

LA GACETA UNIVERSITARIA

ÓRGANO OFICIAL DE COMUNICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Gaceta digital disponible en <http://cu.ucr.ac.cr>



44-2019

Año XLIII

20 de noviembre de 2019

CONSEJO UNIVERSITARIO

SESIÓN EXTRAORDINARIA N.º 6315

JUEVES 19 DE SETIEMBRE DE 2019

| Artículo | Página |
|--|--------|
| 1. PROYECTO DE LEY CU-28-2019. <i>Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica.</i> Expediente N.º 21.303 | 2 |
| 2. PROYECTO DE LEY CU-29-2019. <i>Reforma a la Ley de creación de Consejo Superior de Educación Pública, Ley N.º 1362, para democratizar su composición interna.</i> Expediente N.º 20.675 | 5 |
| 3. PROYECTO DE LEY CU-30-2019. <i>Reforma parcial a la Ley N.º 3019, Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 9 de agosto de 1962.</i> Expediente N.º 21.146..... | 5 |
| 4. PROYECTO DE LEY CU-31-2019. <i>Sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias en territorio nacional.</i> Expediente N.º 21.059..... | 6 |
| 5. PROYECTO DE LEY CU-32-2019. <i>Adición de un párrafo final al artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N.º 7319, del 10 de diciembre de 1992 y sus reformas, para fortalecer el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.</i> Expediente N.º 20.817 | 7 |
| 6. PROYECTO DE LEY CU-33-2019. <i>Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria y crear la figura de la Jubilación Obligatoria Excepcional.</i> Expediente N.º 21.035 | 9 |
| 7. PROYECTO DE LEY CU-34-2019. <i>Ley de implementación del presupuesto base cero para una programación estratégica con base en resultados.</i> Expediente N.º 21.128 | 11 |
| 8. PROYECTO DE LEY CU-35-2019. <i>Ley marco de empleo público.</i> Expediente N.º 21.336..... | 15 |
| 9. PROYECTO DE LEY CU-36-2019. <i>Ley de declaratoria de Servicios Públicos Esenciales.</i> Expediente N.º 21.097 | 24 |

Resumen del Acta de la Sesión Extraordinaria N.º 6315

Celebrada el jueves 19 de setiembre de 2019

Aprobada en la sesión N.º 6332 del jueves 14 de noviembre de 2019

ARTÍCULO 1. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin da lectura a la Propuesta Proyecto de Ley CU-28-2019, en torno a la *Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica*. Expediente N.º 21.303.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, la Comisión Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica*. Expediente N.º 21.303.
2. El Proyecto de Ley N.º 21.303 en estudio tiene como objetivo fortalecer la libre competencia y promover los cambios normativos requeridos para que Costa Rica ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
3. El Proyecto de Ley N.º 21.303 fue presentado por el Poder Ejecutivo.
4. A partir del título V, capítulo I, artículo 136, el proyecto de ley de cita propone una serie de modificaciones, adiciones, derogatorias de uno o varios artículos contenidos en otras leyes. De seguido se describen las situaciones concretas.

Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N.º 7472, del 20 de diciembre de 1994, se propone una modificación de los artículos 9, 10, 11, 14, 27 bis, 64, 67 y 72.

En el artículo 12 se adicionan los incisos n) y ñ), y se derogan los artículos 16, 16 bis, 16 ter, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30.

Ley Orgánica del Banco Central, Ley N.º 7558, del 3 de noviembre de 1995, para que en el artículo 132 se adicione un inciso g).

Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983, del 16 de febrero del 2000, se propone la modificación del artículo 47.

Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, del 4 de junio de 2008, se propone en el artículo 52, la adición de los incisos g), h), i), j), k), l) y m).

En el artículo 53 se propone modificar los incisos a) y c), a la vez que se sugiere adicionar un inciso e).

En el artículo 54 se recomienda modificar los incisos d) y j), y adicionar los incisos k) y l), con lo cual la numeración actual del artículo 54 se corre.

Se modifica el párrafo primero del artículo 55.

Se modifica el primer y tercer párrafo del artículo 56.

Se modifican los artículos 57 y 58.

Se modifica el segundo párrafo del artículo 65.

En el artículo 67 se propone modificar el inciso a) y el acápite 13).

Se elimina el acápite 14), sin correr la numeración, y se adiciona un nuevo acápite 13) en el inciso b) y un nuevo acápite 2) en el inciso c).

Cierra la propuesta de proyecto de ley con 12 transitorios de diversa naturaleza jurídica.

5. La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-411-2019, del 14 de mayo de 2019, dictaminó lo siguiente:

El proyecto de Ley remitido tiene como propósito fortalecer la libre competencia y promover los cambios normativos requeridos para que Costa Rica ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre ellos, solventar las debilidades y carencias que presenta la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N.º 7472.

Así, el proyecto contempla como objetivo fundamental modernizar y reforzar el marco jurídico e institucional de la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), órgano con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) encargado de investigar y sancionar las prácticas monopolísticas o restrictivas del funcionamiento eficiente del mercado, con el fin de tutelar y promover la libre competencia, y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), en tanto actividad sectorial de competencia en materia de telecomunicaciones.

El proyecto contiene disposiciones puntuales relativas a la estructura de la Coprocom y la Sutel, su integración y funcionamiento, y las condiciones y limitaciones que deben satisfacer sus miembros. De igual forma, también se contempla el procedimiento especial que las autoridades de competencia seguirán para investigar, instruir y sancionar las prácticas monopolísticas, las concentraciones ilícitas y

demás infracciones establecidas por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N.º 7472”.

Por último se incluyen modificaciones derogativas y adiciones a diversas normativas, entre ellas la mencionada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N.º 7472 de cita, la Ley Orgánica del Banco Central N.º 7558, la Ley de Protección al Trabajador N.º 7983 y la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

El proyecto de ley remitido no contiene disposiciones que afecten de manera directa el quehacer universitario ni interfiere con la estructura orgánica y funcional de la Institución, por lo que desde la perspectiva estrictamente jurídica no se advierte una incidencia negativa en el desarrollo de las funciones asignadas a la Universidad de Costa Rica.

6. El Consejo Universitario procedió a realizar consulta especializada al M.Sc. Carlos Palma Rodríguez, decano de la Facultad de Ciencias Económicas (CU-781-2019), al Dr. Alfredo Chirino Sánchez, decano de la Facultad de Derecho (CU-782-2019), a la M.Sc. Giselle Boza Solano, coordinadora del Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública (CU-784-2019), y al Dr. Lucky Lo Chi Yu Lo, director de la Escuela de Ingeniería Eléctrica (CU-783-2019); oficios todos del 7 de junio de 2019. De los criterios remitidos, se expone lo siguiente:

(...)

Considerando que:

1. Las mejores prácticas internacionales bajo el esquema de desarrollo de la competencia consisten en la separación de la autoridad de competencia y la autoridad de reguladora, como porque no es conveniente tener en el país más de una autoridad de competencia sino más bien una sola autoridad con independencia financiera, administrativa, y jurídica para garantizar su independencia de criterio y accionar para la creación del valor público centrado en los ciudadanos. Es decir, se refuerza la importancia de contar con una sola autoridad con la responsabilidad de hacer cumplir la ley de competencia.
2. Las reformas regulatorias usualmente han inducido importantes debates acerca del alcance de la regulación en sectores que han sido abiertos a una mayor competencia, como el caso del sector financiero y más recientemente telecomunicaciones, por ejemplo, se han creado reguladores específicos sectoriales a los que se les dio un mandato temporal en la transición así como para aplicar reglas de competencia específicas para sectores, porque existían empresas estatales en

transición hacia la competencia y promoción de nuevos actores económicos en competencia dentro del mercado, fortaleciendo dentro del mercado, fortaleciendo además el enfoque de la protección del consumidor.

3. Se suele hablar de los riesgos y costos que se trasladan a la ciudadanía cuando se da la captura del regulador, los que son mayores ante la existencia de reguladores sectoriales específicos con criterio vinculante sobre el poder de mercado en competencia. Inclusive países que han desarrollado esquemas de regulación de la competencia sectoriales se encuentran en procesos de evaluación hacia la integración de una sola autoridad para garantizar una mayor protección al ciudadano.

Estos riesgos se materializan con mayor impacto sobre la ciudadanía en países con mercados pequeños donde existe alta concentración de algunos factores productivos y medios, por ejemplo, el acceso a redes recientemente o la falta de modernización en la regulación de la gestión del espectro, donde la regulación de los mismos no corresponde a una visión moderna de gobernanza para la creación del valor público en democracia.

Pasando al texto del proyecto, considero que gran parte del articulado debería ser incorporado como reforma integral a la Ley N.º 7472, y no simplemente haciendo modificaciones parciales y derogando otras disposiciones de dicha normativa. De esta manera se lograría un texto más articulado e integrado.

La reforma integral incidiría sobre los artículos 1, 2, 3, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 que atañen a la Comisión para Promover la Competencia, en referencia a los artículos 2, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la ley actual.

En particular sobre los artículos propuestos, el artículo 2 que introduce la noción de autonomía de forma inadecuada, aunque puede abrir el debate sobre la necesidad de crear un nuevo ente público, que si podría tener autonomía administrativa, presupuestaria y funcional. Creo que la naturaleza de órgano desconcentrado se debe mantener, con funciones técnicas (artículo 21 de la actual ley). Se podría valorar otorgarle personalidad jurídica instrumental, aunque no es indispensable.

Lo relativo a Sutel (artículo 13 del proyecto), debe ser una reforma a la Ley N.º 8642, particularmente a los artículos 52 al 58, de la Ley N.º 7593, los artículos del 59 al 73, aunque el deslinde competencial sí se puede incluir en el actual artículo 21.

Del artículo 3, habría que suprimir el inciso e), dado la condición de órgano desconcentrado, y que la representación del Estado la ostenta la Procuraduría General de la República. En igual sentido se debe suprimir el artículo 4.

Los artículos 14 al 16 también deben formar parte de la reforma del artículo 26 de la Ley N.º 7472.

Los artículos 17 al 19 se deben suprimir en tanto la Comisión se mantenga como órgano desconcentrado y sin personalidad jurídica.

De los artículos 20 al 27, respetando las funciones técnicas de la Comisión, se deberían mantener los artículos 21, 22 y 23, suprimiendo las otras disposiciones propuestas.

La propuesta sobre procedimiento, de los artículos 28 al 87, se puede rescatar en su mayoría, pero debería ser parte de la nueva Ley N.º 7472.

Los artículos del 88 al 110 suponen una reforma de los artículos 16, 16 bis, 16 ter y 27 bis de la Ley N.º 7472.

Los artículos 111 y 112 requieren votación calificada por exigencia del artículo 24 de la Constitución Política. En lo pertinente, dice el texto constitucional que: "Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión".

Los artículos 113 al 131 componen el capítulo sobre infracciones, dividido en tres secciones. De estos artículos, en el artículo 113 debería revisarse y justificarse el porcentaje de participación en el mercado, ya que este puede variar según el tipo de actividad, y dadas las consecuencias jurídicas es recomendable emplear un valor superior.

Las infracciones definidas en los artículos 115 y 116 parecen excesivas, deben armonizarse con el artículo 24 de la Constitución Política y aclarar que la información debe ser relevante para los propósitos de la Ley (fin público). Por otra parte, las sanciones dispuestas en el artículo 118 son excesivas y desproporcionadas, aunque los criterios de ponderación del artículo 119 ayudan a atenuar dicha desproporción.

La sección sobre exoneración y reducción de la multa, artículos 120 al 127, no debería ser tan restrictiva, y sopesar los intereses en juego y aquellos que se requieren tutelar.

La última sección propone plazos de caducidad y prescripción usuales en materia administrativa.

Los artículos 132 al 135 sobre disposiciones finales. Debe revisarse el 132, ya que se deben mantener a salvo las facultades de nulidad de órganos de control (caso de la Contraloría General de la República), o del superior;

según lo previsto en el artículo 180 de la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, del artículo 136 al 139 contiene las modificaciones y derogatorias. Sobre este título, es preferible una reforma integral de la Ley N.º 7472, y sí las reformas puntuales de otras leyes.

El proyecto de ley N.º 21.303 no viene a clarificar los criterios, evidentemente disímiles de la Sutel y la Coprocom en materia de concentraciones del espectro radioeléctrico para servicios de radiodifusión sonora y televisiva abiertos.

Por el contrario, reafirma el régimen sectorial de competencia alegado por la Sutel en sus resoluciones, de que sus facultades no van más allá de las redes que sirven de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva y deja de lado las concentraciones de espectro a las que hace referencia el voto de la Coprocom. (ver artículo 130, modificaciones y adiciones de la Ley General de Telecomunicaciones).

Una de las más graves consecuencias de esta ausencia de marco normativo es el traspaso indiscriminado de frecuencias entre operadores privados y la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación.

El registro de concesionarios de frecuencias radioeléctricas no le permite hoy a la ciudadanía saber quién aparece como concesionario no es quien opera la frecuencia.

Desde ese punto de vista, consideramos importante que el marco normativo propuesto asigne de manera clara las competencias de ambos órganos en la materia que nos preocupa y que además incluya una norma para hacer más claro y transparente el registro de concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva en Costa Rica.

(...)

Se recomienda revisar lo propuesto en los artículos 21 y 23 en el sentido de que las recomendaciones que emitan Coprocom o la Sutel en materia de competencia y libre competencia no serían vinculantes. Se considera que es conveniente aumentar el peso de las recomendaciones de estas autoridades o el seguimiento de una desestimación, por ejemplo permitiéndoles pronunciarse sobre las motivaciones de la institución que las desestima y emitir una advertencia sobre las consecuencias de este proceder.

7. Luego del análisis respectivo del documento del proyecto, existen criterios desfavorables, por lo que este proyecto no debería aprobarse.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Especial, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de *Ley de Fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica*. Expediente N.º 21.303, hasta tanto no se incorporen y revisen las observaciones consignadas en el considerando 6.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 2. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-29-2019, sobre la *Reforma a la Ley de creación del Consejo Superior de Educación Pública, Ley N.º 1362, para democratizar su composición interna*. Expediente N.º 20.675.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. La Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley Reforma a la *Ley de creación del Consejo Superior de Educación Pública N.º 1362, para democratizar su composición interna*. Expediente N.º 20.675 (oficio CG-025-2019, con fecha del 7 de junio de 2019).
2. El Proyecto de Ley pretende reformar el artículo 4 de la *Ley de creación del Consejo Superior de Educación Pública, N.º 1362*, mediante la modificación del inciso b), la adición de un inciso c) y la reenumeración de los incisos siguientes de este artículo. Estos cambios tienen como objetivo incluir en la composición del Consejo Superior de Educación Pública representación por parte de madres y padres de familia, disminuir la representación de exministros de Educación Pública y permitir que esta pueda ser asumida también por exviceministros de este mismo Ministerio. Adicionalmente, señala al Poder Ejecutivo como el encargado de designar a la representación por parte de madres y padres de familia a partir de la terna que remita la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica para tal fin.

Por otro lado, la iniciativa busca reformar el artículo 7 de la *Ley de creación del Consejo Superior de Educación Pública, N.º 1362*, para que los miembros de este órgano puedan ser reelegidos de manera consecutiva, siempre y cuando presenten un informe de labores ante el Poder Ejecutivo y la Defensoría de los Habitantes.

3. La Oficina Jurídica, por medio del oficio Dictamen OJ-568-2019, del 27 de junio de 2019, señala que *no encuentra ninguna objeción de índole constitucional con el texto remitido, siempre y cuando, sea voluntad del Consejo Universitario nombrar a un funcionario como representante ante el Consejo Superior de Educación y decidir si lo*

mantiene en el ejercicio de las funciones encomendadas mediante la presente ley.

4. Se recibieron las observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley en análisis por parte de la Facultad de Educación (FE-1028-2019, del 19 de julio de 2019) y la Dra. Helvetia Cárdenas Leitón, representante de la Universidad de Costa Rica ante el Consejo Superior de Educación Pública (nota con fecha del 17 de julio de 2019, Externo-CU-50-2019).
5. Del análisis realizado por este Órgano Colegiado, se detallan las siguientes observaciones:
 - 5.1. El Consejo Superior de Educación Pública es una instancia de alto nivel que define la política educativa y, por tanto, debería disponer de personas con amplia formación y experiencia en el campo educativo. En este sentido, el Consejo no es una instancia de representación, sino técnica con respecto a política educativa.
 - 5.2. Se requiere aclarar la redacción de la propuesta de modificación al artículo 7, tomando en cuenta que no es precisa sobre los miembros del Consejo Superior de Educación Pública que podrían ser reelegidos. Sobre este mismo artículo, la presentación de un informe ante el Poder Ejecutivo y la Defensoría de los Habitantes no tiene fundamento para su aplicación a los representantes de otros sectores que no son designados por el Poder Ejecutivo.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto denominado *Reforma a la Ley de creación del Consejo Superior de Educación Pública N.º 1362, para democratizar su composición interna*. Expediente N.º 20.675.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 3. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-30-2019, sobre la *Reforma parcial a la Ley N.º 3019, Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 9 de agosto de 1962*. Expediente N.º 21.146.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*¹, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la
1. ARTÍCULO 88.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

Asamblea Legislativa le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el texto del proyecto denominado *Reforma parcial a la Ley N.º 3019, Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 9 de agosto de 1962*. Expediente N.º 21.146.

2. La Oficina Jurídica, por medio del oficio Dictamen OJ-558-2019, del 24 de junio de 2019, no encuentra ninguna objeción de índole constitucional con el texto remitido, pues no incide con las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica; sin embargo, señala:

Si bien en el texto no se alude a las universidades públicas estatales, esta Asesoría recomienda que se aclare que es competencia exclusiva de estas instituciones determinar el perfil profesional, los conocimientos y las capacidades que se (sic) adquieren quienes culminan los planes de estudios respectivos.

3. La iniciativa de ley propone ajustar la Ley N.º 3019, *Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 9 de agosto de 1962*, a las nuevas necesidades tanto del ejercicio profesional como de los controles por parte del Estado para garantizar la salud pública.
4. La reforma de ley pretende garantizarle a la población que los médicos están en la capacidad de ejercer esa profesión.
5. La Escuela de Medicina, por medio del correo electrónico del 17 de julio de 2019, plantea las siguientes observaciones:
 - En el artículo 3, inciso d, se indica “impulsar actividades académicas, formativas, sociales, culturales y deportivas entre sus miembros”, por un lado los términos “académicas” y “formativas” parecen casi sinónimos y por otro esa redacción induce a hacer creer que el colegio es un pseudoclub social dependiendo de quien lea el documento. Por eso y considerando la definición de salud de la OMS, se recomienda la siguiente redacción: “Impulsar actividades de crecimiento académico profesional y de fomento de la salud física y mental de los agremiados”.
 - En el artículo 3, inciso i, cuando se indica “vigilar la excelencia académica de los egresados de las universidades”, se recomienda la siguiente redacción: “Vigilar que la formación académica de los egresados de las universidades, incluya competencias y conocimientos médicos adecuados para el ejercicio profesional”.
 - En el artículo 11 se indica que constituirán cuórum treinta miembros del Colegio para llevar a cabo una asamblea; incluso se indica que si no está presente ese número de miembros, media hora después de la hora señalada para comenzar la sesión, esta podrá celebrarse válidamente si concurren no menos de quince miembros. Todavía una cantidad más reducida, considerando que ni treinta

ni quince miembros de más de catorce mil agremiados activos es una cantidad representativa para tomar una decisión que puede tener grandes repercusiones.

- También es importante mencionar que la reforma parcial a la ley responde a las necesidades de la época. Sin embargo, se tiene duda con respecto a la reforma del artículo 3, inciso a) en donde menciona las normas de la moral, la ética y las mejores prácticas de la ciencia y la tecnología, pero no se menciona la normativa legal.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el proyecto denominado *Reforma parcial a la Ley N.º 3019, Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 9 de agosto de 1962*. Expediente N.º 21.146, hasta tanto no se incorporen las observaciones planteadas en los considerandos 2 y 5.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 4. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-31-2019, sobre el *Sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias en territorio nacional*. Expediente N.º 21.059.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. La Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de la Universidad de Costa Rica sobre el texto base del proyecto de ley denominado *Sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias en el territorio nacional*. Expediente N.º 21.059 (AL-DCJEAGRO-002-2019, del 29 de mayo de 2019).
 2. El Consejo Universitario analizó los criterios de la Oficina Jurídica y del Consejo Asesor de Facultad de Ciencias Agroalimentarias, a los que se consultó el texto base de la iniciativa de ley N.º 21.059 (Dictamen OJ-500-2019, del 11 de junio de 2019, y Arauz, F., comunicación personal del 12 de julio de 2019).
 3. El Proyecto de Ley N.º 21.059 denominado *Sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias en el territorio nacional*², con el fin de fortalecer las acciones que desarrolla el país hacia el sector agropecuario, procura establecer la obligatoriedad de que las personas productoras registren
-
2. Esta iniciativa de ley fue presentada por los diputados Marolín Azofeifa Trejos, Ignacio Alpizar Castro, Jonathan Prendas Rodríguez, Ivonne Acuña Cabrera, Flórida Segreda Sagot, Nidia Céspedes Cisneros y Carmen Chan Mora, todas las personas del periodo legislativo 2018-2022.

anualmente sus actividades agrícolas y pecuarias; para ello se crea el *Sistema de Registro y Código Único* en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este ministerio brindará el soporte técnico y económico para desarrollar y mantener actualizado ese registro de personas físicas y jurídicas, y que les dará acceso prioritario a los programas de reactivación productiva, indemnización, beneficio, fortalecimiento y recuperación de las actividades agropecuarias, así como para la atención de emergencias por fenómenos y contingencias naturales.

4. De conformidad con el análisis de las instancias consultadas y el realizado por este Consejo Universitario, se determinó lo siguiente:

- a) Crear un registro como el que se pretende es importante, lo cual no debería quedar únicamente en la agencia de servicios de la localidad, sino alimentar una base de datos relacional, que incluya todo el país, de manera que se pueda tener información global. Además, establecer esta base permitiría evaluar en el tiempo las variaciones en áreas de siembra, qué se produce, cómo se produce, entre otros aspectos, pero esto no parece estar contemplado en la propuesta de ley, ni tampoco los mecanismos para su implementación.
- b) En el artículo 2 se definen los parámetros mínimos que debe contener la base de datos a cargo del MAG, sin que se mencione qué otra entidad o institución tiene la competencia de incorporar otros aspectos no contemplados en la ley. Esto hace pensar que podría ser el MAG; sin embargo, debería aclararse esa potestad.
- c) En los artículos 2, 3 y 4 se utilizan varios conceptos como sinónimos, entre ellos periodo de producción, último periodo cosechado, al igual que se aplica el periodo de un año para el registro de las actividades agrícolas y pecuarias. No obstante, en términos agrícolas, y en el caso de cultivos, podrían ser varios periodos de producción (cosecha), razón por la cual es pertinente definir claramente qué se entenderá por periodo de producción.
- d) En el artículo 4 se hace mención a que, del último periodo cosechado, se deben *manifestar las expectativas de siembra y rendimientos*, pero debe aclararse qué carácter de veracidad tendrán estas expectativas con respecto a lo que pretende el artículo 6 sobre el sistema de verificación, dado que su constitución adquiere un carácter eminentemente subjetivo. De igual forma, las condiciones ambientales son cambiantes, al igual que la demanda del mercado, por lo que resulta difícil de proyectar este tipo de condiciones.
- e) En el artículo 5 se hace referencia al periodo de vigencia de un año de los reportes presentados por las personas productoras, pero se debe aclarar si se refiere únicamente

a lo mencionado en el artículo 4 o incluye el artículo 3; además, se requeriría precisar qué se entiende por vigencia, ya que la actividad reportada es la que se hizo y así debería consignarse en el registro, y, por otra parte, no está claro el propósito de ese periodo para el registro de las actividades.

- f) En términos generales, la propuesta de ley parece carecer de claridad y precisión para que pueda ser implementada de manera bien estructurada y que permita generar resultados y datos del sector agropecuario tanto en la actualidad como en el futuro.

5. El fortalecimiento del sector agropecuario costarricense es fundamental, pero el proyecto de ley carece de normas que permitan desarrollar mayor valor agregado a la producción, favorezcan la integración de la producción a los circuitos comerciales, generen mayor nivel organizativo y capacidades gerenciales a las organizaciones y personas productoras individuales, implementen prácticas de sostenibilidad ambiental, fortalecimiento a la agricultura de precisión y fomenten la disponibilidad de recursos de financiamiento, en especial para la pequeña y mediana empresa productora y los emprendimientos individuales, en el marco de la mitigación de los efectos del cambio climático.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales que la Universidad de Costa Rica recomienda incorporar las observaciones mencionadas en los considerandos 4 y 5, de manera que se subsanen las posibles inconsistencias presentes en el Proyecto de Ley N.º 21.059, denominado *Sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias en el territorio nacional*.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 5. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin, presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-32-2019, sobre la *Adición de un párrafo final al artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N.º 7319, del 10 de diciembre de 1992 y sus reformas, para fortalecer el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Expediente N.º 20.817.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de Costa Rica*, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de la Universidad de Costa Rica acerca del Proyecto de Ley Adición de un párrafo final al artículo 1 de la *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N.º 7319, de 10 de diciembre de 1992 y sus reformas, para fortalecer el cumplimiento de los instrumentos internacionales de*

derechos humanos. Expediente legislativo N.º 20.817 (oficio AL-CPAJ-OFI-0474-2019, del 28 de febrero de 2019).

2. El Proyecto de Ley propone autorizar que el defensor o la defensora de los Habitantes solicite, mediante el Poder Ejecutivo, opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre la conformidad de la legislación costarricense con respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos vinculantes para el país.
3. La Oficina Jurídica³ expresa que no advierte incidencia negativa del proyecto en la autonomía universitaria en sus diversos ejes: funciones y propósitos institucionales, estructura organizativa, Hacienda Universitaria, gestión universitaria y áreas sustantivas (docencia, investigación y acción social).
4. La Defensoría de los Habitantes es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y el Poder Ejecutivo es el representante del Estado costarricense, fundamentado en las competencias constitucionales que son indelegables⁴ y que las potestades de imperio son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles⁵.
5. La Convención Americana de Derechos Humanos establece que los “Estados” miembros serán los que podrán consultar; esto es, que el Poder Ejecutivo es el que tiene la legitimación procesal para hacer las opiniones consultivas que considere pertinentes, lo que viene a fortalecer nuestro Estado de derecho.
6. El Proyecto es acorde con el reglamento de la Corte IDH (artículo 64), con la Constitución de Costa Rica y los fines y facultades de la Defensoría.
7. Desde la función de la Defensoría de los Habitantes, que se basa en la naturaleza de fiscalización, observancia y denuncia constante del respeto y reconocimiento de los derechos

3. En oficio OJ-520-2017, del 2 de junio de 2017.

4. Constitución Política de la República de Costa Rica 1949, artículo 9º -El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

5. *Ley General de la Administración Pública*, Ley N.º 6227, artículo 66: 1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. 3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes.

humanos, la reforma propuesta posibilita la realización en independencia del gobierno de turno, opiniones consultivas, las cuales pueden convertirse en contrapeso.

8. Es importante retomar los antecedentes en referencia a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos toma como acertada la sugerencia de dar expresa competencia a los Ombudsmen para acudir a la Corte y en plantear opiniones consultivas. En el sentido de que la Convención autoriza a hacerlo a los Estados, por lo cual se presume que solo el Poder Ejecutivo, en uso de la representación exterior de la Nación, goza de esa prerrogativa. Sin embargo, como materia de derecho interno, cada Estado puede regular esa representación, a modo de permitir el acceso directo del *Ombudsman* a la competencia consultiva de la Corte. Sin embargo, el proyecto se ubica en que sea siempre por medio del Poder Ejecutivo cualquier consulta de interés e iniciativa de la Defensoría de los Habitantes, con lo cual deja de lado la posibilidad que sugiere la Corte de que pueda darse una consulta bilateral; eso sí, en el caso de negarse este Poder debe justificar dicha decisión, aspecto que es fundamental en la propuesta.
9. Para fortalecer y maximizar la gestión de la Defensoría y que esta asuma un rol más protagónico en el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos, deben establecerse mecanismos institucionales y destinarse recursos específicos para que esto pueda realizarse en la propia Ley de la Defensoría y su reglamento, así como en el Presupuesto Nacional. En este sentido, es conveniente efectuar la coordinación y realización de convenios con los organismos internacionales para que la Defensoría dé seguimiento a sus recomendaciones y decisiones, así como a las solicitudes de medidas provisionales de la Corte IDH y medidas cautelares exteriorizadas en Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso del Sistema Interamericano.
10. No es suficiente proponer la autorización de realizar solicitud de opiniones consultivas, sino que la reforma al artículo 1 de la Defensoría de Costa Rica debería tener una redacción más general, dado que es un fin de esa institución velar por el cumplimiento de los estándares internacionales en la protección de derechos humanos en los actos del Estado, por lo que se debería incluir la función de la Defensoría de exigir a los órganos y entes del Estado el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones emitidas por la Corte IDH y de otros organismos internacionales ratificados por el Estado de Costa Rica de protección de los derechos humanos, como, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el texto base del Proyecto de Ley Adición de un párrafo final al artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N.º 7319, de 10 de diciembre de 1992 y sus reformas, para fortalecer el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Expediente legislativo N.º 20.817, y se sugiere tomar en cuenta los considerandos 8, 9 y 10.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 6. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-33-2019, en torno a la Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria y crear la figura de la Jubilación Obligatoria Excepcional. Expediente N.º 21.035.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. La Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto denominado *Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria y crear la figura de la Jubilación Obligatoria Excepcional*. Expediente N.º 21.035 (HAC-31-144-2019, del 30 de mayo de 2019). La Rectoría trasladó el Proyecto de Ley al Consejo Universitario para la emisión del respectivo criterio institucional (R-3361-2019, del 3 de junio de 2019).
2. El Proyecto de Ley⁶ pretende unificar los montos máximos de pensión y las bases exentas de pago en cada uno de los regímenes de pensiones. Para lo anterior define un tope máximo y único para todas las pensiones, de manera que no superen el triple de la pensión máxima fijada para el régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Además, aplicar el retiro obligatorio excepcional. Los dineros que resulten de dicha contribución se trasladarán a un fondo especial para amortizar la deuda interna y externa del país, por un plazo de 10 años, luego del cual serán destinados al sostenimiento de los regímenes de pensiones.

6. Propuesto por: Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández, Carlos Luis Avendaño Calvo, Sylvia Patricia Villegas Álvarez, Dragos Dolanescu Valenciano, Wálter Muñoz Céspedes, Otto Roberto Vargas Víquez, Luis Antonio Aiza Campos, Eduardo Newton Cruickshank Smith, Jorge Luis Fonseca Fonseca, Carmen Irene Chan Mora, y Víctor Morales Mora, diputados y diputadas del periodo legislativo 2018-2022.

3. La Dirección del Consejo Universitario solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-812-2019, del 10 de junio de 2019). La Oficina Jurídica⁷ se pronunció sobre el Proyecto de Ley en estudio. Al respecto, señaló:

Esta Asesoría no advierte incidencia negativa del proyecto en la autonomía universitaria en sus diversos ámbitos y manifestaciones: funciones y propósitos institucionales, estructura organizativa, hacienda universitaria, gestión universitaria y áreas sustantivas (docencia, investigación y acción social).

No obstante, hacemos ver que en los cuadros comparativos (página 8) que anteceden al texto del proyecto, y que no forman parte de sus regulaciones, se incluye una nota en la que se indica respecto del campo de aplicación que "Incluye las pensiones Universidades Públicas" (sic). Dicha nota es confusa e inexacta, por cuanto la adscripción de los funcionarios universitarios a un régimen de pensiones no viene necesariamente determinado por su vínculo laboral con la Universidad, sino que es el resultado de factores históricos y legales propios de la creación en el tiempo de los diferentes regímenes y sus reformas. Prueba de ello es que quedarían fuera del alcance de la Ley, las pensiones de los exfuncionarios universitarios cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

4. El Consejo Universitario analizó el Proyecto de Ley citado y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta y hacer una consulta especializada a la Facultad de Derecho, al Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (Sindéu), a la Facultad de Ciencias Económicas, a la Escuela de Matemáticas y a la Oficina de Contraloría Universitaria (sesión N.º 6293, artículo 4, del 25 de junio de 2019).
5. La Dirección del Consejo Universitario realizó la consulta sobre el Proyecto de Ley en estudio a la Facultad de Derecho, a la Facultad de Ciencias Económicas, a la Escuela de Matemáticas, a la Oficina de Contraloría Universitaria, y al Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (CU-936-2019, del 28 de junio de 2019; CU-937-2019, del 28 de junio de 2019; CU-938-2019, del 28 de junio de 2019; CU-939-2019, del 28 de junio de 2019, y CU-940-2019, del 1.º de julio de 2019).
6. Se recibieron las observaciones y recomendaciones de las instancias consultadas sobre el Proyecto de Ley⁸, las cuales señalaron la necesidad de incorporar lo siguiente:
 - a. No se pueden tratar como iguales regímenes que no lo son. En este caso, las tasas de contribución⁹ son

7. OJ-497-2019, del 12 de junio de 2019.

8. Ec-483-2019, del 11 de junio de 2019, Sindeu-JDC-20-2019, del 11 de Junio de 2019, DEM-638-2019, del 12 de junio de 2019, FD-2030-2019, del 15 de julio de 2019, y OCU-273-2019, del 16 de junio de 2019.

9. La tasa de contribución del IVM es de 10,66%, el FJP del Poder Judicial es 28,77%, y del Magisterio Nacional es 15%.

muy diferentes. En este sentido, equiparar la pensión máxima sería justo si la tasa de contribución fuera igual en cada régimen; de lo contrario se debería ejecutar una devolución actuarial de las cotizaciones de más que se han realizado a lo largo de toda su vida laboral. A lo anterior se debe añadir que, en algunos de estos regímenes, el pensionado continúa cotizando, lo cual no ocurre en el caso de los afiliados al IVM. Por lo tanto, en una eventual equiparación de los topes de pensión, se debe también eliminar la cotización para el pensionado, según corresponda. Por otra parte, en el caso de los trabajadores afiliados al Magisterio Nacional, el Estado nunca contribuyó con lo que le correspondía como patrono y como Estado.

- b. Las pensiones con cargo a Presupuesto Público que no son del Magisterio Nacional y que superan el tope de 10 salarios base establecido en la Ley N.º 7858¹⁰, se les aplica una contribución especial que ya fue definida en la Ley N.º 9383¹¹, del 29 de julio del 2016. Las contribuciones especiales tienen un tope, de manera que la pensión neta, luego de descontar todas las cargas de ley, no reduzca el monto absoluto en más de un 55%, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Además, las pensiones más altas pagan un 25% de impuesto de renta y 5% de cotización adicional por el seguro de salud de la CCSS.
- c. Las pensiones del Magisterio Nacional poseen una contribución especial que debe pagarse, por encima de las aportes ordinarios que se cargan sobre las pensiones¹². A las cotizaciones mencionadas anteriormente se les suma el pago de impuestos sobre la renta (hasta 25%) y la contribución al seguro de salud de la CCSS (5%).
- d. Las pensiones del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial poseen cargas especiales¹³, que fueron definidas sin tope y que superan los 10 salarios de la categoría más baja del Poder Judicial. Para estas pensiones se creó una contribución especial y redistributiva, sin que la pensión neta recibida no sea inferior al 45% de la pensión bruta.
- e. En el presente, la cotización solidaria y redistributiva que se aplica es retornada al fondo, según corresponda. Con este Proyecto de Ley se pretende utilizar ese dinero para solventar el déficit fiscal, por un periodo de diez

años. Esto tendría un efecto sobre la sostenibilidad de los diferentes regímenes, pues es dinero que hoy está contemplado para el pago de beneficios de las personas que se pensionen en el futuro. Este impacto debe ser valorado y cuantificado previamente, en razón de garantizar la estabilidad actuarial de cada fondo de pensiones.

- f. La regla de retiro obligatorio afecta la educación universitaria pública. La obligación que establece el Proyecto de Ley al retiro después de cierta edad, produciría que las universidades se priven del conocimiento y de la enseñanza de profesores con la mayor experiencia. Además, debe tenerse presente que para los sistemas de pensiones es preferible tener a la persona trabajando ya que cotiza y paga más impuesto al salario, que un jubilado el cual cotiza menos y se le paga pensión. Es importante tener presente que una de las características más importantes de la jubilación es su voluntariedad; es decir, nadie puede ser obligado a jubilarse si no quiere.
- g. El derecho al trabajo está ampliamente reconocido en los instrumentos internacionales y en la *Constitución Política de Costa Rica*. En consecuencia, el Estado costarricense tiene la obligación de respetar y proteger dicho derecho, y no anteponer intereses de política presupuestaria para violentar dicho derecho o aplicar un retiro obligatorio que discrimina por razones de edad, en cuanto a la titularidad del goce y ejercicio del trabajo, tanto en el sector privado como el público.
- h. Las recaudaciones dispuestas en el Proyecto de Ley buscan obtener más recursos para reducir el déficit fiscal. Sin embargo, estas medidas de corto plazo pretenden solucionar una problemática no resuelta desde hace muchos años, en detrimento de las personas trabajadoras, sin tener certeza de que se recaudará lo propuesto, ya que no aportan los estudios técnicos necesarios que fundamenten y comprueben las metas que se pretenden alcanzar.
- i. El Proyecto de Ley no impacta el grupo que se desea, y afecta en mayor parte a las pensiones menores. Aparentemente se obtienen los efectos deseados, pero en lo fundamental es regresivo. En este sentido, tal como se propone tiene un impacto mayor en las pensiones bajas (cerca al 2%), mientras que en las pensiones altas (tema de este proyecto) es menor al 1% y para las muy altas podría ser cero (por el límite del 55%). En este sentido, debe definirse muy bien el monto de referencia para establecer el monto de la base exenta.
- j. No se establecen transitorios o artículos que contemplen situaciones, tales como: las pensiones en curso de pago o casos en los que se cotizó en un sistema y finalmente se pensionó en otro. Además, incorporar una regulación para que se aplique a las personas trabajadoras nuevas, y que esta rija un año después de su aprobación.

10. Reforma a Ley N.º 7352, Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, del 21 de julio de 1993, y Ley N.º 7605, Derogación del Régimen de Pensiones de los Diputados, del 2 de mayo de 1996, y Ley N.º 7302, Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 1.º de diciembre de 1937.

11. Ley marco de contribución especial de los regímenes de pensiones.
12. Según lo define el artículo 71 de la Ley N.º 7531, *Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional*, del 13 de julio de 1995.

13. Establecidas en la modificación a la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

- k. La propuesta de ley dispone que la pensión máxima no debe superar el triple de la pensión máxima fijada en el régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM). Sin embargo, no se exponen los estudios o información que fundamenten el por qué se usa el triple de esta pensión y no otro factor de ajuste para establecer el tope máximo de la pensión.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto denominado *Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria y crear la figura de la Jubilación Obligatoria Excepcional*. Expediente N.º 21.035, por resultar confiscatorio, no poseer transitorios que respeten los derechos adquiridos y por su carácter regresivo.

ARTÍCULO 7. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-34-2019, en torno a *Ley de implementación del presupuesto base cero para una programación estratégica con base en resultados*. Expediente 21.128.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de Costa Rica*¹⁴, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley: *Implementación del presupuesto base cero para una programación estratégica con base en resultados*. Expediente N.º 21.128 (oficio HAC-50-2019, del 5 de junio de 2019).
2. El Proyecto de Ley tiene como objetivo modificar la Ley de la *Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, Ley N.º 8131, del 16 de octubre de 2001, a fin de implementar la técnica de presupuesto base cero como la metodología para la formulación del presupuesto de la República y su posterior evaluación bajo el criterio de la programación estratégica con base en resultados. Esto, con la adición de los incisos h), i), j) y k) al artículo 5, y un nuevo inciso a), al artículo 110, así como reforma a los artículos 6, 7, 31 y 33 de la misma ley.

14. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al Órgano Director correspondiente de cada una de ellas.

3. Se pretende evaluar todos los programas y gastos año a año, para lograr no solo sancionar a los responsables de las acciones que contribuyen a aumentar el déficit fiscal, sino, también, para obtener información que permita identificar las fallas e impulsar las acciones de mejora adecuadas. Además, identifica paquetes de decisión y los clasifica según orden de importancia, mediante un análisis del costo-beneficio, para fijar metas y objetivos alcanzables, así como enfocar los recursos para lograrlos.

Asimismo, una vez ejecutado el gasto, se evalúa la cantidad y calidad de este y su aporte en la consecución de resultados, lo cual se convierte en un insumo para decidir la asignación financiera del año siguiente.

4. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 4387, artículo 5, del 23 de setiembre de 1998, emitió el criterio de la Universidad de Costa Rica respecto al Proyecto de *Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos*, y en la sesión N.º 5966, artículo 4, del 25 de febrero de 2016, manifestó que se opone a la aprobación del Proyecto de Ley denominado *Ley de eficiencia en la administración de los recursos públicos*. Expediente N.º 19.555, en tanto la inclusión de las universidades públicas en el proyecto atenta contra la autonomía universitaria otorgada constitucionalmente.
5. La Oficina Jurídica rindió su criterio, mediante Dictamen OJ-615-2019, del 8 de julio de 2019, en el cual manifestó que este proyecto de ley contraviene la autonomía universitaria, específicamente por la adición de los incisos h), i), j) y k) del artículo 5 de la Ley de la *Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. La modificación a los demás artículos no es aplicable a las universidades estatales.

Señaló que el artículo 1 de dicha ley hace referencia al cumplimiento de los principios del Título II de la Ley; es decir, a los principios presupuestarios establecidos en el artículo 5. En la propuesta de reforma se pretende adicionar nuevos incisos h), i), j) y k) a este artículo, lo cual supone que la Universidad de Costa Rica está obligada a acatarlos. Además, agregó que *la propuesta pretende establecer una serie de mecanismos o procedimientos de restricción financiera, racionalización del gasto estatal, controles previos, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, límite de endeudamiento, reglas de superávit y acatamiento de directrices y lineamientos generales y específicos de política presupuestaria. Los cuales, aun disfrazados de "principios presupuestarios", podrían resultar constitucional y legalmente aplicables a otras instituciones del Estado y al presupuesto que se les asigne; sin embargo, no son constitucionalmente aplicables a la UCR y a las otras instituciones de educación superior universitaria, ya que estas poseen alcances constitucionales de autonomía.*

La UCR tiene independencia en materia económica y financiera, que no solo abarca el patrimonio y las rentas propias, sino, también, la facultad de generar otras rentas destinadas a garantizar el cumplimiento de las funciones atribuidas como Institución.

Respecto al inciso h) del artículo 5, se excluye a la Universidad al decir “salvo en aquellos casos que respondan a obligaciones legal o constitucionalmente establecidas” (párrafo 3), pues el artículo 85 de la *Constitución Política* regula sobre la obligación del Estado en dotar de patrimonio propio a las universidades estatales y colaborar con su financiación; no obstante, el Proyecto de Ley pretende que estas instituciones se ajusten a los mecanismos de restricción financiera, racionalización del gasto estatal, controles previos, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, límite de endeudamiento, reglas de superávit y, en general, al acatamiento de directrices y lineamientos específicos de política presupuestaria.

Además, no le compete al Ministerio de Hacienda ni al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica conocer, autorizar, ni controlar la forma ni los mecanismos utilizados por la Institución en la administración del patrimonio universitario.

Lo anterior, dado que se debe tener en cuenta que, aunque el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) se alimenta del presupuesto de la República, la totalidad de dicho fondo debe ser entregado a las universidades estatales y debe ser administrado por el Banco Central de Costa Rica, no por el Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*, según su artículo 3, sobre su alcance, no es aplicable a la UCR y demás instituciones de educación superior universitaria, ya que cuando en 2015 se sometió a criterio de la UCR, se solicitó respeto a la autonomía universitaria, tal y como se solicita ahora, por lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política*.

Finalmente, dado que las universidades estatales deben seguir principios propios de una administración financiera, dentro de su propia autonomía, se sugiere incluir la siguiente disposición:

“Las universidades estatales podrán estar sujetas al cumplimiento del principio base cero, principio de rendición de cuentas, principio de responsabilidad presupuestaria y principio de programación estratégica con base en resultados, en el tanto se respete su autonomía constitucional”.

6. Se contó con el criterio especializado del MBA Glenn Sittenfeld Johanning, subcontralor de la Oficina de Contraloría Universitaria, y de la Licda. Carolina Calderón

Morales, jefa de la Oficina de Contraloría Universitaria (oficios OCU-R-089-2019, del 2 de julio de 2019, y OPLAU-543-2019, del 3 de julio de 2019, respectivamente), quienes manifestaron su desacuerdo con este Proyecto de Ley, pues contiene aspectos que pueden incidir directamente en la Institución, en menoscabo de la autonomía universitaria, consagrada por la *Constitución Política*; al respecto, argumentan los siguientes puntos:

- La propuesta es confusa en su redacción, pues no hace las salvedades de ley para el caso de las universidades, pues uno de los fines de la propuesta de modificación es que las universidades devuelvan los superávits al Presupuesto Nacional, lo cual va en menoscabo de las acciones presupuestarias de las universidades estatales en relación con las demás instituciones del Estado; sin embargo, constitucionalmente esta Institución posee independencia funcional y capacidad jurídica propia para realizar todas sus actividades.
- El artículo 84 de la *Constitución Política* les brinda a las universidades una autonomía especial por la cual pueden emitir sus propias normas en el ámbito de sus potestades autónomas y que, en cuanto no se opongan a los derechos fundamentales constitucionales, son jerárquicamente superiores a las normas emanadas de la Asamblea Legislativa.
- Este proyecto contiene normas inconstitucionales que afectan el principio de autonomía especial de las universidades, en materia organizativa, normativa y presupuestaria, pues en el ámbito de aplicación de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, actualmente se limita a la aplicación de los principios de la ley en el caso de las universidades estatales.
- El establecimiento de una única técnica para la formulación de presupuesto podría limitar la aplicación de recursos de forma económica, eficiente y eficaz, ya que la especificidad de la herramienta propuesta podría no ser la más adecuada para los procesos presupuestarios a corto, mediano y largo plazo. Se debe considerar que los cambios en las regulaciones nacionales deben ser adecuadas a las necesidades nacionales y económicas del país, lo cual requiere de esfuerzo y trámites costosos.
- Esta propuesta obligará a que todos los programas y gastos se evalúen año a año, lo cual ya es un hecho para las universidades estatales, que son evaluadas mediante la Contraloría General de la República, tanto en el presupuesto propuesto, así como en las metas y en el presupuesto ejecutado anualmente. La Universidad, dentro de su proceso de planificación, justifica el uso de los recursos en función de las metas y objetivos propuestos.

- Con la propuesta de reforma no se modifica el ámbito de aplicación, pero si lo hace en la práctica, pues incluye en el apartado de principios presupuestarios el “Principio base cero”, el cual de inmediato, en la definición, remite a la aplicación del artículo 55 de la Ley N.º 8131 y a la Ley N.º 9371, *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*. De igual manera, se incluye el “Principio de programación estratégica con base en resultados”, que también remite a la aplicación de la Ley N.º 9371.

- Según comunicado del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) del 1.º de julio de 2019, a las comunidades universitarias, sobre los acuerdos tomados entre CONARE y el presidente de la República:

“1. Las universidades públicas que conforman CONARE no deberán de realizar el proceso de verificación de la regla fiscal del presupuesto, ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, ni tampoco deberán someter los presupuestos de inversión pública a la aprobación del Ministerio de Planificación y Política Económica, debido a que la Autonomía Universitaria está garantizada en la Constitución Política, norma que dentro del marco jurídico tiene supremacía sobre cualquier otra, y que, además, todo funcionario público debe defender y respetar.

2. Se acordó que en la negociación que se lleva a cabo en la Comisión de Enlace sobre el Fondo Especial para la Educación Superior 2020, se respetará lo establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.

3. Las universidades públicas se comprometieron a impulsar y apoyar acciones para el mejoramiento del sistema educativo público costarricense, razón por la cual el CONARE se manifestará próximamente presentando (sic) la estrategia a desarrollar.”

7. La Oficina de Contraloría Universitaria y la Oficina Jurídica señalaron específicamente sobre las propuestas de modificación del Proyecto de Ley, en extracto, lo siguiente:

- Inclusión de los incisos h), i), j) y k) al artículo 5 de la Ley de la *Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*:

En el inciso h), sobre principio base cero, se señala que para verificar el cumplimiento de las metas y planes operativos institucionales a corto, mediano y largo plazo, se deben utilizar informes que se presentan al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley N.º 8131, lo cual no es aplicable a las universidades estatales, ya que estas se rigen por las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-20112-DC-DFOE*, emitidas por la Contraloría

General de la República, la normativa a nivel nacional que cubre a las instituciones autónomas, y por la normativa institucional relacionada con esta materia; por lo tanto, la formulación, ejecución y evaluación del Plan-Presupuesto de la Universidad de Costa Rica debe realizarse en relación con ese marco jurídico, y la entidad autorizada en evaluar y verificar el presupuesto universitario es la Contraloría General de la República.

Sobre el tercer párrafo, no deben considerarse como una obligación para la elaboración del proyecto de Presupuesto de la República los montos aprobados en años anteriores, pues no se estaría cumpliendo con el artículo 85 de la *Constitución Política*. Con esta garantía se busca que al menos el presupuesto que se apruebe no vaya en detrimento de la continuidad de la programación estratégica establecida, objetivos institucionales, metas planteadas y planes por realizarse anualmente, así como dar contenido a obligaciones y responsabilidades asumidas en años anteriores.

El limitar la determinación de presupuestos únicamente bajo requerimientos base cero pareciera no comprender las necesidades de los periodos subsiguientes, de acuerdo con las obligaciones y responsabilidades que se adquieren por parte de la Administración Pública.

En cuanto a la devolución de la diferencia entre el monto aprobado y el devengado, según el artículo 5 de la *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*, no se aplica para los recursos constitucionalmente otorgados, por lo que no podría ser considerado para los recursos de las universidades estatales, pues según el marco jurídico que rige en la actualidad a la Universidad, estos recursos de periodos anteriores se consideran parte del presupuesto institucional del año siguiente, según los resultados obtenidos en la liquidación presupuestaria correspondiente, ya sea que estos se incluyan en el presupuesto ordinario como una estimación del superávit o se ajuste como presupuesto extraordinario.

La Universidad de Costa Rica tiene plena capacidad jurídica sobre su patrimonio propio, para administrarlo y disponer de él y de sus distintos elementos, de acuerdo con el gobierno y organización que la propia Universidad establezca; por tanto, los montos aprobados en años anteriores, denominados como superávits específicos (los cuales son el exceso de los ingresos recibidos sobre los gastos desembolsados al final de un ejercicio presupuestario, y que, por disposiciones especiales o legales, deben destinarse a un fin específico y, en consecuencia, todos los compromisos forman parte de este), son administrados únicamente por la Universidad. Al respecto, la Rectoría se ha pronunciado (oficio R-5572-2018 dirigido a la Contraloría General de la República).

En cuanto al inciso i), sobre el principio de rendición de cuentas, la Universidad de Costa Rica rinde cuentas a la Contraloría General de la República, según las Normas

Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-20112-DC-DFOE; por tanto, únicamente esta entidad es la que tiene el deber y la atribución de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas, así como fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos.

El Principio de Programación incluido en el artículo N.º 5 de la Ley N.º 8131, en su inciso e), ya establece la responsabilidad de definir los objetivos, metas y productos que se pretenden alcanzar.

Respecto al inciso j), principio de responsabilidad presupuestaria, no es aplicable a la Universidad de Costa Rica, ya que, por su autonomía especial de rango constitucional, los recursos son administrados únicamente por la misma Institución, y en este caso, los superávits libres que se generen cuando, por algún motivo no se ejecutan algunas partidas del presupuesto en el plazo indicado, son indispensables para el cumplimiento de los objetivos institucionales en el siguiente periodo.

Además, se refuerza con el artículo 3 de la *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*, que excluye de la aplicación de esa ley a las universidades estatales.

El inciso k), sobre el principio de programación estratégica con base en resultados, no es claro su planteamiento, pues el artículo 85 de la *Constitución Política* determina que para las universidades estatales se cuenta con un Plan de Desarrollo para la Educación Superior Estatal, el cual se realiza por quinquenios y, además, establece cómo se dividirá este, razón por la cual este principio no concuerda con lo estipulado constitucionalmente, en cuanto a que los presupuestos se realizarán en función del cumplimiento de metas y capacidad real de ejecución.

- Inclusión de un inciso a) al artículo 110, sobre el hecho generador de responsabilidad administrativa, de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, Ley N.º 8131:

En principio, este artículo no afectaría a la Universidad por el ámbito de aplicación de la Ley N.º 8131; no obstante, queda la duda de si al reformar el artículo 6, queda sujeta la aplicación de este artículo a esta reforma.

Es importante tener en cuenta que el no poder financiar gastos corrientes con ingreso de capital es una situación que está contemplada en el *Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE*. Además, por la situación fiscal del país, se emitió el Decreto N.º 401540-H, en el cual se autorizó a las instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional para que en el periodo 2017 se financiaran sus gastos operativos con superávit libre. En este mismo sentido, se publicaron los decretos N.º 40808 y N.º 41157 para los periodos

2018 y 2019. Por lo anterior, y tomando en cuenta que se buscan soluciones para poder utilizar de forma eficiente y eficaz los recursos del Presupuesto Nacional, el determinar esta responsabilidad administrativa por estos efectos podría ser inadecuado; sin embargo, se deben definir qué procedimientos o situaciones podrían ser sopesadas para que se den las autorizaciones, tal y como se propuso en los decretos mencionados.

- Modificación de los artículos 6, 7, 31 y 33 de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, Ley N.º 8131:

Artículo 6, Financiamiento de gastos corrientes: Este artículo no es aplicable a la Institución; no obstante, la Universidad cumple con lo establecido en él. Además, se debe valorar la conveniencia de agregar este texto en la ley, por las necesidades y obligaciones que se presentan en la Administración Pública.

Artículo 7, Técnicas de formulación presupuestaria: El artículo 85 de la *Constitución Política* habla sobre el Plan de Desarrollo para la Educación Superior Estatal. Además, se desconoce la autoridad de la Contraloría General de la República como ente a cargo de los procesos relacionados con los presupuestos de las universidades estatales.

La aplicación de este artículo es inconstitucional, pues afecta el quehacer presupuestario de la Universidad de Costa Rica, en razón de que la formulación y distribución presupuestaria es resorte de esta, así como su autonomía presupuestaria y la información aportada es examinada, evaluada y aprobada o no por la Contraloría General de la República.

Artículo 31, Objetivos: Según ámbito de aplicación de la ley, no afecta a la Universidad; sin embargo, lo enlaza con el artículo 7, respecto a los artículos 55 y 56.

Artículo 33, Inicio del proceso: Este artículo no es aplicable a la UCR, pero debe tomarse en cuenta que constitucionalmente existe el Plan de Desarrollo para la Educación Superior Estatal, así como los efectos de presupuestos plurianuales y normas técnicas de contabilidad nacional. Esta visión a corto plazo va en detrimento de programación estratégica y continuidad de programas institucionales.

8. Los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* establecen:

ARTÍCULO 84.- 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.

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

ARTÍCULO 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.

Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley: *Implementación del presupuesto base cero para una programación estratégica con base en resultados*. Expediente N.º 21.128, por las razones anteriormente expuestas.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 8. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-35-2019, en torno a la *Ley marco de empleo público*. Expediente 21.336.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. La Universidad de Costa Rica recibió en consulta el texto base del Proyecto de Ley denominado *Ley marco de empleo público*. Expediente N.º 21.336, remitido por la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa (CG-027-2019, del 10 de junio de 2019, y R-3662-2019, del 13 de junio de 2019).
2. El Proyecto de Ley N.º 21.336, según su artículo 1, procura regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, y la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública en el Estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público, que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.
3. El texto consultado a la Universidad de Costa Rica fue analizado por la Oficina Jurídica (Dictamen OJ-514-2019, del 13 de junio de 2019), la Facultad de Derecho (FD-1773-2019, del 19 de junio de 2019), el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-293-06-19, del 19 de junio de 2019), la Escuela de Ciencias Políticas (ECP-763-2019, del 20 de junio de 2019) y la Vicerrectoría de Administración (VRA-2673-2019, del 26 de junio de 2019).
4. La Rectoría elaboró un análisis preliminar, que fue divulgado mediante el documento denominado *Sobre el proyecto de ley marco de empleo público*, el cual profundiza sobre distintos problemas que presenta el Proyecto de Ley sobre empleo público respecto al marco constitucional (véase el enlace <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/07/12/analisis-al-proyecto-de-ley-sobre-empleo-publico-encuentra-problemas-de-inconstitucionalidad.html>).
5. El Proyecto denominado *Ley marco del empleo público*, mediante su propuesta de centralizar y homogeneizar, vulnera regímenes institucionales creados históricamente en función de la materia específica a la que se dedican los entes públicos, amparados por la Carta Magna y la jurisprudencia constitucional, en particular en lo que se refiere a los regímenes de autonomía administrativa, política y funcional vigentes, e incluso podría infringir convenios y normativas internacionales, como los suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
6. En relación con el marco constitucional y la jurisprudencia, la inadecuación del Proyecto está relacionada principalmente con dos dimensiones:
 - a) Violenta el régimen de autonomía administrativa, propia de las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, así como el régimen de independencia de administración, organización y gobierno exclusivo de las universidades estatales.

- b) Vulnera los derechos fundamentales derivados de la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la no discriminación. Sobre estos asuntos, también se emiten criterios contrarios a los acuerdos internacionales suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT).
7. A pesar de que la *Carta Magna* establece un régimen único de empleo público en sus artículos 191 y 192, la Sala Constitucional ha resuelto que la injerencia de otros órganos en materia salarial ante las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades públicas, es una violación a la autonomía administrativa que estas instituciones poseen. En ese sentido, en relación con la aprobación de los artículos 191 y 192 de la *Constitución Política*, esa instancia, el voto 1696-92, resolvió lo siguiente:
- “Está claro, también, conforme lo expuesto, que el constituyente quiso adoptar el régimen del Servicio Civil, que cubriera a todos los servidores públicos. Así, dichos numerales buscaron enunciar los principios por los que debía regularse el régimen estatutario del empleado público, con el objeto de evitar injerencias extrañas en las funciones propias de sus servidores...” (Sala Constitucional, No. 6240-93 de las 14 horas del 26 de noviembre de 1993). Más recientemente la Sala ha reiterado que: “El legislador derivado, optó sin embargo, por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente, otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo), cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados.” (Sala Constitucional, voto N.º 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005)*
8. En materia propia de las universidades estatales, el Proyecto de Ley N.º 21.336 ignora que por mandato constitucional estas son instituciones diferentes a las que forman parte del denominado sector público descentralizado, diferenciación plasmada en múltiples instrumentos legales, entre ellos la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, N.º 8131, la cual ubica las universidades estatales en una categoría distinta de la Administración Central, las
- instituciones descentralizadas o autónomas, y las empresas públicas¹⁵.
9. La naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica y las otras universidades estatales está dada por el artículo 84 de la *Constitución Política*, norma que la define como 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*”, razón por la cual, la autonomía universitaria implica, en su vertiente administrativa y organizacional, el ejercicio de todas las potestades administrativas necesarias para el desarrollo de la actividad docente y de investigación en la Universidad. Esto, por definición, incluye la potestad de seleccionar, nombrar, evaluar, organizar y regular libremente a su personal, de acuerdo con sus propios criterios y exigencias, y las regulaciones internas que emita al efecto deben garantizar la óptima prestación del servicio universitario, el eficiente uso de los recursos institucionales y la transparencia y responsabilidad de la gestión universitaria.
10. Es oportuno insistir en la coyuntura actual, en que la Universidad de Costa Rica no pretende constituirse en una especie de islote bajo el amparo de la autonomía; todo lo contrario, la oportuna gestión del empleo y el óptimo aprovechamiento de los recursos institucionales son preocupaciones universitarias, motivo por el cual se han adoptado acciones encaminadas a la sana administración de la Hacienda Universitaria y del recurso humano, pero la norma constitucional es clara en que las iniciativas implementadas deben provenir de los órganos de gobierno universitarios, y no pueden, bajo ninguna circunstancia, proceder de entes externos, so pena de vulnerar la libertad de pensamiento y la criticidad de las realidades nacionales.
11. La propuesta de Ley N.º 21.336 introduce un factor de mayor conflictividad social, con posibles consecuencias negativas para la paz social de país, debido a que ha sido elaborado verticalmente y con criterios tecnocráticos y centralistas, ajenos a las implicaciones políticas y sociales, sin prever ningún mecanismo de negociación con las instituciones y los sectores trabajadores que serán afectados por las medidas que se pretenden implementar, perspectiva que desconoce

15 El artículo 1º establece el ámbito de aplicación de la Ley N.º 8131: *La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: a) La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política. c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado. d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y aplicación de esta Ley.*

la complejidad de la gestión pública y la importancia de mecanismos de concertación democrática, que en la práctica social trascienden la mera legalidad y que resultan indispensables para la legitimidad del Estado de derecho.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración que la Universidad de Costa Rica recomienda incorporar, al texto base del Proyecto denominado *Ley marco de empleo público*. Expediente N.º 21.336, los razonamientos planteados en las observaciones generales y observaciones específicas detalladas a continuación:

a) Observaciones generales y de contexto

Sin desconocer la necesidad de atender situaciones que en materia de empleo público y específicamente de remuneraciones han rebasado límites de razonabilidad y de proporcionalidad, se realizan las siguientes consideraciones al Proyecto de Ley en estudio:

1. Trascender la coyuntura actual para fortalecer la democracia

El Proyecto de Ley carece elementos de diagnóstico claros sobre la génesis, situación actual y papel del trabajo en el sector público; en la exposición de motivos está ausente una buena fundamentación histórica sobre el desarrollo de ese sector, su papel en la economía y en el desarrollo nacional, su relación con la garantía de derechos humanos para las grandes mayorías, así como con la estabilidad política y la vida democrática.

La propuesta está fundamentada en las recomendaciones generales y abstractas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) respecto al sistema de empleo público, así como de la Contraloría General de la República en relación con las remuneraciones en el sector público. Sobre esa base y con un propósito loable, la propuesta no se limita a corregir algunas distorsiones existentes en el empleo público, sino que propone una profunda transformación del Estado, inspirada en elementos ideológicos tecnocráticos de corte neoliberal.

Por lo tanto, es pertinente que las legisladoras y los legisladores reflexionen, más allá de la coyuntura actual, que, en el marco de la construcción histórica del Estado social de derecho, en Costa Rica han tenido un lugar fundamental el *Código de Trabajo* (1943) y sus reformas, incluida la más reciente, *Reforma Procesal Laboral*; nuestra *Constitución Política* de 1949; los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por el país; y el *Estatuto del Servicio Civil* (1953) y la institucionalidad derivada de esos acuerdos legales que han dado soporte a la estabilidad social y política de que gozamos hasta hoy.

El sector público ha tenido la posibilidad de organizarse en sindicatos para defender sus legítimos derechos y mejorar sus condiciones de trabajo, a diferencia de lo que ha sucedido en el sector privado, donde, por diferentes medios, se ha desalentado y hasta impedido la organización del sector trabajador. En la actualidad y con una economía más diversificada y abierta, pero que no genera suficientes encadenamientos productivos, ni empleos, se agudiza el deterioro de las condiciones laborales en el sector privado, donde crecen el desempleo, el subempleo, la informalidad y se debilita el cumplimiento de derechos laborales, lo que atenta incluso contra otro pilar fundamental del Estado social de derecho, como es nuestro sistema de seguridad social.

Por otro lado, esa economía más diversificada y abierta, que procura una mayor participación del sector privado, tampoco ha estado acompañada de reformas y medidas que permitan una mayor contribución de este a las finanzas públicas, pues una parte de ella descansa más bien en beneficios fiscales, como es el caso de las llamadas *zonas francas*. Los grupos promotores de esa economía y de esas reformas, han desplegado, desde hace décadas, un discurso negativo contra las instituciones públicas y más reciente contra las personas que en ellas trabajan, generando incluso una serie de mitos como los desmentidos por una comisión interministerial liderada por Mideplán, en el 2015 (Mideplán, 2015: Los mitos y las verdades sobre el empleo público en Costa Rica. <http://gobiernocr.administracionsolisrivera.cr/los-mitos-y-las-verdades-sobre-el-empleo-publico-en-costa-rica/>).

En la actualidad en el discurso predomina un enfoque fiscalista, que centra su atención en la reducción del gasto público en remuneraciones, como supuesto paso necesario para resolver el déficit fiscal. Al mismo tiempo y a partir de situaciones particulares o de grupos minoritarios que sin duda merecen atención, pero que están lejos de ser generalizadas, el enfoque ha estado en tildar a todas las personas trabajadoras públicas como privilegiadas y, por lo tanto, a plantear medidas que modifiquen, a la baja, las condiciones salariales para todas y todos, tanto en Gobierno Central como en instituciones autónomas y hasta en municipalidades.

En ese contexto se han presentado una serie de proyectos que, con matices y algunas diferencias de enfoque, plantean como supuesto objetivo “ordenar” y regular las diferentes formas de remuneración en el sector público para, también, supuestamente, lograr un más eficiente y eficaz uso de los recursos públicos. El elemento en común de estos proyectos es ese enfoque fiscalista que plantea la reducción del gasto público por medio de frenar el crecimiento o incluso reducir el gasto en remuneraciones, hasta en aquella parte de la institucionalidad pública que no se relaciona directamente con el déficit fiscal.

2. La retórica del Estado como “patrono único”

En el inciso b) del artículo 3 se plantea como uno de los principios rectores el “Estado como patrono único”. Si bien se entiende ese principio en términos de los derechos laborales, resulta problemático, desde la perspectiva de la Ciencia Política, considerar el Estado como un patrono y como un patrono único. Esto, en vista de lo complejo y general del concepto de Estado, que refiere a dimensiones como el territorio, la población, el sistema de gobierno, la legislación, el apartado burocrático, las relaciones de poder, entre otros. Desde esa perspectiva, se puede hablar por ejemplo del sector público estatal para referirse a una parte del Estado, conformada por el conjunto de organismos que desarrollan diferentes funciones, actividades y servicios. Y otra cosa sería considerar ese sector público como el Estado en sí, que es mucho más amplio y complejo.

Pero incluso si consideramos la definición de “patrono” contenida en el artículo 2 del *Código de Trabajo* según la cual *patrono es toda persona física o jurídica, particular o de Derecho Público, que emplea los servicios de otra y otras, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo*, resulta fácil considerar a entidades estatales específicas, como patronos, pero no el Estado como un todo, lo cual resulta problemático respecto a la gran complejidad, heterogeneidad y diversidad de los organismos públicos estatales que desarrollan distintos tipos de actividades, así como a la gran diversidad de personas trabajadoras que requieren.

Suponer entonces que el *Estado es un único patrono* puede que sea suficiente para las personas proponentes del Proyecto, a efectos justificar sus objetivos de “homogeneizar”, “estandarizar” o “unificar” en un solo régimen las relaciones laborales que tienen lugar entre las personas trabajadoras y las entidades estatales, así como para justificar la idea de un “salario global” o único. Pero resulta un supuesto problemático que oculta la complejidad, heterogeneidad y diversidad de actividades desarrolladas por entes estatales, así como las particulares condiciones dentro de las cuales se establecen en concreto las relaciones y los contratos de trabajo. Condiciones particulares para las cuales, además, debe reconocerse el derecho a la organización de las personas trabajadoras para luchar por mejoras y negociar colectivamente.

3. ¿Mideplán como rector del empleo público?

Fue la *Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas* del 2018 (Ley N.º 9635) la que estableció que el Mideplán tendría la rectoría en materia de empleo público, evidenciando con ello el enfoque fiscalista que predominó en dicha ley. No obstante, si bien la *Constitución Política establece que un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el*

Estado y los servidores públicos, la Sala Constitucional ha relativizado de manera reiterada esa norma, sobre todo en lo que refiere a las instituciones autónomas y descentralizadas¹⁶. Toda esa jurisprudencia, con base en la cual se ha ido configurando y ajustando la institucionalidad pública de los entes autónomos en la materia de referencia, es contraria a la pretensión del Proyecto Ley marco del empleo público de otorgar al Mideplán la rectoría sobre asuntos de empleo público. De igual forma, son contrarios a la intención de establecer un sistema único de gobernanza del empleo público, que operaría por medio de un consejo técnico consultivo, un observatorio del empleo público y una plataforma integrada de empleo público. Si bien el Proyecto de Ley contempla la creación de subregímenes y la existencia de reglamentos autónomos de servicio, en los hechos convierte estos mecanismos en simples correas de transmisión de decisiones centralizadas y verticales.

Al respecto llama la atención en primer lugar que con esta ley se estaría creando un superministerio rector, específicamente para el empleo público, el cual quedaría por encima de lo que ya le correspondía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Dirección General del Servicio Civil, las dos instituciones insignia del Estado social de derecho en materia laboral y de empleo público. De hecho, ambas instituciones aparecen solo como integrantes, mediante un representante, de un consejo técnico consultivo encargado de brindar asesoría (artículos 5 y 7) y como partes de un sistema general de empleo público y bajo la rectoría del Mideplán (artículo 5).

Si el mandato y las capacidades del Mideplán se enfocan en materia de planificación y política económica, en ese sentido, surgen las siguientes interrogantes que deberían ser aclaradas: 1) ¿Por qué se le asigna ahora esta materia en lugar de fortalecer las capacidades de las instituciones ya existentes?; 2) ¿Podrá el Mideplán con sus capacidades actuales asumir y cumplir a cabalidad con nuevas responsabilidades para las que no está preparado?; 3) ¿Cómo se resolverán los conflictos de competencias y procedimientos que podrían presentarse entre el Mideplán, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Servicio Civil? Estas son preguntas para las que no hay respuestas claras en el proyecto en cuestión.

4. Mayor burocratización y duplicación

Además de las funciones específicas que se le otorgan a Mideplán, el proyecto analizado propone en materia de empleo la creación de nuevas instancias, tales como:

16. Esos criterios se encuentran en distintos votos emitidos por la Sala Constitucional, N.º 1119-90 de las 14 horas del 18 de setiembre de 1990; N.º 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005; N.º 1588-91 de las 9:30 horas del 16 de agosto de 1991; N.º 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005; N.º 6577-95 y N.º 6095-94, N.º 6256-94. Respecto a las Universidades públicas, puede consultarse la sentencia N.º 002801 de 1994 donde se establece que los poderes del Estado no pueden intervenir en la autonomía funcional de la Universidad.

Un sistema general de empleo público (art. 5), al que no se le define un propósito, funciones, procedimientos ni formas de funcionamiento para lograr una adecuada articulación entre sus componentes. Solo se presenta una lista general de las instituciones y organismos que lo integrarían.

Un consejo técnico consultivo de empleo público (art.7) conformado de una manera que no queda clara, pues no se explican los criterios para definir por qué cada uno de sus integrantes y por qué no otras instancias; tampoco se especifican los límites para la reelección y la representación sindical, la cual aparece bastante desbalanceada respecto a la del Gobierno y otras entidades.

Un observatorio del empleo público (art.9), con fines de investigación, diagnóstico y elaboración de políticas. Si bien se le definen funciones, no queda claro cómo y dónde operará, cómo se conformará ni con cuáles recursos contará.

Una comisión negociadora de salarios del sector público, apenas definida en términos muy generales en el artículo 4 y mencionada en el artículo 29, pero cuya conformación, funciones y procedimientos no se especifica bien. Al mismo tiempo, se le otorga también la posibilidad de recomendar políticas en materia de empleo público, una posibilidad que también comparte con las otras instancias del sistema.

Por tanto, el proyecto analizado crea un nuevo entramado institucional que demandaría más recursos públicos para que realmente tenga impacto, pero al mismo tiempo no se deja claro cuáles son los límites de competencias entre sus componentes, ni cómo se relacionarían con instancias ya existentes en la materia, como son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Servicio Civil.

5. ¿Mercado laboral privado como parámetro del sector público?

Otro aspecto que llama la atención y genera dudas es la realización de “estudios de mercado” como uno de los elementos por considerar para la fijación de salarios. Este aspecto es fundamental dado el deterioro de las condiciones salariales y en general de las condiciones laborales en una parte significativa del sector privado, así como la pregonada equiparación de los salarios públicos a los del mercado laboral privado; preocupa que la lógica de fijación de salario públicos quede sujeta a la lógica del mercado privado y no a la idoneidad, calificación y necesidad específica de los organismos públicos y de la ciudadanía a que se sirve.

6. Imprecisión en los mecanismos de evaluación y desvinculación

La Universidad es consciente de que es necesario avanzar en mejoras sustantivas a los procedimientos de evaluación

del desempeño en el sector público, pero, preocupa que, sin haber desarrollado los contenidos y procedimientos de aplicación de instrumentos como los mencionados en el proyecto de marras, si se adelanta una sanción que conlleva la desvinculación laboral si una persona obtuviera una nota menor al 70% en dos evaluaciones anuales consecutivas. Tan relevante es mejorar los instrumentos de evaluación como desarrollar los lineamientos y procedimientos que eviten que estos sean usados arbitrariamente para vulnerar la estabilidad.

7. Incoherencias en las excepciones

Llama la atención el trato particular de los puestos de confianza que no serían reclutados por las vías propuestas en los artículos 17 y 18, tales como *choferes de Ministros*” y *“Los/las servidores(as) directamente subordinados(as) a los/las ministros(as) y viceministros(as), hasta un número de diez (10) (artículo 37).* Es decir, al tiempo que se dice que se va a generar un régimen unificado de empleo público para lograr un mejor uso de los recursos, así como mayor eficiencia y eficacia, el propio proyecto mantiene abiertas vías para nombramientos discrecionales, sin consideración de la idoneidad de las personas para desempeñar los cargos.

De la misma manera, aparecen diferencias entre instituciones como, por ejemplo, entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Educación, en cuanto a los años con que se van a calcular los salarios, sin que medie ningún argumento explícito en la exposición de motivos para ello.

8. Avances sobre paridad e igualdad de género

La Universidad considera muy positivo la inclusión de principios y lineamientos para avanzar en materia de equidad de género y no discriminación, en concordancia con lo establecido ya mediante la Reforma Procesal Laboral en el *Código de Trabajo*. No obstante, se deben desarrollar aún más las políticas y los criterios de selección, evaluación de desempeño, condiciones del trabajo, etc., para armonizar las condiciones laborales con necesidades específicas, sobre todo para las mujeres.

Una incorporación fundamental sería la licencia de paternidad, lo cual implicaría un gran avance en beneficio del interés superior de la niñez.

9. Posible violación a los derechos fundamentales de negociación colectiva y salario global

El Proyecto de Ley es ambiguo en relación con los derechos humanos salvaguardados por la *Constitución*, en particular los derechos a la organización de los trabajadores (libertad sindical) y, sobre todo, el derecho a la negociación colectiva de las condiciones laborales, derecho reconocido internacionalmente y salvaguardado también por la OIT.

Según el proyecto, la fijación de los salarios y las condiciones laborales quedarían prácticamente en manos del consejo técnico consultivo, el cual en los hechos no se limitaría a ser un órgano consultivo, sino, más bien, una instancia resolutoria en la que se fijarían esos parámetros, limitando de esa forma el alcance de la acción sindical, que prácticamente no podría ejercer el derecho a la negociación colectiva.

Es necesario poner en relación esta propuesta de ley con el proyecto para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos (Expediente N.º 21.049). Al realizar ese ejercicio, se hace evidente que estos proyectos continúan una tendencia observada al menos en las últimas dos décadas, de profundizar una política orientada a recortar los alcances de la organización y la acción sindical, atentando contra los derechos a la organización, reunión, expresión y manifestación de los servidores públicos, claramente estipulados en la normativa internacional de la OIT. Adicionalmente, si se pone en relación con la recientemente aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se hace evidente que se pretende convertir el empleo público y la masa salarial en variables de ajuste fiscal.

Más que una propuesta para racionalizar el empleo público, la propuesta de ley busca convertir este, y en particular los salarios, en una variable de ajuste macroeconómico para controlar la inflación o el déficit fiscal, cuando es bien sabido por el Ministerio de Hacienda que el principal talón de Aquiles para la sostenibilidad de las finanzas públicas es el crecimiento de los mecanismos de deuda y sus intereses, así como la evasión y elusión fiscal.

En el fondo, esos proyectos apuntan a recortar, por la vía presupuestaria, los alcances sociales del Estado, la participación política de los trabajadores y a generar condiciones para la precarización del empleo público y el ensanchamiento de la brecha de la desigualdad, que viene en ascenso desde hace varios años. Puestas en relación estas medidas para el control vertical del empleo público, en particular de las remuneraciones, con la recién implementada amnistía fiscal, se colige que lo que está sobre la mesa es una política que pretende hacer recaer los costos del ajuste sobre el sector trabajador.

b) Observaciones específicas al articulado del proyecto

Artículo 1. Objetivo

El objetivo general es difuso; habla de eficiencia, eficacia, del Estado social y democrático de derecho y de un supuesto *imperativo constitucional de un único régimen de empleo público*, que deberán aclarar en el debate las personas especialistas en Derecho constitucional.

Ese supuesto imperativo es tomado de una cita descontextualizada de la Sala IV, incluida en la exposición

de motivos del Proyecto. No obstante, se infiere, como se dijo anteriormente, que la idea de un solo régimen no necesariamente es el imperativo constitucional, habida cuenta de las excepciones y del carácter general de las normas de la *Carta Magna*. Lo que sí queda claro es que los principios generales definidos en la Constitución deben ser de aplicación general, mas no necesariamente bajo un único régimen, como se señala en la misma resolución citada de la Sala IV:

Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios — la mayoría— no a todos.

Por otro lado, tampoco quedan claros los conceptos coherente, equitativo, transparente y moderno planteados, con los cuales se califica el nuevo régimen de empleo público propuesto. Estos son conceptos vaciados de contenidos concretos, que en la práctica se reducen a cuestiones instrumentales de eficiencia financiera, un contrasentido en el sector público.

Artículo 2. Alcance

Este artículo tiene al menos dos situaciones problemáticas que deberán aclararse en los debates y en las instancias judiciales correspondientes:

- a) El alcance y las consecuencias para las entidades autónomas en general y particularmente para aquellas que gozan por disposición constitucional de un mayor grado de autonomía, como es el caso de las universidades públicas y las municipalidades.
- b) El alcance y las posibles consecuencias de la propuesta de ley para las empresas públicas en competencia con empresas privadas en diferentes mercados.

Además de las consideraciones de orden constitucional que deberán debatirse y aclararse, cabe preguntarse si esta lógica de estandarización contribuirá o no a la eficiencia y eficacia de los organismos públicos en su gran diversidad, especialización y condiciones particulares (incluidas las de competencia de mercados), en las que deben realizar sus actividades. Y si a la intención de estandarización le unimos la pretensión de centralización en un ministerio rector (que no está diseñado para ese fin) del que deberían emanar las políticas, la planificación y los lineamientos en materia de empleo público, resulta dudoso que por esa vía los organismos públicos puedan volverse más ágiles, adaptables, eficientes y eficaces frente a las cambiantes condiciones de su entorno.

Tampoco queda claro si las lógicas de estandarización y de centralización serán más fuertes que la diferenciación de los ocho subregímenes de empleo público definidos en el artículo 15 del proyecto, como para que efectivamente se atiendan las particularidades de las diferentes actividades desarrolladas por los entes estatales, así como de las diferentes especialidades y calificaciones de las personas trabajadoras que demandan.

Sumado a ello, tras un análisis integral de la norma, esta muestra una incongruencia conceptual con el objetivo del artículo 1. Si bien el Estado incluye la Administración central, los poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones, no incluye los entes públicos menores, los cuales cuentan con descentralización, definida por la titularidad de personalidad jurídica propia y presupuesto propio. Esa descentralización supone un grado de autonomía, al menos la administrativa (primer nivel), que supone una asignación exclusiva y excluyente de competencias, de modo que la relación del Estado –como ente mayor– y dichos entes públicos, se concreta mediante la relación de dirección.

Por otro lado, es claro que no todas las unidades que integran al Estado realizan función administrativa, elemento modulador de la doctrina del ordinal 191 de la *Constitución Política*. Los poderes de la República, distintos al Ejecutivo, si bien paralelamente realizan este tipo de función, cuentan como núcleo medular de sus competencias, otro tipo de función que no puede asimilarse, como tesis de principio, a la función administrativa. Tal característica definitoria, de por sí, impone criterios diversos de selección, particularidades del régimen propio de las relaciones de empleo público, así como los indicadores de medición de desempeño. Verbigracia, la independencia judicial impone que el Estado no podría incidir en las designaciones de la judicatura, ni reclutar a las personas que pretendan postular a esos cargos. Tal cuestión no es precisa en el proyecto.

En cuanto a la aplicabilidad de lo dispuesto en este artículo a las universidades públicas, se establece que, bajo el principio del Estado como patrono único, las universidades estatales estarían ubicadas en el estrato del sector descentralizado institucional, al lado de las instituciones autónomas, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas estatales, equiparando erróneamente a unas y otras, y asignándoles la misma condición jurídica.

Como instituciones de educación superior, las universidades fueron dotadas, por el legislador constituyente, de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa independencia faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección

y contratación del personal académico y administrativo idóneo, sus deberes, obligaciones y potestades, entre otros.

Es ineludible recordar que la autonomía o independencia universitaria implica, en su vertiente administrativa y organizacional, el ejercicio de todas las potestades administrativas necesarias para el desarrollo de la actividad docente y de investigación en la Universidad. Por definición, esto incluye la potestad de seleccionar, nombrar, evaluar, organizar y regular libremente a su personal, de acuerdo con sus propios criterios y exigencias, y las regulaciones internas que emita al efecto deben garantizar la óptima prestación del servicio universitario, el eficiente uso de los recursos institucionales y la transparencia y responsabilidad de la gestión universitaria.

En concordancia con ese fuero, no podría la Asamblea Legislativa, por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el Proyecto bajo análisis, interferir en el régimen laboral universitario. Este proceder constituye una intromisión indebida en la actividad universitaria y una violación a la autonomía de la Institución.

La Universidad de Costa Rica no es ni una institución descentralizada ni una institución autónoma; no podría ser equiparada a estas instituciones, pues, en virtud de la independencia administrativa, funcional de gobierno y de organización que le otorgó el constituyente, la nuestra es una institución estatal independiente. Las instituciones autónomas gozan de autonomía administrativa, pero están sujetas a la ley en materia de gobierno.¹⁷ Las instituciones descentralizadas, por su parte –noción que incluye, de paso, a las autónomas– son las que gozan de algún grado de descentralización administrativa; es decir, que asumen, en virtud de un traslado de competencias, funciones que anteriormente se encontraban centralizadas. Las universidades estatales tampoco pueden ser equiparadas con las empresas públicas, categoría reservada a las compañías o sociedades con participación total o mayoritaria del Estado, dedicadas a la producción de bienes o prestación de servicios en forma similar a las empresas privadas.

La naturaleza de la Universidad es sustancialmente distinta, pues es la *Carta Magna* de 1949 la que la dota no de una simple autonomía administrativa en los términos del artículo 188, sino de una independencia funcional, y de plena capacidad jurídica para organizarse, darse su propio gobierno, y para adquirir derechos y contraer obligaciones, facultades estas mucho más amplias que las meramente administrativas. La misma *Constitución Política* reconoce dicha distinción, al regular de manera separada las instituciones autónomas o descentralizadas y las universidades estatales, dedicando a las primeras el Título XIV, denominado *Las instituciones autónomas*, y ubicando a las segundas en el Título VII, correspondiente a *La educación y la cultura*.

¹⁷ Artículo 188 de la Constitución Política.

Por ello, insistimos, no podría la propuesta de marras pretender obligar a la Universidad a adecuar sus políticas de empleo y relaciones laborales a la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, ni tampoco emitir un *reglamento autónomo de servicio*, acorde con las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley remitido, ni, mucho menos, ordenar a la Oficina de Recursos Humanos a homologar los instrumentos técnicos que utiliza en la gestión del recurso humano, al resto del sector público.

Artículo 3. Principios rectores

Los principios rectores del régimen de empleo público propuesto son líneas orientadoras que, si bien no son de aplicación en las universidades estatales por las razones señaladas supra, podrían aplicarse institucionalmente y orientar la definición de las políticas de servicio universitario y las acciones que las autoridades institucionales emprendan en esta temática, pues son consustanciales a los fines y principios universitarios.

Adicionalmente, es pertinente mencionar que en el inciso a) el concepto utilizado no reconoce la visión prestacional del principio de legalidad. El concepto es meramente teórico, pero su aplicación práctica requiere una mayor especificidad de las implicaciones en el ámbito de habilitación presupuestaria, creación de organizaciones, plazas, reorganizaciones, y demás fenómenos que en el régimen de empleo público imponen una regla de juridicidad habilitante. Merece un mejor desarrollo de su contenido sustancial.

En el inciso b), nuevamente, hay que precisar los traslados entre entes, entre poderes y tipos de relaciones de empleo según mecanismo de designación. Esta norma permite solventar problemas y dilemas en cuanto a la ponderación de anualidades, régimen jubilatorio, entre otros.

Por su parte, en el inciso c) no queda claro que sucederá con las labores prestadas en aquellas funciones diversas a la administrativa.

El inciso d) no explica en qué consiste el principio, solo se limita a enunciarlo.

En cuanto al inciso e), la *Ley General Administración Pública* (LGAP) ya reconoce este principio en el numeral 308. Igual garantía debe reconocerse para menesteres de orden no disciplinario, pero que implique modificaciones sustanciales en las condiciones del régimen de empleo. Algo similar ocurre con el inciso ñ), donde la Ley N.º 8422 y la Ley N.º 8292 ya tratan el deber de probidad y lo hacen de una manera más rigurosa y adecuada.

Sumado a ello, en lo que respecta al inciso i), la estabilidad es un tema que merece ser aclarado en función del tipo de designación de la persona funcionaria, dado que parte de

la estabilidad es la reinstalación, y esos temas están poco clarificados dentro del articulado del proyecto.

Artículo 4. Glosario

El concepto de *persona servidora pública* repite la definición del artículo 111 de LGAP y muestra que la *ratio legis* es la regulación del régimen de empleo en la función administrativa, pero que excluye las otras funciones propias del Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, universidades estatales, que no encajan dentro de esa modalidad.

Un término particularmente importante como puesto, es conceptualizado de forma confusa. El puesto o cargo constituye la nomenclatura de plaza en la que se designa a una persona funcionaria y que incluye el conjunto de deberes, responsabilidades, obligaciones, derechos propios de la competencia asignada a esa categoría.

Artículo 7. Conformación del consejo técnico consultivo de empleo público

El Proyecto de Ley prevé la creación de un consejo técnico consultivo, integrado por representantes de varios sectores, entre ellos, una persona designada por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). A pesar de tratarse de una instancia con funciones asesoras, en reiteradas ocasiones esta Asesoría ha señalado que la participación de las universidades estatales en este tipo de órganos, por medio de representantes del CONARE, necesariamente requiere que estas consientan previamente tal representatividad, sin que resulte legítimo que se imponga dicha participación por medio de una disposición legal.

Por otra parte, si el proyecto pretende aplicarse a las municipalidades, sería conveniente su representación en este colegio.

Artículo 12. Reglamentos autónomos de servicio

Es importante entender que esto se trataría de una aprobación acorde al 145.4 LGAP. Lo anterior, ya que se indica que es requisito previo a publicar, ergo, incide en la validez. Si la idea es que la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) emita criterio favorable para publicar, se trata de una autorización. La norma parece inclinarse a un esquema de aprobación, pero habría que precisar que se trata de un control similar al refrendo en contratación administrativa y, a partir de ello, desarrollar, aun por reglamento, qué aspectos puede o debe revisar la DGSC en cuanto a esas normas autónomas.

Artículo 14. Plataforma integrada de empleo público

Se insiste en que los perfiles de puestos y condiciones de ingreso, así como régimen remunerativo. no necesariamente

deben ser homogéneo en las diversas instancias que el proyecto pretende incluir dentro de su alcance (art. 2). Esta estandarización de las condiciones de empleo desconoce la especificidad competencial de las distintas administraciones y poderes públicos. Es necesario insistir en que las responsabilidades son diversas y la dinámica propia del servicio público muestra criterios de distinción, desde el plano técnico y la razonabilidad; en ese sentido, si la plataforma planteada es un simple registro de datos con detalle de perfiles, ocupación, competencias, estado jurídico (propiedad o interinazgo), dependencia a la que pertenece, régimen de remuneración, la Universidad no encuentra ninguna objeción a ello, pero distinto es que esa plataforma sea para tomar decisiones que incidan en otros poderes y entes descentralizados, aspecto que merece más discusión sustantiva por los riesgos ya apuntados.

Artículo 15. Subrégimen de empleo público

Esta norma reconoce que hay funciones de diversa índole y que no necesariamente son equiparables; sería necesario precisar qué tipo de persona funcionaria, dentro de cada subrégimen, forma parte de cada categoría o del subsistema genérico. Esto es determinante para claridad y certeza jurídica. Muchos de esos subsistemas ya se encuentran regulados en regímenes concretos: *Código Municipal*, *Ley Orgánica del Poder Judicial*, Ley N.º 7410, estatutos universitarios, etc. El mismo *Código de Trabajo* a partir del artículo 682 regula las relaciones de empleo con el Estado y sus instituciones.

En cuanto a las particularidades de los sistemas de compensación universitarios, en especial el régimen académico, no se hace ninguna indicación de cómo se manejará este régimen específico; únicamente en el artículo 15, inciso d), se hace mención de que para toda la Universidad existirá un subrégimen de empleo público, lo cual ignora por completo las particularidades y el sistema de méritos universitario. Igualmente surgen grandes dudas en relación con el sistema de elección de los puestos de carácter gerencial académicos y también de la integración de órganos vitales para el quehacer universitario.

Concretamente, analizando el caso de la elección de los servidores de la administración superior universitaria y otros puestos directivos, el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica* establece claramente que para ocupar el cargo de rector(a), vicerrector(a) o decano(a) es necesario poseer cierta categoría dentro del Régimen Académico. Si se aplican las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley a la Universidad, este sistema quedaría completamente desvirtuado, sin ofrecerse una solución viable para que se pueda tener personas con las capacidades adecuadas, elegidas de forma democrática, en los puestos más importantes.

Artículo 17. Del reclutamiento y selección

La eventual preceptividad de esas disposiciones o pautas incide en la autonomía de cada ente que desarrolle un subrégimen, tema ya comentado.

Artículo 19. Oferta de empleo público

Nuevamente, surge la interrogante sobre qué consecuencia jurídica-presupuestaria tiene la desatención del plazo definido en la norma. La Ley N.º 8292 posibilitaría acciones disciplinarias respecto de quienes, teniendo el deber de adoptar las acciones para emprender y culminar estos procedimientos, no cumplan con esos deberes.

Artículo 30. Incentivos por desempeño y productividad

La norma es omisa en definir la aplicación de este supuesto si más del 30% de la planilla tiene una evaluación excelente.

Artículo 42. Disposición final

A partir de lo dispuesto en el artículo 2 y este artículo, que define para cada dependencia pública incluida en el artículo 2 de la presente ley, seguirán siendo de aplicación las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes, salvo que esta ley establezca disposiciones específicas o mejores condiciones, se puede esgrimir que se crea una gran amplitud de normas, puesto que –en teoría– continuarán en vigencia los cuerpos normativos actuales, pero se derogarían tácitamente en lo que fuere contrario al texto de la ley marco de empleo público; podría decirse que en partes serían legales y en otras ya no.

Adicionalmente, se contaría con el nuevo reglamento autónomo de servicio mencionado en el numeral 12, con lo cual existiría un universo normativo que incluiría la *Convención Colectiva de Trabajo*, el *Reglamento Interno de Trabajo*, el *Reglamento del Sistema de Administración de Salarios*, la posible ley marco de empleo público, el *Reglamento Autónomo de Servicios*, etc. Cabe preguntarse si, efectivamente, funcionaría de esa forma, dándose una derogación tácita de las normas, o si inclusive sería una derogación completa, dado que se crearía un subrégimen especial para las universidades estatales de acuerdo con el artículo 15, el cual debería ajustarse a los lineamientos dictados por el Mideplán.

Por otro lado, debería analizarse el caso de las convenciones colectivas de trabajo, dado que se desvirtuaría el principio de la negociación colectiva, en razón de las limitaciones que se están imponiendo a la posibilidad de negociar. La *Constitución*, en su artículo 62, resguarda el derecho a la negociación colectiva; igualmente lo hace el Convenio número 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el cual fue ratificado por Costa

Rica; por ende, debe ser respetado en todo momento como derecho humano de los trabajadores. Igualmente, debe recordarse que el 62 constitucional forma parte del Título V de la *Constitución*, el cual dispone en su artículo 74 que los derechos y beneficios a que se refiere el capítulo –sobre derechos y garantías sociales– son irrenunciables.

Tal y como lo menciona la Sala Constitucional, en su resolución 19511-2018, no se puede prohibir la negociación colectiva por medio de ninguna ley; sin embargo, el establecer limitaciones que no permitan negociar plenamente los derechos es una violación al principio constitucional de negociación, dado que si bien el salario global podría ser definido por ley, es posible que no se puedan negociar incentivos salariales u otros elementos que estén regulados en la ley, como, por ejemplo, el tema de las vacaciones, a las cuales se les establece un tope, lo cual provocaría un vaciamiento al principio de negociación colectiva.

Con el Proyecto de Ley se pretende crear un sistema único de salario, manejado por el Gobierno Central; en consecuencia, los cambios que se puedan dar dependerán de la política de gobierno en términos económicos y fiscales.

Artículo 103. Reformas

Respecto de esta norma, imprecisa, se considera conveniente definir los parámetros de indemnización; de igual manera, precisar si se mantiene el traslado o se hace cesar la relación, no se desprende de la norma.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 9. El M.Sc. Miguel Casafont Broutin presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-36-2019, en torno a la *Ley de declaratoria de Servicios Públicos Esenciales*. Expediente 21.097.

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. Según el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales*. Expediente N.º 21.097.
2. La Rectoría traslada el oficio CPAS-612-2019, de la Comisión Permanente Asuntos Sociales, relacionado con este Proyecto de Ley al Consejo Universitario, mediante el oficio R-184-2019, del 16 de enero de 2019, para la elaboración del criterio institucional respectivo.
3. Esta iniciativa legislativa procura precisar los servicios públicos que deben ser considerados esenciales, las instituciones o personas que pueden prestar el servicio público esencial, los alcances de las limitaciones y prohibiciones al derecho de huelga en las instituciones que brindan servicios

esenciales; además, se crea un compromiso genérico del Estado de garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales, y, finalmente, se impone la prohibición de cierre o venta de cualquier institución que brinde un servicio esencial, sin que antes se haya garantizado la prestación de dicho servicio en iguales o mejores condiciones.

4. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-73-2017, del 23 de enero de 2019, señala que el Proyecto de Ley pretende únicamente definir las pautas por las que se califica un servicio público como esencial, donde el artículo 4 prevé que tanto la limitación como la prohibición del derecho de huelga son posibles. El artículo 375 del *Código de Trabajo* establece la prohibición de la huelga en los servicios públicos, sin calificación alguna, por lo que debe valorarse la armonización de ambas normas.
5. La respuesta de la Facultad de Ciencias Sociales expone que la iniciativa plantea una prohibición ilegítima de un derecho fundamental que contraviene los principios y propósitos contenidos en la *Constitución Política*, el *Código de Trabajo* y los convenios internacionales. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT (2018) limita la declaratoria de servicio esencial a la existencia de una “amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud (...)”; en ninguna parte del Proyecto de Ley se justifica la “amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud (...)” en el caso de los “servicios esenciales” aludidos en el artículo 2 del Proyecto de Ley.
6. El criterio enviado por la Facultad de Derecho considera que diversas normas del Proyecto de Ley violan el bloque de constitucionalidad en lo que al derecho de huelga se refiere. En particular, es posible señalar como normas violatorias del derecho de huelga por conceptualizarse por servicios esenciales cuando no lo son; un ejemplo son los señalados en los siguientes incisos del artículo 2 del proyecto:
 - b) el suministro y comercialización de alimentos;
 - c) el suministro y comercialización de medicamentos;
 - e) la recolección y disposición de basura;
 - g) (...) otros tipos de energía o combustibles;
 - i) la atención de menores de edad en la Red de Cuido (...);
 - l) el servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades;
 - m) el funcionamiento de aeropuertos internacionales y nacionales;
 - o) la educación pública.

Los órganos de control de la OIT han señalado sistemáticamente que estos servicios no son servicios esenciales en sentido estricto, y, por lo tanto, el ejercicio del derecho a la huelga no puede prohibirse en ellos.

7. La Vicerrectoría de Administración, mediante oficio VRA-670-2019, considera que la Universidad siempre debe garantizar el cumplimiento de sus actividades sustantivas, las cuales se componen de la docencia, la investigación y la acción social.

Si bien la educación no constituye un servicio de carácter esencial de acuerdo con la definición de la OIT por cuanto la falta de esta no pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de una persona o de la población, la prolongación excesiva de una huelga en el sector educación sí causa una afectación importante a los estudiantes, que puede traer serias repercusiones en el desarrollo académico y profesional.

8. El Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica señala que, en relación con el Proyecto de Ley consultado, existen criterios suficientes de la Organización Internacional del Trabajo para establecer la improcedencia del artículo 2 del mencionado proyecto; por el contrario, los servicios mencionados en ese artículo como esenciales no son servicios esenciales conforme a los criterios del Comité de Libertad Sindical, los Convenios 87 y 98 de la OIT, y artículos 60 y 61 de la *Constitución Política*.

Agrega que restringir el derecho de huelga atenta directamente con el mantenimiento de un sistema democrático equilibrado, y restringirla excesivamente, al punto de tener la huelga como una figura simbólica que está plasmada en una norma, pero que no es de ninguna manera funcional, es lo mismo que eliminar la huelga.

Es una gran omisión en el Proyecto de Ley la explicación o justificación en cuanto a qué pasa para esos sectores que quedan restringidos como servicios esenciales; cómo proceden si no tiene el derecho a participar en la huelga.

Si no existe la posibilidad real de hacer huelgas, la población que difiere de una política utilizará otras formas, normalmente más radicales, como el uso de la fuerza, para recuperar los derechos perdidos y el sistema democrático, situación impropia en un Estado de derecho.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el *Proyecto de la Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales*. Expediente N.º 21.097, ya que contraviene los principios y propósitos contenidos en la *Constitución Política*, el *Código de Trabajo* y varios convenios internacionales ratificados por la República de Costa Rica (que tienen autoridad superior a las leyes), tal como se señala en los considerandos N.ºs 4, 5, 6 y 8.

ACUERDO FIRME.

Dra. Teresita Cordero Cordero
Directora
Consejo Universitario

IMPORTANTE

La Gaceta Universitaria es el órgano oficial de comunicación de la Universidad de Costa Rica, por lo tanto, al menos un ejemplar, debe estar a disposición de la comunidad universitaria en las unidades académicas y en las oficinas administrativas de la Institución.

Todo asunto relacionado con el contenido de *La Gaceta Universitaria* o su distribución será resuelto por el Centro de Información y Servicios Técnicos del Consejo Universitario.

De conformidad con el artículo 35 del *Estatuto Orgánico*, todo acuerdo del Consejo Universitario, es de acatamiento obligatorio: “Artículo 35: Las decisiones del Consejo Universitario y su ejecución y cumplimiento serán obligatorias para el Rector, los Vicerrectores y para todos los miembros de la comunidad universitaria”.