



**Criterio de la Universidad de Costa Rica en torno al Proyecto
Ley Marco de empleo público, Expediente N.° 21.336.**

(Acuerdo firme de la sesión N.° 6495, artículo 4A, del jueves 3 de junio de 2021)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. El Consejo Universitario comunicó a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración una serie de consideraciones sobre posibles roces constitucionales, graves debilidades técnicas e incongruencias entre el articulado y el objetivo explícito del texto base del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.° 21.336 (sesión N.° 6315, artículo 8, del 9 de setiembre de 2019).
2. El pasado 8 de abril de 2021, durante el periodo de discusión en el plenario legislativo de las mociones de fondo y reiteración al texto dictaminado, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) hizo un llamado vehemente a los señores diputados y las señoras diputadas a honrar el orden constitucional que tutela el Estado social de derecho, la institucionalidad democrática, los mecanismos de peso y contrapeso de la división de poderes y las autonomías derivadas de la constituyente de 1949.
3. La Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, consultó el texto actualizado del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.° 21.336 (oficio AL-DSDI-OFI-0053-2021, del 25 de mayo de 2021). Dicho texto fue trasladado por la Rectoría para el análisis por parte del Consejo Universitario (oficio R-3493-2021, del 25 de mayo de 2021).
4. El texto actualizado al 25 de mayo de 2021 del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.° 21.336, tiene como propósito asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, las cuales se pretenden alcanzar al regular las relaciones estatutarias de empleo público y de empleo mixto entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas.
5. La asesoría jurídica institucional, en el marco del análisis del texto actualizado del Proyecto de Ley, señaló que, indistintamente de las modificaciones realizadas, este violenta la autonomía universitaria consagrada en los artículos 84, 85 y 87 de la *Constitución Política* (Dictamen OJ-76-2021, del 28 de enero de 2021, y Dictamen OJ-440-2021, del 1.° de junio de 2021). De igual forma, otras instancias universitarias consultadas indicaron las debilidades y limitaciones que mantiene la iniciativa de ley, a saber: la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-181-2021, del 28



de mayo de 2021), el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-223-05-2021, del 31 de mayo de 2021), el Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU-JDC-651-2021, del 27 de mayo de 2021) y la Escuela de Psicología (EPS-464-2021, del 27 de mayo de 2021).

6. El artículo 84 de la *Constitución Política de Costa Rica* establece que:

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

En el marco de lo dispuesto en el artículo anterior, la Sala Constitucional, mediante el voto N.º 2002-08867, determinó que se *establece una reserva normativa en favor de las universidades, en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio universitario; disposiciones que integran de esta manera un subsistema jurídico particular.*

7. La autonomía garantizada constitucionalmente tiene como propósito otorgar a las universidades estatales todas las potestades administrativas y condiciones jurídicas necesarias para asegurar que las instituciones de educación superior estatal no estén sometidas a los vaivenes e intereses políticos y que puedan cumplir con la misión, los fines y los propósitos para las cuales fueron creadas, de manera tal que se garantice la libertad de pensamiento, la libertad de cátedra y la formación de una consciencia crítica. Así las cosas, esta autonomía administrativa, política, organizativa y financiera abarca la potestad de seleccionar, nombrar, evaluar, organizar y regular libremente a su personal, de acuerdo con sus criterios, necesidades y las particularidades de las universidades estatales, de manera tal que se salvaguarde el desarrollo de la actividad docente, la investigación y la acción social, así como el uso eficiente de los recursos institucionales, sin coacción alguna.
8. El Proyecto de Ley basa su propuesta en las recomendaciones recibidas por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Contraloría General de la República; no obstante, deja de lado las recomendaciones realizadas por otros organismos internacionales sobre la pertinencia de generar política pública a partir de evidencia. En ese sentido, se desconoce si existen estudios técnicos con respecto a algunos aspectos medulares de la iniciativa de ley, a saber:
- 1 Los criterios utilizados para determinar las familias salariales de puestos propuestas y los montos asociados a dichas familias.
 - 2 La propuesta de creación de un salario global, su estructura, el monto definido para



este y el impacto en:

- a) El ahorro que esta medida podría generar en el gasto público.
- b) El déficit primario, considerando que se excluyen los intereses de la deuda pública.
- c) La economía nacional, al reducir el poder adquisitivo de las personas funcionarias públicas y en la capacidad de ahorro, especialmente cuando se aboga por una dinamización de la economía.
- d) El gasto público que el Gobierno debe asumir para implementar la política de salario global.
- e) La recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Banco Popular y otras instituciones de seguridad social.
- f) Los indicadores macroeconómicos: ahorro nacional, desempleo, pobreza, distribución del ingreso (índice de Gini).

3. Las posibilidades, capacidades y recursos requeridos por las instituciones que deben asumir las responsabilidades que les otorga el Proyecto de Ley, así como los conflictos de competencias y procedimientos; entre ellos, incompetencia jerárquica y operativa para una gestión centralizadora de los procesos de reclutamiento, selección y contratación de las diversas instancias del sector público a través de los tres poderes de la República.

9. En el documento denominado *Análisis del Proyecto de Ley Marco de empleo público*, realizado por juristas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, se concluye lo siguiente:

(...) es posible señalar que el mandato constitucional derivado, de adoptar principios fundamentales para garantizar la eficiencia administrativa, la selección de personal con base en idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo (arts. 191 y 192), no implica, ni puede implicar, el establecimiento de un poder directivo en cabeza del gobierno central o de cualquier órgano externo, incluyendo a la Contraloría General de la República o a la Dirección de Servicio Civil, para la fijación de los derechos, salarios y demás aspectos de la relación de empleo público, como tampoco el establecer que sea el MIDEPLAN ente rector sobre instituciones autónomas que gozan de autonomía administrativa, y con mucha más razón, sobre los entes que además poseen autonomía organizativa, tal y como lo pretende alguna versión del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público. Téngase en cuenta que la autonomía organizativa es muy superior a la autonomía administrativa de la que gozan el resto de entidades autónomas, lo que les permite establecer sus propias normas de autogobierno, lo que incluye el establecimiento de sus propias normas laborales y salariales internas (...) (2021: 14).

10. La *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas* (Ley N.º 9635) concibe al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como el ente rector del empleo público, con



capacidad para diseñar los lineamientos generales de la política en la materia; empero, esa potestad debe ser congruente con las competencias de la misma entidad, así como con el estatuto de servicio civil que regula las relaciones del Estado y las personas servidoras públicas. La pretensión del Proyecto *Ley Marco del empleo público* de otorgar a ese ministerio una autoridad plena para regular las relaciones laborales de todos los entes públicos sobrepasa sus competencias de dirección, planificación y coordinación; además, resulta contraria a la jurisprudencia constitucional que ha configurado y moldeado la institucionalidad pública, en el tanto concentraría en un órgano del Poder Ejecutivo capacidades para controlar y dar órdenes específicas sobre las actividades de reclutamiento y selección, diseño de pruebas de idoneidad, las formas en que deben efectuarse los concursos internos y externos, los mecanismos de evaluación del desempeño, la política salarial interna, las regulaciones para ascensos o separaciones de personal, la carrera profesional, la carrera administrativa, el régimen sancionatorio, entre muchos otros ámbitos que inciden directamente en la actividad sustantiva de los entes sujetos a la Ley.

11. La iniciativa de *Ley Marco de empleo público*, aun cuando en el artículo 2, inciso a), señala que su aplicación se hará sin perjuicio del principio separación de poderes, claramente se convierte en pura retórica cuando sus disposiciones subsiguientes favorecen una excesiva concentración de poder en manos de un órgano ministerial del Gobierno Central, lo cual podría devenir en una injerencia directa en los otros poderes de la República, en su independencia funcional y administrativa, y transgrede la configuración constitucional establecida en 1949, que cambió la dinámica de la democracia costarricense y distribuyó el poder político concentrado en el Poder Ejecutivo. En el texto no hay una línea divisoria clara para la hermenéutica y confunde lo que es un sistema general de orientaciones de política pública que garantiza la independencia funcional al Poder Judicial, a la Asamblea Legislativa, al Tribunal Supremo de Elecciones y un sistema específico que atenta contra las competencias y funciones que les fueron asignadas por las personas constituyentes.
12. La jurisprudencia constitucional y la aprobación legislativa de otros estatutos han favorecido paulatinamente la existencia de regímenes diferenciados de empleo público, en apego a la complejidad y diversidad de atribuciones constitucionales y al Estatuto de Servicio Civil, como mecanismos para asegurar la estabilidad laboral, así como el cumplimiento de principios fundamentales como la eficacia de la gestión pública (votos N.º 14298-2005, N.º 5445-99, N.º 6577-95, N.º 6577-95, N.º 6095-94 o N.º 6095-94, entre otros). En contraposición, esta iniciativa de ley desarrolla una ley marco que, lejos de circunscribirse a los principios constitucionales que deben guiar un estatuto de servicio civil, socava la independencia de los poderes de la República, así como las autonomías administrativas, políticas y organizativas establecidas en la *Constitución Política*.
13. El Proyecto de Ley presenta una serie de normas orientadas a transgredir la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva dispuestos en acuerdos internacionales suscritos con la



Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las regulaciones en materia salarial propuestas limitan el alcance de la acción sindical en el ejercicio del derecho a la negociación colectiva como mecanismo para facilitar el diálogo social y las buenas relaciones laborales; además, responden a políticas orientadas a lograr un desmantelamiento de la organización al reducir la participación política de las personas trabajadoras. Lo anterior genera las condiciones idóneas para la precarización del empleo público y contraviene el objetivo del Proyecto de Ley dispuesto en el artículo 1 del texto en análisis.

14. La Sala Constitucional recientemente (SCV-19511-2018) se refirió a la reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales, en virtud de lo dispuesto en la *Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas*; al respecto, manifestó que:

(...) una disposición que obligue a denunciar las convenciones colectivas, y, por otro lado, impida, por medio de estas, lograr mejorar las condiciones, sin modulación de ningún tipo, resultaría contraria al Derecho de la Constitución; de manera que el legislador no podría, de antemano restringir la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre patronos y trabajadores, en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de esta institución, sin violar la libertad sindical (...).

15. Desde la perspectiva universitaria, la propuesta es deficiente en el abordaje de los siguientes aspectos:

- 1 La complejidad del quehacer universitario, dado que, contrario al propósito del Proyecto de Ley, las normas propuestas limitan y obstaculizan la eficacia y eficiencia de las universidades estatales, por cuanto homogenizar las condiciones de empleo obvia las competencias particulares de estas instituciones dedicadas a la docencia, la investigación y la acción social.
- 2 Los mecanismos de evaluación del desempeño existentes y sus propósitos y fines, que trascienden de un esquema de sanciones y recompensas, pues se encuentran orientados a la mejora de las destrezas y habilidades del personal universitario de acuerdo con los principios universitarios.
- 3 La naturaleza y los procesos electorales asociados con los puestos de dirección que existen en las universidades estatales.
- 4 Los criterios utilizados en las instituciones de educación superior para el reclutamiento, la selección y el nombramiento del personal, los cuales responden a la naturaleza de estas instituciones.
- 5 Las universidades estatales, a la luz de sus principios humanistas y en el marco de sus



funciones, no pueden reducir el empleo público y la masa salarial a variables de ajuste fiscal o macroeconómico.

16. El régimen de méritos de la Universidad de Costa Rica, así como de las otras universidades públicas, está diseñado para retribuir el desarrollo de la carrera académica en las áreas sustantivas relacionadas con la investigación, la acción social y la docencia, al igual que en la gestión académico-administrativa. El régimen académico, la carrera administrativa y los mecanismos de evaluación del desempeño aplicados –perfectibles, por supuesto– fueron ideados y formulados según altos estándares académicos y profesionales, por lo que, en desmedro de esos estándares y la experiencia universitaria, el proyecto busca homogeneizar y estandarizar las condiciones de empleo, desconociendo las especificidades de la Universidad, así como de las distintas administraciones y poderes públicos.
17. Se desconocen las razones y criterios por los cuales el proyecto de ley aplica un concepto limitado del régimen de competencia, en el tanto la propuesta no reconoce la dinámica del mercado de educación superior gestado en el país desde hace más de cuatro décadas, en el cual las universidades públicas, que no son simples instituciones de enseñanza, deben competir con más de 50 universidades privadas nacionales e internacionales, tanto en las oportunidades educativas de grado y posgrado, como en la matrícula de las personas que sueñan y merecen una educación superior de excelencia. En razón de ello y otros aspectos analizados, se concuerda con el análisis efectuado por Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en cuanto a la pertinencia de valorar si dichas exclusiones y excepciones son justificadas, idóneas, razonables y proporcionales, tomando en consideración la naturaleza diferente de las instituciones y los poderes de la República.
18. La estructura de centralización, planificación y sobresimplificación planteada en la iniciativa crea condiciones adversas para las capacidades organizativas de las universidades públicas, su autonomía y la libertad de cátedra. Lo anterior genera implicaciones negativas en el desarrollo de la innovación y en el dinamismo necesario para la construcción de conocimientos científicos, tecnológicos y artísticos, debido a que propone una seudotecnificación de las competencias académicas que ignora la relevancia de la independencia en la producción científica, a la vez que instituye una desventaja comparativa en relación con las redes y campos globales de producción de conocimiento.
19. El incorporar la posibilidad de que las instituciones de educación superior universitaria estatal puedan emitir normativa interna no es más que un procedimiento ordinario que aparenta respetar la autonomía universitaria, pero no pasa de ser un reconocimiento meramente nominal, porque tal y como está redactado el proyecto definitivo la inconstitucionalidad es irreversible. Desde la perspectiva universitaria, la única manera de revertir la inconstitucionalidad y subsanar la transgresión de los artículos 84, 85 y 87 de la Norma Fundamental es excluir a las universidades públicas del ámbito de cobertura de la Ley (inciso b



del artículo 2) o, bien, incluirlas en el artículo 3, el cual enumera las entidades que están fuera del ámbito de cobertura.

20. Desde la perspectiva analítica sostenida por las universidades públicas, el texto sometido a consulta por parte del plenario legislativo, si bien incorpora aspectos sustantivos, preserva de manera íntegra los yerros advertidos en los textos discutidos con anterioridad, razón por la cual es un deber ético ciudadano recomendar su archivo inmediato y se proceda a elaborar una iniciativa que se limite a desarrollar los principios constitucionales de dirección política que efectivamente corresponda a un estatuto de empleo público, lejos de la ordenación de actos y de la actividad de los entes públicos ajenos al Gobierno Central.

ACUERDA

Comunicar a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley N.º 21.336 denominado *Ley Marco de empleo público*, por cuanto el texto actual mantiene las disposiciones que atentan contra el principio democrático de la división de poderes, así como contra las autonomías consagradas en la *Constitución Política*.

ACUERDO FIRME.