siguiente:

La función pública, en el sentido lato de la expresión, sólo debe conferirse a quienes ofrecen las mejores cualidades de inteligencia, probidad, conocimientos técnicos, celo y sacrificio por la cosa pública. (...). El fin perseguido consiste en adjudicar la función al más digno para ocuparla. El funcionario es, ante todo, una persona encargada de un servicio público. El mejor sistema de designación es aquel que permite colocar, en cada servicio público, a los individuos más capacitados para asegurar el mejor funcionamiento posible del servicio⁶.

El contenido de esa norma enuncia algunos principios generales de los servicios públicos, cuyos dogmas y demás elementos han sido incorporados al bloque de constitucionalidad por medio interpretaciones jurisprudenciales.

Asimismo, conforme al artículo 12.1 de aquella Ley, el régimen jurídico de los servicios públicos costarricenses no es taxativo; es decir, no existe una lista explícita y definida de los servicios considerados como públicos. Al contrario, la norma habilita la posibilidad de declarar la “*publicatio*” de ciertas prestaciones (RAMÍREZ GRANADOS, *Los servicios públicos...*, 181-186).

Por tal motivo, se permite la autorización de los servicios públicos, tras la concurrencia de sus elementos fundamentales: orgánico (“sujeto”), teleológico (“fin”), jurídico (“bajo el imperio del Derecho”), objetivo (“propios reglamentos”) y material (“aspectos de la actividad”).

⁵ Rubén HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, concordada, anotada y con citas de jurisprudencia* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008), 484.

Mauro MURILLO ARIAS, “Alcances del 191 de la Constitución” en *Temas de Derecho Público, Estudios en homenaje al Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2014), 339.

Mario RAMÍREZ GRANADOS, “Las transformaciones del empleo público costarricense”, *Revista de Ciencias Sociales*, No. 128-129 (2010): 89.

⁶ Gaston JÈZE, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores* (Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007), 239 y 245.

En concordancia con lo anterior, la idoneidad y la eficacia están determinadas por criterios objetivos que impone la Administración Pública al reclutar a las mejores personas para determinados puestos y, así, satisfacer los intereses generales⁷.

El principio de idoneidad comprobada exige la designación de los servidores públicos con estricto apego a criterios objetivos de mérito, pues se considera esencial contar con personal capacitado y apto para la diligencia administrativa a desempeñar, según sus propias condiciones y características⁸. Este concepto ha sido definido de la siguiente manera:

La 'idoneidad' se refiere a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. (...). Su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares de la vacante que se debe llenar y del perfil requerido para llenarla, compuesto por aquellas condiciones físicas, psíquicas o morales que debe poseer el titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados a un nivel técnico, tomando como parámetro las necesidades del servicio público⁹.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la idoneidad alude a la aptitud necesaria de una persona para el desempeño de una determinada función pública, la cual se comprueba tras reunir las condiciones y características académicas, físicas y psicológicas requeridas para el ejercicio de dicha labor.

Así, pues, el principio de idoneidad comprobada demanda dos requerimientos. Por un lado, resulta imprescindible la fijación de las condiciones y requisitos técnicos, profesionales y éticos que cada cargo, puesto o plaza requiere para el buen funcionamiento de la Administración Pública. Del otro lado, se exige un estado de

⁷ Alfonso CHACÓN MATA, "Los principios propios aplicables a las relaciones de Empleo Público a la luz de la Resolución de la Sala Constitucional", *Revista de Servicio Civil*, No. 30 (julio, 2012): 118.

⁸ Dylana Karina SALAS MARÍN & Yuliana CHAVARRÍA ROSALES, "Análisis crítico del empleo público a partir de la Reforma Procesal Laboral, Ley n.º 9343 en el Estado de derecho costarricense" (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, 2018), 44.

⁹ Javier ROJAS VÍQUEZ, "El principio de idoneidad comprobada en el Régimen de Servicio Civil", *Revista de Servicio Civil*, No. 17 (diciembre, 2004): 37.

comprobabilidad fehaciente acerca de que una persona efectivamente cumple tales parámetros definidos¹⁰.

En la doctrina costarricense existe un debate sobre ese último punto, relativo al estado de comprobabilidad. Por un lado, algunos defienden que la Constitución Política exige realizar un concurso de antecedentes, méritos u oposición; mientras que otros argumentan la apertura de la Norma Suprema sobre esta materia, no inclinándose por ningún medio comprobatorio en particular.

La primera tendencia, sobre la exigencia absoluta de un concurso para comprobar la idoneidad, se puede observar en una cita como la siguiente: “[La Constitución Política establece el] *principio de ingreso al régimen por concurso (aunque se hable de ‘idoneidad comprobada’)*”¹¹. Al parecer, es la misma idea del ingreso al empleo público “*por concurso de pruebas o de antecedentes*”¹².

La postura de esta tendencia defiende que la Constitución Política solo habilita realizar un concurso para ingresar al empleo público costarricense, como única y absoluta opción; entendiéndose como un procedimiento selectivo tras la concurrencia de diversidad de oferentes, mediante el cotejo de sus méritos y antecedentes personales¹³.

Sin embargo, tal postura resulta improcedente a la luz de la literalidad de la Constitución Política. La Norma Suprema no contempla la realización expresa de

¹⁰ Rubén HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2002), 405.

Jorge Enrique ROMERO PÉREZ, *Derecho Administrativo General* (San José, Costa Rica: EUNED, 1999), 339.

MURILLO ARIAS, *Sobre el empleo público...*, 20; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 364.

¹¹ MURILLO ARIAS tiene dos posiciones al respecto. Esta cita responde a su más reciente criterio (refiérase al artículo “*Alcances del 191 de la Constitución*”, 337). Sin embargo, a efectos de la presente investigación, se comparte el criterio más antiguo expresado en otras de sus obras.

¹² ORTIZ ORTIZ, 118.

¹³ Santiago MUÑOZ MACHADO, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (Madrid, España: RAE y Santillana, 2017), 532.

algún concurso para comprobar la idoneidad, pues no es el único mecanismo existente al respecto. En tal razón, se comparte el criterio expresado en las siguientes citas:

Es obvio que no es lo mismo 'concurso' que 'idoneidad comprobada'; el primero tiende a permitir y garantizar la selección del mejor entre los concursantes, en tanto que la segunda exige únicamente la comprobación de determinados requisitos necesarios para ejercer el cargo. En otras palabras, se puede comprobar la idoneidad fuera de todo concurso¹⁴.

Literalmente la Constitución no exige el 'concurso'; o sea, tomada literalmente la norma, puede comprobarse la idoneidad sin concurso, sin oposición, sin que con ello se violente el principio¹⁵.

De hecho, la Asamblea Nacional Constituyente decidió expresamente no inclinarse por algún medio particular de comprobación de la idoneidad; aunque la Junta Fundadora de la Segunda República lo había propuesto en su Proyecto de Constitución.

En el artículo 268.4 de dicho Proyecto, la Junta Fundadora proponía lo siguiente en materia del estado de comprobabilidad de los servidores públicos:

Los nombramientos y promociones de servidores públicos se harán a base de méritos y de eficiencia comprobados, los cuales, siempre que sea posible, se determinará mediante el sistema de oposición¹⁶.

Como se puede observar, la Junta Fundadora se inclinaba por el ingreso al empleo público mediante el concurso por oposición, con base en méritos y eficiencia comprobados¹⁷. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente rechazó dicha propuesta e instituyó la idoneidad como un principio constitucional,

¹⁴ MURILLO ARIAS, *Sobre el empleo público...*, 88.

¹⁵ MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 364.

¹⁶ Clotilde OBREGÓN QUESADA, *Las Constituciones de Costa Rica T.V.* (San José, Costa Rica: EUCR, 2009), 137-139.

¹⁷ MURILLO ARIAS, *Sobre el empleo público...*, 20.

sin limitarlo a un medio comprobatorio particular¹⁸, tal y como consta en el texto vigente de la Norma Suprema.

Así, el sentido original de la norma (“espíritu de la ley”) se anuda a la interpretación literal de la Constitución Política. Ello comprueba que, en efecto, la idoneidad puede comprobarse a través de otros mecanismos objetivos adicionales al concurso, sin violentar el principio analizado. Los sistemas de designación y comprobación del mérito son variados, los cuales podrían preverse en instrumentos normativos¹⁹. En ese sentido, se comparte el siguiente criterio:

Los modos de reclutamiento pueden ser muy variados: (...), la capacitación, la nominación o representación, la nominación sobre títulos, el concurso por oposición y por antecedentes. Estos diferentes procedimientos pueden, por otra parte, combinarse. Los mejores modos de reclutamiento son aquellos que aseguran a la vez el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios²⁰.

En resumen, la Constitución Política no exige la realización de un concurso para comprobar la idoneidad de los servidores públicos. Ahora bien, a pesar de lo anterior, resulta necesario reconocer que el concurso es uno de los sistemas más adecuados a los principios que permean el funcionamiento de la Administración Pública; pues responde a los principios de democracia de la función pública, publicidad, libertad de participación, designación por mérito y respeto a las condiciones igualitarias de oportunidad²¹.

¹⁸ Jorge Francisco SÁENZ CARBONELL, *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2012), 466.

¹⁹ JÈZE, 244-245.

²⁰ Enrique ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo de Costa Rica* (Distrito Federal, México: Editorial Porrúa, 2006), 329-330.

²¹ CHACÓN MATA, 115-116 y 118-121; HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico...*, 406; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 365-366; SALAS MARÍN & CHAVARRÍA ROSALES, 39-50.

En ese sentido, por ejemplo, mediante la Res. No. 2012-15024 de las 10:05H del 26 de octubre del 2012, la Sala Constitucional ha mencionado lo siguiente sobre los principios que deben orientar cualquier proceso, mecanismo o sistema de designación y comprobación del mérito, eficacia e idoneidad:

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.

Como describe la Sala Constitucional, basta comprobar la idoneidad para el ingreso al empleo público costarricense, lo cual se puede alcanzar a través de los medios que garanticen la igualdad, mérito, capacidad y transparencia del proceso selectivo; aunque reconociendo que la normativa infraconstitucional prioriza la designación mediante concurso.

Esa normativa y doctrina descrita con anterioridad también tiene resonancia en otras resoluciones de la Sala Constitucional; cuya jurisprudencia ha sido reiterativa en algunos aspectos sobre el principio de idoneidad comprobada.

A.III. La reiteración jurisprudencial sobre el principio de idoneidad comprobada.

El artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional²² le otorga eficacia *erga omnes* a las resoluciones de la Sala Constitucional; la cual, en materia del

²² Ley No. 7135 del 11 de octubre de 1989.

principio de idoneidad comprobada ha desarrollado particulares líneas jurisprudenciales, analizadas a continuación.

La temática relacionada con el principio de idoneidad comprobada ha sido desarrollada en diversas oportunidades, pero lo descrito por la Sala Constitucional puede reagruparse en tres líneas jurisprudenciales, las cuales integran las resoluciones con un importante grado de similitud en su debate y argumentación jurídica.

Estas líneas jurisprudenciales tocan tres aplicaciones distintas sobre el principio de idoneidad comprobada: la primera reúne los elementos justificativos del régimen de empleo público y sus requisitos fundamentales, la segunda establece la relación de aquel principio con la condición de interinazgo y, por su parte, la tercera establece algunos rasgos básicos del estado de comprobabilidad.

De esta manera, se procede a analizar cada línea jurisprudencial en particular. La primera se encuentra relacionada con la justificación del régimen de empleo público y del principio de idoneidad comprobada; en cuyo análisis se parte de la generalidad hasta puntos más específicos.

Desde la generalidad, la Sala Constitucional ha rescatado que es necesario “despolitizar”^{*23} el empleo público, con el propósito de responder a los criterios de objetividad y mérito de los servidores públicos, de los cuales derivan otros principios orientadores del régimen estatutario dispuesto por la Constitución Política.

²³ El término “despolitizar” hace referencia a la necesidad de eliminar la influencia del clientelismo en la designación de cargos públicos con base en intereses políticos; característico del *spoil system*. La despolitización, entendida como la erradicación de ese clientelismo político, conlleva al nombramiento de servidores públicos con fundamento en sus capacidades, méritos e idoneidad.

Así, por ejemplo, en la Res. No. 2016-18087 de las 11:10H del 7 de diciembre del 2016, la Sala Constitucional expresó lo siguiente:

*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 (spoil 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*²⁴.*

Esta jurisprudencia también ha sostenido que la idoneidad aboga por la aptitud y mérito de los servidores públicos, así como el cumplimiento del principio de continuidad en los servicios públicos; tal y como se comprueba en el siguiente extracto de la Res. No. 2010-0187 de las 10:15H del 5 de febrero del 2010:

El constituyente, para efectos del acceso a este régimen de empleo, estableció el requisito de idoneidad comprobada con el objetivo de garantizar que únicamente los más aptos tengan la posibilidad de ingresar a servir al Estado, tutelando así la continuidad de los servicios básicos y esenciales para el sostenimiento y preservación del Estado.

²⁴ En similar sentido, refiérase a la siguiente Resolución de la Sala Constitucional: No. 2001-12005 de las 09:27H del 23 de noviembre del 2001.

Ahora bien, en lo relativo a las especificidades analíticas de la primera línea jurisprudencial se encuentra un esfuerzo importante en torno a la definición del principio de idoneidad comprobada. La Sala Constitucional ha emitido varias resoluciones con ese objetivo, las cuales reúnen algunos criterios comunes. En lugar de examinar cada resolución en particular, obsérvese lo siguiente para el resumen posterior:

La Constitución exige para el ingreso al Servicio Civil idoneidad comprobada y el desempeño de la función pública, requiere, además, eficiencia. El primero de estos dos principios significa que es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos, 'con las excepciones que esta Constitución o el Estatuto de Servicio Civil determinen', tener o reunir las características y condiciones que los faculten para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir, reunir los méritos que la función demande. El segundo significa no sólo la realización de los cometidos públicos ('eficacia', como se entiende en la Ciencia de la administración), sino también, llevarlos a cabo de la mejor manera (buena calidad y menores o mínimos costos, por ejemplo). Res. No. 1993-0140 de las 16:05H del 12 de enero de 1993.

[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. De este modo, una vez que los candidatos para ocupar determinadas plazas se han sometido a una serie de pruebas y han cumplido con ciertas condiciones establecidas por ley, pasan a integrar una lista de elegibles, que posteriormente será tomada en cuenta en el momento de hacer los nombramientos en propiedad, los cuales serán nombrados a base de tal idoneidad. Res. No. 1994-0060 de las 16:54H del 5 de enero de 1994.

El principio de idoneidad compraba consagrado por el artículo 192 de la Constitución Política, que tiene como finalidad de garantizar la prestación de un servicio público eficiente, sino que conlleva a que se le permita al empleado cumplir con los requisitos que se encuentran establecidos a nivel reglamentario para acceder al cargo. Res. No. 2010-15642 de las 16:33H del 21 de setiembre del 2010.

La Constitución Política dispone que la 'idoneidad comprobada' en su artículo 192, como el requisito primordial a observar para acceder al empleo público. El empleo público supone un proceso selectivo depurador para acceder a la función pública, pues el Estado se vale de

sus funcionarios para el cumplimiento de sus fines y por ello se requiere que (sic) nombramiento se haga con base en su idoneidad comprobada y eficiencia. El primero de estos principios significa que es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos, ‘con las excepciones que esta Constitución o el Estatuto de Servicio Civil determinen’, tener o reunir las características y condiciones que los faculten para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir los méritos que la función demande. El segundo, significa no solo la realización de los procesos establecidos por la Administración, sino también, llevarlos a cabo de la mejor manera. De ahí la importancia de los requisitos de ‘honorabilidad’ y ‘respetabilidad’ que se exige como derivado del citado artículo 192 de la Constitución Política a todos los que pretendan ser funcionarios públicos, en tanto atiende a la exigencia de la idoneidad comprobada. Res. No. 2017-4400 de las 09:15H del 24 de marzo del 2017.

Al observar el conjunto de resoluciones citadas, se puede sintetizar que el principio de idoneidad comprobada es un sistema de méritos indispensable para acceder al empleo público*²⁵, para asegurar la eficacia de la Administración Pública. Con ello, a través de principios generales del régimen estatutario*²⁶, se pretende configurar procesos selectivos tendientes a comprobar las condiciones personales y características necesarias para desempeñar alguna plaza en el sector público*²⁷.

Aunado al punto anterior, adquiere relevancia otra temática específica de esta línea jurisprudencial, la cual considera el principio de idoneidad comprobada como

²⁵ En este sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2016-17689 de las 09:30H del 2 de diciembre del 2016; No. 2012-000267 de las 15:34H del 11 de enero de 2012; No. 2007-8137 de las 17:03H del 12 de junio del 2007; No. 2006-14026 de las 10:04H del 22 de setiembre del 2006; No. 2001-12005 de las 09:27H del 23 de noviembre del 2001; No. 1991-1749 de las 14:50H del 5 de setiembre de 1991.

²⁶ En este sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 1995-0019 de las 15:54H del 3 de enero de 1995; No. 1994-5778 de las 14:51H del 5 de octubre de 1994; No. 1994-5222 de las 14:51H del 13 de setiembre de 1994; No. 1994-0060 de las 16:54H del 5 de enero de 1994; No. 1993-0140 de las 16:05H del 12 de enero de 1993; No. 1991-1749 de las 14:50H del 5 de setiembre de 1991; No. 1990-1119 de las 14:00H del 18 de setiembre de 1990.

²⁷ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2012-15024 de las 10:05H del 26 de octubre del 2012; No. 2012-7163 de las 16:00H del 29 de mayo del 2012; No. 2012-0267 de las 15:34H del 11 de enero del 2012; No. 2004-12402 de las 15:00H del 3 de noviembre de 2004; No. 2005-2995 de las 14:41H del 16 de marzo de 2005; No. 2002-6579 de las 09:33H del 5 de julio del 2002; No. 2001-12005 de las 09:27H del 23 de noviembre del 2001.

un sistema de méritos para el acceso y permanencia en el empleo público. Es decir, la inmersión y desarrollo en la organización administrativa requiere la concurrencia de las virtudes y cualidades especiales que demanda el tipo de trabajo.

Como tal, ello permite la objetividad en el desempeño de la gestión pública, al coartar las lealtades políticas que pudieran existir en designaciones subjetivas, antojadizas y carentes de fundamentaciones técnicas; idea que atañe, a su vez, al derecho a la estabilidad de los servidores públicos. En ese sentido, la Res. No. 2016-18087 de las 11:10H del 7 de diciembre del 2016 menciona lo siguiente:

*El principio del sistema de méritos para acceder a la función pública tiene un mayor peso al encontrarse conexo 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*²⁸.*

Según lo anterior, el sistema de méritos en la función pública influye directamente en el carácter objetivo de sus servidores: mientras estos cumplan con la idoneidad y eficacia de su trabajo, el ordenamiento jurídico les protegerá mediante una serie

²⁸ En este sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2016-0821 de las 09:05H del 22 de enero del 2016; No. 2012-7163 de las 16:00H del 29 de mayo del 2012; No. 2010-10444 de las 14:31H del 11 de junio del 2010; No. 2010-2518 de las 12:33H del 5 de febrero del 2010.

de garantías como la estabilidad. Ahora bien, tales derechos y situaciones jurídicas necesitan que su contenido se desarrolle en regulación infraconstitucional, en concordancia con lo establecido por la Norma Suprema. Por tal motivo, la Res. No. 2019-12230 de las 09:30H del 5 de julio del 2019 enuncia lo siguiente:

En el sector público el derecho al trabajo se manifiesta como expresión de otro principio, el de acceso a los cargos según el mérito y capacidad del aspirante y todo ello dentro de una relación de servicio. La Constitución Política en los artículos 191 y 192, establece un régimen de empleo público estatutario, que promueve la especialidad para el servidor público, garantiza su estabilidad en el empleo, así como el ingreso previa comprobación de la idoneidad. (...). El artículo 192 constitucional dispone que la regulación del derecho fundamental de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos está reservado a la ley. Este Tribunal ha señalado que la regulación legal del derecho incluye no solo los requisitos de admisión, sino las condiciones de permanencia, así como las causas de remoción, las prohibiciones e incompatibilidades. El derecho de acceder a los cargos públicos o a la función pública es entonces, un derecho de configuración legal. Por ello, es válido que el legislador establezca determinados requisitos en tanto estos respeten los principios de igualdad, mérito y capacidad constitucionalmente previstos. La Sala ha considerado que la "idoneidad" a la cual alude la Constitución Política no se refiere solamente a las condiciones "académicas" o "físicas", sino que se trata de un conjunto de elementos o factores de distinta naturaleza que en su conjunto provocan que una persona sea la más idónea para ocupar un cargo determinado. Si la Constitución Política dispone que la "idoneidad comprobada" es el requisito primordial a observar para acceder al empleo público y constituyendo aquella ley superior a cuyas disposiciones y principios se subordinan en el plano jurídico las personas y los poderes públicos, las normas inferiores necesariamente deberán respetar ese núcleo esencial por ella dispuesto. (...). El régimen de empleo público supone un proceso selectivo depurador para acceder a la función pública; solo de manera excepcional, se permite la designación de un funcionario según criterios discrecionales, de confianza política o por razones de emergencia. Así las cosas, cualquier régimen del servicio público es un sistema de méritos en el cual, ante una vacante o sustitución del titular en un puesto, la Administración está obligada a llenar la plaza, aún de manera interina, con el oferente mejor calificado. En dicha selección deberán respetarse las garantías de igualdad, mérito y capacidad y se tomará como base las nóminas para elegibles elaboradas al efecto.

Como se pudo observar en las diversas resoluciones en torno a la primera línea jurisprudencial, el empleo público costarricense se justifica a través de la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión pública. Para alcanzar estos objetivos constitucionales, se establece un sistema de méritos basados en la idoneidad y objetividad de los servidores, desarrollado a través de normativas laborales que garanticen la cualificación, igualdad y capacidad de estas personas en su ingreso al régimen estatutario, así como la permanencia y durante el resto de su carrera administrativa.

Por su parte, la segunda línea jurisprudencial se encuentra relacionada con el nexo entre el principio de idoneidad comprobada y la condición de interinazgo. En este punto cabe mencionar que la temática es una de las más amplias y desarrolladas por la Sala Constitucional.

Al respecto de la garantía de estabilidad en el empleo público, esta línea describe que permanecer en el puesto laboral sin la idoneidad requerida, violenta el artículo 192 de la Constitución Política. Por ello, el transcurso del tiempo no implica una adquisición del derecho sobre el cargo desempeñado, pues, a su pesar, el servidor requiere satisfacer el estado de comprobabilidad, en condiciones igualitarias frente a otros oferentes.

De esta manera, el desempeño de una función durante un periodo de tiempo, no implica una eximente para obviar el principio de idoneidad comprobada. En ese sentido, la Res. No. 2008-2406 de las 13:06H del 15 de febrero del 2018 menciona lo siguiente:

Según el artículo 192 de la Constitución Política el derecho a ocupar un cargo público no se adquiere con el simple transcurso del tiempo o por haber ocupado otras similares por cierto período, sino por tener la

idoneidad comprobada para desempeñarlo conforme a lo dispuesto por la normativa que rige la materia^{*29}.

Asimismo, la Sala Constitucional también ha descrito que “*para acceder a un cargo público se debe cumplir el requisito de la idoneidad comprobada aún cuando se trate de un funcionario interino*” (Res. No. 2006-14026 de las 10:04H del 22 de setiembre del 2006).

Este principio implica que la idoneidad de los servidores públicos también cubre aquellos designados en interinazgo. Es decir, sin importar la categoría administrativa en la cual tenga que desenvolverse, toda persona inmersa en la gestión pública debe satisfacer los requerimientos para el cargo por el cual es destinado.

Así, por ejemplo, puede observarse lo descrito en la Res. No. 2010-7493 de las 11:49H del 23 de abril del 2010:

El artículo 192 de la Constitución Política, exige para el nombramiento de un servidor público, en el régimen del servicio civil, la idoneidad comprobada. Esta exigencia constitucional es aplicable tanto al nombramiento en propiedad como al que se hace en forma interina, ello por cuanto, no es posible diferenciar donde la constitución no lo hace y además; porque no hay ninguna justificación razonable, para exigir idoneidad sólo al nombrado en propiedad y no al interino^{*30}.

²⁹ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2020-7396 de las 09:20H del 17 de abril del 2020; No. 2020-1863 de las 09:30H del 31 de enero del 2020; No. 2020-1077 de las 09:30H del 17 de enero del 2020; No. 2020-0939 de las 09:30H del 17 de enero del 2020; No. 2019-25307 de las 10:45H del 20 de diciembre del 2019; No. 2018-19798 de las 09:30H del 30 de noviembre del 2018; No. 2016-17689 de las 09:30H del 2 de diciembre del 2016; No. 2016-0857 de las 09:05H del 22 de enero de 2016; No. 2011-10695 de las 11:49H del 12 de agosto del 2011; No. 2011-7575 de las 16:41H del 14 de junio del 2011; No. 2010-10185 de las 10:12H del 11 de junio del 2010; No. 2009-6455 de las 12:19H del 24 de abril de 2009; No. 2008-2406 de las 13:06H del 15 de febrero del 2008; No. 2004-4819 de las 15:22H del 4 de mayo del 2004; No. 2004-4746 de las 14:04H del 30 de abril del 2004; No. 2003-6098 de las 16:16H del 1º de julio del 2003; No. 2002-1361 de las 10:45H del 8 de febrero del 2002; No. 1998-4261 de las 18:06H del 17 de junio de 1998; No. 1997-2942 de las 15:54H del 28 de mayo de 1997.

³⁰ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2018-19798 de las 09:30H del 30 de noviembre del 2018; No. 2012-15024 de las 10:05H del 26 de octubre del 2012; No. 2011-8909 de las 15:34H del 5 de julio del 2011; No. 2011-7575 de las 16:41H del 14 de junio del 2011; No. 2010-10185 de las 10:12H del 11 de junio del 2010; No. 2009-

Aunado a este requerimiento general, debe considerarse que los nombramientos interinos responden a una necesidad excepcional de cubrir plazas vacantes, temporales o en sustitución, para asegurar el cumplimiento del principio de continuidad en los servicios públicos.

Sin embargo, dentro del contexto administrativo costarricense existe un problema estructural respecto de los nombramientos interinos; los cuales, aunque permiten la continuidad de los servicios, se han convertido en la regla (y no la excepción), en detrimento de los derechos laborales de este tipo de servidor público³¹.

Adicionalmente a lo descrito con anterioridad, mediante la Res. No. 2011-10699 de las 11:53H del 12 de agosto del 2011, la Sala Constitucional también analizó lo siguiente:

Sobre la destitución de funcionarios interinos por la falta de idoneidad comprobada. En la sentencia No. 2007-015265 de las doce horas con cuarenta y siete minutos del diecinueve de octubre de dos mil siete, esta Sala consideró en lo que interesa:

‘Los principios constitucionales que inspiran el régimen de méritos del Poder Judicial, al igual que al Régimen de Servicio Público en general y que resultan de aplicación plena durante toda la relación del servidor con el Estado, son la idoneidad comprobada y la eficiencia en el desempeño de la función pública (Sentencia 2002-09593, de las 10:43 horas de 04 de octubre de 2002). Asimismo, en su jurisprudencia, la Sala ha establecido los casos en los que resulta legítimo el cese de un funcionario interino debido a que en el transcurso de su relación estatutaria, ha demostrado no poseer la idoneidad requerida para el desempeño del cargo. Sobre el particular, en la sentencia 2004-04638 de las 12:16 horas del 30 de abril del 2004, este Tribunal resolvió lo siguiente:

4909 de las 14:17H del 20 de marzo del 2009; No. 2007-8137 de las 17:03H del 12 de junio del 2007; No. 2007-8135 de las 16:01H del 12 de junio del 2007; No. 2005-8089 de las 10:07H del 24 de junio del 2005; No. 2005-4908 de las 11:41H del 29 de abril del 2005; No. 2004-4819 de las 15:22H del 4 de mayo del 2004; No. 2004-1796 de las 14:34H del 24 de febrero del 2004; No. 2002-1361 de las 10:45H del 8 de febrero del 2002; No. 1996-2709 de las 15:00H del 5 de junio de 1996; No. 1996-2124 de las 15:09H del 8 de mayo de 1996; No. 1996-1130 de las 16:42H del 5 de marzo de 1996; No. 1996-1112 de las 15:48H del 5 de marzo de 1996.

³¹ RAMÍREZ GRANADOS, 90 y 93.

'En el caso concreto, ha quedado acreditado que la amparada había sido nombrada interinamente y que su nombramiento estaba previsto hasta el dos de diciembre de dos mil tres. Sin embargo, antes del vencimiento del término de su nombramiento, las autoridades recurridas optaron por recortarlo, aduciendo la ineficiencia de la funcionaria amparada y su negativa para tratar de enmendar las deficiencias encontradas en su desempeño. En ese sentido, si bien la amparada apela a la doctrina constitucional que establece que un interino, en igualdad de condiciones, solo puede ser sustituido por un nombramiento en propiedad, el caso que se analiza es uno de los supuestos que excepcionan tales nombramientos. En efecto, la doctrina constitucional también ha fijado que en caso de nombrarse a otra persona con mejor nivel académico o mejor calificado para ocupar el puesto, lejos de constituir una lesión a sus derechos fundamentales, más bien reafirma y ejercita el también principio constitucional de idoneidad en el cargo que establece la Carta Política'. Como se desprende de lo anterior, este Tribunal ha aceptado que si un funcionario interino no satisface criterios de idoneidad en el desempeño del cargo, puede hacérsele cesar por el daño al servicio público que puede estar causando³².

Como se puede observar, ante nombramientos interinos que no satisfacen los parámetros preestablecidos para comprobar la idoneidad de tales servidores públicos, es factible su destitución. Los principios de estabilidad impropia y continuidad laboral carecen de sustento ante casos de ineptitud o ineficacia, lo cual habilita y legitima las actuaciones administrativas tendientes al término final del empleo.

Ahora bien, aunque amparado en la idoneidad y eficacia de la Administración Pública, ese actuar también debe respetar el derecho al debido proceso. Es decir, ello no justifica decisiones arbitrarias o infundadas. En ese sentido, resulta conveniente referirse a la Res. No. 2017-4532 de las 09:15H del 24 de marzo del 2017, en la cual se sostuvo lo siguiente:

Sobre los alcances del debido proceso en el caso de funcionarios interinos destituidos por la falta de idoneidad comprobada.- Por regla

³² En idéntico sentido, refiérase a la siguiente Resolución de la Sala Constitucional: No. 2011-4208 de las 16:52H del 29 de marzo del 2011.

*general, esta Sala ha indicado la imposibilidad constitucional de sustituir un interino por otro. Sin embargo, tal regla tiene varias excepciones, una de ellas se refiere a la falta de idoneidad. La doctrina constitucional ha fijado que, en caso de cesarse un interino para nombrarse a otra persona con mejor nivel académico o mejor calificado para ocupar el puesto, lejos de constituir una lesión a sus derechos fundamentales, más bien reafirma y ejercita el también principio constitucional de idoneidad en el cargo que establece la Carta Política. Sin embargo, lo anterior no significa que el funcionario interino quede en desprotección absoluta frente a su empleador y, al menos, se debe observar un mínimo de debido proceso comunicándole al interesado las motivaciones que dan pie a su destitución. En ese orden de ideas, debe observarse un mínimo de debido proceso, que consiste, además de que la decisión debe basarse en razones objetivas (como lo sería la falta de idoneidad del funcionario), en comunicar al interesado formalmente, las razones en las que se sustentó la revocación de su nombramiento interino (ver al respecto las resoluciones de esta Sala números 2015-001779 de las 11:33 horas del 06 de febrero del 2015 y 2004-004638 de las 16 horas del 30 de abril del 2004)*³³.*

Por último, la tercera línea jurisprudencial está relacionada con los rasgos básicos del estado de comprobabilidad; es decir, sobre los mecanismos, categorías y procedimientos mediante los cuales se puede comprobar la idoneidad de aquellos sujetos susceptibles de participar en el empleo público.

Por ejemplo, la Sala Constitucional ha reiterado en diversas oportunidades la posible exigencia de parámetros o categorías especiales para ingresar a algún cargo de empleo público, así como realizar las pruebas de idoneidad para demostrar la existencia de tales cualidades en las personas interesadas.

Lo anterior nace del estado de comprobabilidad: resulta pertinente cualquier instrumento de verificación objetiva, para demostrar la idoneidad exigida (esto es, el conjunto de condiciones personales y características que lo faculten para el desempeño eficiente de la gestión pública); siempre y cuando no resulten en

³³ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2009-4909 de las 14:17H del 20 de marzo del 2009; No. 2007-8137 de las 17:03H del 12 de junio del 2007; No. 2006-5065 de las 11:30H del 7 de abril del 2006; No. 2005-8089 de las 10:07H del 24 de junio del 2005.

procedimientos discriminatorios carentes de razonabilidad y objetividad o, por su parte, intromisiones ilegítimas a la esfera íntima de las personas.

Algunos criterios usuales reconocidos por la jurisprudencia constitucional, son los siguientes: mérito académico, aptitud psicológica y condición física. Sin embargo, en realidad, estos se determinan según las características propias y requerimientos especiales del puesto; de la misma forma sostenida por la Res. No. 2007-2777 de las 18:12H del 27 de febrero del 2007:

*[La idoneidad debe] asumirse como una conjunción de elementos o factores de diversa índole que, valorados en su conjunto producen que una persona resulte ser la más idónea para el cargo^{*34}.*

En similar sentido, la Sala Constitucional también ha descrito la conveniencia de los periodos de prueba en las designaciones dentro del empleo público, con el propósito de vigilar y verificar los criterios de eficacia que deben satisfacer todos los servidores públicos en el desempeño de cualquier gestión administrativa; elemento que se incorpora en el estado de comprobabilidad^{*35}.

³⁴ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2012-15024 de las 10:05H del 26 de octubre del 2012; No. 2012-7163 de las 16:00H del 29 de mayo del 2012; No. 2012-0267 de las 15:34H del 11 de enero del 2012; No. 2010-7493 de las 11:49H del 23 de abril del 2010; No. 2006-5537 de las 16:10H del 25 de abril del 2006; No. 2006-5536 de las 16:09H del 25 de abril del 2006; No. 2006-3358 de las 15:09H del 14 de marzo de 2006; No. 2002-0553 de las 09:39H del 25 de enero de 2002; No. 2001-12005 de las 09:27H del 23 de noviembre del 2001; No. 1998-2409 de las 09:06H del 3 de abril de 1998.

³⁵ En observancia al calibre con la cual la Constitución Política se refiere al trabajo de los tribunales de justicia (arts. 153 y 154 de la Norma Suprema), el principio de idoneidad comprobada reviste de especial importancia en el ejercicio de los servidores judiciales. Para reforzar la comprobabilidad de las cualidades necesarias para tales cargos, la normativa costarricense ha optado por aumentar el rigor del periodo de prueba en la carrera judicial. Así, en los artículos 33-36 del Estatuto de Servicio Judicial (Ley No. 5155 del 10 de enero de 1973) se dispone un periodo de prueba anual en las contrataciones iniciales; mientras que, tratándose de ascensos y traslados, se estima un lapso de tres meses.

Así puede observarse la Res. No. 2011-12325 de las 12:06H del 9 de setiembre del 2012:

*La existencia del periodo de prueba encuentra su razón de ser en la necesidad de evaluar el desempeño de los funcionarios, su eficiencia para ocupar un cargo público, como una forma de garantizar el respeto al principio de idoneidad comprobada, consagrado por el numeral 192 de la Constitución Política*³⁶.

Como se ha podido observar en la presente Sección A, las fuentes de información jurídica (normativa constitucional, doctrina y jurisprudencia) enuncian y reiteran que el principio de idoneidad comprobada es un pilar básico del régimen de empleo público costarricense. En lo siguiente, entonces, se procede a analizar la correlación de este principio constitucional respecto de las relaciones de empleo público docente.

SECCIÓN B: OBLIGATORIEDAD DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA EN LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO DOCENTE.

El principio de idoneidad comprobada como pilar fundamental del régimen de empleo público posee la misma generalidad que caracteriza a las disposiciones constitucionales; es decir, su contenido normativo tiene un propósito orientador e instructivo respecto de aquel régimen, sin precisar las implicaciones jurídicas específicas sobre las relaciones laborales de quienes participan en la gestión pública.

Por ende, de seguido se determinarán esas implicaciones y especificidades que ostenta el principio de idoneidad comprobada en las propias relaciones de empleo público. Para ello, se procederá a describir la ubicación jurídica de dicho principio

³⁶ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2011-6994 de las 14:46H de mayo de 2011; No. 1994-6529 de las 12:33H del 4 de noviembre de 1994.

en la relación laboral, su carácter vinculante sobre el personal docente y la responsabilidad administrativa que podría acarrear este tipo de obligación.

B.I. La idoneidad comprobada durante la relación de empleo público docente.

En tesis de principio, la idoneidad comprobada se percibe como un requisito inicial para acceder al régimen de empleo público. Por ello, antes de proceder al nombramiento de cualquier funcionario (y, con ello, al inicio de la relación laboral), se requiere comprobar aquellas condiciones y características de las cuales emana la aptitud para desempeñarse eficientemente en el cargo.

Ahora bien, aunque el principio de idoneidad comprobada constituye un requisito de ingreso al régimen de empleo público, este debe permanecer durante toda la relación laboral³⁷.

La Sala Constitucional ha sido enfática sobre este punto. Por ejemplo, en la Res. No. 2006-14026 de las 10:04H del 22 de setiembre del 2006, se dispuso lo siguiente:

*Tales principios [idoneidad y eficacia] deben mantenerse durante toda la relación laboral del servidor público con el Estado y por ello el Estado debe contar con los mecanismos necesarios para comprobar su cumplimiento y para sancionar disciplinariamente al servidor**³⁸.

³⁷ HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 485-486; HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico...*, 406; HINES CÉSPEDES, 381; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 354-358.

³⁸ En similar sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones de la Sala Constitucional: No. 2012-15024 de las 10:05H del 26 de octubre del 2012; No. 2012-0267 de las 15:34H del 11 de enero del 2012; No. 2007-8137 de las 17:03H del 12 de junio del 2007; No. 2003-0921 de las 09:34H del 7 de febrero del 2003; No. 2002-6579 de las 09:33h del 5 de julio del 2002; No. 1993-0140 de las 16:05H del 12 de enero de 1993.

Como se puede observar, los principios fundamentales que inspiran el régimen de empleo público costarricense, no solo intervienen en el ingreso a la organización administrativa. Su carácter en tal etapa, como ya fue descrito, se considera indispensable. Sin embargo, tales características esenciales deben mantenerse durante toda la relación laboral. Es decir, los servidores públicos deben poseer tales cualidades de manera permanente. Sin importar el transcurso de tiempo, tales personas deben satisfacer los parámetros sobre los cuales fueron otrora designados³⁹. Para ello, resulta de utilidad el principio de carrera administrativa^{*40}.

³⁹ HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 485-486; HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico...*, 406; HINES CÉSPEDES, 381; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 354-358.

⁴⁰ Las relaciones de empleo público requieren de un sistema escalonado para promover la carrera administrativa y, así, obtener mayores competencias y mejores beneficios de la gestión pública tras el paso del tiempo (ROMERO PÉREZ, *Derecho Administrativo...*, 339). Ello busca la eficacia y la estabilidad mencionadas en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Esta idea responde a la necesidad de ejecutar los proyectos públicos a largo plazo, pues la prolongación laboral permite la continuidad de los proyectos. Aunado a ello, como en la actualidad del Estado Social de Derecho se concibe la Administración Pública como una función social especializada, esta requiere de tal permanencia y progreso (ESCUIN PALOP, 18-19; MONTERO, 317-319).

En relación con la estabilidad y la carrera administrativa, obsérvese lo siguiente: *“Para las funciones técnicas, la permanencia en la función es una buena regla de organización, pues permite al agente público adquirir experiencia; además, estimula a los funcionarios a consagrarse celosa e íntegramente al servicio público. (...). La permanencia concluye por crear una tradición administrativa indispensable para la buena marcha de los servicios”* (JÉZE, *Técnica jurídica...*, 266).

La carrera administrativa es el vivo manifiesto de la despolitización de los cargos técnicos y profesionales del empleo público, pues no dependen de los vaivenes dictados por la política (PALOMAR OLMEDA, *Organización y empleo...*, 57).

Ahora bien, debido a las prolíferas actividades que desempeñan las Administraciones Públicas en la prestación de los servicios públicos, se constituyen diversas carreras administrativas según cada función en particular. Es decir, todas aquellas tendrán un sujeto y ámbito de aplicación especializado.

En ese sentido, la carrera docente tiene como sujeto de aplicación el profesorado de las instituciones dedicadas a la enseñanza pública. Así, esta puede definirse de la siguiente manera: *“carrera administrativa que se desarrolla en la función pública docente, ya sea universitaria o no universitaria”* (MUÑOZ MACHADO, 379).

El personal o cuerpo docente es el sujeto activo de la docencia; entendida tradicionalmente como el proceso de transmisión de conocimiento. El docente es el sujeto capacitado para impartir lecciones al educando, con el propósito de alcanzar las finalidades del sistema público educativo y de los planes y programas de enseñanza (ARCE GÓMEZ, *Derecho Educativo*, 250; BRENES & PORRAS, 226-230; SORIA VERDERA, 226-228 y 234).

En vista de que la carrera docente es un régimen general que preceptúa y estratifica las particularidades relacionadas con el personal docente, su configuración suele establecerse bajo un esquema de subsistemas (MURILLO TORRECILLA, 24); lo cual puede ser analizado mediante la estructura tridimensional de ÁNGULO RASCO (p.407):

- El subsistema de contratación garantiza que el docente cumpla las condiciones para ostentar la calidad de emisor en el proceso de enseñanza.

En ese mismo sentido, la doctrina constitucional también ha reiterado la permanencia de la idoneidad durante toda la relación de empleo público:

El acceso al régimen de empleo público son dos: la idoneidad comprobada y la eficiencia. Tales requisitos, conviene señalarlo, se deben mantener a lo largo de toda la relación del servidor con el Estado, por lo que éste debe contar con los medios necesarios para comprobar su cumplimiento y, además, para sancionar disciplinariamente al servidor. (...). La norma en examen garantiza la estabilidad a los servidores públicos (...), luego de haber sido nombrados con base en su idoneidad comprobada⁴¹.

De esta manera, se puede afirmar que el principio de idoneidad comprobada se aplica en dicotomía; es decir, en dos momentos diferentes de la relación de empleo público. En la primera fase, la comprobación de la idoneidad se considera indispensable para el acceso inicial al régimen estatutario; es decir, con anterioridad al acto de nombramiento mediante el cual empieza la relación laboral.

Sin embargo, la segunda fase del principio se extiende durante la totalidad de dicha relación laboral; es decir, a lo largo del ejercicio de su trabajo, el empleado público debe mantener la idoneidad que le habilitó su nombramiento. Por tanto, las condiciones, características y cualidades necesarias para el desempeño de la función pública deben ostentarse con permanencia y comprobarse regularmente.

En la Figura No. 1 se puede visualizar la intercalación del principio de idoneidad comprobada en las distintas fases de la relación de empleo público; tanto en su

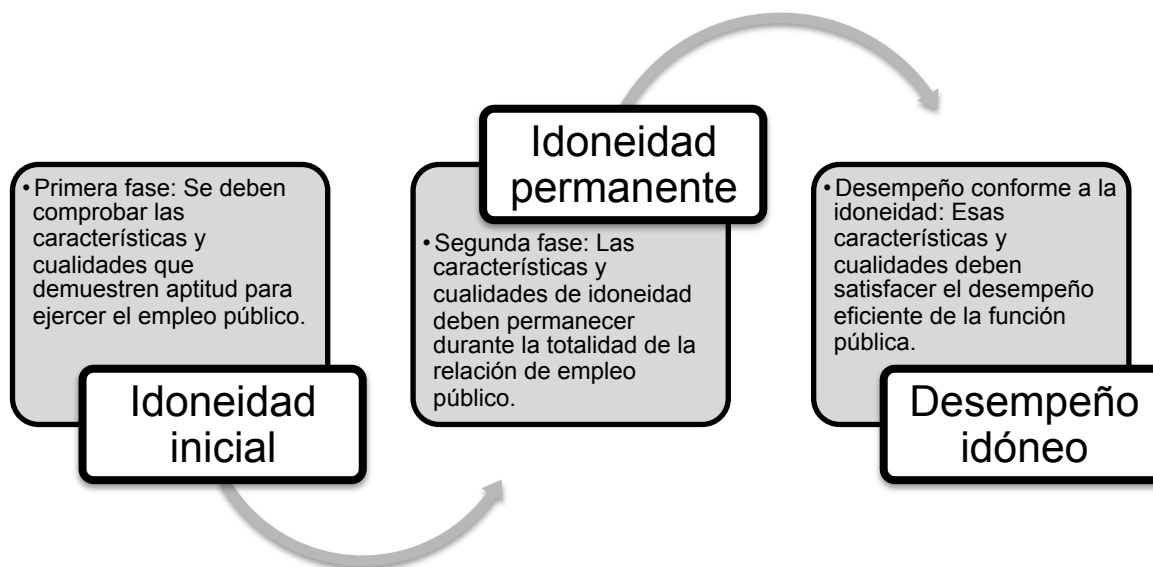
-
- El subsistema de desempeño evalúa la labor del cuerpo docente, con el propósito de verificar la efectividad y pertinencia de los métodos utilizados y conocimientos impartidos.
 - El subsistema de desarrollo proporciona el crecimiento académico e intelectual del docente, con el propósito de adquirir mayores cualidades y méritos para la mejora del proceso educativo.

En el subsistema de desempeño, por lo general, es donde se establecen los procesos objetivos de evaluación, para observar el rendimiento docente.

⁴¹ HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 486.

etapa inicial con el acto de nombramiento, así como su permanencia durante la totalidad del desempeño laboral.

Figura No. 1: Fases de la idoneidad comprobada durante la relación de empleo público.



Fuente: elaboración propia.

Como se pudo observar en la anterior figura, el principio de idoneidad comprobada apela a dos contextos de aplicación. La primera fase refiere al ingreso de una persona en el empleo público, bajo el cual se comprueba la *idoneidad inicial* que habilita la procedencia de su nombramiento. En contraste, la segunda fase deriva a la observancia de la *idoneidad permanente*; es decir, a la comprobación sobre el mantenimiento de las cualidades originales durante el ejercicio del cargo público.

Estos contextos de aplicación del principio de idoneidad, tanto en la comprobación *inicial* como en su debida *permanencia* durante el ejercicio laboral, buscan satisfacer y afectar positivamente los requerimientos constitucionales de eficacia y eficiencia de la función pública (*desempeño idóneo*).

En consecuencia, el principio de idoneidad comprobada se introduce a la relación de empleo público docente, en calidad de obligación jurídica. En los siguientes

segmentos, se analizarán las características de la misma: esencialidad (B.II.) y categorización (B.III.).

B.II. La obligatoriedad esencial del principio de idoneidad comprobada.

Como se sostuvo en el segmento anterior, las condiciones, características y cualidades que determinan la idoneidad de las personas para el desempeño de la función pública, constituye un requisito de acceso al empleo público. Ahora bien, desde el momento en el cual se exige el mantenimiento de dichas aptitudes durante toda la relación laboral, aquel principio también se instaura como una de las principales obligaciones laborales del personal docente^{*42}.

Entiéndase, el personal docente está jurídicamente obligado a ser idóneo durante toda su relación laboral. Por este motivo, en lo siguiente se procederá a analizar los elementos de dicha obligación sobre los deberes y responsabilidades que integran las relaciones de empleo público.

De esa manera, el término *obligación* hace referencia a un vínculo jurídico que constriñe necesariamente a la prestación de una actividad o conducta, la cual puede exigirse bajo los mecanismos coercitivos que prevea la normativa⁴³. En esta misma línea, también se ha sostenido lo siguiente:

La obligación se ha definido como un vínculo jurídico en cuya virtud un sujeto (llamado deudor) debe observar una determinada conducta (llamada prestación) en favor de otro sujeto (llamado acreedor), el cual se la puede exigir. La obligación es, por tanto, una concreta correlación

⁴² El análisis efectuado acerca de las obligaciones del personal docente, tanto en este como en los otros capítulos, se basa en un análisis integrador del Derecho de las Obligaciones. Esta perspectiva puede enriquecer la argumentación jurídica de las discusiones sostenidas por el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral entorno a las responsabilidades y deberes de aquellos que se integran a las estructuras del empleo público.

⁴³ Guillermo CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario de Derecho Romano y latines jurídicos* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2007), 694 y 697.

*entre dos posiciones o situaciones: una de poder jurídico o posición acreedora y otra de deber jurídico o posición deudora*⁴⁴.

A partir de la perspectiva del sujeto pasivo en dicho vínculo jurídico, la obligación puede resumirse como un deber prestacional de una actividad o conducta, a favor del sujeto activo, quien puede exigir su cumplimiento forzoso.

En el ámbito laboral, una obligación es el deber prestacional que, por ley o por contrato, recae sobre alguno de los sujetos de la relación de empleo (entre los cuales existe un vínculo jurídico contraprestacional); en este caso, de los trabajadores⁴⁵.

En concordancia con lo anterior, para el caso concreto, el personal docente (sujeto pasivo) está obligado laboralmente a mantener su idoneidad durante toda la relación de empleo público; a favor de las autoridades administrativas y, sobre todo, de los usuarios del servicio público educativo (sujetos activos). Es decir, dichos trabajadores tienen el deber prestacional de ejecutar aquellas conductas o actividades que garanticen la permanencia de las cualidades y características necesarias para el desempeño de la enseñanza.

Esta obligación es esencial dentro de las condiciones mínimas del trabajo. La esencialidad se define como un medio *sine qua non*⁴⁶ del servicio público educativo. A partir de la normativa constitucional, la idoneidad comprobada del personal docente es una condición *sin la cual no* es posible, siquiera, ingresar y ejercer la función pública de enseñanza. En ese sentido, las cualidades y aptitudes necesarias para el óptimo desempeño del cargo son caracteres indispensables e imprescindibles en el marco de estas relaciones laborales.

⁴⁴ Francisco de Paula BLASCO GASCÓ, *Instituciones de Derecho Civil: Doctrina general de las obligaciones* (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2017), 23.

⁴⁵ MUÑOZ MACHADO, 1406 y 1410.

⁴⁶ Entiéndase, “sin la cual no”. CABANELLAS DE TORRES, 911.

Por tanto, la comprobación de la idoneidad del personal docente debe tratarse con mayor rigurosidad que cualquier otro empleo⁴⁷, no solo por su esencialidad, sino también por las repercusiones que el servicio público educativo produce en la formación y desarrollo personal de sus usuarios; entiéndase, del cuerpo estudiantil.

En este punto, se ha demostrado la esencialidad de la obligación jurídica laboral que emana de la idoneidad comprobada. Ahora resulta necesario identificar otro rasgo de tal vínculo jurídico: su categorización (B.III.). Ello permitirá señalar los elementos de responsabilidad en caso de incumplimiento.

B.III. El principio de idoneidad comprobada como obligación de resultado.

Las obligaciones jurídicas pueden clasificarse de distinta manera con propósitos analíticos. Las clasificaciones más comunes de la doctrina derivan de los propios elementos de la obligación; es decir: vínculo jurídico, objeto y sujeto⁴⁸.

Para efectos del presente capítulo, adquieren relevancia las clasificaciones por el objeto de la obligación. El de vínculo jurídico está definido por la coercitividad de la normativa o del contrato y, por otra parte, el del sujeto está definido por los intervinientes en dicha relación prestacional.

Sin embargo, la clasificación de las obligaciones por su objeto tiene multiplicidad de enfoques, debido a la diversidad de situaciones que pudieran pactarse en el marco de este vínculo jurídico. En estas categorías por objeto prestacional, entre

⁴⁷ Jimmy BOLAÑOS GONZÁLEZ, "Los males de los nombramientos docentes: cuando las leyes no son excusa", *Revista Educación*, Vol. 30, No. 2 (2006): 142-143.

⁴⁸ Carlos CALVO COSTA, *Derecho de las obligaciones: Teoría general de la obligación* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi, 2009), 231-232.

otras, se pueden observar dos criterios desde la óptica de la antigüedad: la clásica por naturaleza prestacional y la contemporánea por intereses comprometidos⁴⁹.

La clasificación clásica según la naturaleza de las prestaciones divide las obligaciones entre las siguientes categorías⁵⁰:

- Dar: El objeto prestacional de la obligación consiste en entregar una cosa o un bien.
- Hacer: El objeto prestacional de la obligación consiste en realizar una actividad o conducta.
- No hacer: El objeto prestacional de la obligación consiste en abstenerse de realizar una actividad o conducta.

Esta perspectiva clásica sobre la naturaleza prestacional es útil para verificar la modalidad de los deberes jurídicos, a partir de la conducta esperada del sujeto pasivo. Asimismo, de esta clasificación derivan otras categorías analíticas más modernas, como la siguiente.

La clasificación contemporánea según la índole de los intereses comprometidos divide las obligaciones en las siguientes categorías⁵¹:

- Obligaciones de medios: El sujeto pasivo se obliga a adoptar cierta aptitud para realizar las diligencias y tomar las medidas que habitualmente conducirían a un resultado esperado, sin responsabilizarse por la concertación de ese fin.
- Obligaciones de resultados: El sujeto pasivo se obliga a concretar un resultado esperado.

⁴⁹ *Ibíd.*, 232.

⁵⁰ CALVO COSTA, 282; MUÑOZ MACHADO, 1406-1408.

⁵¹ CALVO COSTA, 409-410; MUÑOZ MACHADO, 1408-1409.

En concordancia con esta clasificación, la doctrina también ha detallado lo siguiente:

La prestación de hacer puede dar lugar a dos subespecies distintas, según la prestación tienda a conseguir un determinado resultado o se agote en la mera observancia de una determinada conducta o comportamiento. En el primer caso, la obligación es una obligación de resultado; en el segundo, de medios. La obligación es de medios si el deudor se obliga a desarrollar una determinada actividad pero sin comprometer el resultado de la misma; por lo tanto, es indiferente que se alcance un determinado resultado. En cambio, es de resultado si el deudor se obliga a procurar al acreedor un determinado resultado. (...). Si la obligación es de resultado, el cumplimiento sólo se producirá si se obtiene el resultado perseguido⁵².

Como se puede observar, esta clasificación permite establecer una línea sobre la cual es posible identificar aquellos deberes contraídos bajo la espera de un resultado específico y determinado, de aquellas prestaciones con diligencia que pretenden un fin sin responsabilizarse por él⁵³. Es decir, aquella línea delimita los alcances del deber contraído, a efectos de señalar los elementos susceptibles de responsabilidad jurídica.

De hecho, ese último punto constituye el quid central y aporte más importante de la clasificación contemporánea. El acto de delimitar el deber contraído sirve para fijar los alcances de responsabilidad jurídica en caso de incumplimiento.

Así, en ese supuesto de falta en el deber, el sujeto pasivo de una obligación de medios puede atenuar o exonerar su responsabilidad si demuestra la debida diligencia en su actividad prestacional. Sin embargo, el sujeto pasivo de una

⁵² BLASCO GASCÓ, 74-75.

⁵³ Martin SCHMIDT-KESSEL, "Remedies for Breach of Contract in European private Law: Principles of Eutopean Contract Law, Acquis Communautaire and Common und Frame of Reference" en *New Features in Contract Law* (Múnich, Alemania: Sellier, 2007), 185.

obligación de resultados que no concrete el fin esperado deberá soportar los efectos de su propia responsabilidad jurídica⁵⁴.

Como se puede deducir, la responsabilidad jurídica por una obligación de resultado es objetiva, debido al compromiso mismo de concretar el fin esperado. Por ende, no importa la conducta o la diligencia genérica que haya adoptado dicho sujeto en el marco de su actividad prestacional; ante la carencia del resultado, este será objetivamente responsable por tal incumplimiento⁵⁵.

Según lo sostenido hasta este punto, las características y cualidades que determinan la idoneidad de una persona para el desempeño de la función pública docente, no solo se considera una obligación esencial en las condiciones mínimas de su trabajo, pues este principio también constituye una obligación de resultado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a los efectos de la responsabilidad objetiva.

De esa manera, la idoneidad no es una obligación que le demande al profesorado la debida diligencia en la búsqueda de sus aptitudes y cualidades. Al contrario, a estos trabajadores se les exige concretar las condiciones y características profesionales y académicas con anterioridad a su ingreso a la carrera docente; lo cual, además, también debe mantenerse durante toda la relación laboral y superarse con resultados determinados que aumenten las cualificaciones del desempeño docente.

⁵⁴ CALVO COSTA, 410.

⁵⁵ Adela SERRA RODRÍGUEZ, "El incumplimiento de la obligación y la responsabilidad contractual" en *Derecho Civil II: Obligaciones Obligaciones y Contratos*, 3ª ed. (Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015), 106.

El argumento que considera la idoneidad como una obligación de resultado, esencial en el empleo público docente, se anuda a tres consideraciones sobre el vínculo jurídico de las relaciones laborales en el sector educativo:

En primer lugar, las normas constitucionales que programan, orientan e inspiran la consolidación de un proyecto concreto en la institucionalidad de un país son, como se puede deducir, disposiciones de las cuales emanan obligaciones de resultado para los poderes públicos; pues no se proyecta la diligencia de dichas autoridades sobre alguna materia, sino que se les instruye consolidar el fin esperado⁵⁶.

Estas disposiciones programáticas exigen alcanzar un resultado concreto, de cuyo incumplimiento surge una inconstitucionalidad por omisión. Es decir, la norma es quebrantada por la inacción de los poderes públicos, aun cuando la Constitución Política les instruye ejecutar las acciones necesarias para que obtengan los fines esperados. Este concepto también ha sido desarrollado de la siguiente manera:

La expresión “obligatorio desarrollo” es, en el fondo, tautológica, pues todos los principios y normas constitucionales son de “obligatorio desarrollo”. De lo contrario habría que admitir que algunas de ellas carecen de eficacia jurídica. (...). La omisión se caracteriza siempre por el incumplimiento de una obligación, expresa o implícita, de desarrollar una disposición o principio constitucional⁵⁷.

Al inspirar un determinado régimen de empleo público, la instrucción contenida en el artículo 192 de la Norma Suprema constituye una obligación de resultado: se exige que los servidores públicos sean efectivamente nombrados y ejecuten tal cargo con fundamento en su idoneidad. Cualquier acto jurídico, sea regulatorio o de facto (como las prácticas administrativas), contrario o subversivo a dicha regla adolecería en un vicio de inconstitucionalidad por omisión.

⁵⁶ Pierre VAN OMMESLAGHE, “La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif” en *Actualités en Droit Public et Administratif: La responsabilité des pouvoirs publics* (Bruselas, Bélgica: Ediciones Bryulant, 2014), 10.

⁵⁷ Rubén HERNÁNDEZ VALLE, *Derecho procesal constitucional*, 3ª ed. (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2009), 533-534.

En segundo lugar, los deberes de los sistemas educativos también son obligaciones de resultado, pues los instrumentos jurídicos internacionales sobre protección de derechos humanos les exigen garantizar y concretar resultados eficientes en la actividad prestacional de enseñanza⁵⁸.

Dichas obligaciones de resultado se sistematizan a través de estándares mínimos de aplicabilidad, cuyo fundamento nace a partir de las normas relativas al Derecho Humano a la Educación. Al respecto, se ha sostenido lo siguiente:

El Derecho Humano a la Educación es parte de las medidas básicas para el desarrollo progresivo; características de los derechos sociales, económicos y culturales. Estos generan obligaciones jurídicas internacionales, a través de medios inmediatos, apropiados y efectivos, para respetar el acceso a tales derechos, proteger contra cualquier medida que resulte prejuiciosa, cumplir los estándares normativos y de políticas públicas, así como facilitar y promover condiciones especiales de acceso. De esa manera, el Derecho Humano a la Educación no sólo se reviste de su conceptualización general, ubicada a través de los instrumentos internacionales. Al considerarse como un derecho progresivo, éste demanda estándares mínimos de aplicabilidad y, a partir de ahí, el Estado debe tomar medidas graduales, constantes y consistentes para avanzar y progresar desde aquel estándar mínimo⁵⁹.

Estos mencionados estándares mínimos de aplicabilidad, en calidad de obligaciones de resultados, constriñen a los Estados a alcanzar, por lo menos, ese fin básico, a partir del cual puede proyectarse la mejoría del servicio público educativo. El estándar mínimo constituye el primer resultado concreto que exige el

⁵⁸ Claude LESSARD & Philippe MEIRIEU, *L'obligation de résultats en éducation: évolutions, perspectives et enjeux internationaux* (Québec, Canadá: Les Presses de l'Université de Laval, 2005), 295-296.

⁵⁹ Andrés VILLAFUERTE VEGA, "Estatus jurídico internacional de la educación indígena", *Revista ARIIDE*, Vol. 2, No. 2 (octubre, 2019): 171.

Derecho Internacional Público a favor de las personas, cuyo incumplimiento puede conllevar responsabilidad jurídica estatal por violación a derechos humanos⁶⁰.

Con el propósito de verificar el alcance del resultado de dichas obligaciones, la comunidad internacional ha instaurado sistemas de medición de aquellos estándares mínimos de aplicabilidad; relacionados, por ejemplo, con el acceso a los sistemas formales educativos de calidad, las evaluaciones del desempeño docente, el planeamiento estratégico para transformación social, la adecuada transmisión de conocimientos y la capacitación profesional⁶¹.

Por último, en tercer lugar, la tendencia moderna de las relaciones laborales genera que las obligaciones en el marco del trabajo se trasladen a los esquemas obligacionales de resultados; de esta manera, los deberes y responsabilidades de los trabajadores se consideran fines esperados y sujetos a la responsabilidad objetiva en caso de incumplimiento⁶². De ahí, surge la exigencia de productos concretos en el trabajo, más que una simple ejecución de actividades sin garantías sobre algunos frutos determinados.

De esta manera, el principio de idoneidad comprobada constituye una obligación de resultado, esencial durante la relación de empleo público. Ahora bien, ha sido necesario que dichas aseveraciones se desarrollen en diferentes cuerpos normativos, cuyo contenido refiere a las carreras docentes. Por ese motivo, se

⁶⁰ Christian COURTIS, "Artículo 26. Desarrollo progresivo" en *Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2014), 667 y 673-674.

Oscar PARRA VERA, Marían Aránzazu VILLANUEVA HERMIDA & Agustín ENRIQUE MARTÍN, *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008), 288-290.

Katarina TOMAŠEVSKI, *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Gutemburgo, Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2001), 12-15.

⁶¹ LESSARD & MEIRIEU, 296.

⁶² Christian BESSY, "Pratiques contractuelles et individualisation de la rupture de la relation de travail", *Travail et Emploi*, No. 114 (abril-junio, 2008): 73 y 83.

procede a analizar dos casos de aplicación en el ordenamiento jurídico costarricense.

SECCIÓN C: ANÁLISIS DE CASOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IDONEIDAD COMPROBADA EN CARRERAS DOCENTES.

En las dos secciones anteriores, se ha podido observar que la idoneidad comprobada del personal docente (como cualidades y aptitudes necesarias para el desempeño de la función pública) constituye una obligación de resultado que impone la Constitución Política, esencial en las condiciones mínimas de trabajo.

Este mencionado principio se materializa de diferentes maneras en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica. Por tal motivo, a continuación, se describirán algunos casos mediante los cuales se manifiesta la aplicación del principio de idoneidad comprobada en dichas instituciones.

C.I. La burocratización docente del Ministerio de Educación Pública.

En el caso del Ministerio de Educación Pública, de manera general, el artículo 38 de la Ley Fundamental de Educación⁶³ reza lo siguiente:

ARTÍCULO 38.- Para servir funciones docentes o administrativas se requiere poseer las capacidades profesionales y morales que determine la ley. (...).

Esas capacidades profesionales y morales son determinadas por la Ley de Carrera Docente⁶⁴, junto a otra normativa complementaria, la cual materializa los principios de idoneidad comprobada, estabilidad laboral y carrera administrativa.

⁶³ Ley No. 2160 del 25 de setiembre de 1957.

Al respecto, debe considerarse que la Ley de Carrera Docente no es un cuerpo normativo independiente, pues conforma parte integral del Estatuto del Servicio Civil en calidad de título especializado⁶⁵; el cual establece las características de la relación de empleo público entre el Ministerio de Educación Pública y los servidores docentes: ingreso al sistema, obligaciones, prohibiciones, régimen disciplinario y procedimientos administrativos⁶⁶. En este mismo sentido, puede observarse la siguiente descripción:

El título segundo [del Estatuto del Servicio Civil] regula la carrera docente, que ampara a los servidores propiamente docentes, que son los profesores que en el ejercicio de su profesión, imparten lecciones en cualquiera de los niveles de enseñanza, de acuerdo con los programas oficiales; a los funcionarios técnicos-docentes, que son los que realizan fundamentalmente labores de planificación, asesoramiento orientación (sic) o cualquier otra actividad técnica, íntimamente vinculada con la formulación de la política en la educación pública nacional; y finalmente a los servidores administrativo-docentes, que son los que realizan primordialmente labores de dirección, supervisión y otra de índole administrativa, relacionadas con el proceso educativo⁶⁷.

En concordancia con la anterior cita, el artículo 54 de la Ley de Carrera Docente establece que el ámbito de aplicación del sistema de carrera docente del Ministerio de Educación Pública se extiende a aquellos funcionarios relacionados con el impartir lecciones, brindar servicios técnicos para la docencia o desempeñarse en cargos donde se requiere un título profesional de las ciencias pedagógicas.

Ahora bien, a pesar de la claridad sobre su ámbito de aplicación, es necesario señalar que el sistema de carrera docente del Ministerio de Educación Pública

⁶⁴ Mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970, se adicionó el Título II al Estatuto del Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953), relativo a la carrera del personal docente del Ministerio de Educación Pública.

⁶⁵ Celín ARCE GÓMEZ, *Ley de carrera docente* (San José, Costa Rica: EUNED, 2009), 1.

⁶⁶ ROJAS FRANCO, 320.

⁶⁷ Celín ARCE GÓMEZ, *Derecho Educativo* (San José, Costa Rica: EUNED, 2012), 250.

cuenta con serios problemas regulatorios; tales como, por ejemplo, atemporalidad, dispersión reglamentaria y repetitividad. Sin embargo, estas situaciones pueden solucionarse bajo los procesos de mejora regulatoria.

Aún así, la mayor problemática de este sistema reside en una estructura normativa que favorece la burocratización docente, en detrimento del estado de comprobabilidad. Los procesos administrativos de selección de personal cuentan con requisitos tramitológicos burocratizantes, con especial énfasis durante el ingreso al sistema; mientras que los métodos de prueba sobre la idoneidad se relegan a un segundo plano, delimitados a la asignación de plazas vacantes.

De esta manera, la problemática de tramitología burocratizante es evidente durante el ingreso al sistema de carrera docente. Esta etapa de selección de personal repercute a todos los oferentes, para ocupar cualquier categoría relacionada con el ámbito de aplicación; aún tratándose de nombramientos temporales, especiales o en interinazgo.

La exigencia que se les hace a los oferentes durante esta etapa es cumplir con diversas formalidades documentarias, a las cuales la normativa sobre la carrera docente pareciera preponderar como instrumentos suficientes que comprueban la idoneidad de aquellas personas en los ámbitos académicos, profesionales, físicos y morales. Así, por ejemplo, refiérase a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Carrera Docente:

Artículo 55.- Para ingresar a la carrera docente se requiere:

a) Haber formado el expediente personal mediante la presentación de los siguientes documentos:

1) Solicitud escrita del interesado; (...)

3) Títulos, certificados o certificados de estudios realizados y experiencias;

4) Certificado de salud expedido por las dependencias autorizadas por el Ministerio de Salubridad Pública, el cual deberá renovar cada dos años; y

5) Certificado judicial de delincuencia.

b) Reunir los requisitos que indica el artículo 20 de este Estatuto; y

c) Declarar que se está libre de obligaciones o circunstancias que inhiban el buen cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.

Además, esta norma recién citada es adicionada por el artículo 5 del Reglamento de Carrera Docente⁶⁸; el cual añade otros requisitos para ingresar al sistema de carrera docente, relativos a formalidades documentales que acrediten los múltiples requerimientos en el desempeño del cargo: ofertas de servicios, formularios, declaraciones y demás documentos que señale el Departamento de Selección de Personal.

A la luz de la actual redacción de dichas normas, esta tendencia documentaria durante el ingreso al sistema de carrera docente constituiría una presunción tácita de comprobabilidad: basta la presentación de tales documentos para considerarse un oferente idóneo.

Asimismo, como pudo observarse en el inciso b) del artículo 55 de la Ley de Carrera Docente, esta norma contiene una referencia normativa al artículo 20 del Estatuto del Servicio Civil⁶⁹; el cual dispone lo siguiente:

Artículo 20.- Para ingresar al Servicio Civil, se requiere:

a) Poseer aptitud moral y física propias para el desempeño del cargo, lo que se comprobará mediante información de vida y costumbres y certificaciones emanadas del Registro Judicial de Delincuentes, de los Archivos Nacionales, del Gabinete de Investigación y del Departamento respectivo del Ministerio de Salubridad Pública.

b) Firmar una declaración jurada de adhesión al régimen democrático que establece la Constitución de la República.

c) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el "Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil" para la clase de puesto de que se trate.

d) Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta ley y sus reglamentos.

e) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar el personal.

f) Pasar el período de prueba; y

⁶⁸ Decreto Ejecutivo No. 2235 del 14 de febrero de 1972.

⁶⁹ Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953.

g) Llenar cualesquiera otros requisitos que establezcan los reglamentos y disposiciones legales aplicables.

Aunque contiene un enunciado genérico sobre los exámenes de idoneidad, concursos y periodos de prueba, este artículo mantiene la preponderancia de la burocratización documentaria durante el proceso de ingreso al sistema de carrera docente.

De hecho, la norma mencionada se desarrolla en el artículo 9 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil ⁷⁰; cuyo contenido adiciona otras formalidades documentales relativas al refrendo de las condiciones necesarias para el desempeño del cargo, inhabilitaciones por consanguinidad o destitución previa y capacidad física para el ejercicio del trabajo.

Esta redacción normativa, bajo la cual se preponderan las formalidades documentarias, es burocratizante y contraria al principio de idoneidad comprobada. La sola presentación de atestados documentales es insuficiente para determinar las aptitudes morales, físicas y técnico-profesionales requeridas para el ejercicio de la enseñanza.

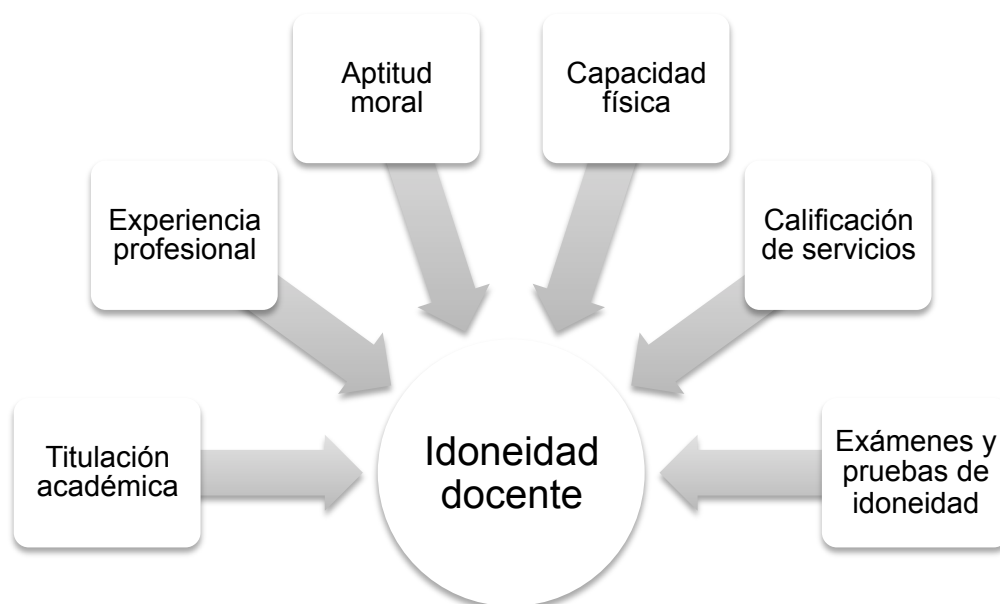
Por ese motivo, los procesos de selección de personal para el ingreso al sistema de carrera docente deben ajustarse a través de mecanismos que permitan determinar la veracidad fáctica y efectiva de los atestados documentales. Es decir, se requiere aumentar la importancia e implicaciones jurídicas de las pruebas de idoneidad mencionadas, por ejemplo, en el artículo 22 del Estatuto del Servicio Civil.

El enfoque de este ajuste versaría en la comprobación integral de la idoneidad, determinable bajo la afluencia de las múltiples aptitudes académicas, técnico-profesionales, físicas y morales requeridas para el ejercicio de la enseñanza

⁷⁰ Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954.

pública. Así, por ejemplo, en la Figura No. 2 se puede observar las características necesarias para un desempeño idóneo en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública.

Figura No. 2: Características necesarias para la idoneidad docente en el MEP.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar de la anterior figura, la idoneidad docente reúne las mencionadas características (titulación académica, experiencia profesional, aptitud moral, capacidad física, calificación de servicios y exámenes o pruebas de idoneidad) de manera integral; lo cual, más allá de la simple formalidad documentaria, debe comprobarse a través de exámenes, concursos y periodos de prueba.

De hecho, esta integralidad comprobatoria de la idoneidad sí ostenta relevancia en los actuales procedimientos de adjudicación de plazas vacantes, pues el artículo 83 de la Ley de Carrera Docente considera los siguientes atestados: *“la calificación de servicios, la experiencia, los estudios y demás condiciones de los educadores”*.

Bajo esa línea, resulta necesario reestructurar el sistema de carrera docente del Ministerio de Educación Pública, para ajustar sus prácticas al principio de idoneidad comprobada. De esta manera, los métodos de comprobación de la idoneidad deben utilizarse desde la primera fase del proceso de ingreso al sistema, aun sin importar las posibilidades de obtener una de las plazas vacantes. En una segunda oportunidad, ante el eventual caso favorable de propiedad en dicha plaza, puede exigirse mejores aptitudes acorde con la promoción en dicha carrera docente.

Como se sostuvo al inicio de esta sección, se han analizado los casos relativos al principio de idoneidad comprobada en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública. Ahora, pues, procede el análisis de la carrera docente de la Universidad de Costa Rica, denominada “Régimen Académico”.

C.II. La inconstitucionalidad sistemática de la Universidad de Costa Rica.

El artículo 84 de la Constitución Política enuncia el principio de autonomía universitaria para los centros estatales de Educación Superior. Al cotejarse con el artículo 192 de la Norma Suprema, podría considerarse una contención normativa entre ambas disposiciones constitucionales; dentro de lo cual se cuestione la procedencia de aplicar el principio de idoneidad comprobada en las relaciones de empleo con las universidades públicas.

En realidad, no existe tal contención. Al contrario, por ejemplo, la Sala Constitucional ha descrito las razones por las cuales aún las universidades estatales, a pesar de su autonomía, deben satisfacer los requerimientos del régimen general de empleo público y del principio de idoneidad comprobada.

Así, pues, en la Res. No. 2016-18087 de las 11:10H del 7 de diciembre del 2016 se sostuvo lo siguiente:

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 1°, 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.

De esa manera, lejos de transgredir la autonomía universitaria, la aplicación del principio de idoneidad comprobada en sus relaciones de empleo busca fortalecer el desempeño de la función pública con fundamento en los criterios de objetividad,

eficacia y eficiencia, para así cumplir con el interés público y los fines constitucionales previstos para los servicios educativos.

Por ende, en su carácter de empleados públicos, el personal académico de la Universidad de Costa Rica también debe satisfacer el sistema de méritos que demanden las categorías de idoneidad para sus designaciones y desempeño en plazas docentes⁷¹.

Ahora bien, por encontrarse fuera del alcance normativo del régimen común del servicio civil y con base en su autonomía organizativa⁷², la Universidad de Costa Rica sí se encuentra en la competencia jurídica para emitir un instrumento especializado, en el cual se regulen las condiciones de empleo de sus funcionarios docentes.

Por tal motivo, el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente⁷³ es la prueba veraz de la forma mediante la cual la Universidad de Costa Rica introdujo el principio de idoneidad comprobada dentro de su ordenamiento institucional⁷⁴. De hecho, los artículos 32 y 33 de dicho instrumento utilizan las frases “atestados que demuestren su idoneidad” y “medios para comprobar la idoneidad académica” a fin de orientar la selección del personal docente más adecuado para el desempeño de la enseñanza universitaria.

Así, pues, el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente es un instrumento especializado que busca comprobar la idoneidad del personal

⁷¹ Warner CASCANTE SALAS, “Apuntes sobre la utilidad de un modelo de competencias aplicado a los puestos de dirección en la universidad pública costarricense”, *Actualidades Investigaciones en Educación*, Vol. 3, No. 1 (enero-junio, 2003): 2-3.

⁷² HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 246.

⁷³ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 17 de la Sesión No. 2869, celebrada el 16 de febrero de 1982.

⁷⁴ Al respecto, puede observarse la Circular VD-17-2017 del 24 de marzo del 2017 y el oficio VD-2011-2018 del 24 de mayo del 2018, ambas de la Vicerrectoría de Docencia de la UCR.

académico y reglamentar la carrera docente de tales funcionarios universitarios; la cual ha sido denominada genéricamente como Régimen Académico.

Conforme al artículo 1º de dicho Reglamento, el Régimen Académico se define como *“el sistema que organiza a los profesores universitarios en categorías con base en sus méritos académicos y en su experiencia universitaria”*.

En este artículo se materializa la aplicación especializada del principio de idoneidad comprobada, pues enuncia que la carrera docente universitaria será categorizada con base en un sistema de méritos y experiencia; lo cual es acorde a las tesis sostenidas por la Sala Constitucional.

Ahora bien, la carrera docente universitaria desagrega su personal académico en dos grupos: aquellos que ocupan plazas generales en propiedad (dentro del Régimen Académico) y aquellas categorías especiales fuera de ese Régimen.

Al respecto de las categorías dentro del Régimen Académico, se ha descrito lo siguiente:

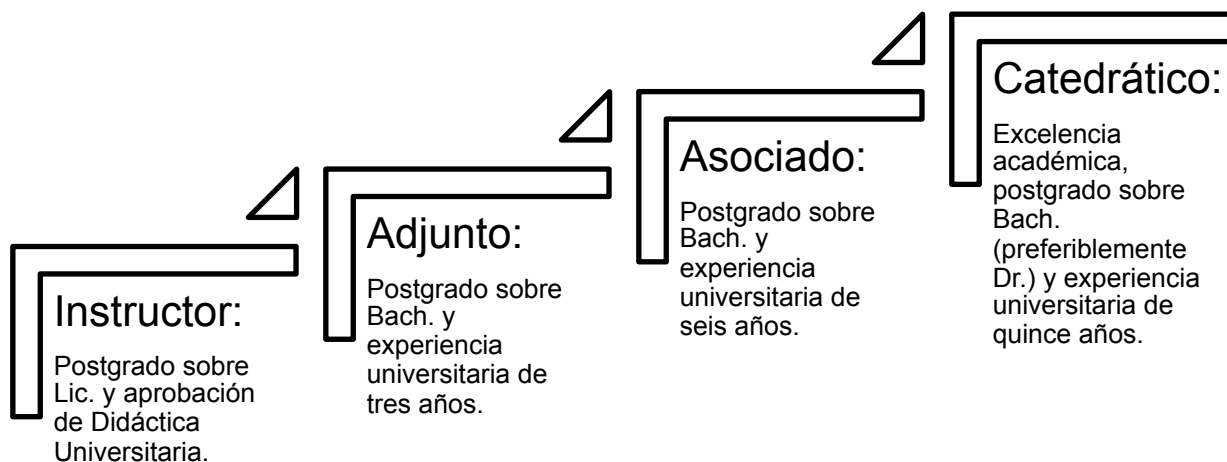
El Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente de la Universidad, clasifica en categorías académicas al profesorado de la siguiente manera: instructor, profesor adjunto, profesor asociado, profesor catedrático. Estas categorías se asignan de acuerdo con un sistema de méritos que incluyen los títulos académicos, el tiempo en el ejercicio de la docencia, además de otros requisitos asociados a la calificación que le otorgan sus estudiantes como docente, las publicaciones que haya hecho, sus funciones en investigación, acción social, entre otros. Este profesorado es el que tiene su puesto en propiedad⁷⁵.

Como se puede observar, las categorías dentro del Régimen Académico se organizan ascendentemente, con el propósito de que el personal docente reúna

⁷⁵ Stephanie WASHBURN MADRIGAL, Viria UREÑA SALAZAR & Alejandrina MATA SEGREDÁ, “Promoción de la equidad y cohesión social en la Universidad de Costa Rica”, *Revista Educación*, Vol. 37, No. 2 (julio-diciembre, 2013): 61.

los atestados necesarios para permitirse optar por la promoción a condiciones de mayor prestigio. En la Figura No. 3 se puede visualizar ese mencionado orden ascendente, así como los requisitos mínimos de cada caso en particular.

Figura No. 3: Categorías del Régimen Académico de la UCR.



Fuente: elaboración propia.

Conforme a la anterior figura y a la luz del artículo 9 del Reglamento, a continuación, se analizan las condiciones mínimas requeridas para alcanzar las categorías dentro del Régimen Académico:

- Instructor^{*76}: Esta es la categoría sobre la cual inician todas las personas que ingresan al Régimen Académico, cuya promoción en la carrera docente universitaria debe partir de este punto. Para el ingreso se debe contar con un postgrado sobre la Licenciatura, así como aprobar el curso de Didáctica

⁷⁶ El artículo 10 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente regula la categoría de instructor, el cual establece lo siguiente: "Para ser nombrado Instructor se debe tener al menos el grado de maestría o un grado o título equivalente a una especialidad de posgrado superior a la licenciatura. En casos debidamente justificados por la Asamblea de la unidad académica y avalados por la Vicerrectoría de Docencia, podrá ser nombrado quien tenga un grado de licenciatura o un grado o título equivalente a una especialidad de posgrado sobre el bachillerato universitario, debidamente reconocidos por la Universidad de Costa Rica. (...). El Instructor atenderá aspectos de enseñanza, investigación o acción social. El Instructor deberá aprobar el curso de Didáctica universitaria de la Facultad de Educación. Si no llenare este requisito, la Comisión de Régimen Académico no podrá considerar su ascenso independientemente de los méritos que tenga el profesor. (...)".

Universitaria impartido por la Facultad de Educación (requisito sin el cual se imposibilita la promoción entre categorías).

- Adjunto*⁷⁷: Esta categoría exige un postgrado sobre el Bachillerato Universitario, así como una experiencia docente universitaria de tres años.
- Asociado*⁷⁸: La categoría del profesor asociado exige un postgrado sobre el Bachillerato Universitario, así como una experiencia docente universitaria de seis años (tres de los cuales debió desempeñar en la Universidad de Costa Rica).
- Catedrático*⁷⁹: Esta categoría es el mayor prestigio académico dentro de la institución. Para ello, se requiere una Licenciatura o un postgrado sobre el Bachillerato Universitario (preferiblemente, Doctorado Académico), así como una experiencia docente universitaria de quince años (siete de los cuales debió desempeñar en la Universidad de Costa Rica).

⁷⁷ El artículo 12.a del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente regula la categoría de adjunto, el cual establece lo siguiente: *“Para ser Profesor Adjunto se requiere ser al menos Licenciado o tener un grado o título equivalente a una especialidad de posgrado sobre el Bachillerato Universitario debidamente reconocidos por la Universidad de Costa Rica y haber servido a la Institución por lo menos tres años como docente. Se ascenderá a esta categoría según las disposiciones de este Reglamento”.*

⁷⁸ El artículo 13.a del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente regula la categoría de asociado, el cual establece lo siguiente: *“Para ser Profesor Asociado se requiere ser al menos Licenciado o tener un grado o título equivalente a una especialidad de posgrado sobre el Bachillerato Universitario debidamente reconocidos por la Universidad de Costa Rica y haber servido en una Institución de Educación Superior Universitaria de reconocido prestigio, por lo menos seis años como Profesor y de los cuales, por lo menos tres años en la Universidad de Costa Rica. Se ascenderá a esta categoría según las disposiciones de este Reglamento”.*

⁷⁹ El artículo 14 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente regula la categoría de catedrático, el cual establece lo siguiente: *“a) La categoría de Catedrático representa la mayor distinción que pueda alcanzarse en la Universidad de Costa Rica. Solo se otorgará a quienes hayan demostrado excelencia académica de acuerdo con este Reglamento. b) El Catedrático es un graduado universitario con el grado mínimo de Licenciado o con un grado o título equivalente a una especialidad de posgrado sobre el Bachillerato Universitario, debidamente reconocido por la Universidad de Costa Rica, que ha servido como profesor no menos de quince años en una institución de educación superior universitaria de reconocido prestigio. Este plazo podría reducirse a doce años para quienes hayan obtenido un doctorado académico debidamente reconocido por el Sistema de Estudios de Posgrado. De los plazos establecidos, por lo menos siete años deben corresponder a servicio en la Universidad de Costa Rica”.*

El ingreso al Régimen Académico para ocupar tales categorías se puede realizar a través dos procedimientos administrativos: concurso de antecedentes o asimilación.

Mediante el concurso de antecedentes, se adjudica una plaza docente en propiedad al oferente que demuestre la idoneidad de sus atestados personales y cualidades profesionales para desempeñarse dentro de la academia universitaria. El procedimiento se regula en el Capítulo VI de aquel Reglamento; en el cual se prioriza la comprobación de los siguientes méritos: grado académico, experiencia profesional, tiempo servido en la docencia, evaluación del desempeño, publicaciones y manejo idiomático (según el artículo 42 del Reglamento). Estas mismas condiciones también son valoradas para la promoción entre categorías.

La asimilación es el procedimiento mediante el cual un funcionario universitario o estudiante con excelencia académica reúne los méritos y condiciones para optar por una beca de postgrado en alguna Universidad extranjera de prestigio; conforme al *Reglamento del Régimen de beneficios para el mejoramiento académico en el exterior para el personal docente y administrativo en servicio*⁸⁰. Posterior a la obtención del título y del regreso al país, el becario se desempeñará como académico universitario, momento en el cual deberá adquirir la experiencia profesional, el tiempo servido en la docencia y las publicaciones necesarias para asimilarse al Régimen Académico (según el artículo 26 del Reglamento). Este es uno de los casos, por ejemplo, donde la comprobación de la idoneidad no está vinculada necesariamente a un concurso de atestados.

En este punto, es necesario considerar que la idoneidad del personal docente universitario cuenta con dos vertientes: la académica y la profesional. El docente de la Educación Superior no solo debe tener aptitudes pedagógicas para la

⁸⁰ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 1º de la Sesión No. 5525, celebrada el 23 de marzo del 2011.

enseñanza de saberes complejos, sino que además debe responder a un amplio bagaje profesional que retroalimente la gestión académica⁸¹.

De esa manera, los procesos de ingreso al Régimen Académico deben considerar las aptitudes que comprueben una idoneidad integral, respecto de aquellas dos vertientes. A su vez, ambos procedimientos responden a estrategias de planificación universitaria, en los sentidos académico, presupuestario y administrativo, según las necesidades educativas y proyecciones institucionales que desarrolle la Universidad de Costa Rica.

No obstante, la estructuración del sistema de carrera docente dentro del Régimen Académico cuenta con tres problemas básicos; a saber: la inexistencia del periodo de prueba, la titulación profesional de las categorías y el enfoque en el grado académico.

El primer problema versa sobre la inexistencia de los periodos de prueba tras el ingreso al Régimen Académico. Ello genera que, en los procedimientos de concurso de antecedentes y asimilación, se permita adjudicar una plaza a personas que ostenten multiplicidad de atestados documentales, aun sin comprobar su aptitud fáctica para el desempeño pedagógico universitario. Por ese motivo, resulta necesario aplicar periodos de prueba con anterioridad a la consolidación del ingreso, lapsos en los cuales se verificará la efectividad de las aptitudes académicas y profesionales que dieron lugar al acto adjudicatario de la plaza.

Por su parte, el segundo problema se relaciona con la titulación profesional de las categorías dentro del Régimen Académico. Como se puede observar en la Figura No. 3, mientras las categorías son estructuradas en orden ascendente (en

⁸¹ Andrés VILLAFUERTE VEGA, “La relación entre el Derecho Humano a la Educación y la Autonomía Universitaria” en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes* (Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018), 228.

conjunto a la experiencia universitaria), sus titulaciones ostentan el sentido contrario, en una relación inversamente proporcional.

Así, por ejemplo, la categoría base de Instructor exige la titulación más alta (postgrado sobre Licenciatura), a su vez que la categoría más prestigiosa de Catedrático exige la titulación más básica (Licenciatura)*⁸². En el medio, se encuentran los casos de los profesores Adjunto y Asociado, con titulaciones intermedias entre el postgrado sobre el Bachillerato.

Sin embargo, una estructura normativa acorde al principio de idoneidad comprobada (sobre todo, en su aplicación *permanente* durante el desempeño del cargo) ajustaría las titulaciones al prestigio de su categoría, en una relación directamente proporcional.

El tercer problema está relacionado con lo anterior. La actual redacción del Reglamento sobre las categorías dentro del Régimen Académico pareciera enfocarse únicamente en los méritos del grado académico (los cuales, como ya fue descrito, deberían exigir rigurosamente la obtención de las titulaciones profesionales más altas, en concordancia con el principio de excelencia y la propia oferta educativa institucional) y en la experiencia universitaria cuantificable en tiempo servido.

Por ende, aún cuando también se consideran otras cualidades como evaluaciones del desempeño, publicaciones y manejo idiomático, el grado académico y el tiempo servido bastan para que con el simple paso del tiempo se obtengan derechos de promoverse en el Régimen Académico, aún sin concretar otros y/o mayores resultados de cualificación.

⁸² El artículo 14 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente solo exige que el profesor catedrático cuente con una Licenciatura o título equivalente. La referencia al Doctorado se enuncia como una preferencia potestativa, no como un requisito exigible. Así, mientras que la Licenciatura es una condición necesaria, el Doctorado es simplemente una posibilidad.

Estas situaciones atañen a las categorías dentro del Régimen Académico; pero, por otra parte, existen otras fuera de dicha carrera docente (no cuentan con plazas en propiedad).

Acorde con el artículo 16 de aquel Reglamento, las categorías fuera del Régimen Académico no participan de la carrera docente universitaria, pues responden a oportunidades académicas excepcionales; según se puede observar a continuación:

- Reconocimiento honorífico al tiempo servido: Estas categorías propician el homenaje al personal docente jubilado, cuyo desempeño se caracterizó por la excelencia académica y contribuyó a la consolidación de la disciplina o a los procesos universitarios.
 - Retirado (artículo 17).
 - Emérito (artículos 18 y 19).
- Oportunidad de intercambio académico: Ambas categorías pretenden el acercamiento de docentes ajenos a la Universidad (nacionales y extranjeros de reconocido prestigio profesional), para que presten sus servicios durante un lapso determinado.
 - Invitado (artículos 22-29).
 - Visitante (artículo 30 y 30 bis).
- Satisfacción de necesidades de prestación educativa: Las categorías de este subgrupo tienen el fin de satisfacer el principio de continuidad en la prestación del servicio educativo universitario.
 - Interino: El nombramiento del personal docente interino debe surgir a partir de las necesidades especiales de cubrir plazas vacantes, en sustitución y temporales. Los atestados de esta categoría se encuentran homologados a las de un instructor en Régimen Académico: postgrado sobre licenciatura y aprobación del curso de Didáctica Universitaria (artículo 20).
 - Ad honorem (artículo 21).

El nombramiento del personal docente en dichas categorías corresponde a las Unidades Académicas, tras justificar sus razones o necesidades de ejecución y el acatamiento de los procedimientos administrativos establecidos en los artículos que se mencionaron para cada caso particular.

Ahora bien, la desagregación del personal docente en dos grupos (dentro y fuera del Régimen Académico) puede justificarse en la excepcionalidad y especialidad de las oportunidades académicas y universitarias. Sin embargo, esta divisoria ha dado paso a un problema estructural y sistemático respecto del cuerpo docente en interinazgo; lo cual ha resultado en una práctica administrativa *contra legem* y abiertamente inconstitucional.

En tesis de principio, tal y como lo establece la literalidad del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, el nombramiento del personal docente interino atiende a necesidades especiales de cubrir plazas vacantes, en sustitución o temporales. Es decir, su contratación responde a circunstancias excepcionales, bajo las cuales prime la continuidad del servicio público educativo.

Bajo esas circunstancias, el personal interino sería temporal y especial, sin proyecciones futuras sobre una plaza docente. Sin embargo, aunado a un contexto nacional de malas prácticas administrativas en el sector público, los nombramientos interinos han surgido como la regla y no la excepción⁸³.

Ahora bien, esa problemática de contexto nacional tiene consecuencias desmesuradas en la Universidad de Costa Rica, donde el cuerpo interino supera en un tercio, aproximadamente, al personal dentro del Régimen Académico. Es decir, la gran mayoría de la oferta de servicios docentes de este Centro de

⁸³ RAMÍREZ GRANADOS, 90 y 93.

Educación Superior es cubierto por personas en interinazgo, en vez de hacerlo quienes han sido formalmente adjudicadas a dichas laborales⁸⁴.

Este problema estructural se anuda a la carencia de un desarrollo normativo suficiente sobre el interinazgo. La única regulación material que atañe al cuerpo docente interino se encuentra delimitada en el artículo 20 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente.

Como ya fue descrito con anterioridad, esa norma reitera el carácter excepcional y temporal de tales nombramientos; a su vez, establece los requisitos de idoneidad básicos para su designación, los cuales se encuentran homologados a los de un Instructor en Régimen Académico.

Nótese, en este punto, una diferencia importantísima con respecto al personal docente dentro del Régimen Académico. Mientras estos últimos deben reunir cualidades como grado académico, experiencia profesional, tiempo servido en la docencia, evaluación del desempeño, publicaciones y manejo idiomático para adjudicarles una plaza, al cuerpo en interinazgo solo se le exige el postgrado sobre la licenciatura y la aprobación del curso de Didáctica Universitaria. Ello resulta obvio desde la consideración de las necesidades excepcionales que pretenden cubrir estos últimos.

No obstante, a pesar de que el interinazgo no fue concebido como la regla general ni permanente, sus resultados se abocaron hacia tal escenario. Este problema puede dar lugar a nombramientos interinos sin exigir la comprobación de la idoneidad para el ejercicio de la enseñanza universitaria, aún cuando existe una amplia jurisprudencia constitucional en sentido contrario.

⁸⁴ Yamileth GONZÁLEZ GARCÍA, *Educación y Universidad* (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006), 95.

María del Carmen SEQUEIRA PÉREZ & Leda Lilly DÍAZ GAMBOA, "La condición laboral del docente interino de la Universidad de Costa Rica", *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 9, No. 2 (mayo-agosto, 2009): 15-17.

Aunado a ese peligro de nombramientos interinos sin idoneidad académica o profesional, debe señalarse la flexibilidad con la que las direcciones de las Unidades Académicas pueden manejar dichas contrataciones. Estas autoridades cuentan con un amplio margen de actuación tratándose de interinazgo, pues se carece de los filtros que, por ejemplo, están presentes en las adjudicaciones de plazas en propiedad (en dichos procesos intervienen otros órganos universitarios como la Comisión Calificadora, la Asamblea de la Unidad Académica y la Vicerrectoría de Docencia).

Como es posible deducir, a causa de la carencia material regulatoria, la falta de filtros procedimentales y la existencia amplios márgenes de actuación unilateral, el interinazgo de la Universidad de Costa Rica constituye un portillo abierto para las costumbres administrativas *contra legem*⁸⁵; refiérase a las acciones subversivas y fraudulentas que atenten contra el (muy) básico contenido material del artículo 20 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, así como a su respaldo en el principio constitucional de idoneidad comprobada.

Ahora bien, esta problemática también es contraproducente para el cuerpo interino. La desagregación del personal docente en dos grupos (dentro y fuera del Régimen Académico) no solo incide en los efectos de ingreso al sistema de carrera universitaria, ya descritas, sino que también afecta condiciones de trabajo, tales como las siguientes:

- Pago: El artículo 3 de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica establece una remuneración menor para el personal interino, respecto del cuerpo docente en propiedad.
- Evaluación: El personal interino solo es sometido a la *evaluación de las Unidades Académicas* o de “*desempeño para mejora*”, en contraposición al cuerpo docente en propiedad que puede someterse también a la *evaluación*

⁸⁵ CABANELLAS DE TORRES, 243-244; MUÑOZ MACHADO, 596-597.

de la labor académica docente (artículos 41, 45 y 47 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente).

- Representatividad: El personal interino carece de representación en cualquier asamblea universitaria, pues no cuenta con voz ni voto (artículo 20 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente).
- Promoción: La promoción en el Régimen Académico solo aplica al cuerpo docente en propiedad (capítulo IV del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente).
- Estabilidad: El personal interino solo puede aspirar a la estabilidad impropia⁸⁶ como condición máxima de garantía ante la remoción; contrario, por ejemplo, a la inamovilidad con la que cuenta el Catedrático (artículo 14 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente).
- Jurisdicción disciplinaria: Los procesos disciplinarios contra el personal interino son conocidos por la Junta de Relaciones Laborales (artículo 29 de la Convención Colectiva), mientras que los del cuerpo docente en propiedad son tramitados por la Comisión Instructora Institucional (artículo 20 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico).

De esta manera, la problemática de interinazgo en la Universidad de Costa Rica no solo puede atentar contra el principio de idoneidad comprobada, sino que también resulta en una inconstitucionalidad por discriminación indirecta, en contravención de los artículos 33, 56, 57, 68, 191 y 192 de la Norma Suprema.

La discriminación indirecta que provoca dicha inconstitucionalidad, para efectos de la problemática descrita, es entendida como una diferenciación injustificada e irrazonable que tiene consecuencias desproporcionalmente adversas contra el personal docente interino⁸⁷.

⁸⁶ Jimmy BOLAÑOS GONZÁLEZ, “Los nombramientos interinos de docentes en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Educación*, Vol. 24, No. 2 (2000): 62.

⁸⁷ Laura OTERO NORZA, “Cambios de derecho individual y despido: la prohibición de discriminar” en *Curso de la Reforma procesal laboral* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Faro, 2017), 227-228 y 233-234.

Aun sin aludir a dicha inconstitucionalidad, la Universidad de Costa Rica ha emitido algunos esfuerzos institucionales para contrarrestar dicha problemática, entre los cuales destacan las siguientes acciones:

- *Política de desinterinización en la Universidad de Costa Rica* (art. 4 de la Sesión No. 4510 del 23 de febrero del 2012, del Consejo Universitario),
- *Plan Institucional de Desinterinización* (Res. No. R-335-2017 de la Rectoría),
- *Comisión de Disminución del Interinazgo* (art. 24 de la Convención Colectiva de Trabajo, 2018), y
- *Lineamientos de la Vicerrectoría de Docencia sobre la creación de plazas docentes para las Unidades Académicas* (Circular No. VD-15-2018 de la Vicerrectoría de Docencia).

Sin embargo, al constituirse como una situación estructural y sistemática de la Universidad de Costa Rica, con consecuencias desproporcionales y desmesuradas, no basta la única gestión de políticas institucionales, sin reconsiderar debidamente los aspectos normativos, presupuestarios y administrativos que facilitan y propician estos problemas.

Esta situación se anuda a otra problemática que la Universidad de Costa Rica comparte con el Ministerio de Educación Pública: en ninguna de las carreras docentes se exige la mejora continua de la idoneidad.

C.III. Análisis comparativo: la inexistencia de mejoras continuas.

En este punto, resulta necesario recordar que el principio de idoneidad comprobada tiene una aplicación dicotómica. En la primera fase, la comprobabilidad se considera indispensable para el acceso inicial al régimen de

empleo público (*idoneidad inicial*); mientras la segunda fase se extiende durante la totalidad de dicha relación laboral para el mantenimiento de las aptitudes que habilitaron la designación en el cargo (*idoneidad permanente*).

Las consideraciones sobre la idoneidad permanente obtienen relevancia para efectos del presente análisis comparativo entre las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica, pues ambas carecen de exigencias normativas sobre las mejoras continuas en las aptitudes personales y el desempeño docente.

La idoneidad permanente refiere al mantenimiento de esas aptitudes que justifican la ejecución de la enseñanza pública. Por ende, a *contrario sensu*, tal concepto implicaría no perder la idoneidad inicial. Sin embargo, debido a la adaptabilidad y progresividad necesaria de los servicios públicos educativos⁸⁸, esta idea también constriñe a no estancarse profesionalmente.

El estancamiento se evita mediante el desincentivo de la pasividad profesional y el conformismo estático del trabajo docente. Es decir, se requieren de exigencias normativas que promuevan el mejoramiento continuo de las habilidades y aptitudes personales, en aras de mejorar la idoneidad inicial y en beneficio de la retroalimentación laboral.

No obstante, en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica se carecen de tales exigencias. Al contrario, las posibilidades de mejora de la idoneidad permanente en esas instituciones se contemplan como cuestiones potestativas del personal docente; entiéndase, las opciones de promoción se gestionan a partir del interés manifiesto del profesorado, solo si este lo considera oportuno.

⁸⁸ COURTIS, 673-674; TOMAŠEVSKI, 15; VILLAFUERTE VEGA, *Estatus jurídico...*, 171.

Así, por ejemplo, el artículo 99 de la Ley de Carrera Docente (MEP) traslada la posibilidad de ascenso *“a solicitud de los interesados”*. Por su parte, el artículo 41 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente (UCR) enuncia que la promoción en el sistema inicia *“cuando un profesor considere haber completado los requisitos necesarios para su ascenso”*.

Esta situación de inexistencia de mejoras continuas en la idoneidad permanente, evidentemente, es contrario al principio de idoneidad comprobada. Por ese motivo, es necesario una norma reglamentaria sobre el deber del personal docente para concretar mayores resultados de cualificación durante el desempeño de su labor, so pena de disminuir categorías o eliminar incentivos, a través del debido proceso sancionatorio. Ello pretende establecer que el derecho de permanencia en una categoría determinada de la carrera docente se garantice únicamente tras la comprobación de la mejora continua de atestados.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Como se sostuvo en la introducción del capítulo primero, el personal docente cuenta con dos obligaciones esenciales en la relación de empleo público: comprobar su idoneidad para el ejercicio del cargo y desempeñarse con eficacia y eficiencia durante la ejecución de tal labor.

Aunado al desarrollo relativo al principio de idoneidad comprobada, el presente capítulo se concentra en los principios de eficacia y eficiencia. En concordancia con los objetivos de esta investigación, en lo siguiente se procederá a conceptualizar dichos principios a partir de las fuentes de información jurídica (Sección A), determinar su obligatoriedad dentro de la relación de empleo público docente (Sección B) y analizar su aplicación en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica (Sección C).

SECCIÓN A: CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

En esta sección se procederá a conceptualizar los principios de eficacia y eficiencia a partir de las fuentes de información jurídica; es decir: la normativa, la doctrina y la jurisprudencia.

A.I. La amplitud normativa sobre los principios de eficacia y eficiencia.

Como se sostuvo en la Sección A del capítulo anterior, el Título XV de la Constitución Política de 1949 instituye el Servicio Civil, así como los principios básicos y generales que rigen las relaciones laborales en todos los entes estatales del país. Es decir, la totalidad del régimen de empleo público costarricense se

inspira en ese título constitucional. En particular, el artículo 191 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

El artículo 191 de la Constitución Política explica el propósito del empleo público costarricense, el cual ha sido instituido para garantizar el principio fundamental de eficacia en la Administración Pública. Por ese motivo, la contratación laboral de tales funcionarios obtiene sentido en el tanto dichas designaciones permitan alcanzar la eficacia de la gestión administrativa.

Nótese que ese artículo de la Norma Suprema establece una relación causal entre el empleo público y la gestión administrativa eficaz: el trabajo de los funcionarios les constriñe a garantizar la eficacia administrativa de la institución pública en la que se encuentren inmersos.

Ahora bien, el ámbito de aplicación del principio de eficacia no solo se limita al empleo público. En su lugar, este también se extiende a los principios básicos de los servicios públicos, dentro de lo cual se anuda al principio de eficiencia.

En esa línea, la Ley General de la Administración Pública¹ contiene la regulación básica sobre los servicios públicos, la cual constituye el fundamento de su régimen jurídico. El artículo 4 de dicha Ley establece lo siguiente:

La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

¹ Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978.

A la luz de lo anterior, se puede afirmar que los principios de eficacia y de eficiencia aplican tanto para el régimen jurídico de los servicios públicos, como para el régimen general de empleo público. Es decir, el bloque de constitucionalidad costarricense establece un acatamiento bilateral de los principios mencionados, tanto para la ejecución abstracta de los servicios prestacionales, como al ejercicio personal de la función pública.

La doctrina costarricense ha realizado importantes esfuerzos para desarrollar la anterior aseveración; lo cual se analiza en el siguiente segmento.

A.II. La actualidad doctrinaria sobre los principios de eficacia y eficiencia.

Con fundamento en esa normativa, la doctrina enfatiza la importancia de algunos principios jurídicos, incluidos los de eficacia y eficiencia, dentro de la gestión de los servicios públicos.

Por tal motivo, se afirma que, debido a las prerrogativas exorbitantes y especiales que goza la prestación de los servicios públicos², el ordenamiento jurídico defiende a los usuarios a través de una serie de principios objetivos e imperativos del Derecho³; cuyos dogmas han sido incorporados al bloque de constitucionalidad por medio de normas e interpretaciones jurisprudenciales⁴.

Estos principios constituyen reglas esenciales para la prestación de los servicios públicos⁵, en dos sentidos: por un lado, representan estándares mínimos que

² Gaspar ARIÑO ORTIZ, *Principios de Derecho Público Económico* (Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2008), 539.

³ Manrique JIMÉNEZ MEZA, *Derecho Público*, 2ª ed. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016), 826.

⁴ Mario RAMÍREZ GRANADOS, "Los servicios públicos en la legislación actual", *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 122 (mayo-agosto, 2010): 185-186.

⁵ Gaston JÈZE, *Servicios públicos y contratos administrativos* (Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007), 439.

siempre deben alcanzarse en el marco prestacional y, por el otro, componen derechos fundamentales y exigibles de los usuarios⁶.

Dentro de ese esquema variado de principios generales de los servicios públicos, se encuentran los de eficacia y eficiencia; los cuales, a pesar de su innovación, han alcanzado un grado de supremacía en el ejercicio administrativo.

Los principios de eficacia y eficiencia en los servicios públicos provienen de la tendencia actual que promueve la comprobación en la calidad de las actuaciones administrativas, al igual que se realiza en el ámbito privado⁷. Esa línea puede observarse en las siguientes dos citas:

La calidad siempre ha representado un imperativo en la Administración Pública. (...). La calidad aplicada en el sector público incluirá, además de la conformidad a las normas o procedimientos, el objetivo que se persigue con la prestación de un servicio o la elaboración de un producto⁸.

En el caso de los servicios públicos, la calidad deberá estar acorde con los derechos que merecen los habitantes que utilizan el servicio. (...). Al referirnos a calidad, no solo debemos exigir la continuidad del servicio y cumplimiento de estándares, sino que debemos exigir eficacia en el cumplimiento de objetivos. (...). Cuando se habla de calidad, se está hablando de imponer condiciones mínimas en las características del servicio que presta. Dichas características tienen que ser fijadas clara y previamente, de acuerdo a las condiciones propias del mercado en que se ejecutará el servicio. Al regular se deben tener mecanismos adecuados de control y cumplimiento de esas características⁹.

⁶ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General II*, 2ª ed. (Madrid, España: Editorial Iustel, 2009), 339.

⁷ René HOSTIOU, "Le service public 'à la française' à l'épreuve du droit européen" en *Estudios en homenaje al Dr. Rafael González Ballar* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2009), 636.

⁸ Ronald HIDALGO CUADRA, "El servicio público" en *Apuntes de Derecho Administrativo* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2008), 472.

⁹ Carlos LORÍA CHAVES, "La calidad en la prestación de los servicios públicos, un derecho de los habitantes" en *Derecho constitucional y administrativo* (San José, Costa Rica: IIJ-UCR, 2001), 189 y 191.

Anteriormente, la teoría clásica de los servicios públicos no incluía el requerimiento de calidad a la ejecución de la actividad prestacional. Sin embargo, las tendencias del modernismo en la Administración Pública han incorporado aquella característica dentro de sus principios orientadores. Bajo este esquema actual, el interés público y las demandas ciudadanas exigen la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos fijados y los estándares mínimos de prestación.

Así, pues, para la calidad no basta la simple ejecución de la actividad prestacional en los servicios públicos. Este concepto exige que la Administración Pública adecue su conducta a estándares mínimos de aceptabilidad, planificación y cumplimiento de objetivos. Por ende, las actuaciones administrativas contrarias a los principios de eficacia y eficiencia resultarían improcedentes.

Ahora bien, ambos conceptos refieren a dos deberes particulares, pero relacionados entre sí. Estos, han sido definidos de las siguientes maneras:

Eficacia: Principio básico de los varios a que está sometida la actuación de la Administración pública, conforme al cual debe lograr en un tiempo razonable los objetivos de interés público que tiene establecidos¹⁰.

Eficiencia: Principio a que está sometida la administración pública conforme al cual debe procurar alcanzar los objetivos de interés público fijados mediante el uso del mínimo de medios necesarios¹¹.

En consideración de esas definiciones, la eficacia refiere al cumplimiento de los objetivos planteados para la adecuada prestación de los servicios públicos;

¹⁰ Santiago MUÑOZ MACHADO, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (Madrid, España: RAE y Santillana, 2017), 878.

¹¹ *Ibíd.*, 879.

mientras que la eficiencia señala la obtención de tales resultados mediante el uso racional de los recursos*¹².

La relación entre el cumplimiento de objetivos (eficacia) y el óptimo racional de los recursos (eficiencia) se establece a través de la planificación estratégica de los servicios públicos. En el tanto haya una proyección certera de los objetivos futuros, podrán establecerse líneas de acción que permitan alcanzar tales fines mediante una adecuada gestión de los recursos mínimos necesarios, sin explotarlos superflua o injustificadamente¹³.

Para cumplir tales exigencias, estos principios obligan a la estructuración organizacional de la Administración Pública, según la cual el aparato administrativo y los agentes insertados en él deben redireccionar sus esfuerzos a la atención de los objetivos de interés público y de demanda ciudadana, a su vez que racionalizan los recursos públicos¹⁴.

En ese sentido, el cumplimiento de tales principios se traduce en tres principales obligaciones: adecuada prestación de los servicios, optimización y rendición de cuentas¹⁵. Según criterios de oportunidad y conveniencia, ello se puede lograr a través de multiplicidad de enfoques; por ejemplo: simplificación tramitológica, accesibilidad ciudadana, buen funcionamiento del servicio y mejoramiento en los estándares de calidad; comprendidos todos estos, como derechos de los usuarios.

¹² Para efectos del presente capítulo, las alusiones a la eficiencia en los recursos señala al uso racional de los presupuestos públicos, los activos institucionales y el personal (empleados públicos).

¹³ Kathy MATILLA, *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las relaciones públicas* (Barcelona, España: Editorial UOC, 2008), 17-18.

¹⁴ Gregorio MONTERO, *Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*, 4ª ed. (Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Administración Pública, 2015), 54-55.

¹⁵ Enrique ROJAS FRANCO, *Comentarios a la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica: libro primero, del régimen jurídico* (San José, Costa Rica: Asoc. e Inst. I.D.P.A, 2013), 73.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto un mecanismo especial para alcanzar estos objetivos: la eficacia y la eficiencia se han incorporado al ejercicio personal de los servidores públicos, por lo que su actuación fáctica debe corresponder a tales obligaciones. De lo contrario, el incumplimiento de estos principios trae consigo una especializada responsabilidad administrativa y laboral; esto es, con mayores parámetros de exigibilidad¹⁶.

Ese incumplimiento, de donde resulta la ineficacia y la ineficiencia de las actuaciones administrativas, constituye una inconstitucionalidad por omisión que violenta, a su vez, derechos fundamentales de los usuarios¹⁷.

Esta normativa y doctrina descrita con anterioridad también tiene eco en las resoluciones de la Sala Constitucional; cuya jurisprudencia ha destacado algunos aspectos sobre los principios de eficacia y eficiencia.

A.III. La uniformidad jurisprudencial de los principios de eficacia y eficiencia.

Con fundamento en la normativa citada y en relación con la doctrina del segmento anterior, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha destacado tres vertientes de los principios de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La primera vertiente alude a la obligatoriedad jurídica indeclinable e inexcusable de todos los principios rectores de los servicios públicos (incluidos los de eficacia y eficiencia) en la prestación de los servicios públicos y, en particular, en el ejercicio

¹⁶ Enrique ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo de Costa Rica* (Distrito Federal, México: Editorial Porrúa, 2006), 146.

¹⁷ Magally HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica: La Constitución como control de la actividad administrativa* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2014), 259.

personal de los funcionarios públicos. Por tal motivo, tales principios han sido elevados e incorporados al bloque de constitucionalidad*¹⁸.

En ese sentido, mediante la Res. No. 2004-7532 de las 17:03H del 13 de julio del 2004, la Sala Constitucional ha defendido lo siguiente:

Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas –incluidos los asistenciales o sociales– están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública).

Bajo línea similar, la segunda vertiente también trata esa obligatoriedad jurídica de los principios rectores de los servicios públicos en la gestión personal de los funcionarios públicos, a lo cual se le ha añadido un nexo bimodal: mientras la eficacia y la eficiencia representan deberes laborales de los servidores, para los usuarios son derechos fundamentales y exigibles. Así, la responsabilidad de unos constituye la potestad de otros.

¹⁸ La jurisprudencia constitucional ha reconocido y reiterado diversos principios generales de los servicios públicos costarricenses. Al respecto, por ejemplo, pueden observarse las siguientes Resoluciones, todas de la Sala Constitucional: No. 2020-2515 de las 09:20H del 7 de febrero del 2020; No. 2019-20756 de las 09:30H del 29 de octubre del 2019; No. 2019-19625 de las 09:20H del 9 de octubre del 2019; No. 2013-0015 de las 14:30 del 8 de enero del 2013; No. 2012-5995 de las 09:05H del 11 de mayo del 2012; No. 2011-8326 de las 11:54H del 24 de junio del 2011; No. 2011-6552 de las 10:59H del 20 de mayo del 2011; No. 2010-18556 de las 14:43H del 9 de noviembre del 2010; No. 2010-11632 de las 10:26H del 2 de julio del 2010; No. 2009-7193 de las 14:20H del 5 de mayo del 2009; No. 2009-4902 de las 14:10H del 20 de marzo del 2009; No. 2007-11172 de las 09:10H del 3 de agosto del 2007; No. 2007-4466 de las 17:28H del 28 de marzo del 2007; No. 2007-1472 de las 14:42H del 6 de febrero del 2007; No. 2005-6141 de las 18:21H del 24 de mayo de 2005; No. 2005-5600 de las 16:34H del 10 de mayo de 2005; No. 2005-3539 de las 09:10H del 1° de abril del 2005; No. 2004-7532 de las 17:03H del 13 de julio del 2004; No. 2003-11222 de las 17:48H del 30 de setiembre del 2003.

Por ejemplo, a través de la Res. No. 2012-0005 de las 14:40H del 5 de enero del 2012, la Sala Constitucional sostuvo lo siguiente:

Esta Sala se ha referido en reiteradas ocasiones a los principios rectores de los servicios públicos, indicando que deben ser aplicados en todo momento y sin excepción; ya que el buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos constituye una obligación jurídica para los funcionarios y un derecho fundamental de los usuarios.

Por último, la tercera vertiente jurisprudencial se ha encargado de definir, precisar y determinar el contenido jurídico de los principios de eficacia y eficiencia; como lo hace la Res. No. 2011-8326 de las 11:54H del 24 de junio del 2011:

*La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros^{*19}.*

Desde esa óptica, la eficacia refiere al diseño organizacional y administrativo que propicia el cumplimiento de los objetivos, fines y metas planteadas por el ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas; mientras que la eficiencia exige tales resultados mediante el óptimo ahorro de costos y el uso racional de los múltiples recursos.

Como se ha podido observar en la presente Sección A, las fuentes de información jurídica (normativa constitucional, doctrina y jurisprudencia) enuncian y reiteran

¹⁹ Esta línea jurisprudencial ha sido desarrollada por la Sala Constitucional, en las siguientes Resoluciones: No. 2019-22817 de las 09:20H del 19 de noviembre del 2019; No. 2012-0005 de las 14:30H del 5 de enero del 2012; No. 2011-13524 de las 10:13H del 7 de octubre del 2011; No. 2011-2287 de las 18:02H del 23 de febrero del 2011; No. 2010-10106 de las 08:53H del 11 de junio del 2010; No. 2010-2538 de las 12:53H del 5 de febrero del 2010; No. 2010-2535 de las 12:50H del 5 de febrero del 2010; No. 2006-10668 de las 18:09H del 25 de julio del 2006; No. 2005-6141 de las 18:21H del 24 de mayo de 2005; No. 2004-14421 de las 11:00H del 17 de diciembre del 2004; No. 2004-7532 de las 16:03H del 13 de julio del 2004; No. 2003-11222 de las 17:48H del 30 de setiembre del 2003.

que los principios de eficacia y eficiencia constituyen un pilar orientador del régimen de empleo público costarricense. En lo siguiente, entonces, se procede a analizar la correlación de tales principios respecto de las relaciones de empleo público docente.

SECCIÓN B: OBLIGATORIEDAD DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO DOCENTE.

Como se pudo observar en la Sección A, los principios de eficacia y eficiencia constituyen objetivos fundamentales en la prestación de los servicios públicos, cuyo contenido se ha incorporado en las obligaciones laborales de aquellas personas insertas en el régimen de empleo público.

Por ende, en lo siguiente se determinarán las implicaciones y especificidades que ostenta lo anterior en las propias relaciones de empleo público docente. Para ello, se procederá a analizar la ubicación de los principios de eficacia y eficiencia en la relación laboral, su carácter vinculante sobre el personal docente y la responsabilidad administrativa que podría acarrear estos tipos de obligación.

B.I. La eficacia y la eficiencia durante la relación de empleo público docente.

En la sección anterior, se pudo determinar que la eficacia y la eficiencia constituyen principios rectores e imperativos para la gestión de los servicios públicos. Bajo esa circunstancia, la responsabilidad por la debida actividad prestacional recaería sobre la Administración Pública que ostente la titularidad y la potestad ejecutoria directa de aquel servicio²⁰.

²⁰ ARIÑO ORTIZ, 560.

Sin embargo, el término “Administración Pública” refiere un concepto jurídico abstracto, mediante el cual es posible la imputación de acciones, efectos y consecuencias jurídicas. De ahí que la institucionalidad administrativa resulte responsable por la actividad prestacional amparada en la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Ahora bien, pese a lo anterior, debe señalarse lo siguiente:

Las diversas manifestaciones públicas son entes jurídicos o personas morales públicas de carácter abstracto que no pueden actuar directamente en el plano real o empírico. Consecuentemente, deben valerse de sus funcionarios –personas físicas- para expresar su voluntad, juicio o conocimiento y actuar. (...). El servidor público le presta su energía psíquica y física al ente público en cuya organización se encuentra inserto²¹.

De esa manera, la Administración Pública es una entidad abstracta carente de capacidad fáctica, cuya inmersión en el plano de la realidad depende de sus servidores públicos. Estos traslapan la capacidad jurídica a la incursión empírica. Es decir, la potestad activa de los entes públicos (órgano-institución, permanente y abstracto) proviene de aquellas personas (órgano-individuo) que actúan a nombre y por cuenta de la primera²².

Por ende, si bien la Administración Pública es la responsable por la adecuada ejecución del servicio público, el órgano-individuo por medio del cual es posible expresar la voluntad administrativa (entiéndase, servidor público), también adquiere responsabilidad personal y solidaria por las adecuadas actividades prestacionales, en el marco de sus competencias y funciones.

Bajo ese entendido, los principios de eficacia y eficiencia, aunque originalmente imputables a los servicios públicos, también pueden trasladarse a las obligaciones

²¹ Ernesto JINESTA LOBO, *Tratado de Derecho Administrativo T.I.* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2006), 156.

²² ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo...*, 299; ROJAS FRANCO, *Comentarios a la Ley General...*, 335.

propias de una relación de empleo público. Es decir, ambos deberes se integran al ejercicio laboral de tales servidores, incluidos los funcionarios docentes.

Por tanto, también es responsabilidad del servidor público docente concientizarse e interiorizar que su trabajo debe responder a los criterios de calidad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos, así como respetar las necesidades de los usuarios²³, por lo cual responderá ante el ordenamiento jurídico y los mecanismos de rendición de cuentas^{*24}. En esta línea, complementétese lo expuesto con la siguiente cita:

A la luz de las nuevas exigencias de una Administración prestacional no basta con un servidor público que se abstenga de arrogarse facultades que la ley no le concede, esto es, que asuma una actitud negativa, pasiva o inerte sino que debe, además de lo anterior, cumplir fielmente con los deberes legales propios del cargo, todo en aras de lograr una actuación administrativa adecuada y eficiente, por lo que constitucionalmente se le impone el deber de adoptar una postura positiva, activa y emprendedora que procure el logro de los fines, metas y objetivos que le han sido encomendados al órgano que se encuentra bajo su responsabilidad²⁵.

Esta aseveración se confirma tras aludir al artículo 191 de la Constitución Política, donde el principio de eficacia representa una obligación dicotómica: tanto para las personas insertas en el régimen de empleo público, como para la Administración Pública. Bajo este esquema causal, la designación de los funcionarios encuentra

²³ JINESTA LOBO, 110.

²⁴ En un carácter expansivo y en concordancia con el artículo 213 de la Ley General de la Administración Pública, las personas que posean la mayor jerarquía dentro de la estructura de las instituciones prestadoras de servicios públicos ostentan mayor responsabilidad de asegurar la calidad, eficacia y eficiencia de aquellos. En ese sentido:

“Los gobernantes tienen el derecho y el deber de organizar los servicios públicos, lo que significa dictar reglas que tengan por objeto satisfacer en la forma más completa posible las necesidades de interés general, experimentadas en un momento dado, en determinado país. (...). Los gobernantes sólo tienen poderes para promover el bienestar de los individuos que componen la comunidad política. No tienen otro deber que asegurar dicho bienestar: cumplen dicho mandato al organizar los servicios públicos y al hacerlos funcionar de la mejor manera posible”. JÈZE, 432-433.

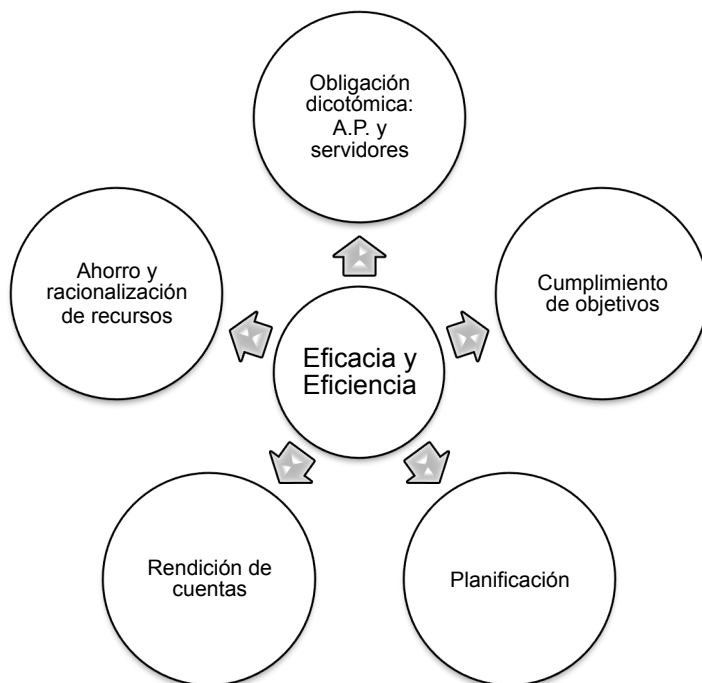
²⁵ JINESTA LOBO, 109.

sentido y se justifica en el tanto su trabajo garantice la eficacia administrativa del ente estatal donde se encuentren inmersos.

En concordancia con lo anterior, el análisis sobre la inserción de tales principios en las obligaciones laborales de las personas sometidas al régimen de empleo público docente en realidad es simple, pues responde a los mismos criterios utilizados para los servicios y la Administración Pública.

Para ello, debe recordarse que la eficacia y la eficiencia se definen como el cumplimiento de los objetivos, fines y metas planteadas por el ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas; a través de mecanismos de ahorro y uso racional de recursos. En la Figura No. 4, se resume dicho concepto que la normativa, la doctrina y la jurisprudencia han dispuesto sobre tales principios, como obligaciones para la Administración Pública y para los servidores públicos.

Figura No. 4. Conceptualización de los principios de eficacia y eficiencia.



Fuente: elaboración propia.

En la figura anterior se puede observar la integración de los elementos que definen el concepto jurídico de los principios de eficacia y eficiencia. Estos se presentan como una *obligación* atribuible tanto a la Administración Pública como a sus servidores, quienes responden por el *cumplimiento de objetivos* definidos e impuestos en el ordenamiento jurídico, la *planificación* y la *rendición de cuentas*, los cuales deben alcanzarse mediante el *ahorro y racionalización de los recursos* disponibles.

Ahora bien, como se puede inducir de la figura, para determinar el grado de eficacia y eficiencia de los servidores públicos docentes, resulta primordial definir cuáles son esos objetivos, fines y metas que aquellos deben cumplir por mandato del ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas. Para ello, resulta suficiente revisar las responsabilidades que se enumeran en el marco de las carreras docentes y comprobar su cumplimiento.

Así, el primer paso para determinar el grado de cumplimiento acerca de la eficacia y la eficiencia es identificar los objetivos, fines y metas que el personal docente está obligado a alcanzar.

En consecuencia a las aseveraciones realizadas con anterioridad, los principios de eficacia y eficiencia se introducen a la relación de empleo público docente, en calidad de vínculo obligatorio, tal y como sucede también con la Administración Pública. En los siguientes segmentos, se analizarán las características de dicho nexo jurídico: esencialidad (B.II.) y categorización (B.III.).

B.II. La obligatoriedad esencial de los principios de eficiencia y eficacia.

Aquellos objetivos, fines y metas que deben cumplir los servidores públicos docentes constituyen obligaciones jurídicas, las cuales les constriñen

necesariamente a la prestación eficaz y eficiente de ciertas actividades, conductas y deberes.

Este vínculo jurídico nace por imposición del ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas; motivo por el cual se prevén mecanismos coercitivos para su ejecución exigible y forzosa, donde destacan la responsabilidad administrativa y laboral.

Esta obligación es esencial dentro de las condiciones laborales de los servidores públicos docentes. La esencialidad proviene de la preponderancia que ha adoptado la normativa internacional en materia de servicios educativos.

En particular, la doctrina de la aceptabilidad educativa promulgada por los organismos internacionales sostiene que la calidad, la efectividad y la eficiencia representan condiciones *sine qua non*²⁶ del servicio público educativo, so pena de inutilizar sus objetivos y propósito de instauración. En ese sentido, se ha sostenido lo siguiente:

*El contenido de la educación debe garantizar ciertos parámetros y un estándar mínimo de efectividad en la enseñanza; porque, en su defecto, tal institucionalidad pierde utilidad y se desvía de su objetivo común*²⁷.

De esa manera, los principios de calidad, eficacia y eficiencia constituyen un estándar mínimo de la educación²⁸; es decir, son un parámetro básico sobre el cual debe partir el ejercicio laboral de quienes se encuentran integrados en la

²⁶ Entiéndase, “sin la cual no”. Guillermo CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario de Derecho Romano y latines jurídicos* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2007), 911.

²⁷ Andrés VILLAFUERTE VEGA, “La relación entre el Derecho Humano a la Educación y la Autonomía Universitaria” en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes* (Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018), 226.

²⁸ Katarina TOMAŠEVSKI, *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Gutemburgo, Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2001), 12, 14 y 29.

estructura de los servicios educativos, prohibiéndose los comportamientos deficitarios.

El propósito primordial en el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos, fines y metas planteadas por el ordenamiento jurídico es asegurar el mantenimiento de un nivel educativo apropiado para la gestión de la enseñanza y la trasmisión de los conocimientos necesarios para desarrollar la capacidad socializadora ²⁹. Entiéndase, aquellos objetivos buscan que el servicio público educativo cumpla su mandato básico de mediación pedagógica en niveles de adecuada garantía.

De ahí su importancia y esencialidad, así como la fuerza ejecutoria que ostentan los Estados para hacer cumplir los estándares mínimos³⁰; tanto para la estructura administrativa de la educación, como para las personas insertas en el ejercicio profesional docente.

En este punto, se ha demostrado la esencialidad de la obligación jurídica laboral que emana de la eficacia y la eficiencia. Ahora resulta necesario identificar la categorización de tales principios (B.III.).

B.III. Los principios de eficacia y eficiencia como obligaciones de resultado.

En la sección B del capítulo primero, se señalaron dos criterios de clasificación de las obligaciones jurídicas según el objeto prestacional³¹.

²⁹ Yves DAUDET & Kishore SINGH, *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments* (París, Francia: UNESCO, 2001), 19 y 24.

³⁰ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Right to education handbook* (París, Francia: UNESCO, 2019), 76-78.

³¹ Carlos CALVO COSTA, *Derecho de las obligaciones: Teoría general de la obligación* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi, 2009), 232, 282 y 409-410.

Para efectos de recordar, los elementos de la clasificación según el objeto prestacional se enuncian de seguido:

- Clásica por naturaleza prestacional:
 - Dar: Entrega de una cosa o un bien.
 - Hacer: Realización de una actividad o conducta.
 - No hacer: Abstenerse de realizar una actividad o conducta.
- Contemporánea por intereses comprometidos:
 - Obligaciones de medios: Adoptar las medidas que habitualmente conducirían a un resultado, sin responsabilizarse por su concertación.
 - Obligaciones de resultados: Concretar un resultado esperado.

La clasificación clásica es útil para verificar la modalidad de los deberes jurídicos; mientras que la contemporánea se centra en la determinación de los alcances de la responsabilidad jurídica en casos de incumplimiento³².

Para efectos de este capítulo, ambas categorías resultan de utilidad analítica. La consideración clásica por la naturaleza prestacional permite señalar la modalidad obligacional de los diferentes objetivos, fines y metas impuestos por el ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas que deben cumplir los servidores docentes a través del ahorro y uso racional de recursos. Este ejercicio se efectuará en la siguiente sección.

Así, el presente segmento resulta oportuno para describir los principios de eficacia y eficiencia en torno a la clasificación contemporánea por intereses comprometidos.

³² Adela SERRA RODRÍGUEZ, "El incumplimiento de la obligación y la responsabilidad contractual" en *Derecho Civil II: Obligaciones Obligaciones y Contratos*, 3ª ed. (Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015), 106.

Al respecto, debe considerarse que el proceso educativo tiene el objetivo de transmitir conocimientos, valores y actitudes necesarias para el desenvolvimiento personal en contextos sociales, según las necesidades de desarrollo y capacidad cognoscitiva. Por ende, este proceso es multidimensional, en el cual se requiere la concurrencia de los diversos elementos que permitan aquella efectiva transmisión³³ (por ejemplo: adecuada infraestructura educativa, condiciones personales del estudiantado, contenido del programa de enseñanza, planificación curricular, gestión administrativa...).

En razón de esa multidimensionalidad, donde convergen diversas responsabilidades de los diferentes sectores y sujetos educativos, podría considerarse que las obligaciones laborales del personal docente constituyen obligaciones de medios; como de hecho se ha afirmado³⁴.

Sin embargo, tal aseveración es omisiva. Al contrario, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio profesional del personal docente constituyen obligaciones de resultados.

La multidimensionalidad de la educación no exonera la responsabilidad jurídica que, dentro del marco general del proceso educativo, acarrea el cumplimiento de los deberes laborales individualizados y particulares. Esta alcanza hasta el límite de las obligaciones propias, descartándose los efectos jurídicos correspondientes al resto de dimensiones educativas externas a su ejercicio y trabajo personales.

³³ Luci Mary DUSO PACHECO & Ana Paula DUSO, “Los desafíos en el escenario educacional brasileño y las políticas educativas en Brasil” en *El Derecho Educativo: una aproximación multidimensional* (Maia, Portugal: Cosmorama Ediciones, 2017), 122-123.
Fernando GONZÁLEZ ALONSO et. al., “Convivencia y paz en el derecho educativo español” en *El Derecho Educativo: una aproximación multidimensional* (Maia, Portugal: Cosmorama Ediciones, 2017), 53-54.

³⁴ Francisco de Paula BLASCO GASCÓ, *Instituciones de Derecho Civil: Doctrina general de las obligaciones* (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2017), 75.

En el tanto sean obligaciones propias, estas deben constreñir a la prestación de las actividades y conductas que permitan alcanzar la eficacia y eficiencia de los resultados (objetivos, fines y metas) impuestos.

Nótese que la misma definición de los términos “eficacia” y “eficiencia” presuponen el *cumplimiento* de resultados; entiéndase, el alcance concreto de los objetivos, fines y metas enunciadas y esperadas por el ordenamiento jurídico. Es decir, hasta su contenido lexicológico comparte tales aseveraciones jurídicas sobre dichos principios.

El incumplimiento de tales resultados tiene efectos perniciosos sobre los usuarios del servicio público educativo; entiéndase, del cuerpo estudiantil. Con fundamento en lo anterior, debe recordarse que la educación es una de las herramientas sociales prioritarias de comunicación y formación intergeneracional. La capacidad de las personas para integrarse y subsistir adecuadamente en la sociedad está íntimamente relacionada con los procesos de enseñanza³⁵.

El personal docente juega un rol central durante esos procesos de enseñanza. Su papel en la formación intergeneracional no se limita al seguimiento de los programas educativos; al contrario, este trabajo está directamente vinculado con el desenvolvimiento cognoscitivo del cuerpo estudiantil³⁶.

Bajo las condiciones propicias, la labor docente facilitará y acompañará el desarrollo de la personalidad en cada sujeto del cuerpo estudiantil, su autonomía cognoscitiva, suficiencia crítica, competencias, habilidades blandas, capacidad

³⁵ Eugenia BRENES & Martha PORRAS, *Teoría de la Educación* (San José, Costa Rica: EUNED, 2007), 226-230.

Elvia Myriam VÁSQUEZ, *Principios y técnicas de educación de adultos* (San José, Costa Rica: EUNED, 1985), 37.

³⁶ Raúl Edilberto SORIA VERDERA, *Introducción al análisis del Derecho Educativo* (Alta Gracia, Argentina: Pirca Ediciones, 2014), 226-227 y 234.

creativa y aptitudes personales. Sin embargo, tales condiciones carecerían de orientación e intermediación pedagógica sin el trabajo del personal docente³⁷.

Esa carencia, así como el incumplimiento de tales resultados, afectaría la capacidad del cuerpo estudiantil para integrarse adecuadamente en la sociedad; a la vez que ello implica una obstaculización estructural para el desarrollo socioeconómico del país³⁸.

Esta aseveración se fortalece al considerar el sistema educativo como una obligación de resultado, en el tanto debe garantizarse concretar fines determinados durante el ejercicio de la enseñanza³⁹; más aún cuando ello se inspiran en normas constitucionales que programan, orientan y inspiran la consolidación de un resultado concreto de eficacia y eficiencia en el quehacer de las instituciones administrativas⁴⁰, como lo es el artículo 191 de la Constitución Política (en concordancia con el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública).

De esta manera, los principios de eficacia y eficiencia se presuponen como obligaciones jurídicas laborales de resultado, esenciales durante la relación de empleo público. Ahora bien, para determinar el grado de cumplimiento acerca de tales principios es necesario identificar los objetivos, fines y metas que constriñen al personal docente, según los cuerpos normativos de las carreras docentes. Por

³⁷ Fernando BATTISTI, "El derecho educacional del 'cuidado' a partir de la complejidad" en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019), 35-36.

Andrés VILLAFUERTE VEGA, "Teleología jurídica de la Educación" en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019), 180-182.

³⁸ Celín ARCE GÓMEZ, *Derecho Educativo* (San José, Costa Rica: EUNED, 2012), 266.

³⁹ Claude LESSARD & Philippe MEIRIEU, *L'obligation de résultats en éducation: évolutions, perspectives et enjeux internationaux* (Québec, Canadá: Les Presses de l'Université de Laval, 2005), 295-296.

⁴⁰ Pierre VAN OMMESLAGHE, "La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif" en *Actualités en Droit Public et Administratif: La responsabilité des pouvoirs publics* (Bruselas, Bélgica: Ediciones Bryulant, 2014), 10.

ese motivo, se procede a analizar dos casos de aplicación en el ordenamiento jurídico costarricense.

SECCIÓN C: ANÁLISIS DE CASOS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN CARRERAS DOCENTES.

En las dos secciones anteriores, se ha podido observar que la eficacia y la eficiencia (como el cumplimiento de los objetivos, fines y metas planteadas por el ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas; a través de mecanismos de ahorro y uso racional de recursos) constituyen obligaciones de resultado dentro de las responsabilidades laborales de los servidores públicos de dichas instituciones.

En este punto, debe recordarse que la determinación del grado de eficacia y eficiencia de tales servidores proviene de un proceso de dos pasos: (a) definir los objetivos, fines y metas que se deben cumplir por mandato del ordenamiento jurídico y (b) comprobar su cumplimiento a través de sistemas de evaluación objetiva.

Esta sección se centra en el primer paso: se busca definir el contenido y materialización de aquellos principios en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica. Por tal motivo, a continuación, se describirán los objetivos, fines y metas que el ordenamiento jurídico impone a los servidores públicos docentes.

C.I. La completitud obligacional del Ministerio de Educación Pública.

La carrera docente del Ministerio de Educación Pública contiene una amplia y completa lista de objetivos, fines y metas que constriñe a su profesorado. Estas

obligaciones laborales pueden clasificarse en deberes activos (*obligaciones de dar y hacer*) y deberes pasivos (*obligaciones de no hacer*).

Ahora bien, ambos tipos de deberes nacen y se inspiran de una obligación angular que dicta el artículo 121 del Código de Educación⁴¹; el cual establece:

Es esencial deber de todo maestro mantener en alto su dignidad profesional, con su devoción a la escuela, con sus esfuerzos en el propio mejoramiento intelectual y moral y con su celo en la inmediata defensa de los intereses de la enseñanza.

Así, en el cumplimiento de sus labores, el profesorado debe recordar que el ejercicio docente está orientado hacia la dignidad profesional, la devoción escolar, el mejoramiento intelectual y moral, así como la defensa de la enseñanza. Como se puede observar, estas responsabilidades se tratan como guías deontológicas de acción que orientan el cumplimiento de los diversos deberes activos y pasivos enlistados por la carrera docente del Ministerio de Educación Pública.

Bajo ese entendido, los deberes activos del personal docente (*obligaciones de dar y hacer*) son enunciados por el artículo 57 de la Ley de Carrera Docente⁴² (en concordancia con el artículo 120 del Código de Educación⁴³).

⁴¹ Ley No. 181 del 18 de agosto de 1944.

⁴² Mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970, se adicionó el Título II al Estatuto del Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953), relativo a la carrera del personal docente del Ministerio de Educación Pública.

⁴³ El artículo 120 del Código de Educación contiene la redacción sobre la cual se inspiró la Ley de Carrera Docente. Aquel numeral dicta lo siguiente:

“Son deberes de los maestros de las escuelas oficiales: 1°.- Dar cumplimiento a las leyes y reglamentos escolares, así como a toda otra disposición emanada de autoridad competente en el ramo, siempre que ella no maltrate el decoro del maestro, ni contrarie disposiciones de la ley. 2°.- Permanecer en su puesto durante todo el curso lectivo y no separarse de él sin haber llenado todos los requisitos que se exigen para la clausura. 3°.- Dirigir personalmente la educación e instrucción de los niños que estén a su cargo, atendiendo con igual solicitud a todos, sin perder ocasión de inculcarles los preceptos de la moral y de inspirarles el sentimiento del deber, el amor a la Patria, el respeto a las instituciones nacionales y a las libertades públicas. 4°.- Asistir puntualmente a su clase, así como a las conferencias y demás actos para los cuales sean convocados por su jefe. 5°.- Cuidar de que el edificio, muebles y útiles de la escuela se conserven en buen estado y dar cuenta a quien corresponda de cualquier daño que ocasione en ellos. 6°.-

El artículo 57 de la Ley de Carrera Docente dispone lo siguiente:

Artículo 57.-Son deberes del Personal Docente:

- a) Cumplir las leyes y reglamentos, así como toda otra disposición emanada de autoridad en el ramo, siempre que ella no maltrate al servidor en su decoro, ni contraríe disposiciones legales;*
- b) Sustentar y propulsar los principios de la democracia costarricense; mantener su dignidad profesional, su devoción al trabajo docente y su celo en la defensa de los intereses de la enseñanza;*
- c) Permanecer en su cargo durante todo el curso lectivo, siempre que no le haya sido concedida licencia, aceptada su renuncia o acordada su suspensión o despido concedida, de acuerdo con lo que establece la ley;*
- d) Administrar personalmente los contenidos de la educación; atender a los educandos con igual solicitud, preocupándose por superar sus diferencias individuales y aprovechar toda ocasión para inculcar en ellos los principios de la moral; inspirarles el sentimiento del deber y de amor a la Patria; el conocimiento de la tradición y las instituciones nacionales; los derechos, garantías y deberes que establece la Constitución Política y el respeto a todos esos valores;*
- e) Ejercer una acción directa y sistemática en la formación de la personalidad del educando, que lo capacite para vivir conforme a los valores superiores del hombre y de la sociedad;*
- f) Asistir puntualmente a las actividades inherentes a su cargo, conferencias y los actos escolares para los cuales sea convocado por autoridad competente;*
- g) Llevar con esmero y en debida forma los libros y registros reglamentarios;*
- h) Dar aviso oportuno al jefe inmediato en caso de ausencia y justificarla de acuerdo con las disposiciones reglamentarias;*
- i) Comunicar oportunamente a quien corresponda de las ausencias de los alumnos y las calificaciones obtenidas por éstos;*

Llevar con esmero y en debida forma los libros y registros reglamentarios. 7°.- Avisar a su jefe en caso de ausencia y justificar la falta este aviso se dará anticipadamente, cuando fuere posible. 8°.- Informar oportunamente a las familias acerca de las ausencias de los alumnos y de las calificaciones obtenidas por los mismos. 9°.- Vigilar con entera solicitud la moral y el buen comportamiento de los alumnos, tanto fuera como dentro del establecimiento. 10.-Cumplimentar todas las órdenes que reciban sobre servicio sanitario escolar. 11.-Contribuir al fondo de pensiones para los maestros o al fondo de seguros sociales, según corresponda. 12.-Presentarse en la escuela diez minutos antes de la hora señalada y entrar y permanecer en ella hasta la terminación de las tareas diarias. 13.-Aprovechar todos los momentos propicios para estudiar mejor el carácter de índole de niños cuya educación les está confiada. 14.-Permanecer, así los directores como los maestros, en su puesto hasta quince días después de haber presentado su renuncia, salvo el caso de que les sea aceptada antes o de que comprueben encontrarse absolutamente imposibilitados para continuar en el ejercicio de sus funciones docentes”.

- j) Dar por escrito al superior inmediato, en caso de pensión o renuncia, un preaviso no menor de un mes. No obstante el Ministerio, de común acuerdo con el supervisor, podrá reducir el plazo del preaviso;*
- k) Ampliar su cultura y acrecentar su capacidad pedagógica por medio de los cursos y actividades de mejoramiento profesional que promueva el Ministerio de Educación Pública; y*
- l) Observar, dentro y fuera del plantel, una conducta acorde con los principios de la moral y las buenas costumbres.*

Esta norma de la Ley de Carrera Docente encuentra su respectivo concordante en el artículo 8 de la Reglamento de Carrera Docente⁴⁴, el cual añade tres derechos activos, relacionadas con (a) la asistencia puntual a las actividades escolares, (b) la justificación de ausencias y (c) la abstención activa de prácticas discriminatorias “por razón de su etnia, género, orientación sexual, identidad de género, religión, discapacidad o por cualquier tipo de discriminación contraria a la dignidad humana”.

Aunque la lista de deberes activos es amplia, estos responden a distintas dimensiones del proceso educativo. Por ejemplo, se pueden observar obligaciones relacionadas al ejercicio profesional docente, mientras otros hacen referencia a la gestión administrativa de la enseñanza, así como algunos aluden a las aptitudes personales.

A partir de aquellas normas y dichas dimensiones, se pueden resumir los deberes activos del personal docente en el Ministerio de Educación Pública en tres categorías:

- Deberes activos profesionales: cumplir la normativa, permanecer en el cargo, administrar el contenido de la educación, atender las solicitudes estudiantiles, ejercer la formación de la personalidad del estudiantado, mejorar su capacidad pedagógica.

⁴⁴ Decreto Ejecutivo No. 2235 del 14 de febrero de 1972.

- Deberes activos administrativos: asistir puntualmente a las lecciones y demás actividades escolares, llevar registros y entregar informes sobre estudiantes, informar situaciones personales en afectación al trabajo, presentar los dictámenes médicos en caso de incapacidad.
- Deberes activos personales: promover la democracia costarricense, conducirse con dignidad y moral, respetar la dignidad humana de los diferentes sujetos educativos.

Ahora bien, entre los deberes activos destacan aquellos que tienen un fuerte sentido deontológico, los cuales se presentan con frases como las siguientes: devoción al trabajo docente, celo en la defensa de la enseñanza, administración personal de los contenidos educativos, atención solícita del cuerpo estudiantil y ejecución directa y sistemática de la formación personal. Estas obligaciones inevitablemente aluden a la guía orientadora del artículo 121 del Código de Educación.

Al final de cuentas, estos principios deontológicos son los que definen el prestigio profesional del educador, pues aluden a una relación dogmática con rol del cuerpo docente dentro del proceso de enseñanza, tendiente al desenvolvimiento cognoscitivo del cuerpo estudiantil. El incorporar dichas cuestiones en la carrera docente permite la exigibilidad jurídica de tales conductas profesionales.

Por otra parte, los deberes pasivos del personal docente (*obligaciones de no hacer*) son enunciados por el artículo 58 de la Ley de Carrera Docente (en concordancia con el artículo 122 del Código de Educación^{*45}).

⁴⁵ El artículo 122 del Código de Educación contiene la redacción sobre la cual se inspiró la Ley de Carrera Docente. Aquel numeral dicta lo siguiente:

“Es prohibido a los maestros: 1º.- Inmiscuirse en asuntos privados o públicos que violen la neutralidad de la enseñanza, o que comprometan la armonía que debe existir dentro de la escuela y entre ésta y la sociedad. 2º.- Ejercer dentro de la escuela o fuera de ella cualquier oficio, profesión o comercio que lo inhabilite para cumplir con toda puntualidad las obligaciones del Magisterio o que menoscaben su dignidad. 3º.- Imponer a los alumnos otros castigos que los que autorizan las leyes o reglamentos. 4º.- Levantar o proponer, sin orden o autorización superior, suscripciones entre los alumnos o incitarlos a firmar peticiones o declaraciones de cualquier

El artículo 58 de la Ley de Carrera Docente dispone lo siguiente:

Artículo 58.- Además de las restricciones que establecen las leyes para los demás servidores públicos, es prohibido a los educadores:

- a) Ejercer, promover o propiciar actividades contrarias al orden público o al régimen democrático constitucional;*
- b) Realizar actividades de política electoral dentro del plantel o durante sus labores;*
- c) Ejercer cualquier oficio, profesión o comercio, que de alguna manera no le permita cumplir con las obligaciones a su cargo o menoscabe su dignidad profesional;*
- d) Recoger y promover contribuciones de cualquier índole que no sean para fines escolares. Si tuviesen este propósito, deben ser autorizadas previamente por la autoridad competente del Ministerio de Educación Pública;*
- e) Concurrir con sus alumnos a actos fuera del plantel o facultar a éstos para que lo hagan sin autorización del director del establecimiento;*
- f) Promover o permitir ataques contra las creencias religiosas o políticas de sus discípulos o las familias de éstos;*
- g) Incurrir en embriaguez habitual, incumplir sin justificación compromisos personales derivados de la permanencia en el lugar donde presten sus servicios o en otros actos que desprestigien su profesión o contrarios a la moral pública;*
- h) Levantar o proponer, sin orden o autorización superior expresa, suscripciones entre los alumnos o incitarlos a firmar peticiones o declaraciones, que de alguna manera interfieran la buena marcha de la institución; e*
- i) Recibir obsequios o dádivas de sus alumnos.*

Esta norma de la Ley de Carrera Docente también encuentra su respectivo concordante en el artículo 9 de la Reglamento de Carrera Docente, el cual reitera todos los deberes pasivos mencionados con anterioridad. Ahora bien, un inciso particular de la norma reglamentaria adiciona lo siguiente:

e) Incurrir en actos que desprestigien su profesión y, en particular, incumplir, sin justificación, compromisos personales derivados de la permanencia en el lugar donde presten sus servicios (...). Asimismo, se considerarán actos que desprestigian o menoscaban la dignidad de la profesión docente o contrarios a la moral pública, todos aquellos que

naturaleza. 5º.- Concurrir en cuerpo con los alumnos, o inducirlos a que ellos concurren, a fiestas no autorizadas por las leyes o por autoridad competente en el ramo. 6º.- Dirigir ataque contra las creencias religiosas de sus discípulos o de las familias de éstos”.

cometan los educadores y que estén comprendidos dentro de las faltas o delitos contemplados en los Códigos Penal y de Policía.

Los deberes pasivos tienen un común denominador: intentan evitar aquellas conductas que menoscaben la legitimidad docente o afecten el proceso de enseñanza. Aún así, con base en las mismas dimensiones utilizadas para el análisis de las responsabilidades de carácter activo, es posible resumir los deberes pasivos del profesorado en tres categorías:

- Prohibiciones profesionales: ejercer actividades que obstruyan el quehacer educativo, concurrir con alumnos fuera del recinto educativo sin previa autorización, incitar al estudiantado a participar de peticiones y declaraciones, incurrir en actividades de desprestigio profesional.
- Prohibiciones administrativas: recibir contribuciones sin previa autorización, aceptar dádivas y obsequios, incurrir en el incumplimiento de deberes laborales.
- Prohibiciones personales: promover actos contrarios al orden público, realizar propaganda política durante labores, permitir ataques por motivos religiosos.

Como se ha podido observar, la carrera docente del Ministerio de Educación Pública cuenta con una amplia lista de deberes activos y pasivos para la gestión educativa del profesorado; cuya completitud les permite esclarecer, sin mucho espacio para la duda, el esquema obligacional al que están sujetos. Es decir, la vasta enumeración de responsabilidades laborales les permite entender su margen de acción en el proceso de enseñanza.

Lo anterior facilita los procesos de determinación del grado de cumplimiento de objetivos, metas y fines impuestos por el ordenamiento jurídico, a partir de los principios de eficacia y eficiencia.

Según se sostuvo al inicio de esta sección, se han analizado los casos relativos a los principios de eficacia y eficiencia en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública. Ahora, pues, procede el análisis de la carrera docente (régimen académico) de la Universidad de Costa Rica.

C.II. La indefinición docente de la Universidad de Costa Rica.

Por su parte, contrario al ejemplo anterior, la carrera docente de la Universidad de Costa Rica carece de la definición normativa sobre las responsabilidades laborales de su profesorado. De esa manera, no es posible determinar cuáles son los objetivos, fines y metas que debe cumplir el personal académico.

Esa problemática se puede observar en las únicas tres normas universitarias que contienen obligaciones genéricas para el cuerpo docente. Así, por ejemplo, los artículos 175 y 177 del Estatuto Orgánico⁴⁶, disponen lo siguiente sobre las responsabilidades del personal académico:

ARTÍCULO 175.- Los profesores son los funcionarios universitarios que, como principal quehacer, tienen a su cargo la enseñanza y la investigación en las diversas disciplinas del conocimiento, y la participación activa en el desarrollo de los programas de acción social.

ARTÍCULO 177.- Son obligaciones de los profesores:

- a) Acatar las disposiciones que dicten este Estatuto, los reglamentos correspondientes y sus superiores jerárquicos.*
- b) Respetar el criterio filosófico, político y religioso de los miembros de la comunidad universitaria.*

⁴⁶ Decretado del Consejo Universitario de la UCR en marzo de 1974, tras los acuerdos de las Asambleas Universitarias precedentes.

En concordancia, el artículo 15 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente⁴⁷ también añade:

ARTÍCULO 15. Los profesores Instructores, Adjuntos, Asociados, y Catedráticos, tendrán a su cargo la enseñanza de uno o más cursos bajo su propia responsabilidad. Además, tendrán iguales derechos y obligaciones en el campo docente, de investigación y de acción social.

Como se puede observar de tales normas, parece que la única responsabilidad del personal académico es ejecutar las tres actividades sustantivas de la Universidad: docencia, investigación y acción social. Estas últimas categorías no serán desarrolladas, debido a que el presente capítulo solo versa en materia docente.

En esa línea, pareciera que la docencia universitaria se define como tener a cargo la enseñanza en uno o más cursos bajo propia responsabilidad. En efecto, tal situación es insuficiente para definir cuáles son los deberes laborales (objetivos, fines y metas) que debe cumplir el personal académico por mandato del ordenamiento institucional.

La docencia universitaria no se limita, bajo ninguna circunstancia, a la responsabilidad de enseñar en un curso. El ámbito de la Educación Superior atañe a la transmisión especializada en áreas del saber complejos y universales, la armonía e interdisciplinariedad entre las ciencias, la capacitación de profesionales calificados y la formación de ciudadanos críticos sobre su contexto sociohistórico e intercultural⁴⁸.

El proceso educativo universitario es sumamente complejo, pues trastoca la integración de las vertientes académicas y profesionales. En este caso, el desenvolvimiento cognoscitivo del cuerpo estudiantil implica el manejo especializado de un área del saber, por lo que la enseñanza directa o el simple

⁴⁷ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 17 de la Sesión No. 2869, celebrada el 16 de febrero de 1982.

⁴⁸ VILLAFUERTE VEGA, *La relación entre...*, 228.

seguimiento de un programa educativo resulta insuficiente para alcanzar los objetivos fundamentales de la Educación Superior⁴⁹.

De esta manera, al perder de vista ese trasfondo teleológico del proceso educativo universitario, el único enunciado genérico que la Universidad de Costa Rica tiene para su personal docente (enseñanza en cursos universitarios) constituye una referencia impertinente.

Ahora bien, este vacío normativo no puede solucionarse mediante las disposiciones del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico⁵⁰. Este instrumento jurídico contiene una serie de prohibiciones para el personal académico, cuya redacción responde a la estructura *negativa* de deberes pasivos. Es decir, se hace alusión a obligaciones de *no hacer*.

La utilización de estructuras de *no hacer* para definir los deberes activos en la docencia, recae en un vicio lógico de definiciones negativas, aun cuando se haya esgrimido a través de un esquema argumentativo del *contrario sensu*. El problema del yerro reside en la posibilidad de ambigüedades o correlaciones infinitas de conceptos⁵¹; lo cual, jurídicamente, también resulta en un problema de indeterminación normativa que dificulta imputar los respectivos efectos jurídicos.

Con base en esta problemática de indefinición, tras las respectivas discusiones técnicas y estratégicas, el Consejo Universitario emitió el “Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica”, la cual pretende dar

⁴⁹ John BIGGS, *Calidad del aprendizaje universitario*, 4ª ed. (Madrid, España: Narcea Ediciones, 2010), 25-28 y 99-100.

⁵⁰ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 2 de la Sesión No. 5261, celebrada el 4 de junio del 2008.

⁵¹ Luis CAMACHO NARANJO, *Introducción a la Lógica* (Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional, 2002), 106-107.

contenido preciso a la normativa sobre obligaciones laborales del personal académico. Al respecto, se ha reiterado lo siguiente:

En el caso de la Universidad de Costa Rica, el profesorado universitario cuenta con un perfil básico inicial estipulado por el Reglamento de Régimen Académico, en el cual se especifican únicamente los pasos para alcanzar la mayor condecoración que recibe el profesorado universitario, la categoría de catedrático. Es en este contexto, donde no se contaba con algo más allá que este perfil básico asociado a Régimen Académico, que surge y se aprueba el “Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica” el cual establece las competencias requeridas para el profesorado de la UCR en el nuevo milenio⁵².

Sin embargo, a pesar del esfuerzo para solventar aquella situación, este Perfil cuenta con otra problemática a nivel jurídico. El acto emisor de dicho documento no está respaldado por el carácter de norma reglamentaria, por lo que su validez apenas satisface la categoría de acuerdo de órgano colegiado de alcance general, a la cual se le propugna como obligatoria.

Por ende, mientras este continúe en su estado de acuerdo de órgano colegiado, no tendrá el grado de exigibilidad jurídica, imperatividad y coercitividad de las propias obligaciones laborales impuestas por la normativa reglamentaria del ordenamiento institucional.

De esta manera, aquel Perfil constituye un marco de referencia sin respaldo jurídico coercible, pero útil para esclarecer las obligaciones laborales del personal académico inserto en una relación de empleo público con la Universidad de Costa Rica⁵³.

⁵² CENTRO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA, *Lineamientos para la evaluación docente* (San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2017), 25-26.

⁵³ Gabriela MURILLO SANCHO, “Evaluación del desempeño docente desde competencias genéricas en la Universidad de Costa Rica”, *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, No. Vol. 9, No. 1 (abril, 2009): 6-7.

El *Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica*⁵⁴ de una vez categoriza el tipo de deberes laborales, a partir de las categorías de docencia, personal y ético-institucional (para efectos de este capítulo, se omiten los parámetros de investigación y acción social); según se detalla a continuación:

Docencia:

- *Conocimiento experto en su disciplina.*
- *Conocimiento de diversas perspectivas pedagógicas, metodologías y técnicas didácticas.*
- *Capacidad para orientar el proceso de enseñanza- aprendizaje de acuerdo con necesidades de aprendizaje del estudiantado.*
- *Capacidad para planificar y organizar eficazmente el proceso de la enseñanza-aprendizaje, para comunicar en forma clara y precisa las ideas y reflexiones.*
- *Capacidad para utilizar las diversas tecnologías de la comunicación e información.*
- *Capacidad de trabajo en equipo con sus pares y el estudiantado.*
- *Enseñar a aprender al estudiantado.*
- *Evaluar y retroalimentar el proceso formativo del estudiantado.*
- *Capacidad para participar activamente en el diseño y mejoramiento del currículum.*

Personal:

- *Ser flexible y adaptable a los cambios y las nuevas perspectivas e innovaciones en el conocimiento.*
- *Ser emprendedor, dinámico y crítico.*
- *Ser tolerante y respetuoso de los derechos de las otras personas sin discriminación de ningún tipo*
- *Ser empático y comprensivo con las otras personas y consigo mismo.*
- *Ser autónomo y disciplinado.*
- *Ser crítico y reflexivo consigo mismo, con los demás y el entorno.*
- *Ser acucioso, perspicaz y perseverante.*
- *Ser solidario y respetuoso de los principios de la igualdad y equidad.*
- *Comprometido con el aprendizaje continuo.*
- *Ser creativo e innovador.*

⁵⁴ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 5 de la Sesión No. 4932, celebrada el 16 de noviembre del 2004. Refiérase a las págs. 16-30 de la respectiva Acta.

Ético-institucional:

- *Conocimiento y compromiso con la normativa institucional.*
- *Compromiso con los principios y funciones de la Institución.*
- *Fomentar los valores y principios éticos del humanismo.*
- *Aceptar la diversidad de la humanidad.*
- *Capacidad para articular en la dinámica universitaria las actividades de docencia, investigación y acción social*
- *Velar y promover el mejoramiento continuo de los procesos institucionales.*
- *Respetar los derechos de las demás personas.*

Como se puede observar de este Perfil, los deberes docentes refieren al conocimiento de la especialidad disciplinar y de técnicas pedagógicas, planificación y ejercicio del proceso de enseñanza-aprendizaje, retroalimentación estudiantil, uso de tecnologías de información y mejoramiento curricular.

Asimismo, los deberes o competencias personales refieren al desarrollo de valores y principios como adaptabilidad, empatía, criticidad, tolerancia, respeto, autonomía, disciplina, perseverancia, solidaridad, igualdad, equidad, creatividad e innovación; mientras que los éticos-institucionales aluden al compromiso pedagógico-universitario, cumplimiento de la normativa y principios orientadores institucionales, promoción del humanismo y el respeto a la diversidad.

Así, aquel Perfil permite determinar las obligaciones laborales del personal académico en tres áreas de su gestión educativa: (a) conocimientos, (b) competencias metodológicas y (c) comportamiento⁵⁵. A estas categorías se deberá hacer referencia para señalar los objetivos, fines y metas que el ordenamiento universitario le ha impuesto al cuerpo docente.

⁵⁵ Alicia VARGAS PORRAS & María Lourdes CALDERÓN LAGUNA, "Consideraciones para una evaluación docente en la Universidad de Costa Rica", *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 5 (setiembre, 2005): 6 y 13-14.

La problemática de indefinición obligacional se anuda a una situación que la Universidad de Costa Rica comparte con el Ministerio de Educación Pública: ambas carreras docentes necesitan procesos de determinación de cumplimiento sobre la lista de los objetivos, fines y metas impuestas a su profesorado.

C.III. Análisis comparativo: la necesidad de determinación.

Para efectos de este segmento, resulta necesario recordar que la determinación sobre el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en las carreras docentes de los servidores públicos proviene de un proceso de dos pasos: (a) la definición de los objetivos, fines y metas que deben cumplir por mandato del ordenamiento jurídico y (b) la comprobación de su efectivo cumplimiento a través de sistemas de evaluación objetiva.

A lo largo de la presente Sección C, tras las referencias a los cuerpos normativos de sus respectivas carreras docentes, ha sido posible identificar los objetivos, fines y metas que el profesorado del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica debe cumplir por mandato del ordenamiento jurídico; con la salvedad realizada en el último caso.

En la Tabla No. 1 se puede observar un resumen sobre las obligaciones laborales identificadas con anterioridad:

Tabla No. 1: Resumen comparativo entre obligaciones laborales docentes en el MEP y la UCR.

OBLIGACIONES LABORALES		Ministerio de Educación Pública	Universidad de Costa Rica
	Dar	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar informes sobre estudiantes. • Entregar informes sobre situaciones personales en afectación al trabajo. • Presentar los dictámenes médicos en caso de incapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar evaluaciones e informes de retroalimentación estudiantil.
Hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir la normativa. • Promover la democracia costarricense. • Conducirse con dignidad y moral. • Respetar la dignidad humana de los diferentes sujetos educativos. • Permanecer en el cargo. • Administrar el contenido de la educación. • Atender las solicitudes estudiantiles. • Ejercer la formación de la personalidad del estudiantado. • Mejorar su capacidad pedagógica. • Asistir puntualmente a las lecciones y demás actividades escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer su especialidad disciplinar. • Conocer técnicas pedagógicas. • Planificar ejecutar el proceso de enseñanza-aprendizaje. • Utilizar las tecnologías de información. • Propiciar el mejoramiento curricular. • Asumir el compromiso pedagógico-universitario. • Cumplir la normativa y principios orientadores institucionales. • Promover el humanismo y el respeto a la diversidad. 	

	No hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer actividades que obstruyan el quehacer educativo. • Concurrir con alumnos fuera del recinto educativo sin previa autorización. • Incitar al estudiantado a participar de peticiones y declaraciones. • Incurrir en actividades de desprestigio profesional. • Recibir contribuciones sin previa autorización. • Aceptar dádivas y obsequios. • Incurrir en el incumplimiento de deberes laborales. • Promover actos contrarios al orden público. • Realizar propaganda política durante labores. • Permitir ataques por motivos religiosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de conductas contrarias a los valores y principios pedagógicos (adaptabilidad, empatía, criticidad, tolerancia, respeto, autonomía, disciplina, perseverancia, solidaridad, igualdad, equidad, creatividad e innovación).
--	-----------------	---	--

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, un análisis sobre la eficacia y la eficiencia en la gestión educativa no puede detenerse en la etapa identificadora de los objetivos, fines y metas impuestas por el ordenamiento jurídico; como la resumida en la anterior tabla. Ello se conformaría con una perspectiva deontológica de la carrera docente, sin examinar el cumplimiento ontológico de tales responsabilidades laborales.

Las normas y obligaciones son disposiciones lingüísticas que, por sí solas, no se aplican inmediatamente en la realidad fáctica. Esa abstracción normativa necesita de la intermediación de un operador jurídico para brindarle efectividad práctica en el esquema de las relaciones humanas⁵⁶.

⁵⁶ Angelo FALZEA, *Eficacia jurídica*, 3ª ed. (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2009), 103-108.

Con ello, se presume que la etapa identificadora de las obligaciones laborales (objetivos, fines y metas) dispuestas por el ordenamiento jurídico no implica necesariamente su efectivo cumplimiento en la gestión de la enseñanza. La confiabilidad en el trabajo docente no basta para señalar su repercusión práctica durante el proceso educativo.

De esta manera, una carrera docente que solo responda a la enunciación de las responsabilidades laborales es ciega e incompleta, pues carece de medios reales para observar, determinar y alcanzar los objetivos que se han planteado para su servicio público educativo.

Por ese motivo, resulta imprescindible que las carreras docentes procedan al segundo paso del proceso para la determinación sobre el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, a través de los sistemas evaluativos.

Así, en el siguiente capítulo se determinará un mecanismo adecuado para comprobar el cumplimiento y los resultados de esos deberes laborales.

CAPÍTULO TERCERO

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

En el desarrollo de los capítulos primero y segundo se pudo demostrar que el personal docente cuenta con dos obligaciones esenciales en su relación de empleo público: (a) comprobar su idoneidad para el ejercicio del tal cargo y (b) desempeñarse con eficacia y eficiencia durante la ejecución de su labor; las cuales, por mandato constitucional, se incorporan a las condiciones mínimas de trabajo para quienes participan de la función pública de enseñanza.

Adicionalmente, en ambos capítulos se enfatizó la necesidad intrínseca de verificar el cumplimiento de aquellos principios. El estado de comprobabilidad de la idoneidad exige la demostración fehaciente de los parámetros definidos (condiciones, características, cualidades y aptitudes académicas, profesionales, físicas, psicológicas y morales) para el desempeño de un cargo público. Asimismo, el proceso de determinación de la eficacia y eficiencia requiere de un mecanismo adecuado para comprobar los resultados de los deberes laborales (objetivos, fines y metas) impuestos por mandato del ordenamiento jurídico.

En ambas oportunidades, los sistemas de evaluación del desempeño docente son un mecanismo apto para demostrar el cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia. En ese sentido, el presente capítulo busca desarrollar esa afirmación. En concordancia con los objetivos de esta investigación, en lo siguiente se procederá a conceptualizar las evaluaciones del desempeño docente a partir de sus respectivas consideraciones técnicas y elementos jurídicos (Sección A), determinar su pertinencia e instrumentalidad jurídica en la relación de empleo público docente y en la disposición de despidos (Sección B) y analizar sus causas de aplicación en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica (Sección C).

SECCIÓN A: CONCEPTUALIZACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DE LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE.

En esta sección se determinará la conceptualización subyacente en las evaluaciones del desempeño docente, según las consideraciones técnicas y elementos jurídicos que permean su definición, así como la reforma constitucional que introdujo la cultura evaluativa en la Administración Pública costarricense.

A.I. La constitucionalización de la cultura evaluativa en la Administración Pública costarricense.

Mediante la Ley No. 8003 del 8 de junio del 2000 se reformó el artículo 11 de la Constitución Política, con el propósito de introducir un párrafo adicional que añadiera la cultura evaluativa y de rendición de cuentas al principio de legalidad de la Administración Pública. En ese sentido, la norma constitucional dispone actualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

El espíritu de esta reforma constitucional responde a la necesidad de priorizar algunos principios del Estado Social de Derecho: legalidad, eficacia, eficiencia y

calidad de los servicios públicos¹; mediante lo cual se ponen de manifiesto tres consideraciones acerca de las nuevas modalidades para optar por una Administración Pública acorde a tales principios: cultura evaluativa y de rendición de cuentas, inconstitucionalidad por gestión deficitaria y régimen de responsabilidad personal.

Acorde a lo anterior, aquella reforma elevó a rango constitucional los principios generales de evaluación de resultados y rendición de cuentas. Con ello, tales cuestiones adquieren importancia suprema dentro del ordenamiento jurídico costarricense. Es decir, ahora la cultura evaluativa constituye uno de los parámetros básicos que orientan el quehacer de la Administración Pública; entendida esta en sentido amplio: órganos estatales y entes públicos. En materia educativa, se hace referencia al servicio público educativo prestado por el Ministerio de Educación Pública y las universidades estatales (como la Universidad de Costa Rica).

Bajo esa óptica de supremacía constitucional, la reforma instituyó que la ineficacia y la deficiencia en la prestación de los servicios públicos implica, *per se*, una vulneración a los derechos de los usuarios y una inconstitucionalidad por omisión relativa, pues tal conducta constituye un incumplimiento al precepto constitucional². Por ende, a la luz del artículo 11 de la Constitución Política, el principio de legalidad ataca la desviación de poder, mientras que el principio de evaluación de resultados también contraataca la gestión deficitaria y el incumplimiento de deberes en la Administración Pública.

De lo contrario, si en la aplicación de la cultura evaluativa y de rendición de cuentas se denota alguna gestión deficitaria o incumplimiento de labores, aquella reforma prevé un régimen de responsabilidad personal contra los funcionarios

¹ Ernesto JINESTA LOBO, *Tratado de Derecho Administrativo T.I.* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2006), 101-104.

² *Ibíd.*, 104-106.

involucrados en tales conductas. Esa particularidad busca brindar eficacia jurídica al contenido de la norma constitucional³.

Estas tres consideraciones acerca de la reforma constitucional, han sido desarrolladas bajo la siguiente explicación:

La evaluación del rendimiento administrativo y la rendición de cuentas obedece a la endémica falta de capacidad de respuesta de las Administraciones Públicas para satisfacer las necesidades primordiales o básicas de los administrados, así como a la necesidad imperiosa de transformar la gestión administrativa para que exista un mejoramiento continuo y sostenido de los servicios públicos y se satisfagan, de esa forma, las legítimas exigencias de calidad de los usuarios. (...). Un aspecto importante que introduce la reforma es la 'responsabilidad personal de los funcionarios públicos en el cumplimiento personal de sus deberes', suponemos, cuando no cumplen con niveles aceptables de desempeño en el logro de los objetivos, fines y metas previamente establecidos (...). La reforma trata, con tal responsabilidad personal, de reforzar el concepto de idoneidad comprobada a que se refiere el numeral 192 de la Constitución Política para la selección de los servidores públicos, puesto que, si se quiere garantizar la eficacia administrativa de que nos habla el artículo 191 constitucional, debe nombrarse como funcionarios públicos a los que ofrezcan un perfil de alto rendimiento, después de haberse efectuado un concurso de antecedentes en el que se pondere, preponderantemente, la idoneidad y la eficacia. (...). [Se] pretende crear una sana y recomendable cultura administrativa anuente a rendir cuentas por los resultados obtenidos en el desempeño administrativo, de tal manera que si el funcionario público obtiene una mala calificación en su rendimiento –por un escaso logro de los objetivos, fines y metas predefinidos mediante el proceso de planificación- pueda ser sancionado disciplinariamente con una destitución, suspensión o amonestación. Se pretende, de esa forma, romper con una actitud y mentalidad burocrática bastante enraizada en los estamentos funcionariales que se conforma con un rendimiento mediocre o de baja calidad y una deficiente o escasa atención de los usuarios de las organizaciones y servicios administrativos para reemplazarla por una actitud consciente de la eficiencia y eficacia administrativas y de las expectativas de calidad de los usuarios⁴.

³ Rubén HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, concordada, anotada y con citas de jurisprudencia* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008), 44.

⁴ JINESTA LOBO, 108-110.

Como se puede observar de esa cita, la reforma al artículo 11 de la Constitución Política constituye un medio para el perfeccionamiento de la Administración Pública, a través de la subsanación de carencias y mejoramiento continuo de sus actividades prestacionales. Esta responsabilidad baja al plano de los funcionarios públicos al procurárseles, so pena de responsabilidad personal, una actitud respetuosa de la calidad en la gestión administrativa, los derechos de usuarios y el cumplimiento de labores.

Bajo tal tesitura, el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas confirman, preponderan y refuerzan las disposiciones de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política; es decir, de los principios de idoneidad comprobada, eficacia y eficiencia. Así, los resultados de las evaluaciones de desempeño ponen en evidencia la realidad sobre el rendimiento, aptitud, competencia y cumplimiento de deberes de los funcionarios públicos.

Esta apreciación es fundamental para efectos del presente capítulo, pues establece una clara línea jurídica de acción respecto del desempeño laboral de las personas sujetas a una relación de empleo público. La reforma mencionada entabló una conexión de imputabilidad entre diversos principios constitucionales y, a la vez, define los efectos jurídicos en caso de incumplimiento de tales preceptos.

La conexión de imputabilidad puede estructurarse en tres pasos generales, a partir de (a) los preceptos deontológicos del empleo público costarricense, (b) su medio de comprobación ontológico y (c) la imputación jurídica que la Constitución Política le atribuye; a saber:

- a) Los servidores públicos deben ser nombrados a partir de la comprobación de su idoneidad, con el propósito de garantizar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública. Estos preceptos en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política inspiran el régimen estatutario de empleo.

- b) La idoneidad, eficacia y eficiencia requieren de un medio de comprobación ontológica; es decir, se necesita determinar su grado de cumplimiento en la realidad fáctica del desempeño laboral. Por mandato del artículo 11 de la Constitución Política, ello es posible a través del principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas.
- c) El rendimiento deficitario, determinable a través de los instrumentos amparados en los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas, puede dar lugar a la imputación de responsabilidad jurídica personal. De esa manera, existe una habilitación constitucional para provocar efectos jurídicos en las relaciones de empleo público a partir del resultado de las evaluaciones del desempeño.

Por tanto, para la observancia acerca del cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia, cuyo fundamento pretende la calidad del servicio público, necesariamente requiere la evaluación del desempeño de los servidores públicos⁵; cuyos indicadores permitirán la medición del impacto de la gestión administrativa en la ciudadanía y la legitimación del Estado y sus instituciones⁶.

Ahora bien, no todo instrumento evaluativo es apto para ostentar las características mencionadas. Al contrario, el ejercicio material de los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas también debe ajustarse a un marco técnico-jurídico que permita su legitimidad y pertinencia en las relaciones de empleo público. De esta manera, en los siguientes segmentos se podrá analizar el fundamento técnico (A.II) y jurídico (A.III) de las evaluaciones del desempeño docente.

⁵ Magally HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica: La Constitución como control de la actividad administrativa* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2014), 260-261.

⁶ Gregorio MONTERO, *Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*, 4ª ed. (Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Administración Pública, 2015), 55.

A.II. La conceptualización técnica y teleológica sobre las evaluaciones del desempeño docente.

Las evaluaciones del desempeño docente son una herramienta técnica de comprobación objetiva y fiable de datos relacionados al quehacer profesional del cuerpo docente⁷. Es decir, este proceso permite observar y poner de manifiesto las situaciones fácticas de la realidad sobre el desempeño del profesorado; siempre y cuando se respeten las siguientes cualidades técnicas: confiabilidad, validez y diversidad de criterios y metodologías.

El concepto de desempeño docente atiende a la conducta que se dirige al cumplimiento de los objetivos, metas, funciones inherentes y responsabilidades del puesto de trabajo, según sus respectivas normas y perfiles laborales⁸. Por ende, tal concepto refiere al conjunto de acciones concretas que emprende el profesorado en su labor de enseñanza*⁹.

⁷ Mauricio CALDERÓN AZOFEIFA, Elizabeth HERNÁNDEZ CRUZ, Julia MURILLO ULLOA & Marianela PÉREZ JIMÉNEZ, *Análisis comparativo de los procesos de evaluación docente en las instituciones educativas públicas y privadas en el circuito 06 de la Dirección Regional de Educación Occidente del Ministerio de Educación Pública* (Memoria de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Educativa, 2016), 49-50.

⁸ Martha Alicia ALLES, *Desempeño por competencia* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Granica, 2006), 38.

Charles LUSTHAUS et. al., *Evaluación organizacional* (Washington D.C., Estados Unidos: BID, 2002), 117.

Ignacio MONTENEGRO ALDANA, *Evaluación del desempeño docente*, 2ª ed. (Bogotá, Colombia: Ed. Magisterio, 2007), 18-19.

⁹ En la estructura tridimensional de la carrera docente propuesta ÁNGULO RASCO, se cuenta con un subsistema de desempeño; es decir, de la labor realizada por el profesorado.

En términos generales, el desempeño alude a la realización de las labores y funciones inherentes a un determinado empleo. Por ende, ese concepto refiere al comportamiento tendiente a cumplir con las responsabilidades y criterios definidos para un perfil de trabajo (ALLES, 38).

Ahora bien, existe una carga valorativa sobre el término de desempeño, pues el procesamiento de los sistemas de evaluación del trabajo buscan comprobar la efectividad de los objetivos y metas establecidas en la relación laboral. Es decir, cuando se habla de desempeño, concurre un peso semántico que refiere a la expectativa de resultados eficientes. El mismo sistema impulsa tales logros, pero al mismo tiempo descarta o elimina los deficitarios (LUSTHAUS et. al., 117).

Aunado a lo anterior, para conceptualizar propiamente el término de desempeño docente, resulta pertinente traer a colación la postura de MONTENEGRO ALDANA (pp.18-19), el cual ha sostenido lo siguiente: *“El desempeño es un conjunto de acciones concretas. El desempeño del docente se entiende como el cumplimiento de sus funciones; éste se halla determinado por factores asociados*

Aunado a ello, se ha sostenido lo siguiente:

Desempeño significa cumplir con una responsabilidad, hacer lo mejor posible aquello que uno está obligado a hacer; es la forma como se cumple con la responsabilidad en el trabajo, involucra de manera interrelacionada los saberes, habilidades, actitudes y valores (competencias) que cada uno va acumulando, siendo posible su mejoramiento y el logro de niveles cada vez más altos. (...). En cada ámbito de su quehacer profesional se esperan resultados. El aprendizaje y el crecimiento personal y afectivo de sus estudiantes, es el principal¹⁰.

Según lo anterior, el desempeño docente refiere a los resultados que emanan del cumplimiento de las responsabilidades laborales en el marco de la función pública de enseñanza; el cual obedece a la concurrencia de los elementos de idoneidad (condiciones, características, cualidades y aptitudes académicas, profesionales, físicas, psicológicas y morales necesarias para el desempeño de un cargo público), eficacia y eficiencia (cumplimiento de los objetivos, fines y metas impuestos por mandato del ordenamiento jurídico).

al propio docente, al estudiante y al entorno. (...). El desempeño se evalúa para mejorar la calidad educativa y cualificar la profesión docente. (...). El desempeño se concibe como la realización de un conjunto de actividades en cumplimiento de una profesión u oficio. Así cada profesional se desempeña en algo, realiza una serie de acciones en cumplimiento de una función social específica. De este modo, el desempeño docente, es el conjunto de acciones que un educador realiza para llevar a cabo su función”.

Como se puede observar, el desempeño docente es el conjunto de acciones concretas llevadas a cabo por el profesorado en el marco de la labor de enseñanza, para el cumplimiento de las funciones y labores demandadas por su perfil.

Por ello, el desempeño docente también se define como el accionar eficiente de tal profesional en el campo o el cargo que le ha sido confiado (CALDERÓN AZOFEIFA et. al., 51; RODRÍGUEZ-SERRANO, 110).

Desde estas posturas, se puede concluir que el desempeño se relaciona a la conjunción de aptitudes, comportamientos, habilidades y actividades relacionadas a la práctica docente (SAAVEDRA, 43); ligado a multiplicidad de factores que pueden incidir sobre tal ejercicio profesional.

Ahora bien, para hablar de desempeño es necesario primeramente la definición de las normas y perfiles del trabajo, puestas en conocimiento efectivo de los trabajadores. El desempeño será, como ya ha sido visto, el accionar del profesional respecto de esas normas y perfiles (CALDERÓN AZOFEIFA et. al., 51).

Ese accionar profesional docente sobrepasa el ámbito institucional del centro educativo, pues sus resultados inciden directamente en el contexto socioeconómico del país, según se haya configurado el servicio público educativo. La labor de enseñanza impacta la proyección de vida de los estudiantes y demás usuarios (MONTENEGRO ALDANA, 23).

¹⁰ Francisco Javier TEJEDOR & Ana GARCÍA-VARCÁCEL, “Evaluación del desempeño docente”. *Revista Española de Pedagogía*, Vol. 68, No. 247 (setiembre-diciembre, 2010): 441.

La evaluación del desempeño docente* ¹¹, como herramienta técnica de comprobación objetiva de la realidad fáctica, permite la observancia de aquellos resultados provenientes de las responsabilidades laborales¹². En esa línea, se define lo siguiente:

La evaluación del desempeño profesional del docente es un proceso sistemático de obtención de datos válidos y fiables, con el objetivo de comprobar y valorar el efecto educativo que produce en los alumnos el despliegue de sus capacidades pedagógicas, su emocionalidad, responsabilidad laboral y la naturaleza de sus relaciones interpersonales. (...). La evaluación, en sí misma, ha de ser una opción de reflexión y de mejora de la realidad¹³.

De esta manera, las evaluaciones del desempeño docente son un mecanismo de medición de la concordancia entre el perfil laboral del docente (previamente definido) y su efectivo desempeño (a través del sistema de evaluación). Así, se busca la recolección de datos para elaborar un cotejo deontológico/ontológico (*deber ser / ser*) entre los comportamientos deseados del personal docente y su ejecución fáctica¹⁴.

Ahora bien, a pesar de la existencia de un cierto consenso acerca de la conceptualización técnica de las evaluaciones del desempeño docente y su prominencia en la supremacía constitucional, aún persiste un debate sobre el modelo propositivo de tales sistemas.

¹¹ El ámbito educativo está intrínsecamente relacionado a los sistemas de evaluación. De esta manera, la evaluación del desempeño docente está circunscrita en el marco de la evaluación educativa; definida de la siguiente manera: “Actividad de órganos públicos que supone la valoración de los conocimientos de los alumnos, del desempeño de las funciones docentes e investigadoras, en su caso, del profesorado, del funcionamiento de los centros educativos y hasta del mismo sistema educativo, y que puede tener consecuencias sobre la continuidad de estudios, la concesión de retribuciones u honores o la adopción de medidas correctoras cuando se den resultados negativos en el procedimiento de evaluación”. MUÑOZ MACHADO, 981.

¹² Charlotte DANIELSON, *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación* (Ciudad de Panamá, Panamá: PREAL, 2010), 7-9.

¹³ TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 445.

¹⁴ CALDERÓN AZOFEIFA, HERNÁNDEZ CRUZ, MURILLO ULLOA & PÉREZ JIMÉNEZ, 44-56.

El propósito del modelo de evaluación define sus efectos. El fin del esquema evaluativo prevé las consecuencias que tendrán los resultados obtenidos por la aplicación de tales instrumentos. Por tal motivo, algunos autores de disciplinas relacionadas a la gestión educativa discuten acerca del propósito que deben adoptar los sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente.

De esa manera, existe una supuesta discusión entre los enfoques formativo y sumativo de las evaluaciones del desempeño docente. El primero busca asegurar la calidad educativa a través de la retroalimentación de los resultados, tendientes a la mejora profesional del personal docente. El segundo enfoque propone obtener información sobre el rendimiento que sirva como base para la toma de decisiones administrativas concernientes a las relaciones laborales del profesorado (incentivos, promociones, sanciones, despidos...) ¹⁵. Lo anterior ha sido resumido de la siguiente manera:

La evaluación puede clasificarse de acuerdo a la finalidad en: (a) sumativa, (b) formativa y (c) mixta. Las evaluaciones con fines sumativos se orientan al control y rendición de cuentas. La información que aportan sirve para tomar decisiones acerca de la acreditación, la aprobación, la promoción, el incremento salarial y otras decisiones de alto impacto en la profesión docente. Los procesos de evaluación que tienen propósitos formativos buscan identificar los elementos de la práctica que pueden ser objeto de mejora, este tipo de procesos se utiliza para realizar diagnósticos de desempeño, elaborar trayectos formativos, identificar necesidades de asesoría, facilitar la autoevaluación y promover la reflexión, entre otras actividades que se consideran de bajo impacto, debido a que no ponen en juego la carrera

¹⁵ Javier MURILLO TORRECILLA, *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente*, 2ª ed. (Santiago, Chile: UNESCO, 2007), 91-92.

Alejandro ÁLVAREZ, *Balance general sobre experiencias nacionales e internacionales aplicadas a la evaluación docente con énfasis en propuestas de formación* (Bogotá, Colombia: Logo Ministerio, 2015), 36-37.

Alejandro ÁLVAREZ, *Subsistema de formación de educadores en servicio: Lineamientos para la formación en el contexto de la evaluación docente* (Bogotá, Colombia: Logo Ministerio, 2015), 17.

*profesional de los docentes. Las evaluaciones que con una finalidad mixta tienen propósitos tanto formativos como sumativos*¹⁶.

En ese contexto, algunos afirman que las evaluaciones del desempeño docente solo pueden tener efectos formativos, que atiendan únicamente a la retroalimentación y mejoramiento profesional del cuerpo docente, pues lo contrario implica la denigración de la enseñanza y una persecución laboral contra el profesorado. En contrasentido, otros sostienen que el propósito sumativo es el único que garantiza la calidad educativa, al asegurar la toma de decisiones sobre las consecuencias laborales contra aquellos sujetos con resultados deficitarios¹⁷.

Los voceros de ambas posturas demandan un pronunciamiento de las autoridades educativas, con el fin de delimitar el propósito de los sistemas oficiales de evaluación.

Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, resulta improcedente que los sistemas oficiales de evaluación se inclinen por alguno de los propósitos mencionados anteriormente (formativo / sumativo). La supremacía o preferencia de un modelo sobre el otro es sesgado y desacata el trasfondo teleológico de los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

En ese sentido, un modelo evaluativo enfocado en un único propósito (formativo o sumativo) adolecería de una inconstitucionalidad, pues desaplica la conexión de imputabilidad existente entre los principios constitucionales mencionados y los efectos jurídicos atribuibles.

¹⁶ María del Ángel VÁZQUEZ CRUZ, Graciela CORDERO ARROYO & Yolanda LEYVA BARAJAS, "Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza de cuatro países de América", *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 14, No. 3 (setiembre-diciembre, 2014): 3-4.

¹⁷ TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 449.

La imputación solo puede surgir de un sistema de evaluación comprensivo, objetivo e integral sobre el desempeño docente, en el cual concurren simultánea y paralelamente la retroalimentación profesional de los resultados obtenidos y la toma de decisiones administrativas sobre condiciones laborales; sin decantarse por ninguno de los enfoques descritos.

Así, con fundamento en lo anterior, las autoridades educativas y los operadores jurídicos no deberían avalar la supremacía de uno de esos enfoques sobre el otro; al contrario, es necesario que propicien el reconocimiento de ambos a través de aplicaciones graduales y escalonadas en los sistemas oficiales de evaluación.

Esta postura también es defendida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), pues en el marco del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe elaboró una propuesta de criterios para la construcción de políticas públicas docentes¹⁸, dentro de la cual incluyó los sistemas de evaluación de desempeño de las carreras docentes (eje III.5). Al respecto, se recomendó:

c) Orientar la evaluación docente hacia propósitos formativos, lo que implica entregar una retroalimentación valiosa sobre necesidades de mejoramiento a los maestros y profesores y a las direcciones escolares. Este proceso debe complementarse con la identificación de los mecanismos de formación que se necesitan para brindar apoyo a los docentes para su superación profesional a partir de las fortalezas y debilidades evidenciadas por el proceso evaluativo. Una atención especial debe ofrecerse a aquellos maestros que no hayan obtenido los resultados mínimos satisfactorios en las evaluaciones de desempeño.

d) La evaluación docente también puede ser sumativa, es decir, tener consecuencias en la carrera del profesor. Es esencial que, tanto los equipos docentes como los maestros y profesores individuales que muestran mejoras en sus prácticas, sean reconocidos recibiendo estímulos, tanto monetarios como no monetarios, por su desempeño. Asimismo, es importante que los sistemas educativos dispongan de instrumentos sólidos para identificar a los docentes que, a pesar del

¹⁸ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe* (Santiago, Chile: UNESCO, 2013), 113-151.

*apoyo y la formación recibidos en su evaluación formativa, no demuestren la disposición o la capacidad para mejorar sus prácticas educativas, debiendo adoptarse las medidas necesarias para su alejamiento de la docencia, con el objeto de no afectar los aprendizajes de los estudiantes*¹⁹.

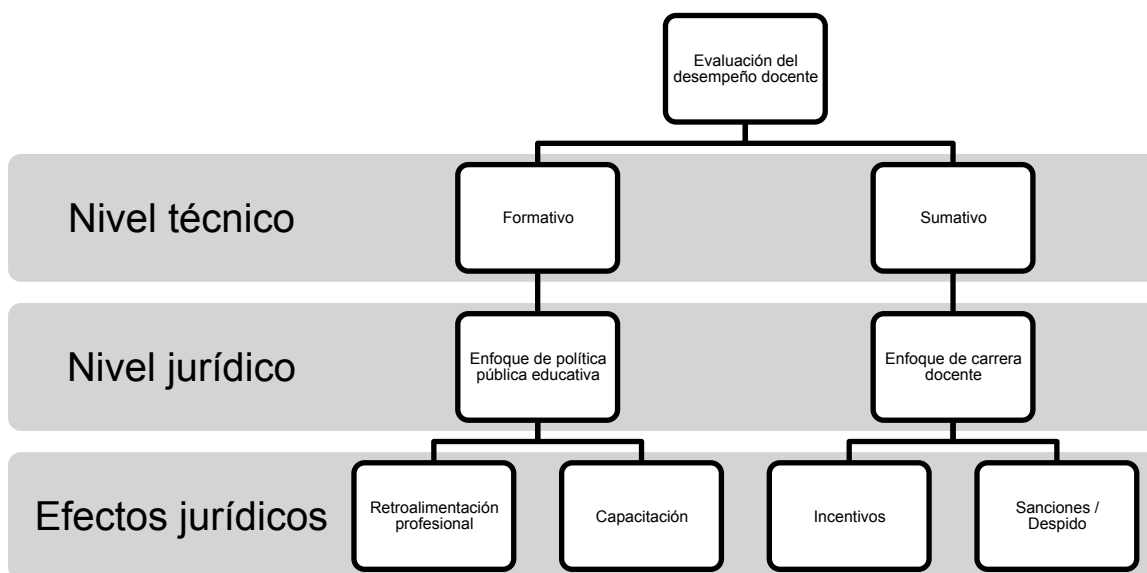
La UNESCO no se decanta por un único enfoque (formativo / sumativo). Al contrario, estos mismos se escalonan gradualmente en los sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente:

- El nivel formativo, la administración educativa busca retroalimentar el mejoramiento profesional del personal docente y brindar opciones de capacitación técnica.
- El nivel sumativo, la administración educativa debe tomar decisiones sobre las relaciones laborales del personal docente, tanto para reconocer con incentivos los resultados positivos (escalafón salarial, promociones, ascensos, estabilidad), como disciplinar y corregir los resultados deficitarios (incluso con el despido, el cual trata de “alejarse” el deterioro al servicio público educativo y las afectaciones sobre el desarrollo del aprendizaje del estudiantado).

Esta postura integra concurrentemente ambos enfoques formativo y sumativo, lo cual permite la aplicación de efectos jurídicos paralelos, tanto para la definición de las políticas públicas educativas, como para la toma de decisiones sobre las carreras docentes; lo cual puede observarse en la Figura No. 5.

¹⁹ *Ibíd.*, 142.

Figura No. 5: Propósitos de los sistemas de evaluación del desempeño docente.



Fuente: elaboración propia.

Como se comprueba en la figura y lo desarrollado con anterioridad, en una operación jurídica acorde al artículo 11 de la Constitución Política, ambos propósitos deberían aplicar en cualquier sistema oficial de evaluación del desempeño docente. Los resultados positivos brindan retroalimentación profesional e incentivos laborales, mientras que los deficitarios son sometidos a procesos de subsanación y control laboral (incluso con sanciones disciplinarias)²⁰.

Esta posición se manifiesta como un equilibrio jurídico entre ambos modelos de evaluación. Ello permite que las autoridades educativas puedan observar el desempeño docente de manera comprensiva y tomar decisiones basadas en la integralidad del proceso evaluativo. En ese sentido, se sostiene lo siguiente:

La evaluación para el desarrollo profesional debe considerarse como un proceso permanente e integral que identifique y tome decisiones con respecto a los logros y deficiencias en procesos y resultados²¹.

²⁰ TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 453-455.

²¹ Gladys JAIME DE CHAPARRO et. al., "Evaluación de desempeño docente", *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, No. 11 (enero-julio, 2008): 176.

De esta manera, las consecuencias y efectos jurídicos operan en ambos sentidos, tanto para los resultados positivos como los negativos: ni reparte incentivos con indiferencia a las condiciones deficitarias, ni promueve un sistema sobrecontrolador y autoritario²².

Ahora bien, el elemento jurídico más importante de las evaluaciones del desempeño docente no se encuentra en la gradualidad escalonada de los enfoques formativo/sumativo. El quid de la cuestión proviene del sometimiento de los sistemas de evaluación del desempeño docente a los principios jurídicos que fundamentan y legitiman los criterios y etapas de los procesos evaluativos, así como las garantías laborales del personal evaluado; lo cual se analiza en el siguiente segmento.

A.III. La necesidad de principios jurídicos en las evaluaciones del desempeño docente.

En tesis de principio, se reconoce que las evaluaciones del desempeño docente pueden ser un mecanismo apto y pertinente para observar el estado de la calidad de la enseñanza y las políticas públicas educativas, promover la transparencia institucional y observar el grado de cumplimiento de deberes y objetivos de las administraciones y sujetos educacionales²³.

De hecho, el acompañamiento jurídico a la aplicación de las evaluaciones del desempeño docente respalda la legitimación de su propósito, efectos jurídicos y repercusiones laborales sobre el personal docente que participa en tales procesos evaluativos²⁴.

²² *Ibid.*, 172-173.

²³ Carmen FERNÁNDEZ, *La calidad y el servicio público educativo* (Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2016), 121-122.

²⁴ MURILLO TORRECILLA, 87-88.

Sin embargo, para brindar un acompañamiento jurídico acorde a los preceptos constitucionales de idoneidad, eficacia, eficiencia, evaluación de resultados y rendición de cuentas, es imprescindible que los modelos de evaluación del desempeño docente se sometan a la jerarquía de los principios y las normas, con el propósito de brindar garantía al cuerpo docente en el marco de su relación laboral²⁵.

De ahí, es posible afirmar que no toda evaluación del desempeño docente es apta para producir efectos jurídicos. La legitimidad de su aplicación en el marco de las relaciones laborales solo puede provenir del sometimiento a los principios jurídicos que deben regir esta materia. En ese sentido, se confirma lo siguiente:

*La evaluación docente es un proceso conducido dentro y restringido por la aplicación de principios legales. Es la consideración de esos principios lo que dicta el marco de referencia para el desarrollo de criterios y procedimientos de evaluación y determina los requisitos de adaptación aplicable en casos de rendimiento insatisfactorio^{*26}.*

Es necesario, pues, identificar esos principios jurídicos que determinen la legitimidad de las evaluaciones del desempeño docente como instrumentos aptos de aplicación en el marco de las relaciones laborales.

La UNESCO, por ejemplo, es enfática en la necesidad de dichos principios jurídicos durante la ejecución de los procesos evaluativos. Por ello, ha emitido instrumentos jurídicos de *soft law*, en los cuales enunció algunos de los principios

²⁵ Marisol MUÑOZ JUÁREZ, “Los principios de legalidad y seguridad jurídica en la aplicación de la evaluación de desempeño docente”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Vol. 9, No. 18 (enero-junio, 2019): 14-15.

²⁶ Traducción libre del original: “*Teacher evaluation is a process conducted within and constrained by the application of legal principles. It is the consideration of those principles that dictates the framework for development of evaluation criteria and procedures and determines the requisite accommodations applicable in cases of unsatisfactory performance*”.

Pamela TUCKER & Marguerita DESANDER, “Legal considerations in designing teacher evaluation systems” en *Evaluating teaching: a guide to corrent thinking and best practice*, 2ª ed. (California, Estados Unidos: Corwin Press, 2005), 72-73.

que permean los modelos y sistemas de evaluación del desempeño docente. Así, el artículo 44 de la Recomendación relativa a la Condición Personal Docente (5 de octubre de 1966) dispone lo siguiente:

44. Los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las cualificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente.

Por su parte, los artículos 46, 47 y 61 de la Recomendación relativa a la Condición Personal Docente de la Educación Superior (11 de noviembre de 1997), añaden lo siguiente:

46. Debe salvaguardarse la seguridad en el empleo de los docentes, en particular la titularidad, (...). Garantiza que los docentes de la enseñanza superior que conservan su empleo tras rigurosas evaluaciones sólo puedan ser despedidos por razones profesionales y siguiendo la debida tramitación. (...).

47. Las instituciones de enseñanza superior deberían garantizar que: a) la evaluación y estimación de la labor de su personal docente forme parte integrante de los procesos de enseñanza, aprendizaje e investigación y que su principal función sea el desarrollo de las personas de acuerdo con sus intereses y capacidades; b) la evaluación de la labor de investigación, de enseñanza y otras tareas académicas o profesionales que lleven a cabo colegas universitarios del evaluado, se base únicamente en criterios académicos; c) los procedimientos de evaluación tengan debidamente en cuenta la dificultad que entraña apreciar la capacidad personal, que raras veces se manifiesta de forma constante y sin variaciones; d) cuando estudiantes, colegas o administradores realicen una evaluación directa de la labor de miembros del personal de la enseñanza superior, dicha evaluación sea objetiva y los criterios empleados y los resultados obtenidos se pongan en conocimiento de la(s) persona(s) interesada(s); e) también se tomen en cuenta los resultados de la evaluación del personal de la enseñanza superior cuando se nombre a los docentes de la institución y se estudie la prórroga del contrato de trabajo; f) el personal de la enseñanza superior tenga derecho a recurrir ante un organismo imparcial contra las evaluaciones que consideren injustificadas. (...).

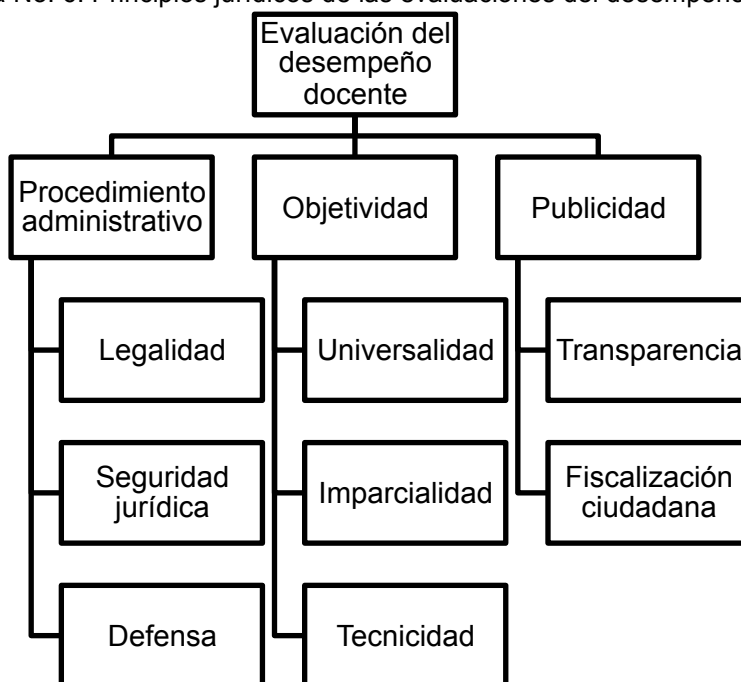
61. Un sistema de evaluación de méritos justo e imparcial puede brindar mayores garantías de calidad y de control de la misma. Cuando se introduzca y aplique para la determinación de los sueldos, se impondrá

una consulta previa con las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior.

En ambos casos, tales instrumentos normativos establecen algunos principios jurídicos que legitiman los sistemas de evaluación del desempeño docente, cuyos enunciados también se añaden a otras consideraciones propias del ordenamiento jurídico costarricense.

De esta manera, en la Figura No. 6 se pueden identificar los principios jurídicos necesarios para legitimar las evaluaciones del desempeño docente como instrumentos aptos de aplicación en el marco de las relaciones laborales, acorde al ordenamiento jurídico costarricense:

Figura No. 6: Principios jurídicos de las evaluaciones del desempeño docente.



Fuente: elaboración propia.

A la luz de lo anterior, los sistemas de evaluación del desempeño docente deben regirse por los principios jurídicos enunciados en la anterior figura; los cuales se dividen en dos grupos: principios rectores y principios instrumentales.

Los principios rectores de la evaluación del desempeño docente son los siguientes: procedimiento administrativo, objetividad y publicidad; sin los cuales, los sistemas evaluativos pierden su legitimación y desvirtúan sus posibles consecuencias jurídicas. Es decir, estos constituyen orientaciones fundamentales de suma importancia que permiten ajustar los procesos técnicos a las garantías laborales del personal docente. La ausencia de tales principios implica una actuación contraria a Derecho y, por ende, sujeta al respectivo régimen de nulidades.

Asimismo, de estos principios rectores derivan otros principios instrumentales, los cuales asisten el cumplimiento de aquellas orientaciones básicas. Los principios instrumentales tienen un enfoque más pragmático y su propósito es facilitar la gestión jurídica de las evaluaciones del desempeño docente.

De esta manera, se procede a analizar cada principio rector en particular, junto a sus respectivos principios instrumentales.

El principio de procedimiento administrativo (homólogo del principio del debido proceso) enuncia que los modelos de evaluación del desempeño docente deben estructurarse como un sistema lineal de etapas, seriado, concatenado y bajo la regulación de normas jurídicas, el cual conduzca a la adopción de actos administrativos que produzcan, modifiquen, extingan o ejecuten disposiciones formales sobre la política pública educativa o, en su lugar, las carreras docentes²⁷.

Esta perspectiva, además, se apoya en el artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública²⁸, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 214.- 1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con

²⁷ Santiago MUÑOZ MACHADO, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (Madrid, España: RAE y Santillana, 2017), 1608.

²⁸ Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978.

respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. 2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

Bajo esta óptica, el seguimiento de etapas predefinidas para la aplicación de los sistemas evaluativos del desempeño docente ayuda al adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública (por ejemplo, eficacia y eficiencia) y al respeto de los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas, lo cual legitima adoptar las disposiciones administrativas relacionadas con el objeto de evaluación. Así, la perspectiva que considera aquel sistema como un procedimiento administrativo debería permitir la verificación de la verdad real sobre el rendimiento profesional²⁹.

²⁹ La “verificación de la verdad real de los hechos” (en este caso, la comprobación de la realidad fáctica sobre el desempeño docente) es un ejercicio jurídico que conlleva su propia dificultad. La epistemología jurídica ha tratado de explicar de diversas maneras cómo se puede alcanzar la verificación de la realidad fáctica. Sin embargo, para efectos del presente capítulo, resultan de especial interés la teoría procesal de la prueba y la axiología jurídica de la valoración probatoria.

La *teoría procesal* señala que existen diversos sistemas para valorar los medios probatorios (en este caso, los resultados de las evaluaciones del desempeño se incluirían dentro de dicha categoría), como los de prueba tasada, íntima convicción, apreciación razonada y sana crítica. Sin embargo, el sistema más acorde al régimen constitucional del proceso (a la luz de los principios de defensa, justicia, técnica y equidad) es el de la sana crítica, bajo el cual el acervo probatorio es valorado por el juez o la autoridad administrativa para llegar a los elementos de certeza y convicción sobre una determinada circunstancia (en este caso, si el desempeño del personal docente es óptimo o deficitario).

De esta manera, la realidad fáctica se determinará a partir del convencimiento razonable que derive de una apreciación concienzuda, científica, técnica y lógica sobre el acervo probatorio; dentro del cual, entre mayor sea la cantidad de pruebas que se confirmen y coincidan entre sí, mayor será la posibilidad de llegar a un consenso razonable sobre la realidad fáctica de determinadas circunstancias (ARTAVIA BARRANTES, 169-170; ARTAVIA BARRANTES & PICADO VARGAS, 370-376; NIEVA FENOLL, 488).

Por su parte, la *axiología jurídica* sostiene que el acto apreciativo de la prueba (mediante el cual se puede alcanzar el convencimiento o certeza de que una circunstancia determinada constituye la realidad fáctica) se erige como una valoración. Como se infiere del término, las valoraciones son juicios ponderativos entre valores, las cuales resultan en una elección arbitraria y subjetiva, a partir de un marco de referencia contextual o un sistema predefinido de intereses.

Sin embargo, debido a ese carácter electivo, resulta necesario que el sujeto valorador asuma la responsabilidad por su albedrío, así como por las consecuencias o efectos del mismo. Ahora bien, para encubrir el carácter subjetivista de la elección, el sujeto valorador puede acudir a diversas argumentaciones para justificar su decisión (si se encontrara en algún estrato de poder, como el jurisdiccional o el administrativo) o para alcanzar consensos a través de las mayorías (HABA MÜLLER, 12-20 y 153-155).

En cualquiera de las dos posturas, la determinación de la realidad fáctica constituye un ejercicio ponderativo, cuya finalidad exige un análisis que justifique las razones por las cuales se llega a la certeza de que tal circunstancia representa aquella “verdad real de los hechos”.

La estructura de los sistemas de evaluación del desempeño docente como procedimientos administrativos se fundamenta en una garantía proteccionista para los sujetos evaluados³⁰. Las etapas del sistema tutelan los derechos de tales personas en contra de la arbitrariedad, el abuso del poder, la subjetividad y la modificación abusiva de las condiciones de trabajo³¹.

A su vez, el principio del procedimiento administrativo deriva en los principios instrumentales de legalidad, seguridad jurídica y defensa.

Como ya se afirmó anteriormente, el procedimiento administrativo destinado a la aplicación y análisis de las evaluaciones del desempeño docente debe basarse en un mínimo de regulación jurídica. Es decir, es necesario que las etapas del sistema se preestablezcan, por lo menos, en algún cuerpo normativo, el cual defina el propósito del proceso evaluativo, los criterios básicos de evaluación, las competencias institucionales de aplicación, la obligatoriedad de someterse a dicho estudio y las consecuencias de los resultados.

Esta garantía de legalidad (respaldada por los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública) es la que habilita el fin primordial de la seguridad jurídica³²; entendida esta como la fiabilidad de los ciudadanos ante las normas y actuaciones del Estado y sus Administraciones Públicas³³. En este caso, la legalidad en la aplicación de las evaluaciones del desempeño permite la confianza del personal docente respecto de los efectos jurídicos que emanen de los resultados.

³⁰ Kenneth PETERSON, *Teacher evaluation*, 2ª ed. (California, Estados Unidos: Corwin Press, 2000), 371-373.

³¹ TUCKER & DESANDER, 69-73.

³² MUÑOZ JUÁREZ, 17-18.

³³ Ángel LATORRE, *Introducción al Derecho* (Barcelona, España: Editorial Ariel, 2014), 46.

Como procedimiento administrativo, los actos finales (entiéndase, las disposiciones formales que se adopten con fundamento en los resultados de las evaluaciones del desempeño docente) deben ostentar su respectivo régimen impugnatorio, para posibilitar el ejercicio del derecho de defensa de los sujetos evaluados. Es decir, el sistema de evaluación debe contar con una etapa recursiva, la cual tutele los intereses legítimos cuando estos se consideren lesionados.

El otro principio rector es el de objetividad, el cual alude la exigencia de que las autoridades educativas actúen en exclusiva atención a criterios objetivos (entiéndase, relacionados con el objeto de la evaluación) y nunca a las condiciones personales, íntimas o privadas de los sujetos evaluados o los intereses subjetivistas de aquellos que aplican y analizan los instrumentos de evaluación³⁴.

Desde esa óptica, la objetividad se instrumentaliza mediante los principios de universalidad, imparcialidad y tecnicidad.

La universalidad y la imparcialidad trabajan en conjunto y ambas demandan que los instrumentos de evaluación del desempeño sean aplicados a todo el personal docente de las instituciones educativas, en un plano de igualdad, sin hacer distinciones a favor o en contra de determinadas personas o sectores. Es decir, el sistema aplica a todo el profesorado, sin importar sus condiciones en las respectivas carreras docentes³⁵.

En ese plano de igualdad, universalidad e imparcialidad, el sistema de evaluación del desempeño docente debe someter a la examinación de la idoneidad, capacidad y mérito del profesorado. A su vez, estos principios no solo se

³⁴ MUÑOZ MACHADO, 1404.

³⁵ Juan José RASTROLLO SUÁREZ, *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público* (Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2018), 268; JAIME DE CHAPARRO et. al., 172-173.

encuentran presentes en los procesos iniciales de selección, sino que se mantienen durante toda la permanencia en la carrera docente, en un marco de cultura evaluativa y rendición de cuentas³⁶.

Mientras tanto, la tecnicidad exige la pertinencia técnica de los criterios e instrumentos de evaluación. Es decir, esta herramienta no puede habilitarse con criterios antojadizos, subjetivos, irracionales, arbitrarios o sin respaldo científico; al contrario, deben respaldarse por las reglas y procedimientos disciplinarios relacionados con las ciencias pedagógicas y estadísticas³⁷. Este principio es acorde con el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública cuando dispone que las actuaciones administrativas se ajusten a las reglas de la ciencia y la técnica.

Por último, a la luz del artículo 30 de la Constitución Política, el principio rector de la publicidad demanda que los datos relacionados con los sistemas evaluativos del desempeño docente constituyan información pública. En esa línea, el principio emana en dos vertientes: interna (transparencia) y externa (fiscalización ciudadana).

La vertiente interna de la publicidad propugna que los criterios e instrumentos evaluativos sean previamente conocidos por los sujetos de evaluación, con el fin preventivo de alertar sobre el adecuado comportamiento y perfil de trabajo. Además, también establece que los resultados se notifiquen debidamente a los sujetos evaluados. Es decir, en un marco de transparencia con tales personas, se garantiza que el sistema de evaluación no sea cubierto por el secretismo administrativo³⁸.

³⁶ Paz MENÉNDEZ SEBASTIÁN, “La fijación de condiciones laborales en el ámbito público” en *Las relaciones laborales en el sector público* (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2019), 154-155; RASTROLLO SUÁREZ, 206.

³⁷ TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 446.

³⁸ RASTROLLO SUÁREZ, 268; TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 446.

Al respecto, se ha explicado lo siguiente:

[La evaluación del desempeño] permite adoptar decisiones para reconocer la contribución de los colaboradores mediante un reconocimiento económico e incluso para su permanencia futura, (...), la existencia de metodologías claras son aspectos importantes a considerar en este campo. (...). El modelo debe ser de conocimiento previo del personal, capacitando a las jefaturas en su utilización y la valoración individual, que conduzca a la identificación de áreas de mejora a ser apoyadas por la organización o las jefaturas mediante un plan de acción. Cada colaborador(a) deber (sic) ser retroalimentado en los resultados y expectativas hacia su conducta en el período siguiente³⁹.

La vertiente externa de la publicidad se fundamenta en los principios constitucionales de acceso a la información pública y fiscalización ciudadana, pues se parte del interés público que demanda la buena marcha de la Administración Pública y el adecuado desempeño de los servidores públicos⁴⁰.

En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en múltiples ocasiones la publicidad que ostentan los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, pues constituyen información pública para el ejercicio de la fiscalización ciudadana.

La primera sentencia de este tipo, en la cual se reconoce el carácter público de las evaluaciones del desempeño docente, surge contra la Universidad de Costa Rica, mediante la Res. No 2014-17432 de las 09:40H del 24 de octubre del 2014, en la cual la Sala Constitucional argumenta lo siguiente:

Adicionalmente, el punto 3 de la gestión del recurrente, referente a las evaluaciones realizadas a los docentes, permite al administrado fiscalizar los resultados y el desempeño de los funcionarios en la labor docente. (...). Este Tribunal ha defendido que la información será

³⁹ Ana Lidia RETANA ACEVEDO, *Reforma procesal laboral: impacto, retos y acciones prioritarias*, 2ª ed. (San José, Costa Rica: AIREH, 2017), 145-146.

⁴⁰ RASTROLLO SUÁREZ, 305-306.

pública en tanto medie un interés público en ella, sea por motivos de transparencia, fiscalización, ejercicio de controles, participación ciudadana u otros. La determinación de si existe un interés público debe ser realizada caso por caso y, siempre, haciendo una ponderación de los intereses en juego. Ante una solicitud como la planteada por el recurrente, la Administración está en el deber de atenderla, sea proveyendo la información al administrado o, en caso de no disponer de ella, remitiendo la solicitud a la instancia administrativa que sí la tenga. Naturalmente, puede acontecer que ninguna de las instancias administrativas posea la información solicitada, en cuyo caso la gestión debe ser contestada al administrado en ese sentido. (...). Cabe acotar que una respuesta armoniosa con el ordenamiento jurídico implicaría valorar adicionalmente si, en el caso concreto, la entrega de la información infringiría otras normas. En este caso, por ejemplo, el amparado requiere que se le entreguen los comentarios u observaciones anónimas que hubieran realizado los estudiantes en las evaluaciones de los profesores (punto 3 de la gestión). Sin embargo, mal haría la Administración si reprodujera y transmitiera un comentario anónimo que afectara la reputación de un profesor, toda vez que el mismo puede justificar el inicio de una investigación preliminar, etapa durante la cual toda información es secreta. (...). En consecuencia, se ordena a dicho Decano (...) proporcionar la nota de las evaluaciones realizadas al profesor por parte de los estudiantes en los últimos 5 años.

En concordancia, los resultados de las evaluaciones del desempeño docente constituyen información pública, debido al interés general que pesa sobre aquellas, el cual se acopla a otros principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Estos datos permiten que agentes externos al proceso evaluativo puedan fiscalizar el desempeño y los resultados de los funcionarios en la labor docente.

Ahora bien, el principio de publicidad cubre los resultados objetivos de las evaluaciones docentes (entiéndase, el número puro y duro), excluyéndose aquella información de carácter privado o confidencial, tales como comentarios anónimos o información personal.

Posterior a este antecedente, el movimiento estudiantil de la Universidad Nacional judicializó el derecho de petición relativo a las evaluaciones del desempeño

docente; en cuyo marco se dictó la Res. No. 2017-17170 de las 09:20H del 27 de octubre del 2017, la cual sostiene lo siguiente:

*Para esta Sala, la respuesta brindada por la autoridad recurrida, lesiona el derecho de acceso a la información administrativa, dispuesto en el numeral 30 constitucional, porque los datos requeridos por el recurrente constituyen información de carácter público, al tratarse de evaluaciones de docentes de una universidad estatal, en el ejercicio de sus labores, que es financiada con fondos públicos, lo que evidentemente reviste interés público, esto, como una forma de garantizar el control y la transparencia de la actividad de la Administración en sentido amplio. Por ello, lo correspondiente era brindar la información al interesado, independientemente de la cantidad de estudiantes que hayan participado en dicha evaluación. Desde la óptica del Derecho Constitucional, resulta ilegítimo, y contrario a los derechos fundamentales del promovente, que se le deniegue el acceso a la información de carácter público solicitada, ni tiene la funcionaria accionada la facultad de denegar la entrega de esa documentación al recurrente, en los términos que lo ha realizado en el caso concreto, toda vez que no estamos ante las excepciones al goce del derecho consagrado en el numeral 30 de la Constitución Política (acceso a información calificada como secreto de Estado y a la información contemplada dentro de los procedimientos que se encuentran en fase de investigación o que se encuentran en desarrollo). Desde esa perspectiva, la denegatoria de acceso a la información puntual solicitada por el accionante, resulta ilegítima y, constituye una clara lesión al libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, esto, como una forma de garantizar el control y la transparencia de la actividad de la Administración en sentido amplio, siendo lo procedente ordenar la estimatoria del presente amparo, como en efecto se dispone^{*41}.*

⁴¹ En igual sentido, refiérase a las siguientes Resoluciones, todas de la Sala Constitucional: No. 2017-16756 de las 09:20H del 20 de octubre del 2017; No. 2017-17171 de las 09:20H del 27 de octubre del 2017; No. 2017-17173 de las 09:20H del 27 de octubre del 2017; No. 2017-19759 de las 14:30H del 7 de diciembre del 2017; No. 2017-19760 de las 14:30H del 7 de diciembre del 2017; No. 2017-20743 de las 09:15H del 22 de diciembre del 2017.

En similar sentido, refiérase a la Res. No. 2019-19104 de las 09:20H del 4 de octubre del 2019; de la Sala Constitucional.

En ese mismo contexto, mediante la Res. No. 2018-0597 de las 09:20H del 19 de enero del 2018, también se sostuvo lo siguiente:

Tome nota la autoridad universitaria recurrida, que, como la información solicitada tiene carácter público y, por lo tanto, es de acceso irrestricto para los estudiantes y la población en general, cualquier solicitud futura de este tipo debe atenderla de manera célere, esto es entregándola de forma inmediata o en un plazo razonable, según sea la magnitud de datos que se pidan.

En ambas sentencias se reitera el principio de publicidad de las evaluaciones del desempeño docente. No obstante, en estas resoluciones se justifica la razón por la cual tales resultados son cubiertos por el interés público: mientras exista un financiamiento con fondos públicos, se habilitará el control ciudadano que obliga la atención célere de cualquier solicitud de información.

Así, el principio de publicidad de las evaluaciones del desempeño docente no solo se encuentra recogido por el derecho de petición del artículo 30 de la Constitución Política, sino que también se anuda a los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas, enunciados por el artículo 11 de la Norma Suprema. Ello se confirma, por ejemplo, en la Res. No. 2019-15310 de las 09:20H del 16 de agosto del 2019:

Debe reiterarse que la Administración siempre está en la obligación de proporcionar toda la información relativa a lo investigado (...). En cuanto a la información requerida, considera esta Sala que la Administración estaba obligada a proporcionar toda la información relativa a los casos investigados cuyo procedimiento ya estuviera concluido. Lo anterior debido a que constituye información de interés público, por cuanto se refiere a una cuestión de evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración y sus servidores.

Según lo afirmado anteriormente, existe una amplia línea de jurisprudencia constitucional sobre la publicidad de las evaluaciones del desempeño docente, en su vertiente externa, pues tales resultados constituyen información pública pertinente para ejercer la fiscalización ciudadana, al tratarse de instituciones

educativas, desempeño de servidores públicos y bajo el ejercicio presupuestario de fondos públicos.

En concordancia con el desarrollo de la Figura No. 6 hasta aquí efectuado, ningún modelo de evaluación del desempeño docente es apto para ostentar efectos jurídicos, sin antes someterse a los principios señalados con anterioridad. Estos mismos representan un marco de garantía legal para las relaciones laborales. Su incumplimiento implicaría la pérdida de legitimidad en cualquier proceso evaluativo.

No obstante, tras este análisis de principios jurídicos en las evaluaciones del desempeño docente, todavía cabe el cuestionamiento sobre las características que deben tener tales instrumentos para considerarse pertinentes en la aplicación de medidas sobre las relaciones laborales del personal docente. Esa cuestión se solventa a través del principio de certeza, lo cual se analiza en la siguiente sección.

SECCIÓN B: APLICACIÓN DE DESPIDOS MEDIANTE LA INSTRUMENTALIZACIÓN JURÍDICA DE LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO DOCENTE.

Aunado a la conceptualización jurídica de las evaluaciones del desempeño, resulta necesario señalar las características que deben tener los sistemas evaluativos para considerarse pertinentes en la aplicación de medidas sobre las relaciones laborales del personal docente.

En ese sentido, acorde a los objetivos de la presente investigación, en lo siguiente se procederá a determinar la pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en la comprobación del cumplimiento de los principios de idoneidad,

eficacia y eficiencia; para constituirse en instrumentos jurídicos aptos sobre las relaciones de empleo público docente y la aplicación de despidos.

B.I. La pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en las relaciones de empleo público.

La pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente como instrumento jurídico apto de aplicación sobre las relaciones de empleo público depende de tres consideraciones normativas: cultura evaluativa, deber laboral y tipología de evaluación.

La cultura evaluativa nace a partir de la importancia que les asigna la sociedad a los sistemas de evaluación del desempeño en las instituciones públicas, así como su relación con las consecuencias tangibles en las carreras docentes de los servidores públicos (desarrollo, capacitación, promoción y sanciones disciplinarias)⁴². En Costa Rica, como se había visto anteriormente, este punto se cumplió tras incorporar el principio de rendición de cuentas al artículo 11 de la Constitución Política.

En esa línea, se requiere que la cultura evaluativa sea considerada como un deber laboral del personal docente. Es decir, no basta su enunciación en la norma general, sino que debe constituirse como una responsabilidad de trabajo bajo el cual sea posible constreñir el sometimiento del profesorado a las evaluaciones periódicas e integrales del desempeño.

Con ello, resulta necesario incorporar los sistemas del desempeño en el esquema y regulación de las carreras docentes. Esta equiparación del deber, aunado a otras disposiciones de orden deontológico del rendimiento en el proceso de enseñanza-aprendizaje, permite que sus resultados puedan ostentar

⁴² FERNÁNDEZ, 124.

consecuencias pragmáticas en aquellas carreras y, por ende, de las condiciones de trabajo en la relación de empleo público. De esa manera, se comparte lo siguiente:

Solamente estableciendo la evaluación del desempeño como un deber puede darse efectivo cumplimiento al principio de eficacia y materializarse el derecho a la buena administración (siempre y cuando se permita la participación ciudadana tanto en la fijación de objetivos como en la evaluación). Por último, si las legislaciones caracterizan como deberes lo que podríamos denominar un 'rendimiento adecuado al puesto' y la formación, cuya necesidad puede identificarse fundamentalmente a partir de los procedimientos de evaluación, parece lógico que entendamos que la evaluación del desempeño es un deber, una obligación para todos los empleados públicos y no solamente derecho a que la evaluación se realice en base a los principios examinados a lo largo del presente trabajo. (...). El resultado de la evaluación del desempeño se liga fundamentalmente a dos aspectos en las legislaciones (...). En primer término —y en el supuesto de que la evaluación llevada a cabo tenga un resultado positivo— al desarrollo de la carrera administrativa y a los incentivos económicos. En segundo término —y en el supuesto de que la evaluación llevada a cabo tenga un resultado negativo— a la formación y a la pérdida del puesto de trabajo obtenido por concurso⁴³.

Bajo la misma línea de la anterior cita, los resultados de las evaluaciones del desempeño permiten observar la realidad fáctica del rendimiento docente, eficacia del proceso educativo y buena marcha administrativa. Su establecimiento como deber jurídico, según las particularidades de la legislación, permite adoptar medidas positivas (desarrollo profesional e incentivos laborales) y negativas (sanciones disciplinarias y despidos). De esta manera, una vez más, se confirma que los sistemas de evaluación del desempeño docente están sujetos a diversos principios que rigen esta materia, así como la necesidad de un equilibrio jurídico concurrente entre propósitos evaluativos (formativo / sumativo).

Ahora bien, aunque tal equilibrio y principios jurídicos son importantes para determinar su instrumentalidad en las relaciones de empleo público docente, por sí

⁴³ RASTROLLO SUÁREZ, 291 y 296-297.

solos aún son insuficientes para determinar la pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente. Es necesario que estas últimas se ajusten a una tipología de evaluación conforme al principio de certeza.

El último punto sobre la pertinencia de los instrumentos evaluativos depende de la tipología de evaluación. Esta consideración es, quizá, la que conlleva mayor complejidad, pues responde un debate de orden metajurídico. En ese mismo sentido, se ha reiterado lo siguiente:

*La discusión incluye el objeto de evaluación, los actores que evalúan, los criterios para la evaluación, los instrumentos y procedimientos, y la relación entre los resultados y los incentivos. Ciertamente, evaluar la calidad del desempeño docente es un desafío de la mayor complejidad*⁴⁴.

Ese debate acerca de la tipología de evaluación alude a los diversos elementos que, en conjunto, forman y definen todo el sistema evaluativo: objetivos, criterios, actores, instrumentos, procedimientos e implicaciones. Debido a la multiplicidad variopinta de enfoques y modelos evaluativos, su estructuración no es ajena al complejo proceso técnico requerido. El fin que se pretenda para el sistema afecta en gran medida la tipología de evaluación.

Ahora bien, la situación descrita en el párrafo anterior ocasiona dos problemáticas de orden jurídico:

Por un lado, no todo modelo y enfoque evaluativo es digno de legitimación jurídica. Al contrario, como se ha visto anteriormente, el acondicionamiento de los sistemas de evaluación debe corresponder a los principios que rigen esta materia.

Por el otro, resulta irrazonable (y, en consecuencia, improcedente) afirmar que solo existe un único modelo de evaluación capaz de ostentar legitimidad

⁴⁴ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, 86

jurídica*⁴⁵. La estructura de los sistemas evaluativos responde a diversos fines y diferentes contextos. Debido a la característica multidimensionalidad del proceso educativo, es posible establecer un instrumento verificador por cada elemento del trabajo docente.

Así, pues, aquella perspectiva podría generar una estandarización excesiva y arbitraria que desaplica e inobserva algunos elementos especiales del proceso educativo.

⁴⁵ Este punto constituye uno de los problemas de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No. 9635 del 3 de diciembre de 2018), la cual introdujo una adición a la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No. 2166 del 9 de octubre de 1957) en materia de evaluación del desempeño; así como del proyecto de Ley Marco de Empleo Público (tramitado mediante el expediente legislativo No. 21336).

Ambos cuerpos normativos, concordantes entre sí, propugnan un régimen generalizado de evaluación del desempeño en todas las instituciones del sector público, el cual *“tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público”* (texto adicionado en el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública).

En ese sentido, respecto del proyecto de ley, se comparte el siguiente criterio: *“Es preocupante que el proyecto de ley en cuestión intente unificar, con parámetros que pueden menoscabar las condiciones que establecen los actuales sistemas de gestión de calidad de las administraciones que ostentan autonomía administrativa, política, de organización y de gobierno, sancionando o sujetando incentivos salariales de su personal a criterios vacíos y poco claros en el texto del proyecto”* (RECTORÍA, 12). En efecto, esta propuesta en tales normas responde a una homogenización del modelo evaluativo, irrazonable ante la diversidad de funciones administrativas del sector público costarricense e improcedente para someter a las instituciones autónomas (cuando se irrespete la consulta obligatoria que establecen los artículos 188 y 190 de la Constitución Política).

Asimismo, este proyecto de ley también cuenta con otra problemática, pues su literalidad expone un desequilibrio entre los propósitos evaluativos. El texto propuesto de la Ley Marco de Empleo Público se limita a los efectos sumativos, para el pago de incentivos (artículo 30) o la aplicación directa del despido ante dos calificaciones deficitarias consecutivas (artículos 23.c y 24). La propuesta es desproporcional, pues no se contempla el despido como la medida más gravosa y, por ende, la última en ser aplicada.

Ese proyecto de ley desconsidera los efectos formativos en las evaluaciones del desempeño, por lo que no se brindan las debidas herramientas de retroalimentación, capacitación o mejora correctiva, para superar las deficiencias identificadas por medio de los resultados obtenidos. De esta manera, el despido constituye la única medida contemplada para tratar los resultados deficitarios de los servidores públicos.

Sin embargo, la aplicación directa del despido es dispuesta, aun sin enunciar las garantías que los instrumentos de evaluación deben cumplir para ostentar tales efectos sumativos. Así, el modelo evaluativo homologado para el sector público puede carecer de confiabilidad y legitimación jurídica que, bajo la literalidad del proyecto de ley, siempre podría inducir al término de las relaciones laborales.

De esta manera, en vez de regular y proteger al servidor público, la actual redacción de dicho proyecto de ley podría considerarse perjudicial en contra de las relaciones de empleo público.

Las problemáticas descritas pueden resumirse en el siguiente dilema: se requiere de un mecanismo que permita filtrar los modelos de evaluación del desempeño docente, según el cumplimiento de los principios que rigen esta materia, sin obviar la diversidad de contextos en la estructura de los sistemas evaluativos. La valoración resultante podrá determinar su legitimidad y pertinencia jurídica como instrumento apto de aplicación en las relaciones de empleo público.

Ese mecanismo será una suerte de “lector óptico” que examine y certifique la conformación a Derecho de los objetivos, criterios, instrumentos y procedimientos utilizados en un sistema oficial de evaluación del desempeño docente. Para solucionar este requerimiento, se propone utilizar el principio de certeza del Derecho Probatorio como mecanismo examinador; el cual se define de la siguiente manera:

1. Gral. Convicción clara, segura y firme de la verdad o falsedad de algo. 2. Proc. Convencimiento adquirido en virtud de la apreciación de las pruebas, indicios y evidencias⁴⁶.

En ese sentido, una tipología de evaluación pertinente como instrumento apto para aplicarse sobre las relaciones de empleo público será aquella que brinde elementos de certeza sobre el desempeño evaluado. Es decir, la pertinencia proviene de la fiabilidad de los datos recolectados, los cuales permiten un convencimiento claro, firme y confiable acerca de la veracidad de que los resultados de las evaluaciones constituyen la realidad fáctica sobre el rendimiento del personal docente, tras el análisis, apreciación y verificación de los instrumentos evaluativos.

Bajo la óptica del principio del procedimiento administrativo, el sistema de evaluación tiene el objetivo de averiguar la verdad real de los hechos; es decir, de la realidad fáctica sobre el desempeño docente. De esa manera, los instrumentos evaluativos deben adoptar una estructura tendiente a despejar dudas y verificar

⁴⁶ MUÑOZ MACHADO, 428.

las probabilidades de que la información recolectada constituye, de hecho, proposiciones verídicas. Así, se podrá llegar a la certeza sobre los resultados obtenidos, los cuales ofrezcan una observancia acreditada y certificada del rendimiento docente⁴⁷. Es decir, tal resultado se presenta como una mirada de suma confianza metavalorativa y ontológica.

El cuestionamiento que surge a partir de lo anterior se relaciona con los mecanismos que permiten llegar a tal certeza. Al respecto, existe cierto consenso de que esta se puede alcanzar con la reunión de la mayor parte de elementos de convicción; entiéndase, información objetiva que señale un determinado desempeño, con multiplicidad de herramientas que precisen, consensuen y confirmen los resultados de las evaluaciones⁴⁸.

De ahí, se ha sostenido que la pertinencia de la tipología de evaluación proviene de una propuesta tricotómica de análisis, cuyo objetivo es brindar múltiples elementos de convicción que permitan integrar con objetividad los datos obtenidos. La certeza proviene, entonces, de que esos datos confirmen concurrentemente los resultados de la evaluación.

Esa propuesta tricotómica puede observarse en la Figura No. 7, en la cual es posible visualizar la integración objetiva y concurrente de elementos necesarios para acercarse a la certeza y pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente.

⁴⁷ Ulises CANOSA SUÁREZ, “La motivación de la prueba” en *Nuevas tendencias del derecho probatorio*, 2ª ed. (Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes, 2015), 91-92.
Marcelo Sebastián MIDÓN, *Derecho Probatorio, parte general* (Mendoza, Argentina: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007), 29-31.

⁴⁸ Josefa Dolores RUIZ RESA, *Innovación docente y nuevas tecnologías: El derecho en la economía del aprendizaje* (Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2017), 100-102.

Figura No. 7: Propuesta tricotómica de las evaluaciones del desempeño docente.



Fuente: elaboración propia.

La propuesta tricotómica observada en la anterior figura divide los elementos de convicción en objeto, sujetos y medios evaluativos, según se explica de seguido⁴⁹:

- Objeto de la evaluación: Responde a los criterios de evaluación; es decir, a aquellas condiciones que serán sometidas al objeto de análisis y verificación. Por lo general, el objeto se divide en tres categorías:
 - Ser: personalidad, capacidad pedagógica, idoneidad profesional, relaciones interpersonales.
 - Saber: conocimientos, competencias, habilidades y experiencia.

⁴⁹ Óscar ESPINOZA & Luis Eduardo GONZÁLEZ, "Introducción" en *Evaluación del desempeño docente y calidad de la docencia universitaria* (Santiago, Chile: CINDA, 2008), 18.

Peter KNIGHT, *El profesorado de Educación Superior*, 3ª ed. (Madrid, España: Narcea Ediciones, 2008), 223.

Héctor RIZO MORENO, "Evaluación del desempeño docente: tensiones y tendencias", *Revista PRELAC*, No. 1 (julio, 2005): 162-163.

FERNÁNDEZ, 123-124; MURILLO TORRECILLA, 97 y 103-108; RASTROLLO SUÁREZ, 269-274; TEJEDOR & GARCÍA-VARCÁCEL, 439 y 450-451.

- Hacer: eficacia, eficiencia, desempeño en el proceso de enseñanza-aprendizaje, resultados de trabajo, cumplimiento de objetivos, planificación y rendimiento laboral.
- Informantes de la evaluación: Alude a los diferentes actores que aplican los instrumentos de evaluación. La importancia del criterio de cada informante en particular depende de su rol y dinámica en el servicio y proceso educativo:
 - Agentes internos: cuerpo estudiantil, pares docentes, grupos de trabajo, directores, coordinadores y autoevaluación.
 - Agentes externos: pares académicos, analistas profesionales, miembros de la comunidad y padres de familia.
- Medios de la evaluación: Refiere a los instrumentos de evaluación, cuya estructura técnica debe permitir recolectar información relevante sobre el desempeño del personal docente. Los datos varían según el método de análisis:
 - Instrumentos de observación: mecanismos de observación en el aula, portafolio del profesor, informes de dirección y coordinaciones, informes de pares docentes y académicos, informes de analistas profesionales y pruebas estandarizadas de conocimientos.
 - Instrumentos de percepción: entrevistas o cuestionarios al docente, informes del grupo de trabajo, encuestas al cuerpo estudiantil, encuestas de padres de familia, pruebas de rendimiento estudiantil y autoevaluación.

Esta propuesta defiende una relación de proporcionalidad directa entre la multiplicidad de elementos de convicción y la certeza: a mayor información que confirme concurrentemente los datos obtenidos, mayor será la certeza sobre la veracidad de los resultados tocantes al desempeño docente.

A partir de lo descrito con anterioridad, es posible afirmar que la propuesta tricotómica permite alcanzar elementos de convicción en las evaluaciones del

desempeño docente; a la vez que, el principio de certeza filtra los modelos evaluativos, sin obviar la diversidad de contextos en su construcción ni la multidimensionalidad del proceso educativo.

En este punto, se ha determinado que la legitimidad y pertinencia de las evaluaciones docentes para su aplicación en el marco de las relaciones de empleo público, proviene del cumplimiento asertivo de las tres condiciones normativas que se han descrito con anterioridad; a saber:

- ✓ Los modelos de evaluación del desempeño docente deben contar con un propósito equilibrado entre el enfoque formativo y el sumativo, el cual permita la aplicación concurrente de ambos tipos de efectos de manera gradual y escalonada.
- ✓ Los procesos de construcción y aplicación de las evaluaciones del desempeño docente deben ajustarse a los principios jurídicos (rectores e instrumentales) que rigen esta materia, pues ellos constituyen un marco de garantía para orientar los procesos técnicos al respecto de la legalidad en las relaciones laborales del personal docente.
- ✓ Los instrumentos de evaluación deben orientarse a comprobar la realidad fáctica sobre el desempeño docente (“verdad real de los hechos”), cuyos resultados evidencien los elementos integradores de convicción y certeza presentes en los datos objetivos.

En concordancia, se puede afirmar que estas tres condiciones normativas constituyen criterios de examinación respecto de las evaluaciones del desempeño docente, cuyo resultado determinará su legitimidad y pertinencia para considerarse instrumentos jurídicos aptos en la aplicación sobre las relaciones de empleo público docente.

No obstante, las evaluaciones del desempeño docente necesariamente deben superar las tres condiciones examinadoras. La ausencia de cualquiera de dichos elementos, aunque sea uno, eliminaría toda posibilidad de pertinencia y legitimación jurídica.

Los modelos evaluativos que superen asertivamente este análisis, no solo podrán considerarse instrumentos jurídicos aptos (legítimos y pertinentes) en la comprobabilidad del desempeño docente, sino que también habilitarán y sustentarán la imputación de las consecuencias y efectos previstos por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, si tales modelos educativos no superan satisfactoriamente aquel análisis, resultaría improcedente cualquier respaldo jurídico a las evaluaciones del desempeño docente que carezcan de tales condiciones, lo cual supone la aplicación del régimen de nulidades.

En resumen, las evaluaciones del desempeño docente son instrumentos jurídicos aptos de aplicación sobre las relaciones de empleo público docente, siempre y cuando se sometan a las tres condiciones normativas descritas con anterioridad (equilibrio de propósitos, aplicación de principios normativos y certeza en la demostración de resultados).

Ahora bien, procede cuestionarse si la instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente (con las salvedades hechas para considerar la legitimación, pertinencia y aptitud) puede extenderse a la comprobación o determinación en el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia; descritos en los capítulos anteriores.

En realidad, la respuesta a tal cuestionamiento no simboliza ninguna dificultad. Basta referirse a la tipología tricotómica de evaluación, propuesta anteriormente, a través de dos pasos:

El primer paso versaría en la identificación de las obligaciones materiales que derivan de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia; lo cual comprende una lista minuciosa de las cualidades y acciones esperadas en el desempeño docente. Este detalle constituirá el marco de referencia para enumerar los criterios de análisis que componen los instrumentos de evaluación.

Por ejemplo, se pueden establecer criterios de análisis sobre la idoneidad permanente, para identificar si el personal docente aún cuenta con los parámetros básicos que habilitaron su designación en los cargos públicos (atiéndase al mantenimiento de las condiciones, características, cualidades y aptitudes académicas, profesionales, físicas, psicológicas y morales necesarias para el ejercicio de la docencia). Este es un examen característico para las categorías sobre el *ser* y el *saber*.

Por otro lado, también es posible establecer criterios de análisis para la determinación de la eficacia y eficiencia sobre los resultados que deriven del cumplimiento de deberes laborales, objetivos, fines y metas impuestas por mandato del ordenamiento jurídico. Este es un examen característico para la categoría sobre el *hacer*.

Durante el segundo paso, entonces, esos criterios de análisis deberán ser incorporados en el objeto de los sistemas evaluativos oficiales de las instituciones públicas educativas, cuya implementación permitiría valorar ontológicamente la realidad fáctica (“verdad real de los hechos”) sobre el desempeño docente, con especial énfasis en la comprobación certera sobre el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.

De esta manera, si en dicha comprobación sobre el grado de cumplimiento de los principios mencionados se identifican resultados positivos, estos habilitarían el acceso a los incentivos laborales previstos en las carreras docentes⁵⁰.

Sin embargo, contrario al escenario anterior, los resultados negativos de las evaluaciones implicarían un incumplimiento a las condiciones mínimas de trabajo. Es decir, la comprobación deficitaria del desempeño constituye la inobservancia de los deberes laborales y, como tal, puede habilitar la aplicación de medidas sancionatorias, hasta el término conclusivo del empleo.

En esa misma línea, el incumplimiento a las condiciones mínimas de trabajo por desempeño deficitario produce consecuencias jurídicas, hasta el despido. Lo anterior se sustenta en la aplicación del régimen de responsabilidades jurídicas; el cual deriva de dos distintas fuentes normativas:

Por un lado, el régimen de responsabilidades jurídicas se justifica en la conexión de imputabilidad del principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas (artículo 11 de la Constitución Política).

Desde la óptica de supremacía constitucional, los resultados deficitarios en la actividad prestacional de los servicios públicos constituyen, *per se*, una inconstitucionalidad por omisión relativa, los cuales habilitan la aplicación de los efectos jurídicos del régimen de responsabilidades contra las relaciones de empleo público de aquellos servidores involucrados⁵¹.

Es decir, conforme al principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas, al servidor público que se le identifique un rendimiento deficitario, simplemente se

⁵⁰ Eduardo ORTIZ ORTIZ, *Tesis de Derecho Administrativo II* (San José, Costa Rica: Editorial Stradtman, 2000), 125-126.

⁵¹ HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 44; JINESTA LOBO, 104-106.

le imputan los efectos de responsabilidad jurídica prevista en la Constitución Política y demás normas del ordenamiento patrio.

Por el otro lado, el régimen de responsabilidades jurídicas también se justifica en el incumplimiento de obligaciones de resultado. En este punto debe recordarse las aseveraciones de los anteriores capítulos, donde se demostró que principios de idoneidad, eficacia y eficiencia pueden clasificarse dentro de aquella categoría de obligaciones jurídicas.

El servidor público se encuentra sometido a un vínculo jurídico laboral que le constriñe a alcanzar resultados específicos, tanto en el mantenimiento de la idoneidad como en su desempeño eficaz y eficiente. Su carencia constituye un incumplimiento, el cual implica soportar las consecuencias de la responsabilidad objetiva; sin importar la diligencia adoptada en el marco de las actividades prestacionales⁵².

Ahora bien, conforme al principio de proporcionalidad, aquellos regímenes de responsabilidad jurídica se estructuran en un sistema escalonado y gradual de efectos jurídicos, del menos al más gravoso. Bajo ese esquema, se dispondrá de un abanico de posibles consecuencias, hasta llegar al término conclusivo del empleo, si fuera el caso⁵³. Para efectos del presente capítulo, se discutirá directamente sobre la posibilidad del despido, presumiendo otras medidas de menor tesitura⁵⁴.

⁵² Carlos CALVO COSTA, *Derecho de las obligaciones: Teoría general de la obligación* (Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi, 2009), 410.

Adela SERRA RODRÍGUEZ, "El incumplimiento de la obligación y la responsabilidad contractual" en *Derecho Civil II: Obligaciones Obligaciones y Contratos*, 3ª ed. (Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015), 106.

⁵³ Carlos CARRO ZÚÑIGA & Adriana CARRO HERNÁNDEZ, *Derecho Laboral Costarricense*, 2ª ed. (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2007), 58.

⁵⁴ El razonamiento lógico subyacente al principio de proporcionalidad permite establecer relaciones causales entre faltas en el rendimiento laboral y sanciones disciplinarias:

- A menor rendimiento laboral, mayor será la gravedad de la falta (relación inversamente proporcional).

En esa línea, el régimen de responsabilidad jurídica que termina en el despido no atenta contra el principio de estabilidad en el empleo. Esta afirmación se fundamenta en una de las causales que deshabilita la tutela de ese derecho laboral. Como se ha reiterado anteriormente, las condiciones de idoneidad, eficacia y eficiencia deben mantenerse indispensablemente durante toda la relación de empleo público y su incumplimiento provoca el quebrantamiento de las condiciones mínimas que fundamentaron la designación original, siendo deshabilitada aquella garantía⁵⁵. Al respecto, se ha sostenido lo siguiente:

El acceso al régimen de empleo público son dos (sic): la idoneidad comprobada y la eficiencia. Tales requisitos, conviene señalarlo, se deben mantener a lo largo de toda la relación del servidor con el Estado, por lo que éste debe contar con los medios necesarios para comprobar su cumplimiento y, además, para sancionar disciplinariamente al servidor. (...). La norma en examen garantiza la estabilidad a los servidores públicos (...), luego de haber sido nombrados con base en su idoneidad comprobada⁵⁶.

Por ende, en afinidad con la anterior cita, si se demuestra que algún docente no ha mantenido las condiciones de idoneidad, eficacia y eficiencia durante la totalidad de su relación de empleo público, es posible habilitar mecanismos sancionatorios que, incluso, le ponen término final.

-
- A mayor gravedad de la falta, mayor será la gravedad de la sanción (relación directamente proporcional).
 - *Ergo*, la decadencia en el rendimiento laboral habilita la aplicación de medidas sancionatorias más gravosas (relación causal).

⁵⁵ Rubén HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2002), 406; HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 485-486.

César HINES CÉSPEDES, "El régimen del personal de la Administración Pública" en *Apuntes de Derecho Administrativo* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2008), 381.

Mauro MURILLO ARIAS, "Principios constitucionales aplicables al empleo en el sector público" en *Temas Claves de la Constitución Política* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 1999), 354-358.

⁵⁶ HERNÁNDEZ VALLE, *Constitución Política...*, 486.

En esta misma línea, la Sala Constitucional también ha confirmado aquella aseveración. Por ejemplo, mediante la Res. No. 13799-2011 de las 14:59H del 12 de octubre del 2011, se dispuso lo siguiente:

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 injustificada⁵⁷.

Así, pues, la falta de idoneidad, la ineficacia y la deficiencia constituyen causas legales que extinguen la tutela del derecho a la estabilidad laboral; habilitándose la posibilidad de aplicación del efecto más gravoso en el régimen de responsabilidad jurídica laboral.

Acorde a lo defendido anteriormente, las evaluaciones del desempeño pueden representar un instrumento apto para la valoración del grado mediante el cual el cuerpo docente ajusta su rendimiento a los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia; cuyos resultados sirvan de fundamento en la aplicación de las consecuencias previstas en el régimen de responsabilidad jurídica laboral, con especial énfasis en el despido (como medida más gravosa).

No obstante, ese nexo de causalidad entre los resultados de las evaluaciones del desempeño docente y la aplicación de efectos jurídicos sobre las condiciones de trabajo del empleo público, requiere del respeto a los elementos normativos que

⁵⁷ En concordancia con las Res. No. 1993-0140 de las 16:05H del 12 de enero de 1993 y No. 1995-0019 de las 15:54H del 3 de enero de 1995, de la Sala Constitucional.

aseguran la legalidad del proceso evaluativo (descrito a lo largo del presente capítulo); lo cual puede resumirse en la siguiente línea de acción:

- 1) Las instituciones públicas educativas establecen sus sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente, en concordancia con las tres condiciones jurídicas que respaldan su legitimidad, pertinencia y aptitud (equilibrio de propósitos, aplicación de principios normativos y certeza en la demostración de resultados).
- 2) Dentro de esos sistemas oficiales, los instrumentos de evaluación son contruidos de manera tal que su objeto incorpore, en calidad de criterios de análisis, una lista minuciosa de las obligaciones materiales relacionadas con los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.
- 3) Los resultados de dichos instrumentos determinarán el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia en el marco de la realidad fáctica (“verdad real de los hechos”) sobre el desempeño docente. Los datos obtenidos habilitarán la aplicación de las consecuencias y efectos previstos por el ordenamiento jurídico.
- 4) Particularmente, el resultado deficitario de las evaluaciones del desempeño docente implica un incumplimiento laboral (por violación a los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia), lo cual posibilita la aplicación del régimen jurídico de responsabilidades que termina hasta el despido.

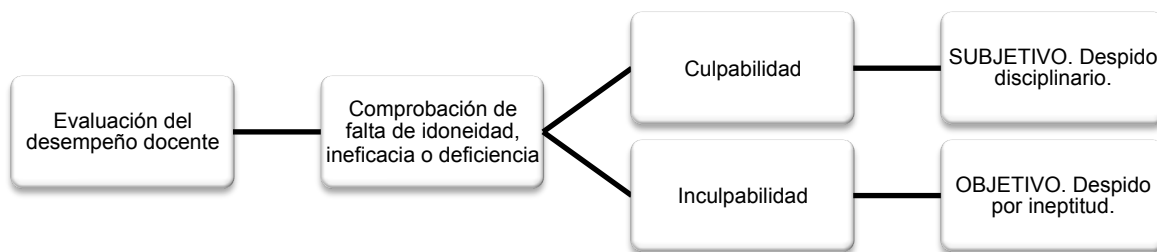
Bajo esta línea de acción, el último paso determinaría si hubiera motivos para justificar las causas legales que extingan el derecho a la estabilidad laboral; lo cual confirma, una vez más, la pertinencia de aplicación de las evaluaciones del desempeño docente sobre las relaciones de empleo público, incluso poniéndoles fin. Así, por ejemplo, se ha sostenido lo siguiente:

Contemplando como medida de corrección la evaluación del desempeño, lo cual se configura como una limitación al principio de estabilidad en el empleo público (...). Si bien es cierto que el mérito es el elemento medular para la elección del aspirante, debe ser considerado del mismo modo en las evaluaciones del desempeño, en

*atención al principio de eficiencia de la AP, para lo cual se crea el sistema de calificaciones periódicas de los servicios, el cual consiste en evaluaciones de la labor que realiza el servidor público con la finalidad de determinar su grado de eficiencia*⁵⁸.

Después de considerar los instrumentos de evaluación del desempeño docente como medidas correccionales y herramientas de verificación del rendimiento, en caso de resultados negativos y deficitarios, se requiere comprobar las circunstancias bajo las cuales se produce el incumplimiento laboral, pues la categoría de la falta determinará si se aplica una u otra sanción jurídica. Al respecto, obsérvese la Figura No. 8 (la cual será analizada, con mayor profundidad, en los dos siguientes segmentos):

Figura No. 8: Aplicación de despidos mediante las evaluaciones del desempeño docente.



Fuente: elaboración propia.

Conforme a la anterior figura, mientras los instrumentos de evaluación del desempeño docente se encuentran identificando el cumplimiento de los principios constitucionales mencionados, es necesario que, de forma paralela, también se ejecute un examen de culpabilidad; es decir, una comprobación de las circunstancias bajo las cuales se produjo el incumplimiento laboral.

El examen de culpabilidad determinará si el incumplimiento se debe al dolo o culpa del servidor público; en cuyo caso, la falta se clasifica como subjetiva y procede la aplicación de un despido disciplinario.

⁵⁸ Dylana Karina SALAS MARÍN & Yuliana CHAVARRÍA ROSALES, "Análisis crítico del empleo público a partir de la Reforma Procesal Laboral, Ley n.º 9343 en el Estado de derecho costarricense" (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, 2018), 47-48.

De lo contrario, si el examen de culpabilidad determina que el incumplimiento es ajeno a la voluntariedad, dolo o culpa del servidor público, la falta se clasifica como objetiva y procedería la aplicación del despido por ineptitud (en este punto, es necesario mencionar que tal figura no se encuentra actualmente regulada por el ordenamiento jurídico costarricense; para efectos del presente capítulo, su análisis partirá desde la deontica del Derecho Comparado).

A continuación se determinará la procedencia de ambos despidos, según el examen de culpabilidad en las causas de incumplimiento laboral. La sección B.II. se enfoca en las causas culpables, para la aplicación del despido disciplinario; mientras que la sección B.III. analiza las causas involuntarias (inculpables), para la aplicación del despido por ineptitud.

B.II. El incumplimiento culpable para la aplicación del despido disciplinario.

Desde la perspectiva constitucional, los servicios públicos están sujetos a una serie de principios que le obligan a una adecuada ejecución de sus prestaciones. Para darle efectividad a tal supuesto, esos mismos se han incorporado a los deberes básicos en las relaciones de empleo público, por lo que resulta necesario contrarrestar los efectos de aquellas acciones, omisiones o conductas que puedan perjudicar o debilitar la diligencia en la actividad de interés general.

Bajo esa necesidad, el ordenamiento jurídico prevé un régimen disciplinario contra los servidores públicos, el cual se explica de la siguiente manera:

Los gobernantes y los agentes públicos superiores, encargados de organizar los servicios públicos y de hacerlos funcionar, tienen bajo su dirección o a sus órdenes gran número de agentes. (...). El agente es inhábil o deshonesto. Para impedir sus torpezas o sus faltas, los gobernantes y los agentes superiores los dirigirán y vigilarán (medidas preventivas), o los castigarán, a fin de que sirva de lección a los

agentes culpables y de ejemplo a los demás agentes (medidas preventivas). Trátase de dos instituciones: el poder de vigilancia y el poder disciplinario. (...). Estos poderes de vigilancia, de disciplina, de jerarquía y de control son indudablemente facultades generales e impersonales, legales y reglamentarias. (...). El poder disciplinario consiste esencialmente en la facultad que tienen los agentes públicos superiores para castigar a los agentes públicos subordinados, cuando éstos han cometido una falta de servicio. Se trata de una medida represiva y no preventiva. El poder disciplinario tiene por objeto mejorar el funcionamiento del servicio público. (...). Teniendo el poder disciplinario por objeto esencial mejorar el funcionamiento del servicio, todos los agentes públicos sin excepción se someten a él, pero sólo mientras prestan servicios⁵⁹.

De esta manera, en aras de asegurar la calidad en el funcionamiento de los servicios públicos y el debido desempeño de la función pública, el poder disciplinario se presenta como un régimen jurídico bajo el cual es posible investigar y comprobar el incumplimiento de los principios y normas que regulan los deberes de tales servidores, así como aplicar las respectivas correcciones de las conductas u omisiones por medio de la aplicación de sanciones administrativas y laborales⁶⁰.

Ahora bien, el poder disciplinario solo opera ante los incumplimientos o infracciones de los servidores públicos. Como se ha observado a lo largo del presente capítulo, las evaluaciones del desempeño (según su grado de certeza y conforme a los principios jurídicos que rigen esta materia) permiten señalar los rendimientos contrarios a los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia, en cuyo caso existiría un grave incumplimiento laboral.

La demostración de tales incumplimientos genera responsabilidad jurídica (administrativa y laboral) en contra de la persona trabajadora. Bajo esa óptica, la gravedad de la falta determinará la severidad de la sanción aplicable. Acorde al

⁵⁹ Gaston JÈZE, *Servicios públicos y contratos administrativos* (Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007), 453 y 460-461.

⁶⁰ Jimmy BOLAÑOS GONZÁLEZ, *Derecho disciplinario policial* (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2006), 22, 75 y 79.

artículo 211.1 de la Ley General de la Administración Pública, los incumplimientos más graves ostentarán mayor renuencia del ordenamiento jurídico⁶¹.

En ejercicio del poder disciplinario, la sanción laboral más gravosa siempre será el despido; el cual rescinde unilateralmente la relación de empleo por parte del empleador, según la causa que lo motive. En el empleo público costarricense, el despido es causado; entiéndase, se justifica en algunas de las causas que prevé el ordenamiento patrio⁶².

El despido es disciplinario cuando el incumplimiento se fundamenta en la culpabilidad del servidor público; es decir, mediante dolo o culpa⁶³. Por eso se afirma que *“el despido disciplinario implica un incumplimiento grave y culpable y ello se da en la disminución voluntaria del rendimiento”*⁶⁴.

Cuando el análisis de los instrumentos de evaluación del desempeño docente demuestran que en el incumplimiento culpable de laborales media gravedad (por afectar el servicio público educativo o el desarrollo del estudiantado), el poder disciplinario habilita la aplicación de la medida más gravosa: el despido⁶⁵. Al respecto, se ha sostenido lo siguiente:

Se trata de una resolución del contrato de trabajo por decisión unilateral del empresario basada en un incumplimiento grave y culpable del

⁶¹ Alfredo MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, 28ª ed. (Madrid, España: Editorial Tecnos, 2007), 479-480.

⁶² Eugenio VARGAS CHAVARRÍA, *El despido (con jurisprudencia)* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2002), 9 y 11.

⁶³ La culpabilidad es entendida como el elemento subjetivo de una sanción administrativa; la cual consiste en un juicio de reproche por la conducta del servidor público que se inconforma a Derecho; ya sea por dolo (acción u omisión realizada con la conciencia y voluntad de producir un resultado antijurídico que implica el incumplimiento de alguna obligación) o por culpa (falta de diligencia exigible, imprudencia, negligencia e impericia). MUÑOZ MACHADO, 691-692 y 853.

⁶⁴ Juan Antonio Sagardoy Bengoechea. Citado en: Víctor Manuel ARDÓN ACOSTA, *Despido por causas objetivas y disciplinarias* (San José, Costa Rica: Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, 1999), 469.

⁶⁵ Enrique ROJAS FRANCO, *Derecho Administrativo de Costa Rica* (Distrito Federal, México: Editorial Porrúa, 2006), 339.

trabajador (...). Desde el punto de vista técnico-jurídico el llamado 'despido disciplinario' no constituye un supuesto de desistimiento contractual sino de resolución del contrato por incumplimiento cualificado del trabajador. (...). La disminución continuada (gravedad) y voluntaria (culpabilidad) del rendimiento. El rendimiento es un deber básico del trabajador, que se obliga a una puesta a disposición para trabajar en vista de un rendimiento mínimo, según criterios de normalidad o de pacto contractual. (...). La comparación entre un rendimiento anterior, normal, y el actual, menor, debe realizarse dentro de condiciones homogéneas en la realización del trabajo que se trate. La voluntariedad se entiende como imputabilidad⁶⁶.

En esa línea, uno de los incumplimientos graves de los deberes laborales constituye la disminución culpable del rendimiento. Este, al ser una de las responsabilidades pilares del trabajo, no puede menguar del mínimo aceptable, según los criterios técnico-profesionales. Así, cuando el resultado de la evaluación del desempeño permite visualizar una línea deficitaria del rendimiento, por causa dolosa o culposa del trabajador, entra a regir la posibilidad del despido disciplinario.

La disminución del rendimiento por causa dolosa implica la conciencia y la voluntad del trabajador que orienta sus acciones u omisiones para producir un incumplimiento en las obligaciones laborales. Entonces, el elemento característico del dolo reside en la capacidad volitiva: en este caso, la persona trabajadora asume y decide disminuir su propio rendimiento.

El incumpliendo doloso de las obligaciones laborales, como la disminución voluntaria del rendimiento, provoca por sí misma la gravedad de falta. En ese entendido, es posible aplicar la medida más gravosa: el despido disciplinario.

Por su parte, la disminución del rendimiento por motivo culposo no reside directamente en la capacidad volitiva del trabajador, sino en su falta de diligencia, imprudencia, negligencia e impericia durante el ejercicio de las obligaciones

⁶⁶ José VIDA SORIA, José Luis MONEREO PÉREZ & Cristóbal MOLINA NAVARRETE, *Manual de Derecho del Trabajo*, 7ª ed. (Granada, España: Editorial Comares, 2009), 632 y 635.

laborales. El elemento característico de la culpa implica la producción de un resultado antijurídico, aún cuando es ajeno a la voluntad de la persona trabajadora, pero reprochable directamente a su conducta.

En este caso, no es voluntad de la persona trabajadora disminuir su rendimiento. Sin embargo, tal resultado se produce por la falta de esmero laboral o por no ajustar sus acciones u omisiones al margen de conducta que el Derecho establece como mínimo aceptable. Dentro de esta categoría, por ejemplo, pueden señalarse los resultados antijurídicos provocados por el descuido, la falta de experiencia y el cansancio por sobrecarga laboral, entre otros.

La disminución culposa de las obligaciones laborales requiere de un juicio de proporcionalidad en el reproche, bajo el cual se determine el peso de la falta. Si se concluye que el incumplimiento es gravoso, procede la aplicación del despido disciplinario; pero, si aquel no fuera el caso, se aceptarían otras medidas sancionatorias de menor tesitura.

Para analizar la culpabilidad en la disminución del rendimiento laboral, sea por dolo o culpa, se puede acudir supletoriamente a los principios de la teoría probatoria (artículos 476 del Código de Trabajo⁶⁷ y 221 de la Ley General de la Administración Pública). Al respecto, es necesario considerar que, además de las evaluaciones del desempeño docente, se requieren de otros elementos de prueba para determinar el reproche de la falta.

Estos elementos de prueba deberían aplicarse de forma posterior a las evaluaciones del desempeño docente, únicamente sobre los casos en los que se identifiquen resultados deficitarios y disminuciones del rendimiento laboral.

⁶⁷ Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943, reformada mediante Ley No. 9343 del 25 de enero del 2016.

Ahora bien, a pesar del reproche en aquellos incumplimientos (dolosos o culposos), ello no habilita la desaplicación del debido proceso sancionatorio. Con fundamento en el derecho a la estabilidad del empleo público costarricense (artículo 192 de la Constitución Política), todas las modalidades para cesar el vínculo laboral se encuentran protegidas por dicha garantía, con especial énfasis en el despido disciplinario⁶⁸.

El debido proceso en materia disciplinaria representa una garantía que busca el imperio de las normas y de la justicia, en contra del abuso y arbitrariedad. Con ello, se pretende brindar cierta protección a la persona trabajadora ante la autoridad administrativa y aplicar sanciones proporcionales a las faltas cometidas. En este tipo de procedimiento resultan aplicables los principios de garantía penal: inocencia, defensa, abstención, intimación, publicidad, motivación del acto e impugnación del resultado⁶⁹.

Asimismo, bajo esa perspectiva de debido proceso y en aras de tutelar a la persona trabajadora, es necesario que el poder disciplinario se instituya como un sistema gradual y escalonado de sanciones, según la gravedad del incumplimiento. De esa manera, al ser la consecuencia más gravosa, el despido constituiría la *ultima ratio*⁷⁰.

En este punto, debe recordarse que la aplicación del despido disciplinario no solo implica el término del vínculo de empleo. Como sanción, también repercute en un efecto patrimonial contra el trabajador, pues se exonera de responsabilidad al

⁶⁸ Germán Eduardo CASCANTE CASTILLO, *Regímenes de empleo y proceso de despido en la Administración Pública* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 1997), 37-38.

Alfonso CHACÓN MATA, *El debido proceso en el empleo público* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2015), 224.

⁶⁹ BOLAÑOS GONZÁLEZ, 40-41 y 49.

⁷⁰ Jesús MARTÍNEZ GIRÓN, "El derecho a la protección del trabajador frente al despido injustificado en el ordenamiento comunitario, en las legislaciones y prácticas nacionales europeas y en la legislación de los Estados Unidos" en *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social* (La Coruña, España: Editorial Netbiblio, 2007), 199-200.

patrono, quien ya no se encuentra obligado a cancelar las prestaciones laborales indemnizatorias; entiéndase, importe de preaviso y auxilio de cesantía (artículos 82 del Código de Trabajo y 43 del Estatuto del Servicio Civil).

Estas consideraciones aplican para el despido disciplinario, por incumplimiento culpable de los deberes laborales; es decir, de carácter subjetivo. Cuando la falta es objetiva, sin mediar voluntariedad (inculpabilidad) de la persona trabajadora, aplicaría el despido por ineptitud; lo cual se analiza en el siguiente segmento.

B.III. Las causales involuntarias en la aplicación del despido por ineptitud.

La idoneidad, así como la aptitud eficaz y eficiente en el cumplimiento de las responsabilidades laborales, constituyen requisitos básicos para desempeñarse en la función pública de enseñanza (recuérdese el contenido de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política); de lo contrario:

La investidura de la función pública debe cesar cuando se pruebe que el agente público ya no posee las condiciones de inteligencia, probidad, conocimientos técnicos, celo y abnegación por la cosa pública o cuando la función ha llegado a ser inútil⁷¹.

En el ejercicio de la función pública pueden existir casos donde, sin mediar culpabilidad de la persona trabajadora, disminuyen o desaparecen las condiciones necesarias para desempeñarse en tales cargos. Es decir, la persona trabajadora podría perder su idoneidad o aptitud, aún sin dolo o culpa. A pesar de lo anterior, tal y como se observó en la anterior cita, también resulta imperante cesar la relación de empleo público.

⁷¹ Gaston JÈZE, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores* (Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007), 265.

De esta manera, es necesario acudir a algún medio jurídico que permita cesar la relación laboral, por causas ajenas a la culpabilidad del trabajador. Como fue visto en el segmento anterior, el despido disciplinario no es aplicable en estos casos, pues se exige ese juicio de culpabilidad; es decir, la calificación de la falta por acciones u omisiones reprochables directamente a la persona trabajadora.

Para solucionar este tipo de casos, el ordenamiento jurídico prevé los despidos objetivos, los cuales justifican cesar la relación laboral por causas ajenas a la culpabilidad del trabajador.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico costarricense es escaso en materia de despidos objetivos, por contemplar únicamente dos causales: una para el empleo público y otra para sector privado.

La causal para el despido objetivo en el empleo público se contempla en el artículo 192 de la Constitución Política (en concordancia con el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil); cuyo contenido, además del principio de idoneidad comprobada, establece que: *“los servidores públicos (...) sólo podrán ser removidos por (...) reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”*.

De esta manera, el despido objetivo en el sector público se fundamenta en la reducción forzosa de servicios, por dos motivos:

- La falta de fondos públicos que implique la supresión de plazas sobre la cual están nombrados los servidores públicos, o
- La reorganización que pretenda una mayor eficacia del servicio público, lo cual conlleve variar las funciones y requisitos laborales.

Como se puede observar, estos motivos responden a criterios de necesidad (por el obstáculo material para brindar servicios sin financiamiento) y oportunidad (por

la mejoría organizacional), respecto de la institución pública; es decir, para un ente estatal podría resultar necesario u oportuno la aplicación de estos despidos objetivos. En cualquiera de ambos motivos, la reducción forzosa de servicios requiere de un estudio técnico justificativo⁷².

La Sala Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el despido objetivo por reducción forzosa de servicios. Así, por ejemplo, en la Res. No. 2009-3272 de las 11:04H del 27 de febrero del 2009, se sostuvo lo siguiente:

*Los servidores sólo pueden ser removidos por vía de excepción, ante una causal de despido justificado, o en el caso de reducción forzosa de servicios. Asimismo ha señalado que el sometimiento a un proceso legítimo de modernización, que garantice la óptima utilización de los fondos públicos y la más alta eficiencia en la prestación de los servicios encomendados a una institución, es, desde luego, un motivo legítimo para ejecutar cambios organizacionales que, en la mayoría de los casos, irremediablemente conllevan la supresión o el traslado forzoso de determinadas plazas. Pero justamente por ser una excepción a la garantía constitucional de estabilidad para el trabajador, su aplicación por parte de la Administración debe ser ejecutada con absoluta objetividad, transparencia y seriedad, y de ahí la exigencia de estudios técnicos calificados que puedan validar la toma de decisiones, con base en un modelo coherente y efectivo. Bajo este orden de ideas, esta Sala admite que si la nueva estructura no puede dar cabida a la reubicación de un funcionario, toda vez que las funciones sustantivas que venía desempeñando desaparecen, por suprimirse en atención a criterios de eficiencia y modernización, es legítimo su cese o traslado con apego a la disposición constitucional comentada^{*73}.*

A partir de la anterior postura, el despido objetivo por reducción forzosa de servicios puede aplicarse cuando, dentro del proceso técnico de modernización organizacional de un ente público, se identifique que una plaza puede suprimirse en vista de que sus funciones sustantivas ya no responden a criterios de óptima eficiencia.

⁷² HERNÁNDEZ VALLE, *El régimen jurídico...*, 486; MURILLO ARIAS, *Principios constitucionales...*, 353.

⁷³ En similar sentido, refiérase a las siguientes resoluciones de la Sala Constitucional: Res. No. 2019-18505 de las 11:45H del 24 de setiembre del 2019 y No. 2008-8620 de las 17:11H del 21 de mayo del 2008.

Por su parte, la causal para el despido objetivo en el sector privado se contempla en el artículo 74 del Código de Trabajo; cuyo contenido dispone lo siguiente:

Son causas de suspensión temporal de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el patrono ni para los trabajadores: a. La falta de materia prima para llevar adelante los trabajos, siempre que no sea imputable al patrono; b. La fuerza mayor o el caso fortuito, cuando traiga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la suspensión del trabajo, y c. La muerte o la incapacidad del patrono, cuando tenga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la suspensión del trabajo.

El artículo contempla causales objetivas para la suspensión temporal de los contratos de trabajo. Sin embargo, el artículo 76 del Código de Trabajo dispone que esas mismas causales puede utilizarse para el despido objetivo, siempre y cuando se cancelen las prestaciones laborales que correspondan. En esa misma línea, confirma el artículo 85 inciso c) del Código de Trabajo:

Son causas que terminan con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y sin que extingan los derechos de éste o de sus causahabientes para reclamar y obtener el pago de las prestaciones e indemnizaciones que pudieran corresponderles en virtud de lo ordenado por el Código o por disposiciones especiales: (...) c. La fuerza mayor o el caso fortuito; la insolvencia, concurso, quiebra o liquidación judicial o extrajudicial, la incapacidad o la muerte del patrono. Esta regla sólo rige cuando los hechos a que ella se refiere produzcan como consecuencia necesaria, inmediata y directa, el cierre del negocio o la cesación definitiva de los trabajos, y cuando se haya satisfecho la preferencia legal que tienen los acreedores alimentarios del occiso, insolvente o fallido (...).

Estas causales de despido objetivo en el sector privado responden a criterios de necesidad del empleador, por las imposibilidades materiales que obstaculizan la continuación del trabajo (sea por falta de materia prima, fuerza mayor, caso fortuito, insolvencia o muerte del patrono).

En este punto, es posible comprobar que las causales para el despido objetivo previstas por el ordenamiento jurídico costarricense solo responden a criterios del empleador; es decir, únicamente atribuibles a la esfera jurídica de una institución pública o algún patrono privado.

La situación descrita provoca un vacío jurídico en el ordenamiento costarricense, pues la normativa laboral ni siquiera contempla la posibilidad de que existan causales objetivas de despido, pero atribuibles a la esfera jurídica del trabajador.

Bajo esa circunstancia, las causales objetivas que no se justifiquen en los criterios del empleador carecen de respaldo normativo. De manera tal que un caso donde el incumplimiento laboral sea atribuible a la esfera jurídica del trabajador, sin haber mediado culpabilidad alguna, no encontraría solución en el ordenamiento costarricense.

Por ende, el empleador que se enfrente a un caso como el descrito no podría aplicar un despido disciplinario ante la inexistencia del juicio de culpabilidad, pero tampoco encontrará salida a través del despido objetivo (cuyas causales no contemplan los criterios relacionados al trabajador).

Ello, a su vez, representa una indefensión para la persona trabajadora, pues, al carecer de normativa en materia de despidos objetivos, se encuentra en la imposibilidad de prever y defender sus intereses patrimoniales ante el eventual término del vínculo de empleo, siendo que desconoce las vías legales para solicitar el pago de prestaciones laborales indemnizatorias.

Así, el ordenamiento costarricense deja al descubierto y sin solución posible cualquier circunstancia objetiva donde, sin mediar la culpabilidad del trabajador, se le atribuya a su esfera jurídica. Respecto a este tipo de casos, resultan de especial interés para esta investigación aquellos donde una persona carece de idoneidad o

disminuye su rendimiento, aún sin dolo o culpa; antecedentes que sufren de repuesta bajo la normativa laboral patria⁷⁴.

Sin embargo, el Derecho Comparado puede brindar elementos de solución a dicho vacío normativo. Por ejemplo, en España esta problemática ha sido solucionada a través del despido por ineptitud.

En ese sentido, la legislación española previó una figura que permite aplicar un despido por la pérdida inculpable de las condiciones mínimas para acceder a un puesto laboral. Este se entiende como un despido objetivo, debido a la carencia de los elementos de dolo o culpa en la esfera del trabajador.

⁷⁴ La situación provocada por la pandemia de COVID-19 ha confirmado estas aseveraciones sobre los despidos objetivos en el ordenamiento jurídico costarricense.

Con la declaración de emergencia sanitaria del Poder Ejecutivo (mediante el Decreto Ejecutivo No. 42227 del 16 de marzo del 2020), se recomendó la suspensión inmediata de las actividades presenciales, incluidas las educativas. Por ese motivo y en consideración de los principios de continuidad y adaptabilidad del servicio público educativo, instituciones como el Ministerio de Educación Pública (Res. No. MS-DM-2382-2020 y MEP-0537-2020) y la Universidad de Costa Rica (Res No. R-95-2020, No. VD-R-11426-2020 y No. VD-11417-2020) reestructuraron sus ciclos lectivos para brindarlos a través de las diversas formas de enseñanza a distancia.

Sin embargo, la celeridad con la cual se asumió la emergencia y la rápida adaptación de los servicios educativos han traído a flote aquellos casos donde el personal docente puede cometer faltas laborales por incumplimientos, atribuibles a su esfera jurídica, pero no necesariamente reprochables a ellos (tras la adecuada verificación de que dichas circunstancias no se motivan en el dolo o la culpa). Por ejemplo, en las medidas de virtualización pedagógica se podrían manifestar incumplimientos por incompetencia u obsolescencia tecnológica, a causa de la brecha digital del personal docente o la carencia del equipo electrónico necesario.

El personal docente era idóneo para el ejercicio de la docencia presencial, pero las circunstancias adaptativas de la emergencia, sin posibilidad de pronta capacitación, pudieron resultar en una ineptitud sobrevenida, siendo que el ordenamiento jurídico costarricense no brinda tratamiento para aquellos casos donde se estime totalmente necesario proceder al despido.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, así como las medidas a través de las cuales las instituciones públicas respondieron a la misma, han confirmado la absoluta necesidad de contar con una regulación normativa sobre despidos objetivos, para brindar solución a este tipo de casos (faltas laborales involuntarias, pero no reprochables). Esto es de especial interés para el sector público (donde aplica obligatoriamente el sistema de despido causado, por mandato del artículo 192 de la Constitución Política); pues el sector privado, ante el actual contexto, podría acudir al sistema de libre despido (artículo 85 inciso d) del Código de Trabajo).

Así, el artículo 52 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*⁷⁵ establece lo siguiente:

Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas. El contrato podrá extinguirse: a) Por ineptitud del trabajador conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa. La ineptitud existente con anterioridad al cumplimiento de un periodo de prueba no podrá alegarse con posterioridad a dicho cumplimiento. (...).

La norma en cuestión establece la posibilidad de aplicar un despido por causa objetiva (es decir, sin mediar un juicio de culpabilidad), pero atribuible a la esfera jurídica del trabajador a raíz de su ineptitud.

El concepto jurídico que atañe al despido por ineptitud puede observarse en la siguiente cita:

El concepto de despido disciplinario discurre indisolublemente ligado a la idea de culpa, pues supone la extinción del contrato de trabajo por voluntad unilateral de empresario con fundamento en la apreciación por éste de un incumplimiento grave y culpable del trabajador. Por el contrario, el denominado despido objetivo no descansa en la comisión del trabajador de una conducta culpable. (...). Se trata de causas extintivas que conectan más bien con el acaecimiento de determinadas circunstancias de carácter objetivo relacionadas bien con el propio trabajador y su capacidad para el desempeño del trabajo. (...). La ineptitud constituye una causa de extinción del contrato de trabajo, por desaparición o imposibilidad de su objeto que, con carácter general, puede ser invocada cuando las condiciones de ejecución de la prestación de trabajo resulten alteradas de tal forma que representa un sacrificio excesivo para el empresario la continuidad del vínculo laboral. (...). Desde luego, la ineptitud como causa extintiva del contrato de trabajo no presupone la existencia de un impedimento tal que determine una absoluta imposibilidad material de la prestación de trabajo, pero sí la presencia de defectos en su ejecución de tal magnitud cualitativa y/o

⁷⁵ El texto vigente de la Ley del Estatuto de los Trabajadores del Reino de España se aprobó mediante el Real Decreto Legislativo No. 2/2015 del 23 de octubre del 2015, publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 255 del 24 de octubre del 2015.

*cuantitativa que justifiquen la extinción unilateral del contrato a instancia del empleador*⁷⁶.

En concordancia con lo anterior, la ineptitud implica la ausencia de capacidades para ejecutar adecuadamente las tareas inherentes al cargo y cumplir, con ello, los deberes y responsabilidades jurídicas que le han sido impuestos. En este marco se incluyen, por ejemplo, la falta de idoneidad o la disminución involuntaria del rendimiento.

De esa manera, *per se*, la ineptitud constituye un incumplimiento laboral de la persona trabajadora. Ahora bien, esta falta se caracteriza por no serle jurídicamente reprochable, al no mediar su culpabilidad (dolo o culpa). Este punto es el que particulariza el despido por ineptitud.

Por tal motivo, el despido por ineptitud es la medida jurídica antitética al despido disciplinario, aunque puedan compartir el mismo trasfondo (la comprobación de la falta).

En este contexto, entonces, se requiere verificar las circunstancias bajo las cuales se comete el incumplimiento laboral. Si existen caracteres dolosos o culposos en la falta, se procede a la aplicación del despido disciplinario; de lo contrario, en ausencia de cualquier elemento de culpabilidad, se procedería al despido por ineptitud.

Por ejemplo, mientras el despido disciplinario sanciona la falta de idoneidad o la disminución del rendimiento por dolo o culpa del trabajador, el despido por ineptitud sancionaría la misma falta, pero en los casos donde no media culpabilidad.

⁷⁶ David MONTOYA MEDINA, “La extinción del contrato de trabajo por causas objetivas: la ineptitud del trabajador”, *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, No. 46 (enero-junio, 2015): 181-183.

Así, la causal por ineptitud es objetiva, ajena al juicio de culpabilidad del trabajador. Por ende, este tipo de despido solucionaría aquel vacío normativo presente en el ordenamiento costarricense.

Ahora bien, a pesar de la ausencia de elementos de culpabilidad en la falta del trabajador, la situación no está libre de provocar efectos dañosos para la parte empleadora. Al contrario, debido al incumplimiento de las labores inherentes al cargo, el mantener en el trabajo a una persona inepta representa un sacrificio excesivo; ante lo cual, el despido por ineptitud se presenta como una medida correctiva contra dicho problema.

Para la adecuada aplicación de tal medida correctiva, se requiere identificar al trabajador inepto. Al respecto, se ha sostenido lo siguiente:

El inepto quiere y no puede. (...). La ineptitud radica en la carencia de las condiciones adecuadas para desempeñar un trabajo, ya sea de modo total como parcial. La ineptitud es sinónimo de incapacidad, incompetencia, inhabilidad, torpeza, ignorancia, impotencia, inutilidad. (...). El inepto lo es a su pesar. La aptitud opera en un plano estático: se es o no se es apto. El rendimiento, por el contrario, es el dinamismo de la aptitud, a la cual presupone. La manifestación de la aptitud es el rendimiento: como causa a efecto. La aptitud pertenece a lo cualitativo. El rendimiento se refiere al quantum⁷⁷.

En la anterior cita se argumenta que la ineptitud incluye una serie de condiciones como las siguientes: incapacidad, incompetencia, inhabilidad, torpeza, ignorancia, impotencia. El prefijo etimológico de esas palabras señala la privación o negación de las cualidades deseadas.

Bajo ese argumento, una persona que reúna tales circunstancias o condiciones, podría señalarse como trabajador inepto, a su pesar. Ante la carencia de las cualidades deseadas para el desempeño del trabajo, se juzga la ineptitud del sujeto implicado.

⁷⁷ Juan Antonio Sagardoy Bengoechea. Citado en: ARDÓN ACOSTA, 467-470.

No obstante, tal señalamiento no es antojadizo ni arbitrario. En ese sentido, la parte empleadora ostenta la carga de la prueba para la adecuada comprobación de la ineptitud, en la cual no medie la culpabilidad de la persona trabajadora. Para estos propósitos, también se puede acudir a los principios de la teoría probatoria.

Las evaluaciones del desempeño docente constituyen ese medio de prueba adecuado para evidenciar la ineptitud de la persona trabajadora, pues su objetivo es, justamente, determinar del grado de rendimiento durante el desempeño de las obligaciones laborales.

Como se puede deducir, la ineptitud se determina en la valoración del rendimiento, sobre el cual se aplican los instrumentos de evaluación del desempeño docente.

El rendimiento es la manifestación de la aptitud. En la medida que se es apto, así será el rendimiento. De esa manera, su disminución, con evidentes ápices deficitarios, puede implicar la presencia de ineptitud en la persona trabajadora⁷⁸.

En sentido similar, han defendido las siguientes dos citas:

Con independencia de este motivo de ineptitud, el despido 'objetivo' por falta de aptitud del trabajador podrá fundarse en razones de incompetencia o inhabilitación profesionales: (...) disminución no intencionada de rendimiento (la intencionada sería causa de despido disciplinario)⁷⁹.

La ineptitud del trabajador. La incompetencia o inhabilidad del trabajador para la realización de las tareas propias de su puesto, cuyo origen reside en deficiencias profesionales o personales del trabajador para ejercer sus tareas, bien por falta de la debida formación o actualización de sus conocimientos, bien por deterioro o pérdida se (sic) sus capacidades profesionales, será causa suficientemente justificativa del despido o extinción a iniciativa del empleador. (...). Los presupuestos legales exigibles para que operar (sic) tal causa pueden

⁷⁸ Daniel TOSCANI GIMÉNEZ & Manuel ALEGRE NUEVO, *El despido por ineptitud del trabajador* (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2009), 77.

⁷⁹ MONTOYA MELGAR, 480.

*sintetizarse, pues, así: Falta de aptitud que conlleve una minoración significativa del rendimiento, bien por la disminución de la cantidad de trabajo, bien de la calidad del mismo, en relación al contenido originariamente pactado en el contrato y en relación con la totalidad de funciones exigibles en su puesto de trabajo, pues no basta una ineptitud parcial*⁸⁰.

Conforme a las citas anteriores, la ineptitud se manifiesta en la disminución significativa del rendimiento de la persona trabajadora (por causas ajenas a su dolo o culpa), respecto del desempeño originalmente pactado durante el inicio de la relación laboral o de las condiciones mínimas aceptables por las técnicas profesionales.

En concordancia, las evaluaciones del desempeño docente pueden señalar las disminuciones significativas del rendimiento, cuyos resultados permitan instrumentalizarse como medios de prueba que justifiquen la aplicación del despido por ineptitud.

Después de aplicar las evaluaciones del desempeño docente, se pueden identificar los resultados deficitarios y las disminuciones del rendimiento laboral. Ante este contexto, se procede a analizar las circunstancias bajo las cuales se cometieron las faltas. Si media la culpabilidad de la persona trabajadora, se procede al despido disciplinario.

Empero, si las circunstancias que dieron paso a la disminución del rendimiento son ajenas a la culpabilidad del trabajador, podría habilitarse el debido proceso tendiente al despido por ineptitud. Ahora bien, de este punto surge un cuestionamiento sobre los medios para comprobar la ausencia de culpabilidad.

En realidad, ese cuestionamiento no representa ningún problema jurídico. Los medios para comprobar la ausencia de culpabilidad, son los mismos que determinan su existencia. Si el juicio de reproche concluye que el incumplimiento

⁸⁰ VIDA SORIA, MONEREO PÉREZ & MOLINA NAVARRETE, 643-644.

laboral (disminución significativa del rendimiento) no se motiva en el dolo o la culpa del trabajador, se procede a clasificar la falta como objetiva.

Lo anterior puede ser respaldado, por ejemplo, por otros medios para comprobar la objetividad de la falta. Por ejemplo, puede acudir al registro de resultados de las evaluaciones del desempeño docente, cuya estadística permite señalar la constancia, permanencia y sistematicidad en la disminución del rendimiento⁸¹. De manera similar, la técnica evaluativa podría establecer otros mecanismos análogos para determinar los incumplimientos por causas ajenas a la culpabilidad del trabajador.

Ahora bien, las causas objetivas de disminución del rendimiento pueden originarse en diversidad de circunstancias. En materia del trabajo docente, entre otras, se pueden señalar las siguientes como posibles causales objetivas de ineptitud, según se explica en cada caso:

a) *Incapacidad física*: El trabajo docente puede requerir de cierta idoneidad física, sobre todo para la ejecución de acciones presenciales durante el proceso educativo. La ausencia de esta cualidad en la corporalidad del trabajador, podría dar lugar al despido por ineptitud.

Sin embargo, esta afirmación es delicada, sobre todo en los casos relacionados con las incapacidades laborales por enfermedad.

En tesis de principio, el ordenamiento jurídico costarricense no habilita la aplicación de despidos durante las incapacidades temporales⁸², pues tal práctica constituiría una discriminación por motivos de salud⁸³.

⁸¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes* (Distrito Federal, México: OCDE, 2011), 82.

⁸² CARRO ZÚÑIGA & CARRO HERNÁNDEZ, 63.

⁸³ Eric BRIONES BRIONES, *Reflexiones entorno al Derecho Laboral: En conmemoración al setenta aniversario del Código de Trabajo* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2013), 260-262.

De hecho, el texto original del artículo 80 del Código de Trabajo contemplaba la posibilidad de despedir al trabajador incapacitado, si su enfermedad se prolongaba por más de tres meses^{*84}. Sin embargo, por las consideraciones antes mencionadas, tal norma fue declarada inconstitucional y, en consecuencia, anulada por medio de la Res. No. 2009-18356 de las 14:29H del 2 de diciembre del 2009.

En esa oportunidad, la Sala Constitucional argumentó que los despidos justificados en la incapacidad del trabajador eran discriminatorios y, por ende, contrarios a los principios de solidaridad y seguridad social^{*85}.

De esta manera, se podría afirmar que la aplicación del despido por incapacidad temporal del trabajador, resulta improcedente a raíz de su carácter discriminatorio.

⁸⁴ El texto original del artículo 80 del Código de Trabajo establecía lo siguiente: *“Una vez transcurrido el periodo de tres meses a que se refiere el artículo anterior, el patrono podrá dar por terminado el contrato de trabajo cubriendo al trabajador el importe del preaviso, el auxilio de cesantía y demás indemnizaciones que pudieran corresponder a éste en virtud de disposiciones especiales”*.

⁸⁵ La argumentación utilizada por la Sala Constitucional (Res. No. 2009-18356 de las 14:29H del 2 de diciembre del 2009) resulta de interés para la presente investigación, pues esta permite determinar la improcedencia del despido por motivos de incapacidad temporal. Así, dicha resolución alude lo siguiente:

“Estiman los accionantes, que el artículo 80 del Código de Trabajo, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, la salud, de igualdad y seguridad social, contenidos en los artículos 21, 33, 56, 72 y 73 de la Constitución Política; toda vez, que otorga permiso al patrono para despedir al trabajador, aún cuando éste se encuentre involuntariamente incapacitado por enfermedad, con lo cual se le niega no solo su derecho a trabajar, sino también, su derecho a la salud y a la seguridad social, toda vez, que al ser despedidos no perciben indemnización alguna por concepto de enfermedad. De igual forma, considera este Tribunal que llevan razón los actores, al considerar que dicho artículo infringe sus derechos fundamentales. (...). En tratándose del derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, no existe razón alguna que justifique un trato o criterio diferente por parte de esta Sala, por cuanto el derecho a la salud, al de seguridad social, el de igualdad y los principios de justicia social, solidaridad nacional y protección especial del enfermo desvalido (sic), son derechos que se debe reconocer a toda persona y en particular, a todo trabajador o trabajadora, independientemente, del régimen de empleo en el que se encuentren. (...). El patrono esta obligado a mantener vigente la relación laboral, hasta que finalice el periodo de incapacidad del empleado y éste pueda reintegrarse a sus labores. (...). Una enfermedad, debidamente comprobada, que impide ejercer el derecho-obligación al trabajo, no puede ser una causal que autorice la ruptura de la relación laboral; no se trata, en sentido estricto de una causal de despido, porque se origina en el infortunio del trabajador. Es contrario al principio de solidaridad, que la enfermedad de una persona legitime su exclusión de la actividad laboral, dejándolo en una condición de abandono económico y social a un trabajador que padece un grave quebranto de su salud (...).”

No obstante, la legislación laboral mantiene dos normas que trastocan el tema de la incapacidad física; esta vez, de carácter permanente. El artículo 254 del Código de Trabajo dispone lo siguiente:

El patrono está obligado a reponer en su trabajo habitual al trabajador que haya sufrido un riesgo del trabajo, cuando esté en capacidad de laborar. Si de conformidad con el criterio médico, el trabajador no pudiera desempeñar normalmente el trabajo que realizaba cuando le aconteció el riesgo, pero si otro diferente en la misma empresa, el patrono estará obligado a proporcionárselo, siempre que ello sea factible, para lo cual podrá realizar los movimientos de personas que sean necesarios. En casos en que la reinstalación ocasione perjuicio objetivo al trabajador, ya sea por la índole personal del puesto, por el salario percibido, o porque afecta negativamente su proceso de rehabilitación, o bien porque incluso el trabajador se encuentra en contacto con las causas generativas del riesgo ocurrido, el patrono procederá a efectuar el pago de sus prestaciones legales correspondientes, extremos que serán procedentes si no es posible lograr la reubicación del trabajador en la empresa. (...). El trabajador podrá reclamar, por la vía jurisdiccional, este derecho, siempre que no hayan transcurrido dos meses desde que se le dio de alta, con o sin fijación de impedimento, y siempre que no se le haya señalado incapacidad total permanente. (...).

Esta norma contiene un sistema escalonado de figuras obligatorias para el patrono, las cuales brindan tratamiento jurídico a los casos donde el trabajador haya sufrido un riesgo laboral, conforme lo siguiente:

- Reinstalación: Cuando el trabajador, tras el riesgo sufrido, se encuentra capacitado para ejercer sus funciones habituales en condiciones de normalidad, deberá ser reinstalado en tal puesto.
- Reubicación: Cuando el trabajador, tras el riesgo sufrido y por criterio médico, no se encuentra capacitado para ejercer sus funciones habituales en condiciones de normalidad, deberá ser reubicado en otro puesto de la empresa o institución que sí pueda ejecutar.
- Despido con responsabilidad patronal: Cuando el trabajador, tras el riesgo sufrido y por criterio médico, no se encuentra capacitado para ejercer sus funciones habituales ni las de cualquier otro puesto (casos donde no es posible la reinstalación ni la reubicación, pues ello resulta dañoso a las condiciones personales, sanitarias o riesgos

laborales del trabajador), procederá el despido con responsabilidad patronal; entiéndase, con el pago de todas las prestaciones que correspondan^{*86}.

Conforme a lo anterior, se podría afirmar que la incapacidad permanente (siempre y cuando no dé lugar a la reinstalación o reubicación) representa una ineptitud sobrevenida, bajo la cual podría aplicarse un despido con responsabilidad patronal.

Asimismo, por su parte, el artículo 217 del Código de Trabajo^{*87} también habilita la exclusión del seguro por riesgos del trabajo, en aquellos casos donde previamente se haya declarado una incapacidad permanente, por motivo de un infortunio laboral^{*88}.

Este caso representa una causal objetiva, ajena a la culpabilidad del trabajador, pero que provoca la aplicación de dos clases de efectos jurídicos: el despido (cuando proceda) y exclusión indemnizatoria por riesgos sobrevinientes (trastoca la esfera patrimonial).

- b) *Imposibilidad de comunicación intergeneracional*: El proceso educativo es uno de los principales medios socioculturales para la transmisión de conocimientos, valores y aptitudes necesarias para desenvolverse adecuadamente en la sociedad; lo cual propone alcanzar el desarrollo de la personalidad en cada sujeto del cuerpo estudiantil, su autonomía

⁸⁶ Para mayor análisis de las figuras contempladas en el artículo 254 del Código de Trabajo, refiérase a las siguientes resoluciones, todas de la Sala Segunda: Res No. 2019-1279 de las 10:30H del 18 de julio del 2019; No. 2019-1258 de las 08:45H del 18 de julio del 2019; No. 2019-1443 de las 11:15H del 8 de agosto del 2019; No. 2019-0925 de las 09:20H del 29 de mayo del 2019; No. 2018-0527 de las 10:20H del 16 de marzo del 2018; No. 2017-0112 de las 10:20H del 27 de enero del 2017; No. 2015-1164 de las 09:45H del 21 de octubre del 2015; No. 2015-0751 de las 10:15H del 15 de julio del 2015.

⁸⁷ El texto vigente del artículo 217 del Código de Trabajo establece lo siguiente: *“Podrán ser asegurados contra los riesgos del trabajo, los trabajadores a quienes en oportunidad precedente se les haya fijado algún tipo de incapacidad permanente, como consecuencia de un infortunio laboral, en el entendido de que el porcentaje de incapacidad permanente anterior, quedará excluido de la fijación de impedimento, sobre el mismo órgano o función, por cualquier riesgo sobreviviente”*.

⁸⁸ Al respecto de la incapacidad permanente, en relación con el artículo 217 del Código de Trabajo, refiérase a las siguientes resoluciones de la Sala Segunda: Res No. 2007-0094 de las 09:45H del 16 de febrero del 2007; No. 2006-0158 de las 10:15H del 15 de marzo del 2006; No. 20040394 de las 9:30H del 26 de mayo del 2004 y No. 2000-0647 de las 15:00H del 30 de junio del 2000.

cognoscitiva, suficiencia crítica, capacidad creativa, competencias y habilidades blandas⁸⁹.

Ese proceso de transmisión de conocimientos, valores y aptitudes solo es posible mediante la comunicación intergeneracional⁹⁰. Es decir, la generación emisora transfiere sus saberes y experiencias a la receptora, para alcanzar los objetivos mencionados del proceso educativo.

La ausencia de esta capacidad para la comunicación intergeneracional resulta una ineptitud; de hecho, una de las más drásticas, pues tal carencia inutiliza el proceso educativo.

Esta ineptitud se manifestaría en aquellos casos donde, por ejemplo, sea por sus antecedentes psicosociales de personalidad o por incompetencia profesional, un docente no logre establecer un vínculo o conexión intergeneracional significativo con el cuerpo estudiantil receptor.

Sin tal vínculo de comunicación intergeneracional, es imposible ejecutar la intermediación pedagógica⁹¹, lo cual deja sin efecto la transmisión de conocimientos, valores y aptitudes pretendida por el proceso educativo.

- c) *Obsolescencia de la técnica profesional o disciplinar*: Los conocimientos, métodos y técnicas de una profesión o disciplina están sujetas a las tendencias de innovación y actualización. El propio ejercicio de tales saberes y los cambios en la sociedad modernizan aquellas prácticas. Bajo el cumplimiento de tales circunstancias, los profesionales se encuentran sujetos a la necesidad de actualización disciplinar; sin la cual, la

⁸⁹ Eugenia BRENES & Martha PORRAS, *Teoría de la Educación* (San José, Costa Rica: EUNED, 2007), 226-230.

Fernando GONZÁLEZ ALONSO et. al., "Convivencia y paz en el derecho educativo español" en *El Derecho Educativo: una aproximación multidimensional* (Maia, Portugal: Cosmorama Ediciones, 2017), 53-54.

⁹⁰ Fernando GONZÁLEZ ALONSO & José Luis GUZÓN NESTAR, "La comunicación entre profesores y alumnos para mejorar la enseñanza y comunicación" en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes* (Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018), 136-137 y 144-145.

⁹¹ Magdalena ALFARO RODRIGUEZ et. al., *Estilos de aprendizaje y técnicas de estudio en la mediación pedagógica* (Heredia, Costa Rica: EUNA, 2011), 20-23.

técnica y los métodos adquiridos hasta el momento podrían recaer en obsolescencia⁹².

Esta última condición implica una ineptitud. Por mandato de ciertos instrumentos internacionales, el proceso educativo debe adaptarse a las modernizaciones sociales y disciplinarias, resultando impropio contratar un profesional cuyas técnicas o métodos resulten obsoletos (verbigracia, carente de actualización)⁹³.

Esta ineptitud es especialmente importante durante el proceso educativo universitario donde, además de la transmisión de saberes complejos de orden academicista, se propone el desarrollo de habilidades y competencias profesionales especializadas⁹⁴.

d) *Desactualización pedagógica*: En analogía con el punto anterior, los procesos de modernización e innovación profesional también implican la necesidad de actualizar las técnicas y métodos de las disciplinas pedagógicas⁹⁵.

La obsolescencia pedagógica constituye una ineptitud, la cual también inutiliza el proceso educativo.

De esta manera, el personal docente debe contar con los medios suficientes para adaptar sus técnicas y métodos de enseñanza, acorde a las necesidades actuales del cuerpo estudiantil.

⁹² Lina ESCALONA RÍOS, *Formación profesional y mercado laboral* (Distrito Federal, México: UNAM, 2006), 321.

⁹³ Katarina TOMAŠEVSKI, *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Gutemburgo, Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2001), 14-15.

⁹⁴ Andrés VILLAFUERTE VEGA, "La relación entre el Derecho Humano a la Educación y la Autonomía Universitaria" en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes* (Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018), 228.

⁹⁵ Jesús Francisco ESTÉVEZ GARCÍA & María Jesús PÉREZ GARCÍA, *Sistema de indicaciones para el diagnóstico y seguimiento de la educación superior en México* (Distrito Federal, México: ANUIES, 2007), 325-326.

e) *Incompetencia tecnológica*: La educación a través de las tecnologías de la información y la comunicación (“TICs”) resulta una de las necesidades más imperantes del modernismo globalizador, pues la mayoría de los procesos sociales están adoptando el uso de medios telemáticos y electrónicos para la ejecución de sus objetivos.

Ante este abrumador contexto de modernización, se requiere actualizar constantemente al personal docente en el uso de las TICs; so pena de rezago pedagógico y profesional⁹⁶.

En aquellos contextos donde las TICs representan herramientas necesarias para la enseñanza formal del cuerpo estudiantil, la inadaptación tecnológica del personal docente implica una ineptitud.

Las circunstancias descritas pueden constituirse como una de las múltiples razones que provocan una disminución significativa del rendimiento docente, sin que medie la culpabilidad de la persona trabajadora. En tales casos, procedería aplicar un despido por ineptitud, de estar regulado en el ordenamiento jurídico costarricense.

En esa misma línea, las causales de ineptitud (sean las anteriores u otras no descritas), así como el perjuicio que provoca la disminución significativa del rendimiento en el ejercicio del trabajo docente, pueden manifestarse en dos momentos de la relación laboral⁹⁷:

- Ineptitud originaria: La ineptitud de la persona trabajadora era anterior a su designación en el puesto laboral; entiéndase, la persona ya era inepta para

⁹⁶ Rodolfo Humberto RAMÍREZ LEÓN & Maritza CARRERA POLA, “Consideraciones docentes sobre el derecho educativo de uso de tecnología para la educación en condiciones de pobreza” en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes* (Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018), 80-83. Manuel Antonio UNIGARRO GUTIÉRREZ, *Educación virtual: encuentro formativo en el ciberespacio*, 2ª ed. (Bucaramanga, Colombia: Editorial UNAB, 2004) 180-181.

⁹⁷ Juan Antonio ALTÉS TÁRREGA, Ángel BLASCO PELLICER & Luis Enrique NORES TORRES, *El despido objetivo* (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2010), 26-30.

desempeñar un determinado trabajo. Esta, a su vez, puede plantearse de tres maneras:

- Conocida: La parte empleadora designa una persona inepta para el cargo, aún sabiendo tal problema. Si ello se asumiera, no puede invocarse con posterioridad; al contrario, debería acarrear la responsabilidad jurídica de la persona que avaló tal contratación.
- Desconocida y ocultada: La ineptitud no era conocida por la parte empleadora, debido a la ocultación maliciosa de la verdad o la inducción a error sobre los atestados personales del trabajador⁹⁸.
- Desconocida y no ocultada: La persona trabajadora era inepta para el desempeño de un puesto laboral, pero no ejecutó ningún acto malicioso para ocultar ese problema. Esto sucede cuando la contratación es omisa o inútil en el examen de atestados.
- Ineptitud sobrevenida: La persona trabajadora ostentaba la aptitud necesaria para el desempeño del trabajo en el momento de su designación, pero durante el posterior ejercicio del trabajo sobrevino la pérdida de aquella característica. Es decir, el sujeto perdió la aptitud que antes tuvo.

El despido por ineptitud aplica en cualquiera de los dos momentos de manifestación. La importancia sobre la diferencia temporal radica en la carga de la prueba, pues demostrar la ineptitud sobrevenida requiere de mayores esfuerzos probatorios que la original.

El trabajador originalmente inepto lo es desde el momento inicial de su contrato, de manera tal que su desempeño siempre fue pernicioso. Sin embargo, al

⁹⁸ A excepción de la ineptitud sobrevenida por la incapacidad física permanente (descrita en los artículos 217 y 254 del Código de Trabajo), este es el único antecedente con el que cuenta Costa Rica en materia del despido por ineptitud, regulado en el artículo 81 inciso j) del Código de Trabajo. Sin embargo, la legislación laboral contempla esta causa como subjetiva (culpable), pues presume el dolo (debido a la malicia, pretensión y falsedad) de la persona trabajadora en la inducción a error. De esta manera, aunque constituye una causal por ineptitud, el despido se tramitaría bajo el proceso disciplinario. ARDÓN ACOSTA, 391; VARGAS CHAVARRÍA, 37-38.

trabajador sobrevinientemente inepto se le requiere demostrar la disminución sistemática de su rendimiento, así como las circunstancias que provocan la falta.

De conformidad con los múltiples elementos descritos anteriormente, el despido por ineptitud es un mecanismo jurídico que soluciona aquellos casos donde se evidencia un incumplimiento laboral por disminución significativa del rendimiento, pero que en cuya falta no media la culpabilidad del trabajador.

Ahora bien, la legislación española adiciona un elemento al concepto general descrito con anterioridad, el cual pretende simplificar el debido proceso para el despido por ineptitud. Al respecto, se ha mencionado lo siguiente:

En definitiva, la figura del despido por causas objetivas encuentra su fundamento en el propósito de liberar al empresario del perjuicio que le causaría el mantenimiento de la relación laboral ante determinadas necesidades de la empresa o incumplimientos del trabajador no culpables pero que no por ello dejan de ser dañosos; desde su origen, se trata de una institución dirigida a ampliar y facilitar los despidos⁹⁹.

En concordancia, la aplicación de esta figura jurídica se manifiesta como un mecanismo para facilitar el despido y simplificar los trámites sancionatorios; pues en el proceso no se requiere demostrar los elementos de culpabilidad en el incumplimiento; basta comprobar las razones objetivas por las cuales una persona nunca tuvo o perdió la aptitud laboral.

⁹⁹ MONTOYA MELGAR, 479.

Ahora bien, para legitimar la simplificación que brinda el despido por ineptitud, se requiere comprobar las siguientes circunstancias¹⁰⁰:

- La ineptitud debe ser real y verificada*¹⁰¹ en la afectación de la totalidad de tareas que son propias e inherentes al cargo, con sumo perjuicio en aquellas funciones de mayor importancia en la conducta prestacional. Es decir, el trabajador inepto no es capaz de ejecutar adecuadamente las responsabilidades que definen y caracterizan su particular puesto laboral.
- La ineptitud debe representar una disminución significativa del rendimiento, el cual puede señalar a través de la medida del desempeño originalmente pactado en el contrato o, por su lado, el desacato a las condiciones mínimas aceptables de diligencia según la técnica profesional.
- La ineptitud debe atribuirse a la esfera jurídica de la persona trabajadora, a pesar de la inculpabilidad. Es decir, aunque las causas no le sean reprochables, estas sí están relacionadas con las circunstancias personales del trabajador. Ello excluye la posibilidad de que la ineptitud se fundamente en las condiciones materiales o instrumentales del trabajo (ej. ausencia de herramientas, escasez de materia prima).
- La ineptitud debe ser permanente y no circunstancial. La carencia de aptitud debe significar un incumplimiento constante y sistemático en el desempeño y rendimiento, no atribuibles a contextos eventuales o temporales muy delimitados.

La simplificación del despido por ineptitud, legitimada por la concurrencia de los anteriores requisitos, se materializa en la disminución de los costos económicos

¹⁰⁰ Ignacio GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, *Manual de Derecho del Trabajo*, 6ª ed. (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2016), 643.
ALTÉS TÁRREGA, BLASCO PELLICER & NORES TORRES, 22-25; MONTOYA MEDINA, 185-186.

¹⁰¹ Las evaluaciones del desempeño docente resultan un mecanismo útil para esa verificación de las afectaciones, según lo descrito a lo largo del presente capítulo.

que implican cesar la relación laboral*¹⁰². Debido a la ausencia de elementos de culpabilidad, se contempla que el trámite no sea tan pernicioso para ninguna de las partes.

De esta manera, para respetar las expectativas de derecho de las personas trabajadoras, el despido por ineptitud conlleva el derecho de recibir una indemnización tasada, como medio para compensar los perjuicios ocasionados con el término de la relación laboral por causas ajenas a su culpabilidad, sin que ello implique la desventaja de la parte empleadora. El incumplimiento de lo anterior puede acarrear la nulidad del despido¹⁰³.

Desde la perspectiva del trabajador, la indemnización tasada representa un justo equilibrio de intereses, pues, siendo que la causa del despido es ajena a su culpabilidad y este no constituye una sanción disciplinaria, resulta imprescindible velar por sus expectativas mediante el pago de determinadas prestaciones laborales indemnizatorias.

En este punto, se ha demostrado que las evaluaciones del desempeño docente constituyen un instrumento jurídico óptimo para comprobar la disminución significativa del rendimiento laboral, bajo los cuales se justifique aplicar el despido por ineptitud.

No obstante, las aseveraciones realizadas a lo largo del presente capítulo sobre las evaluaciones del desempeño docente tienen distintas connotaciones en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica. Por ese motivo, se procede a analizar dos casos de aplicación en el ordenamiento jurídico costarricense.

¹⁰² Ello, conforme al artículo 53.1.b de la Ley del Estatuto de los Trabajadores del Reino de España. Bajo esta normativa, la indemnización tasada se constituye del pago por el importe salarial de veinte días, por cada año de servicio.

¹⁰³ ALTÉS TÁRREGA, BLASCO PELLICER & NORES TORRES, 223-224; MONTOYA MELGAR, 479.

SECCIÓN C: ANÁLISIS DE CAUSAS DE DESPIDOS EN CARRERAS DOCENTES POR EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO.

En las dos secciones anteriores, se ha podido observar que las evaluaciones del desempeño docente son un instrumento jurídico apto para demostrar la medida mediante la cual el rendimiento del profesorado se ajusta a los principios laborales de idoneidad, eficacia y eficiencia y, en caso de incumplimiento, aplicar las medidas correccionales que se estimen necesarias, como lo pueden ser los despidos disciplinario y por ineptitud.

Ahora bien, la aplicación de tales medidas se materializa de diferentes maneras en las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica. De seguido se analizarán las causas, mediante las cuales se manifiesta la adopción de despidos fundamentados en las evaluaciones del desempeño docente.

Para efectuar ese análisis comparativo entre las carreras docentes y el cumplimiento de los principios desarrollados a lo largo del presente capítulo, resulta imprescindible traer a colación los elementos y condiciones que legitiman la pertinencia e instrumentalidad de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación de efectos jurídicos sobre las relaciones de empleo público.

De esta manera, con el propósito de observar la concordancia de las carreras docentes respecto a los principios jurídicos desarrollados, estas mismas serán sometidas a la valoración de cumplimiento de las siguientes condiciones:

- ✓ *Instrumentalidad:* Los sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente de las instituciones públicas deben asegurar la legitimidad,

pertinencia y aptitud de sus instrumentos evaluativos; lo cual se determina a partir de las siguientes subcondiciones:

- *Equilibrio de propósitos*: Las evaluaciones del desempeño docente requieren de un equilibrio y concurrencia entre los propósitos formativo y sumativo.
- *Principios jurídicos*: La aplicación de evaluaciones del desempeño docente se encuentra tutelada por determinados principios normativos (rectores e instrumentales).
- *Principio de certeza*: Las evaluaciones del desempeño docente necesitan de elementos de convicción y certeza en la demostración de la realidad fáctica.
- ✓ *Criterios de análisis*: Los instrumentos de evaluación deben incluir, dentro de los criterios de análisis del objeto evaluativo, una lista minuciosa y detallada de las obligaciones materiales que derivan de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.
- ✓ *Imputabilidad*: La normativa de las carreras docentes debe habilitar una conexión de imputabilidad entre los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño docente y los efectos laborales previstos por el ordenamiento jurídico.
- ✓ *Examen de culpabilidad*: La comprobación de los resultados deficitarios mediante las evaluaciones del desempeño docente debe contar con otros mecanismos para determinar la culpabilidad del incumplimiento, en aras de calificar la falta como subjetiva (despido disciplinario) u objetiva (despido por ineptitud)*¹⁰⁴.

¹⁰⁴ El análisis de esta condición en particular no contemplará las causas objetivas del incumplimiento.

Al respecto, también es necesario recordar que existe un vacío jurídico en el ordenamiento costarricense, pues la normativa laboral ni siquiera contempla la posibilidad de que existan causales objetivas de despido, pero atribuibles a la esfera jurídica del trabajador (actualmente, solo se consideran criterios de necesidad y oportunidad del empleador).

De esta manera, por ejemplo, los casos de disminución inculparable del rendimiento quedan al descubierto y sin respaldo jurídico posible, ya que tampoco procede la aplicación despido disciplinario por ausencia del reproche en el elemento subjetivo.

Asimismo, la posibilidad del despido por ineptitud es una medida de la legislación española, no de la costarricense. Ahora bien, este dilema será retomado en el segmento C.III. del presente capítulo.

Asimismo, debe recordarse que la instrumentalidad, legitimidad y pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente para su aplicación en el marco de las relaciones de empleo público, proviene del cumplimiento asertivo y concurrente de las condiciones descritas con anterioridad.

La ausencia de cualquiera de dichos elementos, aunque sea uno, eliminaría toda posible instrumentalidad, pertinencia y legitimación jurídica; lo cual imposibilita la aplicación de efectos que el ordenamiento patrio prevé para las relaciones laborales, así como somete las evaluaciones del desempeño docente al régimen de nulidades.

En razón de lo anterior, en los siguientes segmentos se analizará la presencia de aquellas condiciones en las carreras docentes, lo cual permitirá señalar las carencias en los sistemas evaluativos del Ministerio de Educación Pública (C.I.) y la Universidad de Costa Rica (C.II.).

C.I. La carencia de cobertura en el sistema evaluativo del Ministerio de Educación Pública.

El sistema de evaluación del desempeño en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública cuenta con algunas fortalezas, respecto de las condiciones de análisis enumeradas con anterioridad, las cuales se juntan con diversas problemáticas de orden normativo.

La Ley de Carrera Docente^{*105}, en su Capítulo VIII “De la Evaluación y Calificación de Servicios”, establece el deber jurídico de que el profesorado del Ministerio de

¹⁰⁵ Mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970, se adicionó el Título II al Estatuto del Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953), relativo a la carrera del personal docente del Ministerio de Educación Pública.

Educación Pública se someta a una evaluación del desempeño docente, al menos una vez al año (artículo 151).

Al respecto, desde el contenido normativo de la Ley de Carrera Docente, no es posible determinar la *instrumentalidad* jurídica de las evaluaciones del desempeño en el Ministerio de Educación Pública; aunque sí cumple con las subcondiciones sobre el *equilibrio de propósitos* y la aplicación de algunos *principios jurídicos*.

El equilibrio de propósitos se puede observar en las consecuencias que el ordenamiento jurídico les imputa a los resultados de las evaluaciones del desempeño docente. En particular, se puede observar que el artículo 152 de la Ley de Carrera Docente dispone:

La evaluación deberá tomarse en cuenta en toda 'Acción de Personal' que beneficie al servidor y como factor que se considerará para los traslados, aumentos de sueldos, licencias y, en general, para los restantes efectos consignados en la presente ley y otras disposiciones legales y reglamentos aplicables.

Según lo anterior, las consecuencias jurídicas que la Ley de Carrera Docente les atribuye a los resultados de las evaluaciones del desempeño son *numerus apertus*. Es decir, no se limita a las condiciones laborales mencionadas en la propia norma (traslados, aumentos salariales y licencias), sino que pueden extrapolarse a otras situaciones reconocidas por el ordenamiento patrio.

Ahora bien, tales consecuencias ostentan un equilibrio evidente entre ambos propósitos evaluativos; por ejemplo:

- Enfoque formativo: advertencias y observaciones para superar de la condición insuficiente o inaceptable (artículo 160 de la Ley de Carrera Docente).

- Enfoque sumativo de incentivos: derecho al aumento salarial (artículo 161 de la Ley de Carrera Docente), traslados, ascensos, licencias, becas y facilidades (artículo 76 del Reglamento de Carrera Docente¹⁰⁶).
- Enfoque sumativo de sanciones: aplicación del debido proceso sancionatorio, tendiente al despido disciplinario (artículos 113 del Código de Educación¹⁰⁷, 162 y 163 de la Ley de Carrera Docente y 50 del Reglamento de Carrera Docente)

Por su parte, aunque no todos son evidentes en la literalidad de la normativa sobre la carrera docente del Ministerio de Educación Pública, sí es posible observar la preponderancia de los principios jurídicos del procedimiento administrativo y de defensa.

El principio de procedimiento administrativo es posible señalarlo en la totalidad del Capítulo VIII de la Ley de Carrera Docente. El espíritu de esta regulación está fuertemente declinado para tramitar las evaluaciones del desempeño docente bajo la óptica procedimental.

Asimismo, el principio de defensa es observable en los artículos 157, 158 y 159 de la Ley de Carrera Docente (desarrollados en los artículos 77, 78 y 79 del Reglamento de Carrera Docente), los cuales dictan los procesos de queja e impugnación de resultados, en caso de que el personal docente ostente alguna inconformidad con estos mismos.

De esta manera, a pesar de la presencia de algunas subcondiciones, no es posible determinar la instrumentalidad de las evaluaciones del desempeño docente del Ministerio de Educación Pública a partir de su normativa. Ello implica que este examen debe extenderse a otras fuentes de información, como la

¹⁰⁶ Decreto Ejecutivo No. 2235 del 14 de febrero de 1972.

¹⁰⁷ Ley No. 181 del 18 de agosto de 1944.

costumbre administrativa o los propios instrumentos evaluativos (elementos extraños al ámbito de la presente investigación).

Sin embargo, las evaluaciones del desempeño del Ministerio de Educación Pública sí cumplen con la condición relativa a los *criterios de análisis*, lo cual deriva de la completitud obligacional de su carrera docente. Lo anterior favorece la comprobación en el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.

En ese sentido, en el artículo 155 de la Ley de Carrera Docente se pueden observar algunos criterios de análisis; a saber:

- A. EVALUACION DE LA PERSONALIDAD. a) Relaciones humanas; b) Capacidad de razonamiento; c) Desarrollo intelectual; d) Madurez; e) Expresión oral; f) Conducta social; g) Iniciativa; y h) Expresión escrita.*
- B. EVALUACION DEL TRABAJO. a) Relación con alumnos, padres de familia y la comunidad; b) Organización del trabajo; c) Desarrollo de programas; d) Calidad del trabajo; e) Aplicación de métodos educativos; f) Cantidad de trabajo; g) Disciplina; y h) Jefatura.*

Esta lista de criterios, se complementa con el artículo 112 del Código de Educación, cuyo contenido establece:

Artículo 112.- La labor de los maestros en servicio será calificada al final de cada curso lectivo, para todos los efectos legales, con las notas de Excelente, Muy Buena, Buena, Aceptable, Mediana o Ineficaz de acuerdo con las siguientes normas:

Excelente.- Corresponde a una labor verdaderamente excepcional: sólida preparación intelectual; trabajo eficaz en el aula y en el campo agrícola; manifestó interés en las labores de socialización escolar; afán de autocultura revelado en una constante aptitud para servir los más elevados ideales de la escuela; su sinceridad en su actuación en la escuela, con esfuerzo y consagración que prestigien a todo el magisterio; dominio de los principios pedagógicos recomendados por los superiores; empeño en la socialización de la escuela; elevación en la interpretación de los programas, reglamentos y disposiciones del superior jerárquico; debido acatamiento de los derechos de los niños y las aspiraciones de la República; aplicación en su trabajo de los principios de la educación integral; capacidad para trabajar con notoria

propiedad en todos los grados de la escuela primaria; prontitud para tomar a su cargo el grado que se le designe; distinción en los procedimientos, planes de lección, material de enseñanza, disciplina y labor escrita; eficacia en la orientación de la labor agrícola, en relación con las necesidades del país, constante afán de perfeccionamiento.

Muy buena.- Revela sólida preparación intelectual; trabajo eficaz en el aula y en el campo agrícola; colaboración entusiasta y decidida en la obra de extensión escolar; afán de autocultura y evidente espíritu de perfeccionamiento; destreza pedagógica, elevación y correcta interpretación de los programas en vigencia; conocimiento y observancia de la legislación escolar y demás disposiciones reglamentarias, espíritu de servicio puesto en evidencia en su trabajo de aula y en las relaciones con sus compañeros y padres de familia; excelentes cualidades morales y sociales y sinceridad manifiesta en las actividades docentes; presentación correcta ante los demás y trato respetuoso para con todas las personas.

Buena.- Acusa una apreciable preparación intelectual; buen trabajo en el aula y en el campo agrícola; manifiesto interés en las labores de socialización escolar; conocimiento y respeto de las disposiciones legales y reglamentarias; espíritu de cooperación, servicio y compañerismo; exactitud, limpieza y orden en los registros, diario y otros libros que lleve el maestro, manifiesta puntualidad.

Aceptable.- Indica suficientes conocimientos en las materias propias de su cargo; trabajos de aula completos, aunque no del todo satisfactorios; capacidad y voluntad para mejorar las condiciones propias del educador; puntualidad, buenos hábitos sociales, conocimiento y acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias en vigencia.

Mediana.- Revela trabajo en el aula y, en general en la escuela, incompleto y poco satisfactorio; escaso empeño en mejorar profesionalmente; señalada impuntualidad.

Ineficaz.- Acusa notorio mal servicio, evidenciado por hechos contrarios al buen gobierno de la escuela, reveladores de incapacidad para el ejercicio de la docencia. (...).

La norma citada con anterioridad es sumamente útil en la categorización de los criterios de análisis, pues establece una relación entre las obligaciones que derivan de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia, respecto del resultado de la evaluación del desempeño docente. Ello facilita el cotejo del rendimiento fáctico sobre las condiciones que se esperan de su ejercicio profesional.

Por otra parte, la carrera docente del Ministerio de Educación Pública también cumple con las condiciones relativas a la *imputabilidad*. Esta normativa establece

diversas conexiones de imputación entre los resultados de las evaluaciones del desempeño docente y los efectos jurídicos previstos.

En líneas atrás se han mencionado algunas de dichos efectos, en relación con el enfoque de su propósito (superación profesional, incentivos y sanciones).

Ahora bien, el efecto jurídico más gravoso que la normativa de la carrera docente prevé es la aplicación del despido. La Ley de Carrera Docente contempla esta posibilidad, en el marco de la relación estatutaria de empleo público, tras la falta grave de la reincidencia o conducta reiterativa en los resultados deficitarios de sus respectivas evaluaciones. En esa línea, los artículos 162 y 163 establecen lo siguiente:

Artículo 162.- Si la calificación del servidor fuere Insuficiente dos veces consecutivas, o si Inaceptable una vez, previas las advertencias y sanciones del caso, por haber ejercido sus funciones sin la capacidad, dedicación y diligencia mínimas requeridas, tal se considerará falta grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 párrafo segundo de este Estatuto.

Artículo 163.- Si se presentare la situación comprendida en el artículo anterior, sin que el servidor haya usado del recurso que le confiere el artículo 94 de esta ley, o declarado sin lugar dicho recurso, al (sic) Director del Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública deberá promover las diligencias tendientes al despido del servidor.

Esta regulación también es acorde con el artículo 113 del Código de Educación, el cual establece la posibilidad del despido en la gravedad y reincidencia de los resultados deficitarios. En esa misma línea, confirma el artículo 50 del Reglamento de Carrera Docente:

ARTÍCULO 50.- Además de las causales de despido establecidas por el Estatuto de Servicio Civil y el Código de Trabajo, se tendrá como causales para la cesación de los servidores disponibles las siguientes: (...); c) El haber sido evaluado sus servicios con nota inferior a bueno; y

d) El incurrir en alguna de las causales previstas por este artículo implicará la pérdida de la estabilidad.

Conforme a las anteriores normas, las autoridades administrativas del Ministerio de Educación deben valorar los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, para proceder a imputar las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, sean formativas o sumativas (como sería el caso más gravoso del despido).

La última condición de análisis es la relativa al *examen de culpabilidad*. En este punto sí es necesario realizar algunas valoraciones de la carrera docente del Ministerio de Educación Pública.

En concordancia con el artículo 192 de la Constitución Política, la normativa sobre la carrera docente del Ministerio de Educación Pública solo contempla la posibilidad de que los resultados deficitarios de las evaluaciones del desempeño docente puedan imputar causales subjetivas de sanción (artículos 149 del Código de Educación y 11, 12 y 15 del Reglamento de Carrera Docente).

Es decir, las causas que motivan el incumplimiento laboral por disminución del rendimiento, identificables mediante los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, se presumen subjetivas; lo cual constituye una precalificación del reproche: se anticipa que la falta es dolosa o culposa, aún sin determinarla.

Sin embargo, esa precalificación representa un problema sesgado: la subjetividad necesita del juicio de reproche, inejecutable en cada uno de los casos relativos a esta materia, pues no toda disminución del rendimiento se motiva en la culpabilidad de la persona trabajadora.

A su vez, la presunción del dolo o la culpa en los resultados deficitarios provoca que toda sanción sea ejecutada sin responsabilidad patronal (artículos 62 de la

Ley de Carrera Docente, 79 del Reglamento de Carrera Docente y 27 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil); lo cual deja en indefensión a la persona trabajadora, pues, al término del vínculo de empleo, se imposibilita el pago de las prestaciones laborales indemnizatorias, aun cuando el incumplimiento es ajeno a su culpabilidad.

El problema mencionado genera que, a las causas objetivas de sanción previstas en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública, se les brinde un tratamiento desfasado de subjetividad. En ese sentido, deben observarse los artículos 127 y 128 del Código de Educación, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 127.- Los maestros de las escuelas públicas conservarán el cargo mientras mantengan en toda su integridad sus aptitudes físicas y profesionales. (...).

Artículo 128.- Las aptitudes de que habla el artículo anterior se pierden: (...). 2º.- Por incapacidad puesta en evidencia en virtud de hechos contrarios al buen gobierno escolar. (...). 4º.- Por atrofia o debilitamiento notorio de las facultades mentales, atraso inexcusable en su ciencia o arte profesional, debidamente comprobado. 5º.- Por incapacidad para mantener el orden y la disciplina valiéndose de los medios reglamentarios. (...).

Los citados artículos comprenden causas objetivas de ineptitud (ajenas a la culpabilidad del profesorado): incompetencia profesional, inaptitud física, falta de idoneidad pedagógica e incapacidad en el mantenimiento del orden. Estas son causales que refieren a una inhabilidad en el desempeño de la docencia, pero no atribuibles al dolo o culpa de las personas docentes.

Sin embargo, aquel problema genera que, a las mencionadas causales objetivas, se les brinde un tratamiento de subjetividad, presumiendo las faltas como dolosas o culposas, aún cuando no se justifiquen en dichas culpabilidades. Lo anterior resulta improcedente: se aplicaría un despido disciplinario que adolece del juicio de reproche; lo cual, a su vez, representa un desequilibrio de intereses en contra de la persona trabajadora.

La subjetivación de causales objetivas provoca una indefensión en contra del personal docente, pues elimina la posibilidad de recibir las prestaciones laborales indemnizatorias al término del vínculo de empleo, aun cuando aquellas faltas son inculpables. Lo anterior sanciona la esfera patrimonial del trabajador, por una circunstancia en la que se carece de reproche.

Es quizá por este mismo problema que la normativa prevé una minúscula posibilidad de variación sancionatoria, para aplicar una medida menos gravosa que el despido. En esa misma línea, el artículo 22 inciso f) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil¹⁰⁸ establece:

f) Cuando se compruebe, mediante el resultado de la calificación periódica, incapacidad o deficiencia en el desempeño de un empleo determinado, podrá acordarse el descenso del servidor a un puesto de grado inferior, sin responsabilidad para el Estado, siempre que sea posible y se estime conveniente a juicio del respectivo ministro. El acuerdo de traslado no podrá dictarse sin antes haber oído al servidor, quien podrá apelar del mismo ante el Tribunal dentro de los tres días siguientes a la notificación escrita que reciba.

Es decir, cuando el resultado de la evaluación del desempeño docente señale la ineptitud (incompetencia, deficiencia, inhabilidad) de una persona para el ejercicio del cargo público, podrían modificarse las condiciones del trabajo mediante un descenso de categoría^{*109}, para no acudir a la *ultima ratio*: el despido.

A pesar de las consideraciones realizadas con anterioridad sobre las fortalezas y problemáticas de las evaluaciones del desempeño en la carrera docente del

¹⁰⁸ Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954.

¹⁰⁹ El descenso de categoría contemplada el artículo 22 inciso f) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil requiere del debido proceso sancionatorio. Es decir, tal medida debe representar una sanción justificada. De lo contrario, podría constituir un *ius variandi* abusivo. Ahora bien, a pesar de lo anterior, esta medida podría constituir una subjetivación de causales objetivas, pues se sancionan incumplimientos irreprochables (por el carácter ajeno a la culpabilidad del trabajador). Como se ha sostenido, ello resulta improcedente y deja en indefensión al servidor público por el desequilibrio de intereses (más aún cuando se subraya la exoneración de responsabilidad del Estado).

Ministerio de Educación Pública, dicha institución cuenta con un problema estructural que provoca la ineficacia de su sistema evaluativo.

Según datos suministrados por el Ministerio de Educación Pública¹¹⁰, la aplicación de las medidas sancionatorias descritas con anterioridad, cuyo motivo se justifique en los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, es realmente ínfimo.

En un espacio temporal de un año, la apertura de expedientes disciplinarios no supera un número mayor a la media docena, a pesar de que la planilla del Ministerio de Educación Pública supera las decenas de millar. Por ejemplo, durante el año 2019, solo se procedió a la apertura de tres expedientes disciplinarios que se motivaban en los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, de los cuales uno fue archivado por la anulación del instrumento evaluativo.

La situación descrita puede deducir que, en vista de su ínfima aplicación, no existen trabajadores ineptos en el Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, bajo una perspectiva más realista, es posible aludir a otras posibles causas: el sistema carece de importancia o respaldo técnico, su aplicación no es universal o, también, no se procede a la apertura de expedientes disciplinarios en todos los casos donde se identifiquen resultados deficitarios.

De todas maneras, sin importar sus fortalezas normativas (antes mencionadas), el sistema de evaluación del desempeño docente del Ministerio de Educación Pública es ineficaz. Por ende, los efectos previstos por el ordenamiento jurídico para tales resultados evaluativos carecen de cobertura en su aplicación.

¹¹⁰ Refiérase al oficio DGD-0287-2019 del Departamento de Gestión Disciplinaria, en concordancia con la Res. No. 3724-2019 de la Dirección de Recursos Humanos, ambas del MEP.

Como fue descrito en el inicio de la presente sección, se ha procedido a analizar la presencia de las condiciones de análisis en la carrera docente del Ministerio de Educación Pública. Ahora procede realizar el mismo análisis en la Universidad de Costa Rica, para justificar las razones por las cuales se considera la intrascendencia normativa de sus evaluaciones del desempeño.

C.II. El desequilibrio de propósitos en el sistema evaluativo de la Universidad de Costa Rica.

De primera entrada, es necesario traer a colación que la Universidad de Costa Rica cuenta con dos sistemas paralelos para las evaluaciones del desempeño docente:

- *Evaluación de la labor académica docente:* Este proceso evaluativo también es conocido como “evaluación de desempeño para promoción”, el cual se regula en los artículos 42 inciso c), 45 y 47 inciso ch) del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente¹¹¹. Los resultados se consideran únicamente para asignar puntaje con miras a la promoción dentro del Régimen Académico. Los aspectos procedimentales para la solicitud de este sistema se encuentran regulados por la Resolución VD-R-10609-2019 de la Vicerrectoría de Docencia.
- *Evaluación de las Unidades Académicas:* Este proceso evaluativo también es conocido como “evaluación de desempeño para mejora”; de carácter voluntario para las Unidades Académicas, con miras a la autoevaluación y la mejora académica. Los aspectos materiales y procedimentales para la solicitud de este sistema se encuentran regulados por la Resolución VD-R-11401-2020 de la Vicerrectoría de Docencia. Con anterioridad a este

¹¹¹ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 17 de la Sesión No. 2869, celebrada el 16 de febrero de 1982.

documento, su aplicación se fundamentaba en la costumbre administrativa*¹¹².

Al respecto, al cotejar la regulación básica para ambos sistemas evaluativos del desempeño en la Universidad de Costa Rica, en tesis de principio, estas no superan la condición de la *instrumentalidad*, motivo por el cual se consideran impertinentes para la aplicación de efectos jurídicos sancionatorios en las relaciones de empleo público docente.

La falta de instrumentalidad se manifiesta en dos motivos: ambos sistemas de evaluaciones del desempeño carecen de *equilibrio de propósitos* y del *principio de certeza*.

La carencia en el equilibrio de propósitos se observa en los efectos que producen ambos sistemas evaluativos. Por ejemplo, acorde al artículo 47 inciso ch) del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, el objetivo de la evaluación de la labor académica docente es obtener una nota que coadyuva a promoverse en el Régimen Académico¹¹³.

Por su parte, el objetivo de la evaluación de las Unidades Académicas es “*la autoevaluación y la mejora de la función docente*”¹¹⁴. Ello se materializa en el punto No. 5 de la Resolución VD-R-11401-2020, cuando se dispone que el personal académico con resultados deficitarios debe someterse a procesos de mejora correctiva ante el Departamento de Docencia Universitaria (DEDUN) o la Red Institucional de Formación y Evaluación Docente (RIFED).

¹¹² Conforme al oficio OJ-1298-2018 de la Oficina Jurídica de la UCR, a pesar de la carencia de regulación formal, las evaluaciones de las Unidades Académicas (“evaluación del desempeño para mejora”) también debían ser consideradas como un sistema oficial de evaluación del desempeño docente en la UCR, debido a la amplia cobertura sobre casi la totalidad del personal académico y a las fuentes consuetudinarias que respaldaron su aplicación.

¹¹³ CENTRO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA, *Manual de procedimientos: Evaluación del desempeño docente y de la gestión* (San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2019), 5.

¹¹⁴ *Ibíd.*, 3.

En el primer caso, se pretende el enfoque sumativo de incentivos, a causa de la promoción; mientras que el segundo prepondera el formativo. Ninguno de los dos sistemas contempla la posibilidad de aplicar efectos sumativos sancionatorios^{*115}.

Ante la falta de contemplación de este último tipo de efectos (sumativos sancionatorios), justamente, proviene la impertinencia de considerar las evaluaciones del desempeño docente de la Universidad de Costa Rica como instrumentos para aplicar sanciones disciplinarias o despidos. Entiéndase, la regulación sobre los sistemas evaluativos no dispone materia sancionatoria por los resultados deficitarios.

De todos modos, dichas sanciones también resultan impertinentes por un segundo motivo. Los dos sistemas evaluativos carecen del principio de certeza, pues sus resultados únicamente se obtienen mediante instrumentos de percepción

¹¹⁵ El *Sistema de Gestión del Desempeño al personal administrativo de la Universidad de Costa Rica* (aprobado mediante el artículo 13 de la Sesión No. 5752 del 12 de setiembre del 2013 del Consejo Universitario y la Res. No. R-184-2019 de Rectoría) comparte esta carencia con los sistemas de evaluación del desempeño docente.

A pesar de la claridad técnica en la elaboración y aplicación del Sistema, este se delimita al efecto formativo de las evaluaciones, sin contemplar los efectos sumativos (necesarios para la adecuada proporcionalidad del principio de evaluación de resultados, consignado en el artículo 11 de la Constitución Política).

Por ejemplo, el punto 2.1.4 del artículo 13 de la Sesión No. 5752 del Consejo Universitario introduce tal propósito con la frase *“generando acciones correctivas y formativas a nivel de la gestión institucional”*. Así, los resultados de la evaluaciones sirven como retroalimentación y mejora correctiva del quehacer institucional (según la literalidad de tal punto, los resultados ni siquiera contemplan la retroalimentación y mejora correctiva del personal administrativo; solo los de la institución en su carácter global).

Asimismo, el punto VIII de la Res. No. ORH-2679-2019 de la Oficina de Recursos Humanos también establece lo siguiente: *“Si en la evaluación se determinan situaciones y procesos que deben ser corregidos o fortalecidos, la jefatura inmediata, con la participación de las personas trabajadoras, deberá elaborar un plan de mejora, orientado al cierre de brechas para el desarrollo del talento humano de las personas trabajadoras”*. Lo anterior reafirma que, ante un resultado deficitario en la evaluación del desempeño, el efecto aplicable será formativo, a través de un plan de mejora correctiva.

De esta manera, también resulta necesario equilibrar los propósitos evaluativos del Sistema de Gestión del Desempeño del personal administrativo en la Universidad de Costa Rica.

(cuestionarios) que contestan un reducido número de agentes evaluativos internos¹¹⁶.

El sistema evaluativo del desempeño docente en las Unidades Académicas solo aplica cuestionarios de percepción estudiantil. Sin embargo, so pena de disminuir la certeza, la preponderancia de los resultados depende de “*que haya respondido la mitad o más del estudiantado de esos cursos*” (punto No. 5 de la Resolución VD-R-11401-2020).

Aunado a lo anterior, según el punto No. 5.c de la Resolución VD-R-11401-2020, este sistema de evaluación también contempla la siguiente posibilidad:

La persona evaluada, además, podrá solicitar una forma de evaluación alternativa (grupos focales, entrevistas o portafolio, evaluación de pares, entre otras), que deberá ser implementada por la Comisión de Docencia en la Unidad. Su resultado servirá para ahondar en las razones de la baja nota obtenida y proceder a subsanarlas, pero no reemplazará la evaluación del CEA.

Conforme a la anterior cita, este sistema de desempeño docente en las Unidades Académicas puede complementarse con evaluaciones *alternativas*. Sin embargo, su propósito no concierne al refuerzo de los elementos de certeza. Al contrario, el fin de tal alternancia está claramente definido: se pretende identificar las razones o causas del rendimiento deficitario, para la posterior subsanación (enfoque formativo).

Es decir, el propósito de las evaluaciones alternativas no se relaciona con el principio de certeza. Estas se orientan a asistir el enfoque formativo (mejora, subsanación) del sistema.

Por su parte, aunque el sistema de evaluación de la labor académica docente aumenta el número de informantes en los instrumentos de percepción

¹¹⁶ *Ibíd.*, 2 y 7.

(estudiantado, jefatura y autoevaluación), su aplicación no es permanente ni periódica, por lo que tales resultados solo valoran el rendimiento del profesorado de forma casuística y en un (muy) determinado contexto, aun sin verificar cómo es su desempeño en un espacio sin miras a la promoción en Régimen Académico.

En el sentido de la propuesta tricotómica de evaluación, la Universidad de Costa Rica solo contempla uno de los dos medios de evaluación posibles, así como se limita a que los informantes sean únicamente agentes internos.

Al respecto, como se puede observar, es necesario que la Universidad de Costa Rica desarrolle el múltiple abanico de posibilidades para aumentar los elementos de convicción y certeza en los resultados de sus dos sistemas evaluativos. De lo contrario, tales instrumentos de evaluación no podrían legitimar una verificación de la realidad fáctica sobre el desempeño docente.

Por su parte, los sistemas de evaluación del desempeño docente sí cumplen con la condición de *criterios de análisis*. La construcción de los instrumentos de evaluación que se utilizan en ambos casos, se fundamentan en el *Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica*¹¹⁷.

Ese Perfil, con las salvedades realizadas en el capítulo segundo, constituye la lista minuciosa sobre las obligaciones laborales que derivan de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia; los cuales se han convertido en criterios de análisis para la aplicación de las evaluaciones¹¹⁸.

La presencia de tales criterios de análisis en los instrumentos de evaluación permitiría comprobar el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad,

¹¹⁷ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 5 de la Sesión No. 4932, celebrada el 16 de noviembre del 2004. Refiérase a las págs. 16-30 de la respectiva Acta.

¹¹⁸ CENTRO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA, *Lineamientos para la evaluación docente* (San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2017), 25-26.

eficacia y eficiencia durante el rendimiento y desempeño del personal académico universitario.

No obstante, los sistemas de evaluación del desempeño docente no cumplen con la condición de *imputabilidad*. Como fue descrito anteriormente, los efectos previstos para ambos casos se limitan al carácter formativo (evaluación de las Unidades Académicas) y sumativo de incentivos (evaluación de la labor académica docente).

En réplica a lo anterior, podría afirmarse que el sistema de evaluación del desempeño docente en las Unidades Académicas sí contempla los efectos de carácter sumativo sancionatorio; cuyo argumento se fundamentaría en el punto No. 6 de la Resolución VD-R-11401-2020, el cual establece lo siguiente:

La Vicerrectoría de Docencia sólo avalará las evaluaciones del desempeño docente elaboradas y aplicadas por la Sección Técnica de Evaluación Académica del CEA, para ostentar efectos sobre las relaciones laborales del personal docente.

No obstante, tal argumento resulta inválido. La disposición citada debe interpretarse en concordancia con la integralidad de la resolución y el propósito descrito en los lineamientos y manuales del Centro de Evaluación Académica. De esta manera, el sistema de evaluación del desempeño docente en las Unidades Académicas tiene un carácter netamente formativo, para mejorar el rendimiento del profesorado universitario.

En concordancia, los “efectos sobre las relaciones laborales” mencionados en el punto No. 6 de la Resolución VD-R-11401-2020, deben limitarse al marco de referencia del enfoque formativo.

Ello no significa un impedimento absoluto para la aplicación de medidas sancionatorias. Por ejemplo, el desacato a las obligaciones docentes que se originan en los resultados deficitarios (sometimiento a los procesos de mejora

correctiva y evaluaciones alternativas), habilita la apertura de expedientes disciplinarios.

En ese caso, la materia disciplinaria proviene de un desacato a las órdenes laborales. Sin embargo, por sí solos, los resultados deficitarios no ostentan esa capacidad automática de imputar efectos de carácter sumativo sancionatorio. Para ello, se requiere la intermediación de las autoridades universitarias, en el tanto dispongan el sometimiento del personal docente a los procesos de mejora correctiva.

Es decir, la imputación de los efectos sumativos sancionatorios a causa única de los resultados deficitarios no aplica *ipso iure* (entiéndase, de pleno derecho). En aras de alcanzar este fin, además de cumplir con las condiciones normativas descritas a lo largo del presente capítulo, se requiere la adecuada observancia del principio de legalidad disciplinaria, de manera tal que las faltas y sanciones sean previamente descritas en un instrumento normativo.

Bajo esta circunstancia, no procede aplicar efectos sancionatorios por la interpretación expansiva del punto No. 6 de la Resolución VD-R-11401-2020.

En ese sentido, como ambos sistemas carecen de efectos sumativos de sanciones, no se habilita la imputación del régimen de responsabilidad jurídica personal previsto en la Constitución Política. Ello desaplica los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas, los cuales propugnan imputar las medidas laborales que correspondan a los casos de resultados deficitarios.

Esto, a su vez, alude una inconstitucionalidad por omisión, debido a que una norma programática de la Constitución Política no ha sido desarrollada en los cuerpos normativos del ordenamiento jurídico universitario, en cuyo contenido material no se reflejan los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

La única imputación prevista en la carrera docente de la Universidad de Costa Rica se delimita al sometimiento del cuerpo docente a las evaluaciones del desempeño. Por consiguiente, de manera implícita, la normativa universitaria excluye la aplicación de cualquier tipo de medida sancionatoria que pretenda contrarrestar los resultados deficitarios.

En ese sentido, los artículos 1, 2, 5 y 6 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico¹¹⁹ establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 1. El Régimen Disciplinario del Personal Académico de la Universidad de Costa Rica establece mecanismos que permitan resolver situaciones que afectan la excelencia que debe prevalecer en el ejercicio de la labor académica y en el desarrollo armonioso de los procesos institucionales.

ARTÍCULO 2. De las actuaciones sujetas a sanciones disciplinarias. Toda acción u omisión del personal académico y de las personas que ocupan puestos de dirección académico-administrativa que constituya un incumplimiento de los deberes y obligaciones de carácter laboral, establecidos por la normativa nacional y universitaria, deberá ser objeto de acción disciplinaria, con celeridad, firmeza y apego estricto a este Reglamento, siguiendo, en todo momento, el debido proceso. (...).

ARTÍCULO 5. De las faltas leves. Son faltas leves: (...) k. Negarse a participar injustificadamente o entorpecer los procesos de evaluación de la labor académica de sus colegas cuando sea convocado para ello.

ARTÍCULO 6. De las faltas graves. Son faltas graves: (...) q. Entorpecer o negarse a participar en los procesos de evaluación de su labor académica, cuando sea oficialmente convocado para ello.

Acorde con los artículos citados, bajo un razonamiento a *contrario sensu*, se concluye que la participación en los sistemas oficiales de evaluación del desempeño constituye un deber laboral del personal académico, cuyo

¹¹⁹ Aprobado por el Consejo Universitario mediante el artículo 2 de la Sesión No. 5261, celebrada el 4 de junio del 2008.

incumplimiento será objeto del proceso disciplinario, debido a la afectación en la excelencia y academia universitaria.

El personal académico debe participar del sistema oficial de evaluación del desempeño docente cuando sea debidamente convocado; de lo contrario, serán aplicables las sanciones previstas para las faltas leves y graves: amonestaciones, suspensiones y despidos disciplinarios (artículos 12 y 13 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico).

En ese sentido, la imputación prevista en el ordenamiento universitario se delimita a sancionar la insubordinación del personal docente respecto de las evaluaciones del desempeño; de manera tal que no existe respaldo normativo para atribuir responsabilidades jurídicas personales por la obtención de resultados deficitarios^{*120}, aunque ello sea propugnado por la Constitución Política.

Por ese específico motivo, ni siquiera es necesario realizar un *examen de culpabilidad*, ya que los resultados de las evaluaciones del desempeño docente no podrían constituir elementos probatorios de faltas laborales. En todo caso, debido al vacío normativo en la legislación laboral, el incumplimiento se presumiría y precalificaría como subjetivo (artículo 12 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico), dejando en indefensión al personal académico, pues se les imposibilita recibir prestaciones indemnizatorias, aún cuando se carece del reproche.

¹²⁰ El ordenamiento universitario contempla dos normas que, en tesis de principio, podrían brindarle tratamiento jurídico a los resultados deficitarios de las evaluaciones del desempeño docente. Conforme a los artículos 82 bis inciso a) y 111 ter inciso a) del Estatuto Orgánico, las Asambleas de las Unidades Académicas pueden declarar la perjudicialidad o ineficacia de un docente, siempre y cuando se proceda al levantamiento de un expediente y la votación secreta por mayoría calificada, según *“la reglamentación que corresponda”*.

En esa última frase, justamente, se encuentra el problema de ambas normas. En la actualidad, la UCR no ha emitido reglamento alguno que ordene el procedimiento administrativo para la declaratoria de perjudicialidad, siendo que el Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico tampoco contiene ninguna referencia sobre esta materia.

Por ende, a falta de su necesario desarrollo en normativa reglamentaria, aquellos artículos estatutarios carecen de eficacia jurídica.

Estas circunstancias generan que los sistemas evaluativos carezcan de trascendencia normativa en la aplicación de medidas sancionatorias. Ello explica las razones por las cuales la Universidad de Costa Rica nunca ha tramitado un despido que se justifique en los resultados de las evaluaciones del desempeño docente¹²¹.

Las problemáticas en los sistemas de evaluación del desempeño docente se anudan a una circunstancia que la Universidad de Costa Rica comparte con el Ministerio de Educación Pública: ambas carreras docentes carecen de causas objetivas de despido atribuibles a la esfera jurídica del trabajador, como el despido por ineptitud.

C.III. Análisis comparativo: la inexistencia del despido por ineptitud.

El vacío jurídico en el ordenamiento costarricense sobre las causales objetivas de despidos, también afecta al Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica.

Las instituciones públicas educativas no tienen posibilidad de tramitar causales objetivas de despido que no se atribuyan a sus criterios de necesidad u oportunidad, por la reducción forzosa de servicios. De esta manera, los casos donde un incumplimiento laboral sea atribuible a la esfera jurídica del empleado público, pero sin mediar su culpabilidad, carece de solución y respaldo en el ordenamiento costarricense.

Las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica replican el vacío normativo de la legislación laboral. Por ese motivo, los

¹²¹ Refiérase a los oficios VD-2567-2019 y VD-2571-2019 de la Vicerrectoría de Docencia y CII-191-2019 de la Comisión Instructora Institucional, ambos de la UCR.

casos donde se identifique la disminución significativa del rendimiento del profesorado, sin mediar su dolo o culpa, adolecen de respuesta.

En esas circunstancias, las instituciones públicas educativas que se enfrenten a un caso como el descrito no podrían tramitar un despido disciplinario, pues se carece del necesario juicio de culpabilidad (elemento subjetivo de la sanción). Ahora bien, como ya fue señalado, tampoco encontrarán salida a través del despido objetivo.

Sin embargo, erróneamente, en la actualidad las instituciones públicas educativas tramitan esos particulares casos a través de las causales subjetivas de despido.

Ello implica que todos los incumplimientos laborales por disminución del rendimiento se presumen subjetivos; lo cual constituye una precalificación del reproche: aún sin realizar el examen de culpabilidad, se prejuzga la falta como dolosa o culposa. Ni siquiera se entra a valorar la posibilidad de que existan circunstancias ajenas a tales condiciones.

El punto central de esta problemática se encuentra en el juicio de reproche, inejecutable en cada uno de los casos particulares, pues no toda disminución del rendimiento se motiva en la culpabilidad de la persona trabajadora; por lo que es improcedente tramitar estas faltas como subjetivas, para la aplicación del despido disciplinario.

Esto, a su vez, representa una indefensión del trabajador, debido a un desequilibrio de intereses que opera en su contra. Esta persona, además de ser sometida a un juicio de reproche por una circunstancia ajena a su culpabilidad, también se encuentra imposibilitado de recibir el pago de las prestaciones laborales indemnizatorias*¹²².

¹²² Ello, como consecuencia de la literalidad en los artículos 85 del Código de Trabajo, 43 del Estatuto del Servicio Civil, 62 de la Ley de Carrera Docente (para aplicación del MEP) y 12 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico (para aplicación de la UCR).

En ese sentido, ante el vacío normativo de la legislación laboral, se sanciona a la persona trabajadora por un motivo inculpable (irreprochable), lo cual repercute directamente en su esfera patrimonial. A pesar de la ausencia del dolo y la culpa, tal servidor público no podría recibir ninguna prestación laboral indemnizatoria (importe de preaviso y auxilio de cesantía).

De esta manera, la subjetivación de causales objetivas (medida que actualmente se aplica ante el vacío normativo de la legislación laboral) resulta improcedente en dos sentidos: por un lado, tal práctica se contrapone a la propia conceptualización jurídica en materia de despidos; por el otro, también se violenta un derecho irrenunciable de las personas trabajadoras (artículo 74 de la Constitución Política).

Por si fuera poco, la carrera docente del Ministerio de Educación Pública contempla causales objetivas de inhabilidad para el desempeño de la docencia (inaptitud física, incompetencia profesional, falta de idoneidad pedagógica, incapacidad en el mantenimiento del orden, deficiencia), no atribuibles al dolo o culpa del profesorado (artículos 127 y 128 del Código de Educación y 22 inciso f) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil).

Sin embargo, a estas causales objetivas se les da un tratamiento de subjetividad, lo cual presume el dolo o la culpa del personal docente, sin mediar justificación alguna en el examen de culpabilidad. Ello implica que tales casos se tramitan mediante despidos disciplinarios que adolecen del necesario juicio de reproche y se imposibilita el pago de prestaciones laborales indemnizatorias.

Ahora bien, toda la problemática mencionada con anterioridad encontraría solución si el ordenamiento jurídico costarricense contemplara algunas causales objetivas de despido, atribuibles a la esfera jurídica del trabajador. Por ejemplo, se podría acudir a la figura del despido por ineptitud, antecedente de la legislación española.

En el ámbito costarricense, la ineptitud haría referencia a la ausencia de idoneidad. El trabajador inepto sería una persona no idónea para el desempeño de la función pública.

La ineptitud originaria implicaría que el proceso de comprobación de la idoneidad fue inútil u omiso o, bien, también podría aludir a los casos donde una persona documentalmente idónea (en referencia a sus atestados) no ajusta o concuerda su rendimiento a los principios de eficacia y eficiencia.

Por su parte, la ineptitud sobrevenida referiría a los casos donde un servidor público ha sido designado con fundamento en la comprobación de su idoneidad, pero que con el paso del tiempo pierde dicha cualidad.

En todo caso, para ambas instituciones resulta oportuno incorporar en sus carreras docentes la aplicación del despido por ineptitud. Tras comprobarse la carencia objetiva de idoneidad, eficacia o eficiencia (obligaciones esenciales en las relaciones de empleo público) a través de las evaluaciones del desempeño docente, podría procederse a un trámite simplificado de despido, si estuviera contemplado en la normativa costarricense.

En vez de someterse a un engorroso proceso disciplinario (además de improcedente por la carencia de elementos en el juicio de reproche), el despido por ineptitud permitiría que el Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica encuentren solución y respaldo jurídico para dar tratamiento a los casos donde la disminución significativa del rendimiento es atribuible a la persona trabajadora, pero sin mediar su culpabilidad.

CONCLUSIONES

La descripción de las conclusiones derivadas de la presente investigación, se estructura en concordancia con sus objetivos específicos, para la demostración de la hipótesis en los planos deóntico y ontológico.

1.1. El personal docente cuenta con dos obligaciones esenciales en la relación de empleo público: comprobar su idoneidad para el ejercicio del cargo y desempeñarse con eficacia y eficiencia durante la ejecución de tal labor. Por mandato constitucional, estos principios se incorporan a las condiciones mínimas de trabajo para quienes participan de la enseñanza pública.

1.2. El principio de idoneidad comprobada emana del artículo 192 de la Constitución Política y constituye una orientación básica del régimen general de empleo público costarricense. Este principio exige que los nombramientos laborales del sector público se fundamenten en la demostración de aquellas condiciones, características, cualidades y aptitudes necesarias para el desempeño del cargo, desde los ámbitos académico, profesional, físico, psicológico y moral.

1.3. En tesis de principio, la idoneidad se presenta como un requisito inicial para ingresar al régimen estatutario de empleo. Tras su comprobación, el servidor público puede ingresar al sistema de méritos de su respectiva carrera administrativa, cuyo contenido enunciará los derechos, garantías, obligaciones, responsabilidades e incentivos que adquiere en el ejercicio de la función pública.

1.4. Ahora bien, esas condiciones que dieron lugar a la idoneidad deben mantenerse durante la totalidad de la relación de empleo público. Con ello, en el marco del desempeño de su labor, los servidores públicos ostentan la responsabilidad de mantener y superar aquellas cualidades que habilitaron su nombramiento.

1.5. Todo ello confirma que, desde la perspectiva de la persona trabajadora, el principio de idoneidad comprobada se considera como una obligación esencial dentro de las condiciones mínimas del trabajo; constituyéndose como una característica indispensable e imprescindible, sin la cual no se puede siquiera ser partícipe del régimen de empleo público.

1.6. Asimismo, el principio en cuestión también se presenta como una obligación de resultados, bajo el cual los servidores públicos deben concretar sus aptitudes profesionales y académicas con anterioridad a su ingreso en el régimen estatutario de empleo y, aunado a ello, alcanzar resultados determinados que aumenten la cualificación de su desempeño laboral. El incumplimiento a lo anterior, podría acarrear los efectos de la responsabilidad objetiva.

1.7. Por su parte, los principios de eficacia y eficiencia emanan de los artículos 191 de la Constitución Política y 4 de la Ley General de la Administración Pública; los cuales exigen el diseño organizacional de la Administración Pública de forma tal que se propicie el cumplimiento de los objetivos, fines y metas planteadas por el ordenamiento jurídico, la planificación y la rendición de cuentas; a través del ahorro de costos y el uso racional de los recursos.

1.8. Aunque la eficacia y la eficiencia representen inicialmente principios rectores de los servicios públicos, estos también han sido incorporados a las obligaciones laborales de las personas insertas en una relación de empleo público docente; motivo por el cual tales sujetos resultan responsables personal y solidariamente por la adecuada (eficaz y eficiente) actividad prestacional de la enseñanza.

1.9. Bajo esa óptica, la eficacia y la eficiencia constituyen obligaciones esenciales y de resultado. La esencialidad proviene de la importancia que los organismos internacionales le han enmarcado a la aceptabilidad educativa, con el fin de mantener un nivel adecuado para la gestión de la enseñanza; mientras que la responsabilidad jurídica por el *cumplimiento de resultados* proviene de los deberes

laborales que se individualizan y particularizan para alcanzar el objetivo fundamental del proceso educativo.

1.10. Con todo ello, debe recordarse que la determinación del grado de eficacia y eficiencia de los servidores públicos docentes proviene de dos aspectos fundamentales: (a) definir los objetivos, fines y metas que deben cumplir por mandato del ordenamiento jurídico y (b) comprobar su cumplimiento a través de sistemas de evaluación objetiva.

En este punto, acorde con el primer objetivo específico de la presente investigación, se ha demostrado la obligatoriedad esencial que ostentan los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia en el desempeño del personal docente circunscrito a una relación de empleo público.

2.1. Ahora bien, estos principios medulares en las relaciones de empleo público, requieren de la comprobación sobre su cumplimiento. La idoneidad exige su demostración fehaciente; mientras que la eficacia y eficiencia demandan resultados sobre los deberes laborales que impone el ordenamiento jurídico.

2.2. En ambas oportunidades, los sistemas de evaluación del desempeño docente son un instrumento apto para demostrar el cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia; pues este mecanismo encuentra respaldo jurídico en el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas (artículo 11 de la Constitución Política).

2.3. Ese principio constitucional busca el perfeccionamiento de la Administración Pública, a través de la evaluación de los servidores públicos, bajo lo cual se determinen las aptitudes respetuosas de la calidad en la gestión administrativa y el cumplimiento de labores. Lo anterior constituye un refuerzo a las disposiciones de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, pues los resultados de las

evaluaciones de desempeño evidencian la realidad fáctica sobre el rendimiento, aptitud y competencia del personal docente.

2.4. En ese sentido, los resultados deficitarios que se determinen tras la aplicación de las evaluaciones del desempeño docente, habilitan la conexión de imputabilidad con del régimen de responsabilidad jurídica personal, de manera tal que se permiten aplicar los efectos jurídicos previstos por el ordenamiento patrio sobre las relaciones de empleo público, incluso poniéndoles fin.

2.5. Sin embargo, no todo sistema evaluativo es apto para ostentar tales consecuencias. Para considerar que las evaluaciones del desempeño docente constituyen instrumentos legítimos y pertinentes de aplicación en el marco de las relaciones de empleo público, es imprescindible que cumplan tres condiciones normativas:

2.5.1. En primer lugar, los modelos de evaluación del desempeño docente deben contar con un propósito equilibrado entre el enfoque formativo (retroalimentación profesional) y el sumativo (decisiones administrativas sobre condiciones laborales, para incentivos y sanciones), el cual permita aplicar concurrentemente ambos tipos de efectos de manera gradual y escalonada.

2.5.2. En segundo lugar, los procesos de construcción y aplicación de las evaluaciones del desempeño docente deben ajustarse a los principios jurídicos rectores (procedimiento administrativo, objetividad y publicidad) e instrumentales (legalidad, seguridad jurídica, defensa, universalidad, imparcialidad, tecnicidad, transparencia y fiscalización ciudadana) que rigen esta materia, pues ellos constituyen un marco general de garantía que orientan los procesos técnicos al respecto de la legalidad en las relaciones laborales del personal docente.

2.5.3. En tercer lugar, los instrumentos evaluativos deben orientar la comprobación de la realidad fáctica sobre el desempeño docente (“verdad real de los hechos”),

cuyos resultados evidencien los elementos integradores de convicción y certeza presentes en los datos objetivos. Para ello, se puede acudir a la propuesta tricotómica de evaluación.

2.6. Es necesario que las evaluaciones del desempeño docente superen cada una de las tres condiciones normativas mencionadas. La ausencia de cualquiera de dichos elementos, aunque sea uno, eliminaría toda posibilidad de pertinencia y legitimación jurídica.

2.7. Los modelos evaluativos que superen asertivamente este análisis, habilitarán y sustentarán la imputación de las consecuencias y efectos previstos por el ordenamiento patrio. De lo contrario, resultaría improcedente cualquier respaldo jurídico a las evaluaciones del desempeño que carezcan de tales condiciones, lo cual supone la aplicación del régimen de nulidades.

2.8. Asimismo, para extender tal instrumentalidad a la comprobación o determinación sobre el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia, solo se requiere elaborar una lista minuciosa y detallada de las cualidades y acciones esperadas en el desempeño docente, la cual sirva como base para construir los criterios de análisis que se incorporan al objeto del sistema evaluativo.

2.9. La implementación de un sistema evaluativo acorde a lo anterior permitiría valorar la realidad fáctica (“verdad real de los hechos”) sobre el desempeño docente, con especial énfasis en la comprobación certera sobre el grado de cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.

En este punto, acorde con el segundo objetivo específico de la presente investigación, se ha determinado la pertinencia de las evaluaciones del desempeño docente en la comprobación del cumplimiento de los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia.

3.1. Sin embargo, dicha comprobabilidad sobre el cumplimiento, evidente en los resultados de las evaluaciones del desempeño docente, puede dar lugar a la aplicación de efectos jurídicos sobre las relaciones de empleo público (retroalimentación, incentivos, sanciones).

3.2. En concordancia, los resultados deficitarios implicarían un incumplimiento de las condiciones mínimas de trabajo, por la disminución del rendimiento laboral. Ello permite aplicar el régimen de responsabilidad jurídica personal (derivado del principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas, así como de aquellas obligaciones de resultado), el cual incluye medidas sancionatorias y el término conclusivo de la relación de empleo.

3.3. Así, pues, cuando se identifique el incumplimiento de los principios constitucionales mencionados, resulta necesario valorar las circunstancias bajo las cuales se producen esas faltas laborales. Es decir, se requiere de un examen de culpabilidad.

3.4. El examen de culpabilidad determinará si el incumplimiento se debe al dolo o culpa del servidor público; en cuyo caso, la falta se clasifica como subjetiva y procede la aplicación de un despido disciplinario.

3.4.1. La disminución del rendimiento por causa dolosa implica la conciencia y la voluntad del trabajador que orienta sus acciones u omisiones a la producción de un incumplimiento en las obligaciones laborales. En este caso, la persona trabajadora asume y decide disminuir su propio rendimiento.

3.4.2. Por su parte, la disminución del rendimiento por motivo culposo no reside directamente en la capacidad volitiva del trabajador, sino en su falta de diligencia, imprudencia, negligencia e impericia durante el ejercicio de las obligaciones laborales. El elemento característico de la culpa implica la producción de un

resultado antijurídico, aún cuando es ajeno a la voluntad de la persona, pero reprochable a su conducta.

3.5. De lo contrario, si aquel examen de culpabilidad determina que el incumplimiento del servidor público es inculpable (sin dolo o culpa), la falta se clasifica como objetiva y procede la aplicación del despido por ineptitud.

3.6. La figura del despido por ineptitud brinda solución jurídica a aquellos casos donde se evidencia un incumplimiento laboral por disminución significativa del rendimiento que son atribuibles a la esfera jurídica de la persona trabajadora, pero donde no media su culpabilidad (sin dolo o culpa).

3.7. La ineptitud implica la ausencia de capacidades para ejecutar adecuadamente las tareas inherentes al cargo y cumplir, con ello, los deberes y responsabilidades jurídicas que le han sido impuestas. Esa condición hace referencia a conceptos como incapacidad, incompetencia, inhabilidad, torpeza, ignorancia y/o impotencia.

3.8. Ahora bien, la ineptitud se caracteriza por no serle reprochable a la persona trabajadora. El docente es inepto sin que su capacidad volitiva haya resuelto la disminución del rendimiento y ante la inmediatez de elementos de adecuada diligencia profesional. Es una condición estática que elimina la idoneidad para el ejercicio de la enseñanza.

3.9. No obstante, tal señalamiento sobre la ineptitud no es antojadizo ni arbitrario. En ese sentido, el patrono ostenta la carga de la prueba para evidenciar adecuadamente las causas que originan la condición y sus respectivos perjuicios laborales.

3.10. Las evaluaciones del desempeño docente constituyen ese medio de prueba adecuado para señalar la ineptitud de la persona trabajadora, pues su objetivo es,

justamente, determinar del grado de rendimiento durante el desempeño de las obligaciones laborales.

En este punto, acorde con el tercer objetivo específico de la presente investigación, se ha comprobado la instrumentalidad jurídica de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación del despido por ineptitud.

Conforme a lo anterior, la hipótesis de la presente investigación se ha comprobado en el plano deóntico, de manera tal que las evaluaciones del desempeño docente son un instrumento jurídico para la aplicación del despido por ineptitud.

No obstante, en el plano ontológico de las carreras docentes del Ministerio de Educación Pública y de la Universidad de Costa Rica, la hipótesis queda parcialmente comprobada, pues el análisis de la cuestión no permite llegar hasta la posibilidad de aplicar el despido por ineptitud (debido a que la figura no se contempla en el ordenamiento jurídico costarricense).

4.1. Los principios de idoneidad, eficacia, eficiencia, evaluación de resultados y rendición de cuentas no cuentan con plena aplicación en las carreras docentes, motivo por el cual la comprobación de la hipótesis, al pasar de un plano analítico a otro, queda paralizada en el análisis ontológico.

4.2. En el caso del Ministerio de Educación Pública, las problemáticas versan en torno a la efectividad del principio de idoneidad comprobada, así como del de evaluación de resultados y rendición de cuentas en su carrera docente.

4.2.1. El principio de idoneidad comprobada carece de plena aplicación debido a la preponderancia de la tramitología burocratizante durante el ingreso a la carrera docente, lo cual constituye una presunción tácita de idoneidad. De esa manera, la presentación de atestados documentales preconideran a un oferente como

idóneo, en perjuicio de los mecanismos reales de comprobación (exámenes, concursos, pruebas de idoneidad, periodos de prueba).

4.2.2. El principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas tampoco es pleno, debido a la ineficacia de su sistema evaluativo. La cobertura y las medidas adoptadas por causa de las evaluaciones del desempeño docente son realmente ínfimas, lo cual ha dejado sin efecto una fortalecida regulación normativa sobre esta materia.

4.3. Por su parte, en el caso de la Universidad de Costa Rica, las problemáticas versan en torno a la aplicación de los principios de idoneidad comprobada, eficacia y eficiencia, evaluación de resultados y rendición de cuentas en su carrera docente (también llamada “Régimen Académico”).

4.3.1. El principio de idoneidad comprobada carece de plena aplicación debido al contexto estructural y sistemático que ha surgido por desagregar el personal docente en dos grupos (dentro y fuera del Régimen Académico). En particular, la desmesurada situación de interinazgo podría flexibilizar el nombramiento de personas no idóneas, sin necesidad de superar filtros académicos, normativos y procedimentales. De forma paralela, la problemática también ha resultado en perjuicio del profesorado interino, quienes sufren actos discriminatorios indirectos por la minoración de sus condiciones laborales.

4.3.2. El problema que se relaciona con los principios de eficacia y eficiencia se fundamenta en la indefinición obligacional de los deberes y responsabilidades laborales que atañen a su cuerpo docente. Esta carencia ha tratado de cubrirse mediante el “Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica”; el cual, no obstante, echa de menos la exigibilidad jurídica, imperatividad y coercitividad propias de las disposiciones reglamentarias.

4.3.3. Respecto al principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas, el problema versa sobre la insuficiencia regulatoria y la escasez de mayores elementos de certeza que permitan establecer un vínculo de imputabilidad entre los resultados de los sistemas evaluativos con el régimen de responsabilidad jurídica personal. En la actualidad, las evaluaciones del desempeño docente son intrascendentes en la aplicación de efectos jurídicos sobre las relaciones laborales del personal académico.

4.4. Ahora bien, ambas instituciones comparten dos problemáticas respecto de los principios de idoneidad comprobada, así como del de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

4.4.1. En materia del principio de idoneidad comprobada, ambas instituciones carecen de exigencias normativas que constriñan al mejoramiento continuo de los atestados, habilidades y aptitudes laborales durante toda la relación de empleo público, en beneficio de acrecentar su idoneidad permanente.

4.4.2. Sin embargo, la mayor problemática de ambas instituciones versa en materia del principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con especial énfasis en la imputación del régimen de responsabilidad jurídica personal.

4.4.2.1. Ante la presencia de resultados evaluativos donde se identifique la disminución significativa del rendimiento, sin mediar la culpabilidad del personal docente, se carecen de opciones para contrarrestar tal problemática, pues el ordenamiento jurídico patrio no contempla solución alguna para este tipo de casos. Es decir, aunque la Constitución Política propugne imputar el régimen de responsabilidad jurídica personal, se adolece de medios efectivos para aplicarlo sobre causales objetivas de incumplimiento.

4.4.2.2. Este problema surge del vacío en la normativa laboral costarricense en materia de las causales objetivas de despidos, el cual ostenta un sesgo limitado a

los criterios de necesidad u oportunidad de la parte empleadora (por la reducción forzosa de servicios), sin considerar aquellos casos objetivos que puedan atribuirse a la esfera jurídica de la persona trabajadora.

4.4.2.3. De esa manera, aquellos casos donde se identifique la disminución significativa del rendimiento del profesorado, sin mediar su dolo o culpa, carecen de respuesta jurídica y, en consecuencia, de la imposibilidad de imputar el régimen de responsabilidad personal.

4.4.2.4. En esas circunstancias, las instituciones públicas educativas que se enfrenten a un caso como el descrito, no podrían tramitar un despido disciplinario, pues se carece del necesario juicio de culpabilidad (elemento subjetivo de la sanción). Asimismo, como ya fue señalado, tampoco encontrarán salida a través del despido objetivo.

4.4.2.5. Esto ha provocado una aplicación incorrecta del despido disciplinario, pues las instituciones educativas les dan un tratamiento de subjetividad a los casos objetivos de disminución del rendimiento. Es decir, las faltas laborales son precalificadas sin un juicio de reproche, presumiéndolas dolosas o culposas; a pesar de la posible existencia de incumplimientos ajenos a tales condiciones (no toda circunstancia se motiva en la culpabilidad de la persona trabajadora).

4.4.2.6. La subjetivación de los causales objetivos de despido también ha provocado una indefensión en contra de las personas trabajadoras, pues les imposibilita recibir el pago de las prestaciones laborales indemnizatorias, aun cuando no media reproche en su incumplimiento.

4.4.2.7. Ahora bien, toda la problemática mencionada con anterioridad encontraría solución si el ordenamiento jurídico costarricense adoptara la figura del despido por ineptitud, la cual brinda respaldo normativo a los casos objetivos atribuibles a la esfera jurídica del trabajador, sin mediar elementos de dolo o culpa.

4.4.2.8. Esa solución permitiría simplificar el trámite de despido, si estuviera contemplado en la normativa costarricense. En vez de someterse a un engorroso proceso disciplinario, el despido por ineptitud respaldaría el tratamiento de los casos donde la disminución significativa del rendimiento es atribuible a la persona trabajadora, pero sin mediar su culpabilidad; protegiendo, a su vez, el equilibrio en sus intereses patrimoniales.

4.4.2.9. La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha confirmado la absoluta necesidad de contar con regulación en materia de despidos objetivos. La celeridad y rápida adaptación de los servicios públicos educativos ha podido manifestar ineptitudes sobrevenidas por motivo de la brecha digital (inculpables, irreprochables); casos en los cuales, si se estimara necesario proceder al término del vínculo de empleo, no se encontraría tratamiento en el ordenamiento jurídico costarricense.

RECOMENDACIONES

Como se pudo observar a lo largo de la presente investigación, en Costa Rica existen algunas normas y prácticas administrativas que se contraponen a los principios de idoneidad comprobada, eficacia, eficiencia y evaluación de resultados (amparados en los artículos 11, 191 y 192 de la Constitución Política).

Por ese motivo, con fundamento en las conclusiones, críticas y aseveraciones realizadas en los capítulos precedentes, se enumeran las siguientes recomendaciones para mejorar los sistemas de carrera docente en el Ministerio de Educación Pública y la Universidad de Costa Rica.

Es necesario recordar que estas recomendaciones se justifican y deben valorarse dentro el marco analítico de la presente investigación, nunca descontextualizándola de la misma.

1. Para *ambas instituciones*, se recomienda lo siguiente:

- 1.1. Reglamentar la exigencia de mejoras continuas en la idoneidad permanente del profesorado, como una responsabilidad de concretar mayores resultados de cualificación durante el desempeño de su labor, so pena de disminución de categoría o eliminación de incentivos.
- 1.2. Contemplar en las carreras docentes la necesidad de determinar ontológicamente el grado de cumplimiento de las obligaciones laborales (objetivos, fines y metas) impuestas a través de los principios de eficacia y eficiencia.
- 1.3. Fomentar la adecuada y permanente aplicación de los principios constitucionales de evaluación de resultados y rendición de cuentas en las carreras docentes de las instituciones públicas educativas, para imputar el régimen de responsabilidad jurídica personal.

- 1.4. Exigir la aplicación de principios jurídicos rectores e instrumentales en los sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente, los cuales representan un marco de legalidad necesario para proteger los derechos inherentes a las relaciones laborales.
- 1.5. Ajustar la propuesta tricotómica en los sistemas oficiales de evaluación del desempeño docente, cuya integración objetiva permita confirmar los resultados en multiplicidad de elementos.
- 1.6. Estructurar las evaluaciones del desempeño docente, de manera tal que sus resultados se encuentren el debido amparo en elementos de convicción y certeza, los cuales permitan valorar adecuadamente la realidad fáctica en el rendimiento docente.
- 1.7. Realizar el examen de culpabilidad ante las faltas laborales por disminución del rendimiento, a través de mecanismos probatorios adecuados, los cuales permitan calificar los incumplimientos en causales subjetivas (despido disciplinario) u objetivas (despido por ineptitud).
- 1.8. Promover las reformas normativas necesarias para adoptar causales objetivas de despido, mediante las cuales se pueda brindar solución jurídica a los incumplimientos laborales atribuibles a la persona trabajadora, pero donde no medie su culpabilidad, mientras se le protege sus intereses patrimoniales.
- 1.9. Adoptar la figura del despido por ineptitud como una de esas causales objetivas donde no existen motivos de culpabilidad.

2. Al *Ministerio de Educación Pública* se le recomienda lo siguiente:

- 2.1. Someter la normativa en materia de carrera docente a procesos de mejora regulatoria, para facilitar su depuración, unificación y consolidación.
- 2.2. Eliminar la preponderancia normativa a las formalidades documentarias que favorecen la tramitología burocratizante durante el proceso de ingreso al sistema de carrera docente, pues no debe existir una presunción tácita de comprobabilidad entre los atestados documentales y la efectiva idoneidad.

- 2.3. Ponderar la importancia de los exámenes, concursos y pruebas de idoneidad, más allá de su simple enunciación. Para efectos de ingreso al sistema de carrera docente, es importante conocer el carácter indispensable de la comprobación de la idoneidad y los principios generales que inspiran y moldean sus procesos verificativos.
- 2.4. Desaplicar la presunción de culpabilidad que precalifica como subjetivas todas las causas de disminución del rendimiento, aún cuando su normativa reconoce circunstancias de ineptitud ajenas al dolo o culpa del docente.
- 2.5. Aumentar la rigurosidad del sistema oficial de evaluación del desempeño docente, lo cual permita aumentar la cobertura en la aplicación de los instrumentos evaluativos, tendiente a eliminar su actual ineficacia.

3. A la *Universidad de Costa Rica* se le recomienda lo siguiente:

- 3.1. Aplicar periodos de prueba con anterioridad a la consolidación del ingreso al Régimen Académico, los cuales permitan verificar efectivamente las aptitudes académicas y profesionales antes del acto formal adjudicatario de una plaza en propiedad.
- 3.2. Ajustar los requisitos de las titulaciones para las categorías del Régimen Académico, bajo la cual exista una relación de proporcionalidad directa entre el prestigio de la categoría y el alto nivel del título profesional.
- 3.3. Ponderar la importancia de las cualidades y aptitudes necesarias para la promoción y desempeño en el Régimen Académico (ej. evaluación del desempeño, publicaciones y manejo idiomático), más allá del simple enfoque del grado académico y el tiempo servido.
- 3.4. Solventar la problemática estructural y sistemática que ha resultado en la discriminación indirecta en contra del personal docente en interinazgo; a través de políticas institucionales, normas, presupuestos y prácticas administrativas laborales.
- 3.5. Estructurar filtros académicos, normativos y procedimentales que reduzcan la capacidad de actuación unilateral de las direcciones en las Unidades

Académicas, para evitar las designaciones laborales contrarias al principio de idoneidad comprobada.

- 3.6. Reformar el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente para que contemple una definición holística de la actividad docente, la cual se correlacione con el complejo proceso educativo universitario y la formación profesional especializada en diversas áreas del saber.
- 3.7. Elevar a nivel reglamentario las disposiciones del “Perfil de competencias genéricas del profesorado de la Universidad de Costa Rica”, con el propósito de aumentar su exigibilidad jurídica en las relaciones de trabajo del personal académico.
- 3.8. Regular los aspectos generales, sustantivos y procedimentales de los sistemas de evaluación del desempeño docente, en normas de carácter reglamentario, las cuales respalden las tomas de decisiones administrativas.
- 3.9. Equilibrar los propósitos de los sistemas de evaluación del desempeño docente, en la cual no se priorice excesivamente los efectos formativos, sino que también se contemple la aplicación del régimen jurídico de responsabilidad personal a causa de los resultados deficitarios.
- 3.10. Establecer un mayor número de elementos de certeza en los resultados, más allá de los cuestionarios de percepción, cuyo examen verificativo permita la instrumentalidad de las evaluaciones del desempeño docente en la aplicación de medidas y efectos jurídicos sobre las relaciones de empleo público.
- 3.11. Promover la regulación e imputación de un régimen de responsabilidad jurídica personal por los resultados deficitarios en las evaluaciones del desempeño docente, el cual habilite aplicar medidas sancionatorias y despidos.

BIBLIOGRAFÍA

Obras jurídicas

- ALTÉS TÁRREGA Juan Antonio, Ángel BLASCO PELLICER & Luis Enrique NORES TORRES. *El despido objetivo*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2010.
- ARAYA POCHET Carlos & Nazira CHEVES AGUILAR. *Constitución Política comentada de Costa Rica*. Distrito Federal, México: McGraw-Hill Editores, 2001.
- ARCE GÓMEZ, Celín. *Derecho Educativo*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2012.
- ARCE GÓMEZ, Celín. *Ley de carrera docente*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2009.
- ARDÓN ACOSTA, Víctor Manuel. *Despido por causas objetivas y disciplinarias*. San José, Costa Rica: Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, 1999.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2008.
- ARTAVIA BARRANTES, Sergio. *Teoría General del Proceso*. 2ª ed. San José, Costa Rica: SAB, 2016.
- ARTAVIA BARRANTES, Sergio & Carlos PICADO VARGAS. *Comentarios al Nuevo Código Procesal Civil T.I.* San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BERMEJO VERA, José. *Derecho Administrativo, parte especial*. 6ª ed. Navarra, España: Editorial Aranzadi, 2005.
- BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula. *Instituciones de Derecho Civil: Doctrina general de las obligaciones*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2017.
- BLASCO PELLICER Ángel & Mercedes LÓPEZ BALAGUER. *Las relaciones laborales en el sector público*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2019.
- BOLAÑOS GONZÁLEZ, Jimmy. *Derecho disciplinario policial*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2006.
- BRIONES BRIONES, Eric. *Reflexiones entorno al Derecho Laboral: En conmemoración al setenta aniversario del Código de Trabajo*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2013.
- BRISSY, Stéphane. *L'obligation de résultat dans le contrat de travail*. Lille, Francia: Université de Lille, 2004.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario de Derecho Romano y latines jurídicos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2007.

- CALVO COSTA, Carlos. *Derecho de las obligaciones: Teoría general de la obligación*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi, 2009.
- CARRO ZÚÑIGA Carlos & Adriana CARRO HERNÁNDEZ. *Derecho Laboral Costarricense*. 2ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2007.
- CASCANTE CASTILLO, Germán Eduardo. *Regímenes de empleo y proceso de despido en la Administración Pública*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 1997.
- CASTRO ESTRADA, José. *La teoría del servicio público*. Distrito Federal, México: UNAM, 2002.
- CASTRO MÉNDEZ, Mauricio. *La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica*. San José, Costa Rica: OIT, 2017.
- CHACÓN MATA, Alfonso. *El debido proceso en el empleo público*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2015.
- DAUDET Yves & Kishore SINGH. *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments*. París, Francia: UNESCO, 2001.
- FALZEA, Angelo. *Eficacia jurídica*. 3ª ed. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2009.
- FERNÁNDEZ, Carmen. *La calidad y el servicio público educativo*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2016.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio. *Manual de Derecho del Trabajo*. 6ª ed. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2016.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo T.II*. 9ª ed. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.
- HABA MÜLLER, Enrique Pedro. *Axiología Jurídica Fundamental: Bases de valoración en el discurso jurídico*. 3ª ed. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2016.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Magally. *Bases constitucionales del régimen administrativo en Costa Rica: La Constitución como control de la actividad administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2014.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Constitución Política de la República de Costa Rica actualizada, concordada, anotada y con citas de jurisprudencia*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Derecho procesal constitucional*. 3ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2009.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2002.

- JÈZE, Gaston. *Servicios públicos y contratos administrativos*. Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007.
- JÈZE, Gaston. *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*. Distrito Federal, México: Editorial Jurídica Universitaria, 2007.
- JIMÉNEZ MEZA, Manrique. *Derecho Público*. 2ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016.
- JINESTA LOBO, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo T.I*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2006.
- LATORRE, Ángel. *Introducción al Derecho*. Barcelona, España: Editorial Ariel, 2014.
- LESSARD Claude & Philippe MEIRIEU. *L'obligation de résultats en éducation: évolutions, perspectives et enjeux internationaux*. Québec, Canadá: Les Presses de l'Université de Laval, 2005.
- MAY CANTILLANO, Hubert. *Estudios de Derecho Laboral Constitucional*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2012.
- MIDÓN, Marcelo Sebastián. *Derecho Probatorio, parte general*. Mendoza, Argentina: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007.
- MONTERO, Gregorio. *Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*. 4ª ed. Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Administración Pública, 2015.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del Trabajo*. 28ª ed. Madrid, España: Editorial Tecnos, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Madrid, España: RAE y Santillana, 2017.
- MURILLO ARIAS, Mauro. *Sobre el empleo público en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1983.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. *Tesis de Derecho Administrativo II*. San José, Costa Rica: Editorial Stradtman, 2000.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Derecho de la función pública*. 11ª ed. Madrid, España: Editorial Dykinson, 2016.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Organización y empleo públicos*. Madrid, España: Editorial Dykinson, 2005.
- PARRA VERA Óscar, Marían Aránzazu VILLANUEVA HERMIDA & Agustín ENRIQUE MARTÍN. *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
- PETERSON, Kenneth. *Teacher evaluation*. 2ª ed. California, Estados Unidos: Corwin Press, 2000.

- RAMÍREZ ALTAMIRANO Marina, Elena FALLAS VEGA & Lihanny LINKIMER BEDOYA. *Constitución Política de la República de Costa Rica anotada y concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. 3ª ed. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2005.
- RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2018.
- RETANA ACEVEDO, Ana Lidia. *Reforma procesal laboral: impacto, retos y acciones prioritarias*. 2ª ed. San José, Costa Rica: AIREH, 2017.
- ROJAS FRANCO, Enrique. *Comentarios a la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica: libro primero, del régimen jurídico*. San José, Costa Rica: Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Público y Administrativo, 2013.
- ROJAS FRANCO, Enrique. *Derecho Administrativo de Costa Rica*. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa, 2006.
- ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *Derecho Administrativo General*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 1999.
- ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *El servicio público*. San José, Costa Rica: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1983.
- RUIZ RESA, Josefa Dolores. *Innovación docente y nuevas tecnologías: El derecho en la economía del aprendizaje*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2017.
- SÁENZ CARBONELL, Jorge Francisco. *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2012.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General II*. 2ª ed. Madrid, España: Editorial Iustel, 2009.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo T.I.* 2ª ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado: el servicio público*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica del Chile, 1995.
- SORIA VERDERA, Raúl Edilberto. *Introducción al análisis del Derecho Educativo*. Alta Gracia, Argentina: Pirca Ediciones, 2014.
- TOMAŠEVSKI, Katarina. *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.
- TOMAŠEVSKI, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gutemburgo, Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2001.
- TOSCANI GIMÉNEZ Daniel & Manuel ALEGRE NUEVO. *El despido por ineptitud del trabajador*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2009.

VARGAS CHAVARRÍA, Eugenio. *El despido (con jurisprudencia)*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2002.

VIDA SORIA José, José Luis MONEREO PÉREZ & Cristóbal MOLINA NAVARRETE. *Manual de Derecho del Trabajo*. 7ª ed. Granada, España: Editorial Comares, 2009.

Obras de otras disciplinas

ALFARO RODRIGUEZ, Magdalena et. al. *Estilos de aprendizaje y técnicas de estudio en la mediación pedagógica*. Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional de Costa Rica, 2011.

ALLES, Martha Alicia. *Desempeño por competencia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Granica, 2006.

ÁLVAREZ, Alejandro. *Balance general sobre experiencias nacionales e internacionales aplicadas a la evaluación docente con énfasis en propuestas de formación*. Bogotá, Colombia: Logo Ministerio, 2015.

ÁLVAREZ, Alejandro. *Subsistema de formación de educadores en servicio: Lineamientos para la formación en el contexto de la evaluación docente*. Bogotá, Colombia: Logo Ministerio, 2015.

ÁNGULO RASCO, José Félix. *Desarrollo profesional del docente*. Madrid, España: Editorial Akal, 1999.

ARROYO VALENCIANO, Juan Antonio. *Incidencia de los indicadores en la calidad de la educación*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

BIGGS, John. *Calidad del aprendizaje universitario*. 4ª ed. Madrid, España: Narcea Ediciones, 2010.

BRENES, Eugenia & Martha PORRAS. *Teoría de la Educación*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2007.

BUCCI Eugênio, Marco CHIARETTI & Ana Maria FIORINI. *Indicateurs de qualité des diffuseurs de service public: Évaluation actuelle*. Montevideo, Uruguay: UNESCO, 2015.

CAMACHO NARANJO, Luis. *Introducción a la Lógica*. Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional, 2002.

DANIELSON, Charlotte. *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*. Ciudad de Panamá, Panamá: PREAL, 2010.

DENGO OBREGÓN, María Eugenia. *Educación costarricense*. 2ª ed. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2018.

ESCALONA RÍOS, Lina. *Formación profesional y mercado laboral*. Distrito Federal, México: UNAM, 2006.

- ESTÉVEZ GARCÍA Jesús Francisco & María Jesús PÉREZ GARCÍA. *Sistema de indicaciones para el diagnóstico y seguimiento de la educación superior en México*. Distrito Federal, México: ANUIES, 2007.
- GONZÁLEZ DE WONG María Isabel & Gabriel MACAYA TREJOS. *Diagnóstico del régimen académico de la Universidad de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Oficina de Planificación Universitaria, 1986.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Yamileth. *Educación y Universidad*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006.
- KNIGHT, Peter. *El profesorado de Educación Superior*. 3ª ed. Madrid, España: Narcea Ediciones, 2008.
- LUSTHAUS, Charles et. al. *Evaluación organizacional*. Washington D.C., Estados Unidos: BID, 2002.
- MATILLA, Kathy. *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las relaciones públicas*. Barcelona, España: Editorial UOC, 2008.
- MONTENEGRO ALDANA, Ignacio. *Evaluación del desempeño docente*. 2ª ed. Bogotá, Colombia: Editorial Magisterio, 2007.
- MURILLO TORRECILLA, Javier. *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente*. 2ª ed. Santiago, Chile: UNESCO, 2007.
- OBREGÓN QUESADA, Clotilde. *Las Constituciones de Costa Rica T.V*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2009.
- RODRÍGUEZ-SERRANO, Juan Carlos. *El modelo de gestión de recursos humanos*. Barcelona, España: Editorial UOC, 2004.
- SAAVEDRA, Manuel. *Evaluación del aprendizaje: conceptos y técnicas*. Distrito Federal, México: Editorial Pax México, 2001.
- STOCKMANN Reinhard & Wolfgang MEYER. *Evaluación: una introducción teórico-metodológica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2016.
- UNIGARRO GUTIÉRREZ, Manuel Antonio. *Educación virtual: encuentro formativo en el ciberespacio*. 2ª ed. Bucaramanga, Colombia: Editorial UNAB, 2004.
- VÁSQUEZ, Elvia Myriam. *Principios y técnicas de educación de adultos*. San José, Costa Rica: EUNED, 1985.

Capítulos de libros

- BATTISTI, Fernando. "El derecho educacional del 'cuidado' a partir de la complejidad" en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019.

- BOLAÑOS CÉSPEDES, Fernando. “La negociación colectiva en el sector público en Costa Rica” en *La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2013.
- CANOSA SUÁREZ, Ulises. “La motivación de la prueba” en *Nuevas tendencias del derecho probatorio*. 2ª ed. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes, 2015.
- CARBAJAL, Sandra. “Las universidades públicas como garantes del derecho al acceso y permanencia en la Educación Superior” en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019.
- COURTIS, Christian. “Artículo 26. Desarrollo progresivo” en *Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- DUSO, Ana Paula & Edite Maria SUDBRACK. “Educación como derecho: más allá del acceso” en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019.
- DUSO PACHECO Luci Mary & Ana Paula DUSO. “Los desafíos en el escenario educacional brasileño y las políticas educativas en Brasil” en *El Derecho Educativo: una aproximación multidimensional*. Maia, Portugal: Cosmorama Ediciones, 2017.
- ESCUIN PALOP, Vicente. “Definición y clases de empleados públicos” en *Derecho del empleo público*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2013.
- ESPINOZA Óscar & Luis Eduardo GONZÁLEZ. “Introducción” en *Evaluación del desempeño docente y calidad de la docencia universitaria*. Santiago, Chile: CINDA, 2008.
- GESTA LEAL, Rogério. “Densificações democráticas do serviço público no Brasil: alguns pressupostos” en *El Derecho Público en Iberoamérica, Evolución y Expectativas T.II*. Medellín, Colombia: Editorial Temis, 2010.
- GONZÁLEZ ALONSO, Fernando et. al. “Convivencia y paz en el derecho educativo español” en *El Derecho Educativo: una aproximación multidimensional*. Maia, Portugal: Cosmorama Ediciones, 2017.
- GONZÁLEZ ALONSO Fernando & José Luis GUZÓN NESTAR. “La comunicación entre profesores y alumnos para mejorar la enseñanza y comunicación” en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes*. Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018.
- HIDALGO CUADRA, Ronald. “El servicio público” en *Apuntes de Derecho Administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2008.
- HINES CÉSPEDES, César. “El régimen del personal de la Administración Pública” en *Apuntes de Derecho Administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2008.
- HOSTIOU, René. “Le service public ‘à la française’ à l’épreuve du droit européen” en *Estudios en homenaje al Dr. Rafael González Ballar*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2009.

- LORÍA CHAVES, Carlos. “La calidad en la prestación de los servicios públicos, un derecho de los habitantes” en *Derecho constitucional y administrativo*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús. “El derecho a la protección del trabajador frente al despido injustificado en el ordenamiento comunitario, en las legislaciones y prácticas nacionales europeas y en la legislación de los Estados Unidos” en *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*. La Coruña, España: Editorial Netbiblio, 2007.
- MAURI MAJÓS, Joan. “El acceso irregular a los empleados públicos: la erosión del principio de mérito” en *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2018.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Paz. “La fijación de condiciones laborales en el ámbito público” en *Las relaciones laborales en el sector público*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2019.
- MURILLO ARIAS, Mauro. “Alcances del 191 de la Constitución” en *Temas de Derecho Público, Estudios en homenaje al Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2014.
- MURILLO ARIAS, Mauro. “Principios constitucionales aplicables al empleo en el sector público” en *Temas Claves de la Constitución Política*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 1999.
- NAVARRO, Juan Carlos. “La evaluación y las actitudes de los docentes frente a ella: dificultades y alternativas de política” en *Evaluar las evaluaciones: Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, Argentina: IIPE-UNESCO, 2003.
- NIEVA FENOLL, Jordi. “La trilogía básica de derechos procesales: imparcialidad, defensa y cosa juzgada” en *Garantías Constitucionales en el Proceso*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, 2015.
- OTERO NORZA, Laura. “Cambios de derecho individual y despido: la prohibición de discriminar” en *Curso de la Reforma procesal laboral*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Faro, 2017.
- PETTY, Miguel. “Vocación docente. Un paradigma pedagógico personalista” en *La educación argentina hacia el bicentenario: la formación docente entre la pedagogía y la empiria*. Córdoba, Argentina: Eduvim, 2009.
- RAMÍREZ LEÓN Rodolfo Humberto & Maritza CARRERA POLA. “Consideraciones docentes sobre el derecho educativo de uso de tecnología para la educación en condiciones de pobreza” en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes*. Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018.
- ROJAS FRANCO, Enrique. “Las nuevas perspectivas del régimen de empleo público en Costa Rica” en *El Derecho Público en Iberoamérica, Evolución y Expectativas T.II*. Medellín, Colombia: Editorial Temis, 2010.

- SCHMIDT-KESSEL, Martin. "Remedies for Breach of Contract in European Private Law: Principles of European Contract Law, Acquis Communautaire and Common und Frame of Reference" en *New Features in Contract Law*. Múnich, Alemania: Sellier, 2007.
- SERRA RODRÍGUEZ, Adela. "El incumplimiento de la obligación y la responsabilidad contractual" en *Derecho Civil II: Obligaciones y Contratos*. 3ª ed. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015.
- TUCKER Pamela & Marguerita DESANDER, "Legal considerations in designing teacher evaluation systems" en *Evaluating teaching: a guide to corrent thinking and best practice*. 2ª ed. California, Estados Unidos: Corwin Press, 2005.
- VAN OMMESLAGHE, Pierre. "La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif" en *Actualités en Droit Public et Administratif: La responsabilité des pouvoirs publics*. Bruselas, Bélgica: Ediciones Bryulant, 2014.
- VILLAFUERTE VEGA, Andrés. "La relación entre el Derecho Humano a la Educación y la Autonomía Universitaria" en *Derecho Educativo: Miradas Convergentes*. Sevilla, España: Editorial Caligrama, 2018.
- VILLAFUERTE VEGA, Andrés. "Teleología jurídica de la Educación" en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019.
- WRUCK TIMM Jornada & Luci Mary DUSO PACHECO. "La privatización de la Educación Superior en Brasil y la mujer docente en ese contexto: un breve trazado histórico por las lentes del Derecho Educativo" en *Derecho Educativo: Reflexiones de la Cultura de Paz en un contexto globalizado*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019.

Artículos académicos

- BADILLA, Leda. "Propuesta de un sistema de evaluación docente para la Facultad de Educación". *Revista Educación*, Vol. 16, No. 2 (1992): 73-80.
- BESSY, Christian. "Pratiques contractuelles et individualisation de la rupture de la relation de travail". *Travail et Emploi*, No. 114 (abril-junio, 2008): 71-86.
- BOLAÑOS GONZÁLEZ, Jimmy. "El derecho de acceder a la función pública". *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 92 (2000): 63-85.
- BOLAÑOS GONZÁLEZ, Jimmy. "Los males de los nombramientos docentes: cuando las leyes no son excusa". *Revista Educación*, Vol. 30, No. 2 (2006): 133-144.
- BOLAÑOS GONZÁLEZ, Jimmy. "Los nombramientos interinos de docentes en la jurisprudencia constitucional". *Revista Educación*, Vol. 24, No. 2 (2000): 61-69.
- CASCANTE SALAS, Warner. "Apuntes sobre la utilidad de un modelo de competencias aplicado a los puestos de dirección en la universidad pública costarricense".

Actualidades Investigaciones en Educación, Vol. 3, No. 1 (enero-junio, 2003): 1-21.

CASTRO MÉNDEZ, Mauricio. "Derechos colectivos en el empleo público. Construcción de relatos en la justicia constitucional costarricense. 1990-2015". *Revista Diálogos*, Vol. 17 (octubre, 2016): 43-84.

CHACÓN MATA, Alfonso. "Los principios propios aplicables a las relaciones de Empleo Público a la luz de la Resolución de la Sala Constitucional". *Revista de Servicio Civil*, No. 30 (julio, 2012): 111-129.

GUTIÉRREZ PORRAS, Luz Marina. "Notas esenciales del régimen de empleo público costarricense". *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 87 (1998): 81-97.

HERRERO URIBE, Libia. "Régimen Académico Docente de la Universidad de Costa Rica". *Revista Actualidades Investigaciones en Educación*, Vol. 12, No. 1 (enero-abril, 2012): 1-14.

HIDALGO CUADRA, Ronald. "Apuntes sobre el servicio público en tiempos de globalización". *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 116 (mayo-agosto, 2008): 37-76.

JAIME DE CHAPARRO, Gladys et. al. "Evaluación de desempeño docente". *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, No. 11 (enero-julio, 2008): 167-178.

LEÓN GUZMÁN, Marlen. "Estrategias de gestión de calidad: desarrollo de buenas prácticas en los servicios estudiantiles como mecanismo de fortalecimiento de las actividades sustantivas de la UCR: experiencias de la Facultad de Derecho". *Revista Jurídica IUS Doctrina*, No. 13 (julio-diciembre, 2015): 1-20.

MONTOYA MEDINA, David. "La extinción del contrato de trabajo por causas objetivas: la ineptitud del trabajador". *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, No. 46 (enero-junio, 2015): 181-196.

MUÑOZ JUÁREZ, Marisol. "Los principios de legalidad y seguridad jurídica en la aplicación de la evaluación de desempeño docente". *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Vol. 9, No. 18 (enero-junio, 2019): 1-20.

MURILLO ARIAS, Mauro. "Existencia en Costa Rica de un derecho público de empleo y sus implicaciones". *Revista de Servicio Civil*, No. 32 (mayo, 2012): 37-42.

MURILLO SANCHO, Gabriela. "Evaluación del desempeño docente desde competencias genéricas en la Universidad de Costa Rica". *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, No. Vol. 9, No. 1 (abril, 2009): 1-25.

QUEZADA CHÁVEZ, Armando. "Estatus laboral de los docentes a la luz de la reforma educativa en México". *Revista Epikéia*, No. 35 (marzo, 2018): 1-29.

RAMÍREZ GRANADOS, Mario. "Las transformaciones del empleo público costarricense". *Revista de Ciencias Sociales*, No. 128-129 (2010): 87-95.

RAMÍREZ GRANADOS, Mario. "Los servicios públicos en la legislación actual". *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 122 (mayo-agosto, 2010): 171-190.

- RIZO MORENO, Héctor. "Evaluación del desempeño docente: tensiones y tendencias". *Revista PRELAC*, No. 1 (julio, 2005): 146-163.
- ROJAS VÍQUEZ, Javier. "El principio de idoneidad comprobada en el Régimen de Servicio Civil". *Revista de Servicio Civil*, No. 17 (diciembre, 2004): 36-54.
- ROMERO PÉREZ, Jorjue Enrique. "Empleo público". *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 86 (1998): 65-88.
- SEQUEIRA PÉREZ María del Carmen & Leda Lilly DÍAZ GAMBOA. "La condición laboral del docente interino de la Universidad de Costa Rica". *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 9, No. 2 (mayo-agosto, 2009): 1-24.
- SIBAJA NÚÑEZ, Enrique. "La educación: ¿servicio público o servicio social? Inmersión del concepto en el entorno costarricense". *Revista Ensayos Pedagógicos* (2009): 11-23.
- TEJEDOR Francisco Javier & Ana GARCÍA-VARCÁCEL. "Evaluación del desempeño docente". *Revista Española de Pedagogía*, Vol. 68, No. 247 (setiembre-diciembre, 2010): 439-459.
- VARGAS PORRAS Alicia & María Lourdes CALDERÓN LAGUNA. "Consideraciones para una evaluación docente en la Universidad de Costa Rica". *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 5 (setiembre, 2005): 1-22.
- VÁZQUEZ CRUZ María del Ángel, Graciela CORDERO ARROYO & Yolanda LEYVA BARAJAS. "Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza de cuatro países de América". *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 14, No. 3 (setiembre-diciembre, 2014): 1-20.
- VILLAFUERTE VEGA, Andrés. "Estatus jurídico internacional de la educación indígena". *Revista ARIIDE*, Vol. 2, No. 2 (octubre, 2019): 167-175.
- WASHBURN MADRIGAL Stephanie, Viria UREÑA SALAZAR & Alejandrina MATA SEGREDA. "Promoción de la equidad y cohesión social en la Universidad de Costa Rica". *Revista Educación*, Vol. 37, No. 2 (julio-diciembre, 2013): 39-77.

Tesis de investigación

- ASTÚA BEJARANO Maureen, Isabel BARRANTES AGUILAR, Laura GONZÁLEZ VÍQUEZ & Juanita MÉNDEZ RUIZ. *Evaluación del desempeño de los gestores de la educación desde un enfoque por competencias*. Memoria de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Educativa, 2010.
- CALDERÓN AZOFEIFA Mauricio, Elizabeth HERNÁNDEZ CRUZ, Julia MURILLO ULLOA & Marianela PÉREZ JIMÉNEZ. *Análisis comparativo de los procesos de evaluación docente en las instituciones educativas públicas y privadas en el circuito 06 de la Dirección Regional de Educación Occidente del Ministerio de Educación Pública*. Memoria de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Educativa, 2016.

- CAMPOS ESQUIVEL Laura, Ericka ESQUIVEL RODRÍGUEZ, Charitín ROJAS CHAVARRÍA & Patricia MEJÍAS VINDAS. *Análisis de la Gestión para el logro del cumplimiento de las labores inherentes al cargo por parte del personal docente y administrativo*. Informe Final del Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, 2016.
- GARBANZO VARGAS, Guiselle María. *El régimen académico como un sistema de reconocimientos e incentivos de los docentes de la Universidad de Costa Rica*. Tesis de Maestría en Educación, Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios en Posgrado, 1997.
- SALAS MARÍN Dylana Karina & Yuliana CHAVARRÍA ROSALES. *Análisis crítico del empleo público a partir de la Reforma Procesal Laboral, Ley n.º 9343 en el Estado de derecho costarricense*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, 2018.
- VEGA HIDALGO Ligia & Rossy MORA SABORÍO. *Constitucionalización del derecho a la educación reconocido por el artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2007.

Documentos institucionales

- CENTRO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA. *Lineamientos para la evaluación docente*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2017.
- CENTRO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA. *Manual de procedimientos: Evaluación del desempeño docente y de la gestión*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2019.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: UNESCO, 2013.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. París, Francia: UNESCO, 2015.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Right to education handbook*. París, Francia: UNESCO, 2019.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Effective Teacher Policies: insights from PISA*. París, Francia: OCDE, 2018.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes*. Distrito Federal, México: OCDE, 2011.
- PODER JUDICIAL. *Principios desarrollados en la jurisprudencia constitucional*. San José, Costa Rica: Departamento de Artes Gráficas, 2014.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Sexto informe sobre el estado de la educación*. San José, Costa Rica: PEN, 2017.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Séptimo informe sobre el estado de la educación*. San José, Costa Rica: PEN, 2019.

RECTORÍA. *Sobre el proyecto de ley marco de empleo público*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2019.

RED INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO EDUCATIVO. *Memoria del V Congreso Internacional de Investigación en Derecho Educativo*. Chiapas, México: UNACH, 2017.

RED INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO EDUCATIVO. *Memoria del VI Congreso Internacional de Investigación en Derecho Educativo*. Río Grande del Sur, Brasil: URI-FW, 2018.

RED INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO EDUCATIVO. *Memoria del VII Congreso Internacional de Investigación en Derecho Educativo*. Chiapas, México: UNACH, 2019.