

**Al contestar refiérase
al oficio N° 16273**

22 de octubre del 2021
CGR/DJ-1641

Lic. Bryan Adrián Villalobos Palma
Asesor Regional
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Correo electrónico bryan.villalobos.palma@mep.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Consulta relacionada con el tiempo máximo que un funcionario público puede trabajar como docente universitario.

Nos referimos a su nota sin número recibida el 30 de setiembre pasado, mediante el cual se identifica como asesor regional en la Dirección Regional de Occidente del Ministerio de Educación Pública -cargo en el que según indica está sujeto a dedicación exclusiva-, amén de indicar que tiene (...) *la posibilidad de laborar como docente universitario, en la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica (...)*.

En tal sentido, consulta a la Contraloría General (...) *cuánto es el tiempo máximo que se puede trabajar como docente universitario, en las condiciones descritas al inicio de este documento (...)*.

I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término debe indicarse, que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011, publicada en el diario oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011), el órgano contralor tiene por norma no referirse a casos concretos.

De manera puntual, el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que las mismas deben (...) *plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante (...)*.

Cabe mencionar, que este proceder se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes, en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia

y, evitar además, el riesgo que implica emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Llevando lo dicho a la especie se tiene, que en la nota de consulta se indica que la solicitud de pronunciamiento toma como base un caso concreto plenamente identificado, siendo que su persona se desempeña como Asesor Regional del Ministerio de Educación Pública y, adicionalmente según se menciona, tiene la posibilidad de desempeñarse como docente en la Universidad de Costa Rica.

Bajo tal tesitura, esta Contraloría General omite emitir criterio en torno al caso concreto al que se hace referencia, limitando las consideraciones que se formulan de seguido, a ciertos aspectos jurídicos asociados con la temática en consulta, todas las cuales –se reitera- no constituyen un pronunciamiento en torno a la situación particular en la que se encuentra su persona y, tampoco prejuzgan, sobre la validez de actuaciones desplegadas por parte del Ministerio de la Educación Pública y eventualmente la Universidad de Costa Rica.

II CRITERIO DEL DESPACHO

En atención al tema en consulta debe analizarse, si en el ordenamiento jurídico nacional existe -o no- alguna regulación puntual en la que se disponga, la cantidad máxima de horas que un funcionario público puede dedicar a la docencia universitaria, lo anterior tomando en cuenta que en el artículo 58 de la Constitución Política se establece, una jornada máxima de cuarenta y ocho horas semanales y, además, que el numeral 140 del Código de Trabajo fija en doce horas la jornada máxima diaria.

Al respecto y en razón de la referencia constitucional recién indicada, debe señalarse que la Carta Magna establece ese límite máximo de cuarenta y ocho horas semanales como una regla general, dejando en manos del legislador la posibilidad de fijar excepciones en casos calificados que así lo ameriten.

Llevando lo recién indicado a la función pública, encontramos en el artículo 17 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹ -en adelante LCCEIFP-, una regulación de interés en lo que nos ocupa, en punto a que ninguna persona (...) podrá desempeñar, simultáneamente, en los órganos y las entidades de la Administración Pública, más de un cargo remunerado salarialmente (...)

Vale acotar que, en relación con esta restricción, la Sala Constitucional ha indicado que (...) *el término simultáneamente para definir empleos públicos cuyo ejercicio no es autorizado, se debe entender que ese concepto implica una superposición horaria, o a lo*

¹ Ley n° 8422 del 6 de octubre de 2004, publicada en el diario oficial La Gaceta n° 212 del 29 de octubre de 2004.

*sumo de una jornada superior a tiempo completo. En su intención de evitar un abuso en el manejo de fondos públicos, el legislador (y posteriormente el Poder Reglamentario) determinaron la imposibilidad de desempeñar dos cargos públicos en forma simultánea, salvo casos de excepción expresamente previstos (...)*².

Adicionalmente, interesa acotar que esta regulación legal debe ser leída en relación, con lo que dispone el 15 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley n° 2166 del 9 de octubre de 1957 y sus reformas), en el cual se establece que:

Artículo 15.- Ningún servidor podrá devengar dos o más sueldos, salvo que correspondan a distintos puestos, no exista superposición horaria y entre todos no sobrepasen la jornada ordinaria.

Los educadores no podrán impartir más de cuarenta lecciones semanales en propiedad.

Excepcionalmente, podrán atender una cantidad mayor, cuando el servicio lo demande, pero el exceso se mantendrá como un recargo, por ende, de carácter temporal.

Ahora bien, retomando la limitación general apuntada para desempeñar simultáneamente, en los órganos y las entidades de la Administración Pública, más de un cargo remunerado salarialmente, es importante señalar que tal restricción responde, entre otros aspectos, al resguardo de elementos importantes como son los principios de imparcialidad, independencia en la gestión pública, eficiencia, el buen uso de los recursos públicos y, desde luego, evitar la superposición horaria³.

No obstante y, siempre en relación con esta regla general restrictiva, debe tomarse en cuenta que el propio artículo 17 de la LCCEIFP⁴ exceptúa de dicha prohibición, algunos supuestos expresamente establecidos en los cuales es posible -entonces- el desempeño simultáneo de cargos públicos aun existiendo superposición horaria, en el entendido que habrán de tomarse las previsiones necesarias para reponer el tiempo respectivo⁵.

² Sala Constitucional, resoluciones n° 9363 de las 16:41 horas del 4 de julio de 2006 y n° 13431 del 2 de setiembre de 2008.

³ Al respecto, pueden verse las resoluciones de la Sala Constitucional n° 2883 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996 y n° 11524 de las 14:48 horas del 21 de diciembre de 2000, así como los dictámenes de la Procuraduría General C-079-2000 del 24 de abril de 2000, C-062-2002 del 26 de febrero de 2002, C-127-2002 del 24 de mayo de 2002 y C-316-2005 del 5 de setiembre de 2005.

⁴ En igual sentido puede verse el artículo 33 del Reglamento a la LCCEIFP, Decreto Ejecutivo n° 32333 del 12 de abril de 2005 y sus reformas

⁵ En tal sentido, el Reglamento a la LCCEIFP dispone en su artículo 29, que (...) *En aquellos órganos y entes del Sector Público que, con base en su reglamentación interna se le autoriza a los funcionarios públicos a ejercer la docencia en centros de enseñanza superior en horas que coinciden con el horario de trabajo de la institución o de la empresa pública, el respectivo jerarca*

Así las cosas y como parte de estas excepciones se tiene -en lo que interesa-, el caso de la docencia en instituciones de educación posterior, esto en razón del alto valor social de esa función y la labor que cumplen los centros de estudios superiores para el desarrollo de la sociedad, como centros transmisores del conocimiento y progreso⁶, al punto que esta actividad también constituye normalmente, una excepción en los regímenes de prohibición al ejercicio liberal de la profesión y dedicación exclusiva⁷.

Dicho esto, corresponde determinar entonces si en el ejercicio de esta función docente, habilitada expresamente como excepción al desempeño de más de un cargo público remunerado salarialmente, existe -o no- algún tipo de límite cuantitativo, en relación con lo cual interesa señalar que este tema ha sido abordado por la Procuraduría General de la República en diversos pronunciamientos⁸, de los cuales nos permitimos traer a colación las conclusiones a las que arribó ese órgano asesor en el dictamen C-160-2021 del 7 de junio de 2021 en los siguientes términos:

1.- La regla general aplicable al régimen de empleo público es la prohibición para el desempeño simultáneo de dos o más cargos públicos remunerados. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico contempla excepciones a dicha regla.

2.- El ejercicio de labores docentes está previsto expresamente en el artículo 17 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y en el ordinal 33 del reglamento a dicha normativa como una de tales excepciones, permitiéndose que el funcionario pueda ejercer labores docentes –en enseñanza superior, entendida como los centros universitarios y parauniversitarios– incluso en horas que coincidan con el horario institucional.

3.- Las normas mencionadas en la conclusión anterior, no han establecido un límite temporal para el desempeño simultáneo de cargos en los supuestos de excepción permitidos, por lo que debe interpretarse que estamos ante un caso de excepción de la aplicación de la jornada máxima de trabajo, dispuesta constitucionalmente y desarrollada en el Código de Trabajo.

deberá establecer los mecanismos idóneos que permitan determinar que ese servidor cumplirá el tiempo correspondiente a la jornada ordinaria (...).

⁶ Sala Constitucional, resolución n° 6412 de las 15:18 horas del 26 de noviembre de 1996.

⁷ A modo de referencia puede verse, el artículo 34 del Capítulo IV del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley n° 9635 del 3 de diciembre de 2018, publicada en el Alcance N° 222 a La Gaceta N° 225 del 4 de diciembre de 2018).

⁸ En tal sentido pueden verse -entre muchos otros- los dictámenes C-233-2010 del 16 de noviembre del 2010, C-085-2014 del 18 de marzo de 2014, C-190-2016 del 13 de setiembre del 2016, C-211-2017 del 18 de setiembre de 2017 y C-111-2019 del 26 de abril de 2019.

Es decir, no existe un límite temporal para el desempeño simultáneo de cargos, aplicable a los supuestos de excepción permitidos expresamente por el artículo 17 de la LECEIFP, siendo posible entonces superar las doce horas diarias establecidas en numeral 140 del Código de Trabajo.

Ahora bien, lo recién indicado no impide señalar que, la falta de una norma jurídica que eventualmente limite la cantidad de horas dedicadas a la actividad docente, no debe llevar a desconocer las necesidades físicas y mentales de descanso que tiene toda persona, aspecto que debe ser valorado por el interesado a efectos de cuidar su propia salud y, valorar además, el riesgo en que se coloca de no poder rendir apropiadamente en sus distintas ocupaciones y responsabilidades en razón de haberse recargado en exceso, con las eventuales consecuencias que esa falta de rendimiento puede acarrearle si incumple con sus obligaciones laborales.

Finalmente, debe verificarse además si a lo interno de la entidad pública para la cual se labora o en la institución de educación superior respectiva, existe alguna regulación en torno al tema en consulta o incluso alguna limitación de horas, en cuyo caso dichas disposiciones deberán ser acatadas.

En ese sentido y a modo de ejemplo, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia, suscribieron y ratificaron el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal de Costa Rica⁹, cuyo artículo 41 dispone que (...) *ningún servidor de las instituciones signatarias podrá desempeñar otro puesto con superposición horaria públicas, ni trabajar en Instituciones Estatales más de tiempo y medio. La violación de lo aquí dispuesto será justa causa de despido del servidor, si dentro del término que se conceda para que regularice su situación, no lo hiciere (...)*¹⁰.

En los términos antes señalados se da por atendida la consulta formulada.

⁹ Dicho Convenio de Coordinación puede ser consultado en el enlace http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53316&nValor3=58116&strTipM=TC

¹⁰ Por su parte, la Universidad Técnica de Alajuela permite, además de un tiempo completo, sólo un cuarto de tiempo adicional. El dato puede consultarse en el enlace <https://www.utn.ac.cr/gaceta-universitaria>

6

Atentamente,

Lic. Jainse Marín Jiménez
Gerente Asociado

Lic. Jimmy Bolaños González
Fiscalizador

JBG/JMJ
NI: 27392
G: 2021003508

