

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CONSEJO UNIVERSITARIO
ACTA DE LA SESIÓN N.º 6542 EXTRAORDINARIA
CELEBRADA EL MIÉRCOLES 17 DE NOVIEMBRE DE 2021
APROBADA EN LA SESIÓN N.º 6565 DEL JUEVES 10 DE FEBRERO DE 2022



TABLA DE CONTENIDO
ARTÍCULO ÚNICO

PÁGINA

CONSEJO UNIVERSITARIO. Propuesta Proyecto de Ley CU-52-2021. <i>Ley marco de empleo público.</i>	
Texto sustitutivo. Expediente N.º 21.336	2

Acta de la **sesión N.º 6542, extraordinaria**, celebrada por el Consejo Universitario el día miércoles diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, en sala virtual.

Participan los siguientes miembros: M.Sc. Patricia Quesada Villalobos, directora, Sedes Regionales; Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta, rector; Dr. Carlos Palma Rodríguez, Área de Ciencias Sociales; M.Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo, Área de Ciencias Agroalimentarias; Ph.D. Guillermo Santana Barboza, Área de Ingeniería; Dr. Germán Antonio Vidaurre Fallas, Área de Ciencias Básicas; M.Sc. Miguel Casafont Broutin, Área de Artes y Letras; Prof. Cat. Madeline Howard Mora, Área de Salud; MTE Stephanie Fallas Navarro, sector administrativo; Srta. Maité Álvarez Valverde y la Srta. Ximena Isabel Obregón Rodríguez, sector estudiantil, y MBA Marco Vinicio Calvo Vargas, representante de la Federación de Colegios Profesionales.

La sesión se inicia a las diecisiete horas, con la participación de los siguientes miembros: Dr. Gustavo Gutiérrez, MBA Marco Vinicio Calvo, M.Sc. Miguel Casafont, MTE Stephanie Fallas, Prof. Cat. Madeline Howard, Dr. Carlos Palma, Srta. Maité Álvarez, Srta. Ximena Obregón, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Ana Carmela Velázquez, Dr. Germán Vidaurre y M.Sc. Patricia Quesada.

La señora directora del Consejo Universitario, M.Sc. Patricia Quesada Villalobos, da lectura a la siguiente agenda:

Propuesta de Dirección: Texto actualizado del proyecto: *Ley Marco de empleo público*. Expediente N.º 21.336 (Propuesta Proyecto de Ley CU-52-2021).

ARTÍCULO ÚNICO

La señora directora, M.Sc. Patricia Quesada Villalobos, presenta la Propuesta Proyecto de Ley CU-52-2021, en torno a la Ley Marco de empleo público, Expediente N.º 21.336¹y² (texto sustitutivo dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad).

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA expone el dictamen, que, a la letra, dice:

“ANÁLISIS

I. Criterio y consultas

1.1. Criterio de la Oficina Jurídica

El criterio de la Oficina Jurídica³ sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad desarrolla tres aspectos esenciales, a saber:

- Cuestionamiento de lo que se considera una “perspectiva minimalista” sobre la autonomía de las universidades públicas y planteamientos sobre uso de la técnica de la ponderación en la interpretación de las normas constitucionales.

1 El proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.º 21.336, ha sido analizado en diversas oportunidades por el Consejo Universitario (sesión N.º 6315, artículo 8, del 9 de setiembre de 2019, y sesión N.º 6495, artículo 4A, del 3 de junio de 2021). La Sala Constitucional respondió la consulta facultativa hecha por varios(as) diputados(as) tras la aprobación en primer debate, por la Asamblea Legislativa (resolución N.º 2021-017098, de las 23:15 horas, del 31 de julio del 2021), por lo que el texto que se analiza en esta oportunidad corresponde al dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, como respuesta a los señalamientos hechos por la Sala Constitucional.

2 El texto de la iniciativa de ley analizado por las instancias universitarias consultadas fue el que aprobó la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, y no el consultado por la Asamblea Legislativa, mediante el oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021, del 9 de noviembre del 2021 (R-8138-2021, del 9 de noviembre de 2021). Cabe indicar que el estudio comparativo hecho a ambos textos demostró que eran iguales, por cuanto lo aprobado por el plenario legislativo fue el informe de mayoría presentado por la citada Comisión.

3 Véase el Dictamen OJ-1036-2021, del 28 de octubre de 2021.

- Crítica a la técnica legislativa sobre el uso de la coetilla *entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa* utilizada por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, la cual no resuelve los problemas de inconstitucionalidad del texto.
- El uso de posibles acciones legales que podrían utilizar las autoridades universitarias frente a la aprobación de la iniciativa de ley.

1.2. Consultas especializadas⁴

El nuevo texto del Proyecto de Ley fue consultado a la Escuela de Administración de Negocios (EAN-993-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Administración Pública (EAP-1628-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Economía (Ec-557-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Ciencias Políticas (Ec-557-2021, del 27 de octubre de 2021), la Vicerrectoría de Administración (VRA-4751-2021, del 27 de octubre de 2021) y a la Dra. Rosaura Chinchilla Calderón, profesora de la Facultad de Derecho (oficio del 7 de noviembre de 2021). Los criterios originales se encuentran en los anexos de este dictamen, en razón de su importancia y extensión.

A modo de síntesis orientadora sobre el contenido de los criterios se presentan los siguientes aspectos:

1.2.1. Criterio de la Escuela de Administración de Negocios

El criterio de la Escuela de Administración Pública⁵ sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad versó sobre los siguientes elementos:

- Las universidades estatales vienen padeciendo, desde tiempos muy recientes, un ataque sistemático a su organización y funcionamiento otorgado por la Carta Magna de 1949.
- El proyecto de Ley Marco de empleo público responde a una lógica jerárquica del sector público, en la que no se discriminan las competencias dadas constitucionalmente.
- El voto de la Sala Constitucional tiene implicaciones para las universidades públicas puesto que concibe a una instancia universitaria de dos tipos: una que tiene fines protegidos constitucionalmente en sus actividades de docencia, investigación y extensión cultural y social –a la que no se le aplicaría la *Ley de Empleo Público*–, y otra universidad de administrativos y demás personas trabajadoras a quienes sí se somete a la ley en cuestión. Estamos ante una universidad dual, una más protegida y otra más expuesta a los vaivenes del Poder Ejecutivo.
- Se plantean observaciones sobre las posibles injerencias en temas los salarios, la valoración y aprobación de incentivos, los parámetros de concursos internos y externos, las familias laborales, así como aspectos específicos sobre los artículos 6, 7 incisos a), c), f), l), 14, 15; 16; 30; 31; 32 y 33 del nuevo texto del proyecto de ley.

1.2.2. Criterio de la Escuela de Administración Pública

Entre los principales aspectos señalados por la Escuela de Administración Pública⁶ sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad están los siguientes:

- El nuevo texto mantiene sin modificar la cobertura originaria, lo que evidencia que la Comisión no modifica el artículo según lo indicado en la resolución de Sala Constitucional, y se quebranta la independencia judicial, electoral y las autonomías de las universidades del Estado, la Caja Costarricense del Seguro Social y las municipalidades.
- Al mantenerse dentro del ámbito de cobertura del proyecto a las universidades, y plantearse de manera muy general la exclusión de *entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa*, se abre un gran portillo a la interpretación de quienes implementen esta Ley. Esto abre la posibilidad de constantes conflictos tras decisiones que rocen con elementos de constitucionalidad relacionada con la autonomía plena de las universidades del Estado.

4 Además se revisaron las preocupaciones exteriorizadas por el Dr. Felipe Alpízar Rodríguez, Secretario Académico de la Rectoría (comunicación personal, del 20 de octubre de 2021).

5 Véase el oficio EAN-993-2021, del 27 de octubre de 2021 (documento adjunto al oficio FCE-530-2021, del 28 de octubre de 2021).

6 Véase el oficio EAP-1628-2021, del 27 de octubre de 2021 (documento adjunto al oficio FCE-530-2021, del 28 de octubre de 2021).

- Aunque la Sala Constitucional no consideró inconstitucional la aplicación del salario global, sí se afecta el desempeño de la docencia, investigación, extensión social y cultural, ya que el régimen docente se caracteriza por componentes de salario que reconocen el mérito académico. De permitirse este artículo se estaría condenando a nuestras universidades estatales a limitar la innovación y producción académica que caracteriza a las universidades en el ámbito internacional.
- Se plantean observaciones específicas sobre los artículos 2, 6, 7, 9, 13, 17; 30; 31 y 34 del nuevo texto del proyecto de ley.

1.2.3. Criterio de la Escuela de Economía

A continuación se sintetizan los principales temas abordados por la Escuela de Economía⁷, a saber:

- La nueva redacción corrigió en parte la incompatibilidad con la autonomía universitaria, pero aún se mantienen problemas que rozan con el artículo 84 de la *Constitución Política* que deben ser subsanados, para que pueda aprobarse este proyecto de Ley.
- En un sector público amplio y heterogéneo como el de Costa Rica, la definición de un salario de referencia análogo al que la propuesta de ley denomina “salario global” requiere de un conjunto de estudios de mercado exhaustivos que garanticen adecuados niveles iniciales para dicho salario. Al contrario, los aspectos metodológicos que llevarían a su establecimiento siguen sin ser explicados en forma clara en el proyecto de ley.
- En un sector público amplio y diverso como el nuestro resulta difícil unificar familias y grados laborales de forma que sea posible establecer idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones de trabajo; al respecto, se da como ejemplo el sistema de mérito de Régimen Académico.
- Se reitera que el texto es inconsistente, pues en algunos artículos se señalan salvedades de su aplicación a los entes públicos con autonomía (como es el caso de las universidades en respeto al artículo 84 de la *Constitución Política*), en tanto que mantiene otros en los que persiste la intromisión del Gobierno central sobre tal potestad de gobierno propio.
- Se plantean observaciones específicas sobre los artículos 7, 13, 15, 16, 17, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del nuevo texto del proyecto de ley.

1.2.4. Criterio de la Escuela de Ciencias Políticas

El criterio de la Escuela de Ciencias Políticas⁸ sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad fue el siguiente:

- El texto reformó la redacción de los artículos 6, 7 incisos a), c), f), l), 9 inciso a), 13, 18, 21, 31, 32, 33, 34 y 37, con el fin de excluir de su aplicación a las instituciones con autonomía de organización y de gobierno. No obstante, aun y cuando las redacciones de exclusión resultan claras en cuanto a la desaplicación parcial de algunas disposiciones del proyecto de ley respecto de las Universidades Públicas, lo cierto es que el hecho de no haberlas excluido en forma completa de su ámbito de aplicación (artículo 3) conlleva a un destino legal en donde no existirá instancia política y jurídica con competencia legal y constitucional para diferir aquellas controversias en cuanto a la materialización de esas exclusiones parciales.
- Las modificaciones textuales que incorporó la Comisión de Consultas de Constitucionalidad no consisten en un mejoramiento integral del proyecto para ajustarlo al bloque de constitucionalidad vigente sobre la autonomía de la educación superior estatal, sino únicamente la corrección de aquellas formulaciones normativas que sí lograron ser evacuadas en la opinión consultiva por parte de la Sala Constitucional. En el texto se debe excluir a las universidades de la cobertura, alcances y temas relacionados, para evitar arbitrariedades en su aplicación o prestarse a interpretaciones contrarias a la *Constitución Política*.
- El proyecto mantiene el tope de remuneración en el sector público costarricense en referencia al salario de quien ostenta el cargo de la Presidencia de la República. El hecho de poner como tope el salario de un puesto que, en

⁷ Véase el oficio Ec-557-2021, del 27 de octubre de 2021 (documento adjunto al oficio FCE-524-2021, del 27 de octubre de 2021).

⁸ Véase el oficio ECP-1119-2021, del 1.º de noviembre de 2021.

esencia, es político y de elección popular, se contrapone a un régimen de empleo público universitario en donde prevalece la idoneidad comprobada y la remuneración basada en el perfil académico.

- La Sala Constitucional omitió pronunciamiento respecto de aspectos de vital importancia para la defensa de la autonomía constitucional universitaria y, en consecuencia, el control previo de constitucional no se llevó a cabo respecto de la totalidad del proyecto ni esclareció su conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional.
- La vía más adecuada en términos políticos y jurídicos es el consenso acerca de la necesidad de un mejoramiento del sistema de empleo público para disminuir las desigualdades y para coadyuvar en el saneamiento de las finanzas públicas; empero, ello puede ser canalizado por medio de la iniciativa de un proyecto de ley especial que resguarde los principios y motivos esenciales de la *Ley Marco de Empleo Público* y construya en forma especial disposiciones específicas que coadyuven en el cumplimiento de ese fin, a la vez que respeten el contenido esencial de la autonomía constitucional que le asiste a las Universidades Públicas.
- El Proyecto es una de las reformas más amplias que se pretende hacer al funcionamiento del sector público, en mucho tiempo. Como se ha manifestado en varias ocasiones, los vacíos de información alrededor del tema han sido constantes.
- El texto aprobado aún incluye un artículo sobre objeción de conciencia, nefasto para el avance de los Derechos Humanos fundamentales, su educación, información y capacitación sobre su implementación. Para el ámbito universitario esta cláusula es inconveniente porque es la universidad pública la institución que debe posicionarse a la vanguardia en las reflexiones y avances en estos temas, nunca una autorización para discriminar.
- Se plantean observaciones específicas sobre los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 26, 20, 30, 31, 32, 35, 38, y 46 del nuevo texto del proyecto de ley.

1.2.5. Criterio de la Vicerrectoría de Administración

El criterio de la Vicerrectoría de Administración⁹ sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad fue el siguiente:

- El nuevo texto realiza una aplicación mecánica de uno de los aspectos mencionados en la resolución de la Sala Constitucional, fundamentalmente, aquel que secciona en dos categorías al personal del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, dígame la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y las municipalidades. Crea en esa entidades dos regímenes de empleo público: una que le es propia y estaría plenamente para su propio gobierno y capacidades jurídicas, y otra en la que se dependería de las disposiciones de Mideplán. Pero esa división deja de lado otra visión, no menos importante, sin duda, que fue presentada por otras jueces constitucionales.
- Las disposiciones del proyecto de ley pone a la administración pública en contracorriente de todos los esfuerzos de simplificación de trámites y modernización del aparato público porque va a provocar que un sector muy importante de las personas trabajadoras de las entidades mencionadas quedarán sujetas a disposiciones en diversas materias que emita otro ente público externo (Mideplán); por tanto, esto pone en graves limitaciones a los jerarcas para incluso resolver asuntos muy prácticos y cotidianos de la relación laboral; adicionalmente, en casos de eventuales conflictos de naturaleza laboral y salarial, el jerarca queda incompetente para resolver pues debe esperarse que otra autoridad externa (Mideplán) analice y resuelva.
- El proyecto de empleo público tiene fundamentalmente un objetivo de naturaleza financiera y control del gasto en materia de remuneraciones, pero contiene, además, una reforma del estado no explicitada, discutida y decidida por la sociedad costarricense; asimismo, un grave proceso hace la centralización del poder en el Poder Ejecutivo y debilitamiento de las autonomías otorgadas por ley a los entes públicos.
- Es necesario tomar medidas para reducir el gasto en remuneraciones en el aparato estatal y una medida es la homologación de puestos y salarios, pero este objetivo tan particular y puntual no debe, de ninguna manera, tocar lo esencial de la operación de las entidades públicas mencionadas. El poder legislativo podría hacer una pausa en este tema y, entendiendo que hay una serie de objetivos definidos, hacerse acompañar de más especialistas, entre los cuales ofrecemos los que tiene disponible la Universidad para contribuir a esta tarea.

⁹ Véase el oficio VRA-4751-2021, del 27 de octubre de 2021.

- Se plantean observaciones específicas y sugerencias de redacción en los artículos 6, 7 incisos a), c), f) y l); 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del nuevo texto consultado.

1.2.6. Criterio de la profesora Rosaura Chinchilla Calderón, de la Facultad de Derecho

El criterio de la profesora Rosaura Chinchilla Calderón sobre el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad fue el siguiente:

- Las pequeñas modificaciones efectuadas no cumplen con lo ordenado por la Sala Constitucional y hacen que el texto siga siendo inconstitucional en múltiples aspectos. La pretensión de que la ley contemple un solo régimen de empleo público que abarque aquellos temas es inconstitucional, por cuanto mantener un sistema único sigue violando lo resuelto por el tribunal constitucional.
- El proyecto sigue contemplado a todos los Poderes del Estado, instituciones autónomas de máximo grado (universidades estatales, CCSS y entes municipales) sin hacer la exclusión (de determinación de funciones) que indicó la Sala Constitucional. Igual sucede en los transitorios IV, VI, VII, IX y X por remisión de lo que estipulan los artículos 2 y 3.
- La pretensión de incorporar una frase repetida en unos cuantos artículos (sin considerar el sistema completo) no cumple con lo estipulado por la Sala Constitucional. El párrafo que se pretende introducir es sesgado y, además, no se toma en cuenta el sistema completo, así maquilla la propuesta original para decir que se adaptan a las estipulaciones constitucionales sin realmente hacerlo. Los señores diputados y las señoras diputadas que aprueben adrede un texto inconstitucional podrían incurrir en el delito de propaganda contra el orden constitucional estipulado en el artículo 330 del Código Penal.
- La Sala Constitucional señaló que claramente se distinguen funciones o labores sustanciales de otras que son administrativas pero vinculadas. Las primeras quedan fuera de esa ley en forma clara. Las segundas dependen del criterio de cada órgano. El párrafo que pretende introducirse para regular este tema da la impresión de que la Corte Suprema de Justicia o los consejos universitarios, por ejemplo, tienen amplia potestad para decir quiénes quedan dentro del marco de esa ley, cuando eso no es así. No podrían la Corte Plena o los consejos universitarios decir que la judicatura o la docencia quedan dentro del marco de esa ley. Esa función esencial no es negociable y no lo es porque está en la Carta Magna.
- El proyecto adolece de disposiciones transitorias referentes al plazo con que cuentan las instituciones excluidas según el voto de la Sala Constitucional (que deben ser amplios en función de que se trata de órganos colegiados que deben hacer múltiples consultas) para regular cuáles de sus funciones administrativas básicas quedan cobijadas por la *Ley Marco de Empleo Público* ni el procedimiento para incorporar esas disposiciones en dicha ley.
- Se plantean observaciones específicas en los artículos 2 incisos a) y c), 3, 4 inciso f), 6, 7 incisos a), c), f) y l), 9, 13, 18, 27, 30, 32, 33, 35, 37, 43, 46, y en el 45 y en el transitorio XV del texto consultado.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, luego del análisis efectuado al nuevo texto sustitutivo del Proyecto de denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.º 21.336, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo.

CONSIDERANDO QUE:

1. En torno a la discusión legislativa del proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.º 21.336, el Consejo Universitario ha reiterado vehementemente la transgresión de varias de las normas y los principios consagrados en nuestra *Constitución Política*, así como otras preocupaciones asociadas al debilitamiento del Estado social de derecho (sesión N.º 6315, artículo 8, del 9 de setiembre de 2019, y Sesión N.º 6495, artículo 4A, del 3 de junio de 2021).
2. La Sala Constitucional subrayó las inconstitucionalidades existentes en el proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público* que aprobó en primer debate la Asamblea Legislativa (resolución N.º 2021-017098, de las 23:15 horas, del 31 de julio del 2021).

3. El pasado 20 de octubre de 2021, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad dictaminó afirmativamente un nuevo texto del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, señalando que acogía en todos sus extremos la opinión consultiva emitida por la Sala Constitucional (Informe afirmativo de mayoría, del 20 de octubre de 2021).
4. El texto dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad mantiene el propósito original del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, estableciendo en el artículo 1, como su objeto, lo siguiente:

Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos 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.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.
5. El texto dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad fue analizado por la Oficina Jurídica (dictamen Dictamen OJ-1036-2021, del 28 de octubre de 2021), la Escuela de Administración de Negocios (EAN-993-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Administración Pública (EAP-1628-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Economía (Ec-557-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Ciencias Políticas (Ec-557-2021, del 27 de octubre de 2021), la Vicerrectoría de Administración (VRA-4751-2021, del 27 de octubre de 2021) y a la Dra. Rosaura Chinchilla, profesora, de la Facultad de Derecho (oficio del 7 de noviembre de 2021).
6. Las modificaciones introducidas por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad al texto del proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público*, en especial el párrafo reiterativo sobre las autonomías constitucionales, perpetúan los múltiples vicios de constitucionalidad recalcados por la resolución N.º 2021-017098, de las 23:15 horas, del 31 de julio del 2021, de la Sala Constitucional; por ende, hacen que la iniciativa de ley siga siendo una afrenta al orden constitucional y a los principios democráticos que fundamentan nuestro Estado social de derecho.
7. El texto actualizado del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público* debe sujetarse a lo dictaminado por la Sala Constitucional sobre la autonomía de las universidades públicas, mediante la resolución N.º 2021-017098 (págs. 334-392), de manera que se excluyan explícitamente del ámbito de cobertura alcances y disposiciones, y eliminar futuras interpretaciones contrarias a la *Constitución Política*.
8. En lo que respecta a la independencia de las universidades estatales, la resolución N.º 2021-017098 fue contundente cuando afirma:

la línea jurisprudencial de la Sala ha sido clara en establecer que las universidades públicas tienen el grado más alto de autonomía, que es autonomía autoorganizativa o autonomía plena. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados de nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado (pág. 334).
9. La autonomía especial de las universidades públicas nunca fue definida por estas, sino por la Asamblea Nacional Constituyente, que con un pensamiento visionario y una perspectiva clara de sus funciones en nuestra sociedad preveía la necesidad de garantizar su quehacer y protegerlas contra intereses mezquinos y personajes testarrosos. Al respecto, es la Sala Constitucional la que retoma el razonamiento del constituyente Fernando Baudrit, precisamente para ilustrar a los señores diputados y las señoras diputadas sobre la relevancia de ese concepto, y cita lo siguiente:

Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros ... Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado. Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo. Ya se tramaba, en este mismo recinto, y por el último Congreso en ese sentido. Hasta se barajaban los nombres de las personas

que nos iban a sustituir, en la dirección de la Universidad. ¿Quién nos asegura que en el futuro no podría presentarse una situación parecida? Precisamente para evitar que esto pueda llegar a presentarse. Es necesario, indispensable, dotar a la Universidad de Costa Rica de una auténtica independencia administrativa, docente y económica.” (Acta 160, 4/X/1949, tomo III, p.395.)” (citado en la resolución N.º 2021-017098, págs. 335-336).

10. Es oportuno diseñar una legislación del empleo público sustentada en los principios constitucionales que permita a las instituciones estatales continuar fortaleciendo su eficacia, efectividad y eficiencia, siempre en procura de favorecer el bienestar de la población; empero, este objetivo es enemigo de la improvisación, el análisis laxo y superficial, la falta de rigurosidad científica, pero sobretudo de perspectivas cortoplacistas cimentadas en añejos análisis económicos que acentúan la dinámica fiscal por sobre las complejas interrelaciones que caracterizan a las sociedades actuales.

ACUERDA

Comunicar a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, al Directorio Legislativo y a las jefaturas de fracción que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad sobre el Proyecto denominado **Ley Marco de empleo público**. Expediente N.º 21.336, por los siguientes razonamientos:

I. Objeciones generales al texto actualizado del proyecto

a) Cuestionamiento a lo que se considera una perspectiva minimalista sobre la autonomía de las universidades públicas

Las universidades públicas experimentan un ataque sistemático a su organización y funcionamiento, garantizados por la Carta Magna de 1949. La consabida autonomía especializada pretende ser desdibujada mediante propuestas legislativas que buscan desconocer ese hecho fundamental.

De igual manera, algunos razonamientos de la resolución N.º 2021-017098 de la Sala Constitucional desarrollan planteamientos que resultan contradictorios en torno al artículo 84 de la *Constitución Política*. Por ejemplo, a pesar de que las universidades públicas nunca han invocado el precepto de la teoría política de “soberanía” en la defensa de su autonomía, la Sala Constitucional -no queda clara la intencionalidad- utiliza este precepto para circunscribir el ámbito de esa independencia y desconoce los múltiples alegatos hechos por estas en torno al artículo 84 de la *Constitución Política*.

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, la Opinión Consultiva de la Sala Constitucional dice fundamentarse en el denominado neo-constitucionalismo, según el cual pueden configurarse “casos difíciles” (“hard cases”) en materia de interpretación constitucional. Estos “casos difíciles” se dan cuando dos o más preceptos constitucionales entran en colisión antinómica en determinadas situaciones concretas.

En el caso del proyecto de *Ley marco de empleo público*, el precepto constitucional del artículo 84 sobre la autonomía universitaria y el principio del sistema de méritos para acceder a la función pública, mediante la idoneidad comprobada contemplado en el artículo 192 de la *Constitución Política*. Según lo expresa la resolución analizada, cuando acontece este tipo de colisión de preceptos constitucionales debe procederse a realizar un juicio de ponderación y optarse por el principio o precepto que tenga más peso. No obstante, esa perspectiva interpretativa tiene sus falencias y ha sido cuestionada por su falsa objetividad y poco rigor metodológico, tal y como lo plantea el Dr. Enrique Haba Muller, en su libro *Axiología jurídica fundamental* (2007¹⁰).

Es criterio de la asesoría jurídica institucional que no existe tal colisión de principios, puesto que el artículo 192 de la *Constitución Política* no establece un régimen único de empleo, falacia que se repite desde la primera versión del citado

10 Al respecto, el Dr. Haba plantea lo siguiente:

Aquí estamos ni más ni menos que ante un decisionismo subrepticio. Dicho planteamiento esconde que ese principio y sus subprincipios son interpretables de diversas maneras, contradictorias entre sí, según las respectivas posiciones valorativas y en general ideológicas del intérprete autorizado. (...) Bernal Pulido (...) pone de manifiesto, a pesar de toda su simpatía por la propuesta de Alexy, que “la ponderación no es un procedimiento algorítmico que por sí mismo garantice la obtención de una única respuesta correcta en todos los casos. Por el contrario, tiene diversos límites de racionalidad que deparan al intérprete un irreductible margen de acción, en el que puede hacer valer su ideología y sus propias valoraciones (...) La graduación de la afectación de los principios, la determinación de su peso abstracto y la certeza de las premisas empíricas y la elección de la carga de la argumentación apropiada para el caso, conforman el campo en que se mueve dicha subjetividad (del juez) (2007, p. 360).

proyecto de ley hasta la última versión que ha sido notificada a la Universidad. Lo ocurrido en la Opinión Consultiva ha sido que: i) la colisión de los preceptos constitucionales del artículo 84 y 192 no existe y ha sido “fabricada” por los magistrados; ii) los magistrados tampoco argumentan ni demuestran por qué el artículo 192 tiene más “peso” que el 84 y, iii) Todo ello se corresponde con motivaciones de carácter ideológico, reflejadas en la versión minimalista de la autonomía universitaria desarrolla por la mayoría de la Sala.

La resolución de la Sala Constitucional tiene implicaciones serias para las universidades públicas en vista de que concibe a una instancia universitaria de dos tipos: una que tiene fines protegidos constitucionalmente en sus actividades de docencia, investigación y extensión cultural y social –a la que no se le aplicaría la futura Ley de empleo público–, y otra universidad de personal administrativo y demás personas trabajadoras que sí se someten a la ley en cuestión.

Estaríamos ante una universidad dual. Una más protegida y otra más expuesta a los vaivenes del Poder Ejecutivo. Entonces, la Dirección General de Servicio Civil (en adelante DGSC) y Mideplán sí pueden dictar lineamientos de empleo público a las personas funcionarias que no ejerzan docencia, ni investigación ni extensión, ni al personal administrativo y profesional, aún cuando se encuentren relacionados con estos fines. Esa es una injerencia a la potestad de autogobierno que el constituyente otorgó globalmente a las universidades públicas, según los artículos 84 y 87 constitucionales. No existe una autonomía recortada, como la pretende hacer notar esta el análisis de mayoría de la resolución N.º 2021-017098.

Esa odiosa distinción se decanta en diferentes partes de la resolución de la Sala Constitucional y se plasma en el artículo 6 del proyecto de ley concerniente a la creación del Sistema General de Empleo. La Sala Constitucional define que sí es inconstitucional incluir dentro del Sistema General de Empleo Público al personal que ejerce las labores de docencia, investigación, extensión cultural y social, así como aquel personal de apoyo a estas labores, ya sea de naturaleza administrativa o profesional; sin embargo, dispone que el personal administrativo básico y auxiliar no entra dentro de esta prohibición.

Lo anterior implica necesariamente que se tenga una modalidad de personal sobre los que la competencia en materia salarial, organización, selección de empleo, etc., recae sobre las universidades, y la otra modalidad que obedecerá a lo dispuesto por Mideplán y la DGSC. Esta partición es una ficción jurídica u operativa, debido a que el Constituyente habló como un todo de la autonomía de la Universidad, y no esta distinción artificial y política indebida, que se realiza en función del proyecto de ley de marras.

En consecuencia, el salario, la valoración y aprobación de incentivos vendrían dados de afuera por la DGSC para un ciertos grupos laborales, y no puede el ente universitario decidir, como siempre lo ha realizado en virtud de su autonomía organizativa de raigambre constitucional. Asimismo, los parámetros de concursos internos y externos vendrían de directrices vinculantes de la misma DGSC y de su respetivo permiso, con carácter vinculante para ese grupo, mientras que para otro sector rigen las disposiciones emanadas de la misma Universidad. Tenemos un ente externo que incide y regula en las esferas que son propias de la competencia constitucional de las universidades con su autonomía especializada.

b) Las modificaciones introducidas no corrigen los vicios de constitucionalidad señalados por la Sala Constitucional

Este proyecto de empleo público tiene fundamentalmente un objetivo de naturaleza financiera y de control del gasto en materia de remuneraciones, pero, solapadamente, contiene además una reforma del Estado no explicitada, ni discutida y ni decidida por la sociedad costarricense, cuando centraliza en el poder en el Poder Ejecutivo, y debilita las autonomías otorgadas constitucionalmente. Hecho que es considerado grave porque lesiona e irrespeta la independencia de poderes, lo cual es un aspecto básico y fundamental de la democracia costarricense.

El planteamiento del proyecto responde a una lógica jerárquizada del sector público, en la que no se discrimina las competencias dadas constitucionalmente. La nueva redacción corrigió en parte las incompatibilidades con las autonomías, pero aún se mantienen problemas que rozan con los artículos constitucionales. En el caso de las universidades públicas sigue los roces el artículo 84 de la *Constitución Política*.

Las modificaciones introducidas por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad son una coletilla¹¹ que se repite a lo largo del texto en cada artículo cuestionado por la Sala Constitucional. El párrafo que

¹¹ La frase que agrega a los artículos 6, 7 incisos a), c) f) y 9 es la siguiente:

se pretende introducir es sesgado y, además, no se toma en cuenta el sistema completo, lo que se hace es maquillar la propuesta original para decir que se adaptan a las estipulaciones constitucionales sin realmente hacerlo. En consecuencia, se mantiene a las universidades públicas dentro del ámbito de cobertura, por lo que la asesoría legal reitera el carácter inconstitucional irreversible del Proyecto.

Al plantearse de manera muy general la exclusión de “entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa”, se abre un gran portillo a la interpretación de quienes implementen esta Ley. Al no haber un artículo introductorio en el que se mencionen de manera explícita estas instituciones, se comete una falta que puede inducir a errores de interpretación, un elemento que debe estar señalado con toda la información pertinente para atender el problema de constitucionalidad. En una rigurosa técnica legislativa, se debe dedicar un artículo a cómo se atiende la exclusión que riñe con la constitución, tal como hace ver la Sala IV. Esto da seguridad jurídica a una ley.

Esta situación deja abierta la posibilidad de conflictos sobre decisiones que rocen con elementos de constitucionalidad relacionados con la autonomía plena de las universidades del Estado, la cual ha sido desarrollada por sentencias previas de la Sala Constitucional cuando señala que esa autonomía plena “alcanza para que estas establezcan sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructura de gobierno” (ver sentencia No. 2008-013091) (citada en la resolución de la Sala Constitucional N.º 2021-17098, p. 348).

En ese sentido, surge la interrogante sobre algún diferendo respecto de la aplicación específica de una disposición normativa, entre el Poder Ejecutivo, por medio del Mideplán y las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Rectora (Conare).

Al respecto, debemos hacer ver que no solo hay omisión sobre una claridad en cuanto a cuál será el órgano constitucional con potestades suficientes para resolverlo, sino, además, que la formulación del presupuesto de las instituciones de educación superior es el producto de una negociación conjunta con el Poder Ejecutivo y que, en anteriores ocasiones, este proceso interinstitucional ha demostrado ser un mecanismo de control indirecto respecto del desarrollo económico y presupuestario de las universidades públicas.

Específicamente, el disenso entre el Mideplán y el Conare, respecto de la forma correcta de emplear la normativa sobre aplicaciones parciales y que la Asamblea Legislativa omite esclarecer, puede conllevar a que esa diferencia producida en la dimensión del empleo público universitario se convierta en un motivo particular de coacción del Poder Ejecutivo en la coyuntura de negociación del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).

Es recomendable que el análisis de los cambios por incorporar a la iniciativa de Ley no tome en cuenta solamente una de las visiones de la resolución de la Sala Constitucional, sino que contemple todas las opiniones, en tanto la trascendencia y la gravedad de los efectos que puede ocasionar una modificación imprecisa del texto del proyecto de ley. Además, sería oportuno que se revisen también las motivaciones de los votos salvados porque hay aspectos fundamentales que se estarían dejando de lado y, por un motivos esencialmente de reducción del gasto público, se avance gravemente hacia una centralización del poder político y la toma de decisiones en el aparato público costarricense.

c) El régimen de empleo publico constitucional

La pretensión de que la ley contemple un solo régimen de empleo público que abarque todas las instituciones y temas relacionados es inconstitucional. En las páginas 144, 146-147 del voto integral de la Sala Constitucional N.º 2021-17098 se dice: *De acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos -Mideplán- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía que gozan ciertos entes (...) lo referente a evaluación del desempeño y el ejercicio de la potestad disciplinaria, queda reservado a cada poder del Estado y a los entes supra citados, toda vez que estas potestades son consustanciales al ejercicio de sus competencias constitucionales o a la realización de los fines constitucionalmente fijados. Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que*

Se excluye [de esta Rectoría, de lo anterior, etcétera] las relaciones de empleo de personas servidoras públicas que se desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnica, que sea exclusivas o excluyentes para el ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremos de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

cada uno de estos dicten al respecto. De allí se concluye que el mantener un sistema único sigue violando lo resuelto por el tribunal constitucional.

d) El contrasentido de la dualidad de categorías

El nuevo texto realiza una aplicación mecánica de uno de los aspectos mencionados en la resolución de la Sala Constitucional, fundamentalmente, aquel que secciona en dos categorías al personal del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, dígase la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social o las municipalidades. No obstante, esa división deja de lado otra visión, no menos importante, sin duda, que fue presentada por otras jueces constitucionales.

Esa sujeción a una de las visiones hizo de los cambios propuestos una adaptación simple que, en buena medida no solo deja igual el aspecto central en discusión que es la capacidad jurídica o autónoma de las instituciones mencionadas, sino que ahora –y es lo más delicado– se hace una especie de disección del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social, las municipalidades, y otros eventuales, y crea en esas entidades dos regímenes de empleo público: una que le es propia y estaría plenamente para su propio gobierno y capacidades jurídicas, y otra en la que se dependería de las disposiciones de Mideplán.

Esa separación pone a la administración pública en contracorriente de todos los esfuerzos de simplificación de trámites y modernización del aparato público, porque va a provocar que un sector muy importante de las personas trabajadoras de las entidades mencionadas quedarán sujetas a disposiciones en diversas materias que emita otro ente público externo (Mideplán) y, por tanto, esto pone en graves limitaciones a las autoridades superiores para incluso resolver asuntos muy prácticos y cotidianos de la relación laboral; además, casos de eventuales conflictos de naturaleza laboral y salarial podrían ser declarados con incompetencia para resolverlos, pues debe esperarse que otra autoridad externa (Mideplán) analice y resuelva.

e) Sobre la definición del salario global y las metodologías aplicadas

El Proyecto es una de las reformas más amplias que se pretende hacer al funcionamiento del sector público, en mucho tiempo. Como se ha manifestado en varias ocasiones, los vacíos de información alrededor del tema han sido constantes. El Poder Ejecutivo no ha ofrecido toda la información sobre cómo llegaron a consolidar las estimaciones de los resultados del mismo, por ejemplo: la justificación de sus supuestos, la medición de los impactos macroeconómicos y los efectos de segundo orden de las medidas, así como la aplicación a casos especiales, como la retribución del personal universitario bajo esquemas de mérito.

Aunado a ello, el proceso por medio del cual se busca unificar el sistema salarial del sector público descansa de manera fundamental en la definición de un salario global. Sin embargo, los aspectos metodológicos que llevarían al establecimiento del salario global siguen sin ser explicados en forma clara.

En un sector público amplio y heterogéneo, la definición de un salario de referencia análogo al que la propuesta de ley denomina “salario global” requiere de un conjunto de estudios de mercado exhaustivos que garanticen los niveles iniciales adecuados para dicho salario y aseguren que no se dará una fuga de talentos hacia el sector privado. La propuesta de ley no menciona en absoluto la posibilidad de realizar este tipo de estudios ni se establecen criterios para evitar la fuga de talentos hacia el sector privado.

De igual manera, el núcleo de la ley está basado en un proceso a partir de la creación de familias laborales a grados, y luego a esa columna salarial global. El procedimiento se muestra complejo y posiblemente lo será su administración, por lo que se pierde el objetivo de simplificar la estructura actual. Para una entidad como Mideplán, que actualmente carece de experiencia en el ámbito laboral, la administración del sistema que se propone puede resultar sumamente onerosa con lo que se pierde el ahorro fiscal que, supuestamente, generaría la propuesta de ley. Esto aún cuando se haya limitado el rol de este ministerio en función de lo señalado por la Sala Constitucional.

f) La tesis difusa sobre igual salario para igual trabajo

En su artículo 1, la propuesta presenta como uno de sus objetivos el *establecer para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario*. Sin embargo, insistimos en que en un sector público amplio

y diverso, como el nuestro, resulta difícil unificar familias y grados laborales de forma que sea posible establecer idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones de trabajo. Por ejemplo, en la Universidad de Costa Rica la actividad regular puede incluir diferentes responsabilidades en el ámbito docente relacionadas con tamaño de grupos, complejidad de cursos, necesidad de impartir sesiones de laboratorio, y ubicación de cada curso dentro de un plan de estudios, lo que hace imposible establecer condiciones idénticas de eficiencia, puesto y jornada.

En consecuencia, los salarios están determinados, fundamentalmente, por la categoría de cada persona docente en el sistema de Régimen académico. Este sistema engloba puntajes asociados a mérito por publicaciones y actividad de investigación, desempeño docente (medido por evaluaciones de estudiantes y por evaluación de la dirección de la unidad académica), título académico, entre otros elementos. Estos elementos llevan a la posibilidad frecuente de que diferentes personas docentes puedan, en similares condiciones de docencia (tipo de curso y cantidad de estudiantes, por ejemplo), devengar salarios diferentes, situación que hace inaplicable encasillar esta diversidad en unas cuantas familias salariales.

El sistema de ascenso en Régimen académico existe desde hace muchos años en la Universidad de Costa Rica y ha sido sujeto de múltiples procesos de mejora y afinamiento. Sistemas análogos funcionan en las universidades de los países desarrollados con el fin de determinar la categoría docente a la que pertenece cada persona docente, y para regular el crecimiento salarial. No tiene sentido que un sistema que ya existe, que opera en forma transparente y que está basado en productividad y calidad del desempeño sea sustituido o reemplazado.

g) Objeción de conciencia

El texto aprobado aún incluye un artículo sobre objeción de conciencia, nefasto para el avance de los Derechos Humanos fundamentales. En el ámbito universitario esta cláusula es inconveniente porque es la universidad pública la institución que debe posicionarse a la vanguardia en las reflexiones y avances en estos temas, nunca una autorización para evadir el análisis crítico de las ideas y los sistemas de pensamiento, o peor aún discriminar a las personas por causa de ellas.

II. Objeciones específicas sobre el articulado del proyecto

Artículo 2. Ámbito de cobertura

El nuevo texto mantiene sin modificar la cobertura originaria, lo que evidencia que la Comisión no modifica el artículo según lo indicado en la resolución de Sala Constitucional, sino que se quebranta la independencia judicial, electoral y las autonomías de las universidades del Estado, la Caja Costarricense del Seguro Social y las municipalidades. La técnica legislativa utilizada hace que se siga incumpliendo con el citado voto y el error prevalezca en lo dispuesto en los artículos 6; 7 incisos a), c), f), l, y b); 9 inciso a); 13 incisos a), b), e) y g), 17; 18; 21, 30; 31; 32; 33; 34 y 37; así como en los transitorios IV, VI, VII, IX y X.

Artículo 3. Exclusiones

Al igual que en el artículo 2, se utiliza un texto muy general que no explicita las exclusiones indicadas por la Sala Constitucional, decisión que sigue incumpliendo el voto. Lo pertinente es excluir expresamente al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, a las universidades públicas, a la Caja Costarricense de Seguro Social y a las municipalidades.

Artículo 4. Principios rectores

Es necesario llamar la atención porque en este artículo, explícitamente en lo regulado mediante el inciso f, así como más adelante, en los artículos 43, 45 y en el transitorio XV sobre negociación colectiva, no se toma en cuenta lo estipulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva [OC27/21](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf) (véase: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf). Ese voto es vinculante para Costa Rica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados. El voto establece:

91. El Tribunal considera que el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, en consideración a lo señalado por los Convenios 98 y 154 de la OIT, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que

las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Por lo tanto, tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, la intervención del Estado para limitar la negociación colectiva viola el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo. Evidentemente, las disposiciones que prohíben a los sindicatos entablar negociaciones colectivas, frustran el propósito y contradicen el contenido del derecho a la negociación colectiva (...)

93. Por otro lado, el Tribunal considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, de forma tal que el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública. De este modo, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente relevante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar unas leyes que limitan los salarios en el sector público. Asimismo, el Tribunal considera que se encuentra prohibido todo acto que implique obligar al trabajador o trabajadora a pertenecer a alguna organización de empleados o empleadas públicos para continuar en su empleo, o bien despedirlo por participar en actividades sindicales.

Artículo 6. Creación del Sistema General de Empleo Público

La redacción responde a los términos de la resolución de la Sala Constitucional, en cuanto a que corresponde a las universidades públicas regular, organizar, planificar y dirigir la materia de empleo del personal que contrate. Pareciera que no le corresponderá a Mideplán regir la materia de empleo de las universidades públicas, por lo que sus oficinas de recursos humanos no formarán parte del Sistema General de Empleo Público. La potestad de dirección de Mideplán aplicaría en los asuntos relacionados con el personal administrativo básico y auxiliar, que estarían incluidos en la familia de puestos que se indica en el artículo 13, inciso a).

La modificación parece interpretar el voto de la Sala Constitucional al revés. La Sala manifestó que hay funciones exclusivas y excluyentes de cada poder o institucional autónoma que no pueden ser reguladas por la ley. En el caso de las universidades estatales se dijo en el voto: *la autonomía de los entes universitarios -autonormativa o autoorganizativa, que lógicamente comprende la administrativa y de gobierno de esos entes está referida estrictamente al ámbito garantizado por la autonomía universitaria: la actividad académica, la investigación y las actividades de extensión social o cultural. Fuera de ese ámbito, las Universidades están sujetas a las regulaciones legales dirigidas a todos los sujetos del ordenamiento jurídico en tanto que tales (...) el constituyente originario al asignarle fines constitucionales a las universidades las dotó de la máxima autonomía, para garantizar la independencia en el ejercicio de sus competencias, ámbito del cual no se sustrae la materia de empleo público cuando está vinculada a esos fines o se trata de funciones administrativas, profesionales y técnicas, necesarias para esas funciones de conformidad con lo que dispongan las autoridades universitarias, de forma exclusiva y excluyente* (Págs. 344-345. Se suple el destacado).

La Sala Constitucional señaló que claramente se distinguen funciones o labores sustanciales de otras que son administrativas, aunque vinculadas. Las primeras quedan fuera de esa ley en forma clara. Las segundas dependen del criterio de cada órgano. El párrafo que pretende introducirse para regular este tema en el proyecto de ley da la impresión de que la Corte Suprema de Justicia o los Consejos Universitarios, por ejemplo, tienen amplia potestad para decir quiénes quedan dentro del marco de esa ley, cuando eso no es así. No podría la Corte Plena o los Consejos Universitarios decir, en el mismo caso, que la judicatura o la docencia quedan dentro del marco de esa ley. Esa función esencial no es negociable y no lo es porque está en la Carta Magna.

Lo que el voto de la Sala Constitucional dijo es que hay funciones administrativas que sí pueden quedar incluidas a determinación de cada jerarquía, pero no las funciones esenciales. Mantener el texto como está posibilitaría que jerarcas inescrupulosos, colocados por las élites para sus fines, pretendan cambiar la *Constitución Política* por su sola voluntad y declaren que toda la institución debe ser regulada por dicho proyecto de ley.

El mismo vicio se presenta en los párrafos que se incorporan en los artículos 7 incisos a) y c), pues se alude a *funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas* “olvidando” las labores de dirección política de las diversas entidades no sujetas, por *Constitución Política*, al marco de ese proyecto (que no son estrictamente administrativas,

profesionales o técnicas). Y ocurre así en otros agregados similares (incisos f, l de ese artículo 7; del 9; del 13; del 30, del 32, del 33, por ejemplo); es decir, ese ámbito académico, de investigación y extensión social no puede ser cobijado por la ley, pues lo protege la Constitución. Véase que hay una “o” excluyente. El texto que se introduce en el proyecto de ley se concentra solo en la segunda parte de lo indicado en el voto y desconoce lo principal (Páginas 145-146 del voto integral).

Por otra parte, reiteramos en este punto la ambivalencia entre el “por tanto” y “los considerandos” de la resolución de la Sala Constitucional, en cuanto a que el primero declara puntualmente que este artículo es inconstitucional, mientras que en la parte considerativa se razona que existe un conglomerado de actividades laborales que son esenciales para que la Universidad cumpla su finalidad y otro que está al margen o carente de esa condición. Ese razonamiento expresa una diferenciación artificiosa, porque la Universidad de Costa Rica clasifica su personal administrativo operativo, auxiliar, técnico especializado, profesional y de jefaturas en siete categorías anchas que cumplen finalidades y atienden necesidades todas esenciales para la operación institucional, a la vez que contribuyen a que las actividades sustantivas puedan realizarse con excelencia.

Es muy preocupante que esa visión aplique una especie de vaciamiento al contenido de los artículos 84 y 85 de la ley fundamental de la República, por cuanto se estima que las universidades públicas verían disminuidas su capacidad de autonomía de gobierno u organizativa, aún cuando se interprete que el proyecto otorga un margen para determinar las relaciones de empleo. Es necesario que este artículo precise que los puestos de las universidades públicas están excluidos de la rectoría de Mideplán.

Por lo tanto, es conveniente que en este artículo 6, y todos aquellos otros donde se utiliza la coetilla referida a los *entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa*, entre estos, los artículos 7 incisos a), c), f), y l); 9, 17, 30 y 32, se precise que están fuera de los puestos docentes de las universidades públicas y no solo los administrativos, esto, puede hacerse sin alterar la técnica legislativa empleada en el proyecto, de manera que se establezca un párrafo final modificado que señale:

Se excluye de la rectoría de Mideplán y de estas disposiciones, las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñan funciones académicas universitarias, funciones o labores administrativas, profesionales, técnicas, auxiliares y operativas que sean exclusivas o excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Artículo 7. Competencias de Mideplán

En este artículo, si bien se procura excluir a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa (exclusión en los incisos a, b, f y l), se mantiene invariada la redacción del inciso b) que señala: *Establecer mecanismos de discusión, participación, y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales, y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.* Al respecto es absolutamente indispensable dejar claro cuál es el alcance de tal concertación, cómo se va a proceder cuando esta no pueda lograrse y cuál es el poder que tiene Mideplán en esas decisiones. Si ya se hizo la exclusión de las universidades en el inciso a), lo que procede es eliminar el inciso b), pues solo causa confusión.

Para este artículo hacemos extensivos los criterios expuestos para el artículo 6, y se solicita que la Asamblea Legislativa realice una precisión en el artículo que indique explícitamente la función académica universitaria pública como parte de las actividades laborales excluidas de la competencia de Mideplán, según las consideraciones ampliamente indicadas por la Sala Constitucional.

Artículos del 9 al 16 sobre funciones de las administraciones y materias de planificación, gestión y procesos de empleo público

Con fundamento en lo indicado por el alto tribunal constitucional, las oficinas de Recursos Humanos no deberían aplicar ni ejecutar disposiciones de Mideplán en materia de empleo público porque es competencia de las autoridades universitarias la regulación, organización, planificación y dirección de la materia del empleo universitario.

Estos artículos atentan contra la potestad e independencia que tienen las universidades para el desempeño de sus funciones y para definir su propio gobierno (artículo 84 de la *Constitución*). Al respecto, ya la universidad cuenta con un proceso propio de reclutamiento, tanto para los funcionarios administrativos como docentes, y cuenta con criterios técnicamente sustentados.

Ahora bien, nótese que la moción que se ha propuesto desde la Comisión de Consultas de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa únicamente atiende aquellas reformas textuales que fueron declaradas como inconstitucionales en el control previo realizado por la Sala. Ello supone, entonces, que los espacios de consulta declarados como inevaluables, como la materia de planificación del empleo, los postulados del reclutamiento y la oferta de empleo, no tienen certeza jurídica acerca de su constitucionalidad en el control previo y, consecuentemente, tampoco fueron reexaminados en el seno de la Comisión.

Si esa situación no es clarificada, las normas referidas obligan a las universidades públicas a apearse a disposiciones específicas vinculadas con el procedimiento del reclutamiento y la selección del personal académico; así, por ejemplo, aunque la rectoría de esta materia no recaerá en el Mideplán para efectos de la educación superior estatal, la redacción actual de esos artículos sí obligaría a las universidades a someterse a la Plataforma Integrada de Empleo Público, la cual es hospedada por ese ministerio.

La redacción de la iniciativa de ley sobre estos puntos también vulnera la autonomía cuando establece procedimientos específicos para el nombramiento del personal docente interino de nuevo ingreso, como lo es el desarrollo de concursos y de procedimientos de oposición.

Por tanto, no es lógico, viable ni técnicamente justificado que se dicten principios rectores a la Universidad sobre cómo proceder en sus procesos de reclutamiento y selección de personal, sin conocer la multiplicidad de especialidades y disciplinas. Una posible solución es incluir un párrafo que respete la independencia de la universidad. Por ejemplo: Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos de reclutamiento y selección de personal que estén determinados y definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos o, bien, se recomienda seguir la técnica legislativa utilizada por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad y se agregue el párrafo de exclusiones; de lo contrario, podría interpretarse que las instituciones excluidas por la Sala Constitucional podrían estar supeditadas y entrar en la plataforma integrada de empleo público.

Artículos 17 y 18 relacionados con la alta dirección pública

El texto sustitutivo mantiene el roce de constitucionalidad en relación con la autonomía universitaria, según lo indicado por la Sala Constitucional en la sentencia N.º 2012-011473: *la regulación de todo lo atinente a los puestos de alta dirección ya cuenta con la normativa especial en las Universidades Públicas. Recuérdese que las Universidades Públicas están facultadas para establecer su propia organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento.*

De acuerdo con el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, parte de los puestos de alta dirección (entre ellos, la persona que ocupe la Rectoría) son electos por la comunidad universitaria y no son puestos administrativos. En el caso de las vicerreorías, el nombramiento depende de la persona que ocupa la Rectoría, y las jefaturas de Oficinas Administrativas son nombradas por las jefaturas inmediatas (rectoría, vicerreoría o Consejo Universitario). Por lo tanto, la estructura universitaria no es similar a la estructura de un ministerio o de una institución descentralizada funcional o territorialmente.

En cuanto al período de prueba de la alta dirección de instituciones autónomas o independientes, se menciona que lo determinarán sus propias normativas, pero no hay disposición alguna que estipule lo correspondiente a aquellos puestos que, sin ser de alta dirección pública, quedan fuera del marco de esa *ley marco de empleo público* (que también debe ser regulado por la normativa de cada entidad autónoma).

Artículos 20 al 22 sobre el despido de personal

En estos artículos es altamente preocupante que tampoco aparece el párrafo de exclusión. Principalmente, cuando en el artículo 20, inciso e) se señala que en caso de excepciones muy calificadas se puede cesar del empleo a personal por: 1) reducción forzosa de servicios o de labores por falta de fondos, 2) reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de estos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al cincuenta por ciento (50%) de los empleados de la respectiva dependencia pública.

Ese inciso tendría graves consecuencias por citar un par de ejemplos, sobre el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, que en caso de que se solicite una disminución de su personal verían seriamente limitada la función de

impartir justicia y, en el caso de las elecciones, podría significar una crisis que haría imposible la gestión electoral. En el caso de las universidades, el tema de la negociación del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) podría conducir a estimar una reorganización de la Universidad por falta de fondos, lo cual conllevaría el despido de personal altamente calificado y afectaría severamente la función educativa e investigativa.

En estos casos, hay un párrafo que indica la rigurosidad que debe llevar aparejada la justificación para solicitar tales despidos; no obstante, resulta sumamente útil retomar el argumento de la falta de uniformidad en el criterio de aplicación de las restricciones que determinó la Sala sobre los alcances restrictivos de la ley, que sugiere que aquí no aplica. Lo cierto es que el texto de la Sala Constitucional es claro al decir que el grupo de instituciones que gozan de autonomía constitucional deciden el criterio bajo el cual se da la aplicación de procedimientos como este, pero eso no queda manifiesto en este artículo. No debería haber espacio para generar dudas en estos casos. Simplemente se debe evitar dejar a la discrecionalidad de turno la decisión de los despidos.

Deben respetarse la organización universitaria y agregar un párrafo en cada uno de dichos artículos que indique: Cuando se trate de las Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos.

Artículo 24. Capacitación de la alta dirección pública

En este artículo se regula la capacitación a la alta gerencia, se considera que debe homologarse la excepción que se hace para las universidades en el artículo 23, que indica las instituciones de educación superior universitaria estatal desarrollarán sus propios planes, programas y actividades en estas materias, se debe agregar al final del artículo.

Artículos 25 y 26 sobre carrera administrativa y promoción

Tal y como se explicó en los artículos 15 y 16, es pertinente respetar los lineamientos vigentes en la Universidad en materia de gestión de recurso humano y, en respeto a su independencia y gobierno propio, se debe agregar un párrafo en dichos artículos que indique: Cuando se trate de las Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos.

Artículo 27. Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas

En el artículo 27, aunque se indica: *las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño de su personal para el adecuado cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal, los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política y lo establecido en la presente ley*, se mantiene de forma contradictoria lo estipulado en el numeral 28 párrafo final, que dice: *los lineamientos generales aplicables para todo sector público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos*. Con ello se desconoce lo estipulado por la Sala Constitucional, la cual claramente indicó que no era posible que tal institución emitiera o administrara temas generales para todo el sector público, sin hacer las exclusiones constitucionales.

La Universidad tiene su propio sistema de evaluación del desempeño, uno para funcionarios administrativos y otro para docentes basado en las regulaciones establecidas en el Régimen académico, según méritos académicos. Por tanto, en respeto a su independencia y gobierno propio que le brinda la *Constitución Política*, se debe agregar un párrafo en cada uno de dichos artículos que indique: Cuando se trate de las Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos.

Artículos 30 al 32 sobre la gestión de la compensación

Si bien en estos artículos podría interpretarse como reconocimiento de que las instituciones indicadas definen y construyen sus columnas salariales globales y metodologías de valoración del trabajo, es necesario insistir nuevamente en la inconsistencia en el mecanismo usado a lo largo del texto legal para establecer con claridad sus alcances.

Así, en el artículo 30, al incluir la potestad de los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa de hacer sus propias columnas salariales, se podría interpretar que se elimina la intromisión y confusión de la redacción anterior que pretendía que las instituciones autónomas construirán conjuntamente con Mideplán, Autoridad Presupuestaria y Dirección General de Servicio Civil la respectiva columna salarial global. No obstante, sigue vulnerándose la

autonomía y poder de gobierno que la Constitución le da a las Universidades, específicamente a lo que señalan los incisos b) y d).

En el caso de la Universidad, si bien la Sala Constitucional no considera inconstitucional la aplicación del salario global, sí se afectaría el desempeño de la docencia, investigación, extensión social y cultural, ya que el régimen docente se caracteriza por componentes de salario que reconocen el mérito académico; en este caso, se avanza en la categoría en régimen y se obtienen puntos con base en la labor investigativa, de docencia y de acción social y cultural. De mantenerse la ambivalencia recalcada, se estaría condenando a las universidades estatales a limitar la innovación y producción académica que caracteriza a las universidades en el ámbito internacional.

La Universidad tiene sus procedimientos y metodologías de definición de salarios, en especial para el caso de docentes, que está basado en un sistema de méritos, regulados pormenorizadamente por el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente. En el marco de la independencia, la potestad de definir el gobierno propio y el respaldo técnico y científico sobre el cual se sustenta, no existen argumentos en contrario para irrespetar los mecanismos y metodologías establecido, por lo cual se debe incluir una nota en la que se indique: Cuando se trate de las Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos.

Artículos 35 y 36 Régimen salarial unificado y remuneración

En el artículo 35 se sigue hablando de un régimen salarial unificado para todo el sector público, sin hacer las exclusiones dictadas por la Sala Constitucional. De igual forma, el artículo 36 no especifica (lo que es grave tomando en cuenta las imprecisiones de los artículos iniciales relativos al ámbito de cobertura) que la política de remuneración anual que elaborará Mideplán es solo para las instituciones sin autonomías constitucionales.

Artículo 37. Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas

El proyecto mantiene el tope de remuneración en el sector público costarricense en referencia a que no podrá ser mayor al salario de quien ostenta el cargo de la Presidencia de la República. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional y la propia ley reconocen que el sistema de educación superior pública está basado en un esquema de remuneración sobre los méritos académicos de las personas funcionarias.

El tope del salario del presidente o la presidenta no puede establecerse sin un trabajo previo de definición detallada de los rubros que incorpora y un criterio de equidad entre los poderes del Estado. A nuestro criterio, poner como tope el salario de un puesto que, en esencia, es político y de elección popular, se contrapone a un régimen de empleo público universitario en donde prevalece la idoneidad comprobada y la remuneración basada en el perfil académico; ambos elementos de vital importancia para el cumplimiento del fin constitucional de la educación superior estatal: la producción del conocimiento, el desarrollo científico y la enseñanza superior.

Artículo 38. Tope de vacaciones

Debe observarse la imprecisión vinculada con la forma en la que se pretende aplicar la *Ley Marco de Empleo Público* en el punto relacionado con el sistema de vacaciones como derecho laboral. Nótese que la redacción del artículo 38 está diseñada bajo una lógica que solamente prioriza a los centros educativos de enseñanza primaria y enseñanza media (Ministerio de Educación Pública); empero, si se mantiene la literalidad de la norma se estaría equiparando el funcionamiento de los ciclos lectivos de la educación superior estatal a aquellos respecto de los cuales se diseña el sistema de vacaciones del MEP.

En tal sentido y bajo el criterio jurisprudencial de la Sala Constitucional en cuanto a los límites de la Asamblea Legislativa sobre la regulación de normas específicas que generen tensión con la autonomía universitaria, esta uniformidad que desconoce la diversidad en cuanto a la planificación temporal con la que se lleva a cabo la labor universitaria puede ser motivo de inconstitucionalidad bajo los términos sostenidos por la Sala. Aunado a lo anterior, se hace ver que esta disposición no fue evacuada en la Opinión Consultiva que dictaminó el Tribunal Constitucional, por lo que la constitucionalidad de esta norma en el control previo no cuenta con la certeza jurisdiccional por parte de la Sala.

Artículo 46. Relaciones de servicio temporales o por períodos

La redacción propuesta, así como la omisión de haber excluido a las universidades públicas, prohíbe efectuar nombramientos temporales o por períodos (ciclos lectivos).

Al respecto, debe tomarse en consideración que una buena parte del interinato en la Universidad está compuesto por personal docente que asume cursos o labores sustantivas de forma temporal para atender necesidades específicas de las unidades académicas. De aprobarse el proyecto de ley en los términos que fija la redacción implicaría la obligación universitaria de convertir a nombramientos con continuidad aquellas relaciones de servicio que no necesariamente lo son para un periodo indefinido.

Ciertamente esta redacción podría conducir a vicios de constitucionalidad en razón de que afecta estructuralmente el funcionamiento organizacional del sistema de relaciones de trabajo que tiene lugar en las universidades públicas.

A pesar de que la redacción del proyecto contempla excepciones, ninguna de las propuestas contempla la situación fáctica descrita y, adicionalmente, debe hacerse ver que este análisis tampoco fue objeto de la Opinión Consultiva donde se efectuó el control previo de constitucionalidad.

La solución a ello tiene como respuesta dos eventuales propuestas: a) la inclusión de las universidades públicas dentro de las instituciones exceptuadas de este artículo o, en su defecto, b) la previsión legal-normativa desde la redacción de esta iniciativa de ley, de aquellos fondos presupuestarios que permitan a las instituciones públicas de educación superior dar cabal cumplimiento a esa disposición.

Normas transitorias

En el proyecto no se introducen disposiciones transitorias referentes al plazo con que cuentan las instituciones excluidas, según el voto de la Sala Constitucional (que deben ser amplios en función de que se trata de órganos colegiados que deben hacer múltiples consultas), para regular cuáles de sus funciones administrativas básicas quedan cobijadas por la *Ley Marco de Empleo Público* ni el procedimiento para incorporar esas disposiciones en dicha ley.

Finalmente, el texto mantiene el transitorio XV relacionado con la obligación de denunciar las convenciones colectivas, sin que se haya efectuado la corrección estipulada por la Sala Constitucional en el voto de referencia que dice: *b.- El Transitorio XV referido a la denuncia de las convenciones colectivas, no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete en el mismo sentido que se indicó en el voto número 2018-019511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre del 2018, es decir, en aplicación de la Constitución Política (artículos 62 y 74), los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, deberá interpretarse que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente (página 620).*”

*****A las diecisiete horas y diez minutos, se une a la sesión virtual el Lic. Javier Fernández. *****

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA somete a discusión el dictamen.

EL DR. GERMÁN VIDAURRE menciona que el dictamen está muy bien. Agrega que no tiene observaciones de fondo, solo pequeñas correcciones a lo largo del texto; por ejemplo, en la página 18, cuando se hace referencia al “MEP”, por una parte se habla del Ministerio de Educación Pública, pero no se pone la sigla, pero después aparece “MEP”, por lo que pregunta si vale la pena corregir eso o al menos señalarlo en alguna parte. Cree que es en el artículo 38 que se hace mención al tope de vacaciones, en el que al final se pone “MEP”, y un poco más arriba solo se escribe “Ministerio de Educación Pública”.

Explica que la Licda. Yamileth Garbanzo Guzmán ya ha venido haciendo las correcciones. Asimismo, en algunas partes del texto se habla “de Mideplán” o “en Mideplán”, en otras se habla “del Mideplán” y “en el Mideplán”, por lo que se dirige a la Licda. Garbanzo y le indica que al final se debería hacer una revisión,

esto con el objetivo de mantener esa coherencia –como ella lo ha venido haciendo– de hacer la corrección de agregar “el Ministerio”.

Añade que en la página 13, artículo 7, en el siguiente texto (*exclusión en los incisos a, b, f, y l*), hay un paréntesis en el inciso l, pero no en los otros incisos; y en otras partes, cuando ponen los incisos, sí les ponen los paréntesis –indica que se disculpa por eso, ya que son cosas de forma nada más–. En la otra parte, al final de ese renglón, a la redacción del inciso b) sí se le puso paréntesis.

Añade que en la página 10, en el artículo 2, que es donde él tiene una duda, dice: (...) *en lo dispuesto en los artículos 6; 7 incisos a), c), f), l y b)* (...), por lo que señala que se devuelve de la letra l a la letra b, y desconoce si eso está bien. Asimismo, consulta si tal el inciso l debería llevar paréntesis por consistencia con los otros.

En cuanto al considerando número 7, no detecta porqué fue que lo marcó.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ se refiere al Dr. Germán Vidaurre, y le menciona que puede ser el considerando 9, ya que hay un problema de redacción en ese considerando. Dice que si gusta lo analizan de una vez, y que quizá fue ese al que le vio un defecto.

EL DR. GERMÁN VIDAURRE puntualiza un aspecto que tal vez la ML Nicole Cisneros Vargas, filóloga, lo corregía, y es que no se escribe “siguiente” y dos puntos, sino que se escribe antes, entonces se leería: “(...) y señoras diputadas, cita lo siguiente sobre la relevancia de este concepto: (...)”. Se dirige al Dr. Gutiérrez y le pregunta cuál fue el problema que él vio en ese considerando.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ responde que lo desconoce, ya que también se confundió, porque él anotó que el considerando número 9 tenía un problema de redacción; sin embargo, ya no lo ve.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA cita que las observaciones del Lic. Fernando Baudrit son ante los constituyentes, ya que no había señoras diputadas, pregunta que si lo recuerdan. Reitera que es la constituyente.

EL DR. GERMÁN VIDAURRE responde al Dr. Santana que eso se refiere al ilustrarle a los actuales diputados y diputadas.

Se dirige a la Licda. Garbanzo y le menciona que en el considerando número 5, en cuanto a las Escuelas, tienen: la Escuela de Administración Pública, la Escuela de Economía y la Escuela de Ciencias Políticas, pero ahí se repite el mismo número de oficio, que no sabe si será igual, incluso con la misma fecha, para que sea revisado.

En cuanto al considerando número 4, sucede lo mismo con lo anterior, “lo siguiente:”, tal vez sería: (...) “lo siguiente como su objeto: (...)”. Señala que no se marquen esas dudas, y se le haga la consulta a la ML Cisneros, ya que tiene entendido que no se puede escribir “lo siguiente:”.

Por último, en el considerando número 2, dice textualmente: “julio del 2021”, por lo que solicita cambiarlo por “julio de 2021”.

Manifiesta al Lic. Javier Fernández Lara, asesor de la Unidad de Estudios, que es un buen dictamen.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA agradece al Lic. Fernández por el trabajo, porque sabe que lo hizo en sus horas no laborales, ya que fue mucho lo que realizó con este dictamen y, además, en tiempo récord. Reitera el agradecimiento al Lic. Fernández, y dice que este trabajo caracteriza su desempeño como en todos los dictámenes, y que desea que esto quede consignado en actas.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA agrega que tiene una observación que podría ser considerada de fondo, así como otras que son de forma. Inicia con las de forma: en el considerando 10, sobre “la ponderación” –cree que es ahí donde está a lo que se refiere– hay una referencia que empieza y se repite, que es sobre extensión cultural y social en las actividades sustantivas; dice que él solo quería hacer la observación de lo que conversó con doña Rosaura Chinchilla Calderón, en una reunión que tuvieron hace unos días, ella es la jurista y, precisamente, hace la salvedad sobre una interpretación que hizo el Lic. Francis Mora Ballesterero, sobre el asunto de la ponderación de los artículos 192 versus el 84.

Cree que sí está recogida en esta propuesta. El caso es que no hay razón para entender que se deba dar más peso al artículo 192 que al artículo 84 como artículos de la *Constitución Política*, así se está haciendo ver en este pronunciamiento.

Con respecto a lo de la extensión cultural y social de la Universidad de Costa Rica, y en vista de que viene del Consejo Universitario, porque es lo que entiende que se toma de la sesión, sugiere que en vez de “extensión cultural” se incluya “extensión cultural y acción social”, de tal manera que se recoja el nombre que es hasta de una Vicerrectoría, así en todo el documento (esto es de forma).

Luego, en la página 7, se usó el término “aparto”, pero no encuentra ese significado, solicita que se corrija. Asimismo, en la página 8, antes del inciso e), se habla de la extracción de todo el segmento de lo que se denomina plazos administrativos, y para el Consejo Universitario involucra no solamente una especie de categoría, sino un elemento mucho más elaborado. Sugiere hacer una referencia a que esta intención de la *Ley Marco de empleo público* es en realidad un proceso de tercerización de hecho sin control sobre el servicio ofrecido, y sin ningún razonamiento ni respaldo institucional. Esto es, en efecto, una tercerización del servicio de administración pública de todos los entes autónomos, por ejemplo de las universidades, y llevarlo a un lugar donde va a haber simplemente una garantía de administración con esquemas de salarios que decide alguien más sin que exista un razonamiento institucional. Esta es la sugerencia de agregar texto ahí. Igualmente, en esa misma línea antes del apartado g), donde termina “y calidad del desempeño sea sustituido o reemplazado”, sugiere “reemplazado desde fuera de la Universidad” para cerrar la idea.

Apunta que, en el artículo 2, página 10, donde se hace referencia a “electoral y las autonomías”, justo ese uso de las autonomías es el que objetaría. Este término le preocupa porque lo devuelve a lo que ya el Dr. Germán Vidaurre y el Dr. Gustavo Gutiérrez observaron sobre el considerando 9.

Considera que es muy conveniente y lo dijo en el pasado a lo largo de los últimos dos o tres años, que el considerando 9 de la cita del Lic. Fernando Baudrit Solera es muy clara al hablar de lo que se propone en la Constitución, y que el artículo 84 habla de independencia de gobierno y de organización, pero nunca usa la palabra autonomía.

No sabe la razón por la que el Consejo Universitario habla de autonomía, quizás es porque en la Ley 361 que le dio origen a la Universidad sí se usa ese término de autónomo, pero hay que recordar que con la Segunda República se formaron instituciones que se denominaron autónomas, pero autónomas en el caso de esa *Constitución* significa que son independientes del Poder Ejecutivo en su ejecución presupuestaria y acción, pero sus juntas directivas y presidencias son nombradas por el Consejo de Gobierno; esa es la autonomía del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), del Instituto Nacional de Seguros (INS), incluso la de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en donde el Consejo de Gobierno elige al presidente ejecutivo de la CCSS de forma directa.

Explica que ese tipo de relación con el Estado no es la misma que tiene el Poder Ejecutivo con las universidades, porque estas son independientes en gobierno y en organización; entonces, la sugerencia es que a lo largo del documento se considere dejar de usar ese término de autonomía especial a la cual se ven necesitados a recurrir, precisamente porque el término de autonomía se aplica a una relación diferente de institución con el Estado; se debería pensar en el término “independencia constitucional”, porque es

realmente lo que se debe defender. La Universidad, de acuerdo con lo que dice el texto del artículo 84 y la cita del Lic. Fernando Baudrit Solera, es independiente por mandato constitucional; por lo tanto, es una independencia constitucional. Eso aclara el panorama desde el punto de vista formal, pues se muestra la diferencia que debe existir en este tratamiento que pretende dar esta ley o la aplicación misma de esta ley.

Por último, expresa que la defensa de la Universidad debe ser de naturaleza institucional, porque tomar a los administrativos y llevarlos a una constitución como esa, debajo del servicio civil, en Mideplán no solo irrespeta el artículo 84 al hacer uso del artículo 92 de manera equivocada, sino que destruye esa naturaleza institucional, que es lo mismo que defenderían en el sector privado como cultura corporativa; es decir, las relaciones que hay y la determinación de cuál debe ser el personal de coadyuvancia que se necesita dentro de las funciones universitarias no es independiente de la naturaleza de las funciones de la Universidad, no es un asunto que se pueda tercerizar a “forrazos”, es simplemente por una decisión que probablemente conduzca a un régimen único de salarios sin ninguna distinción sobre dónde ejercen las funciones y cuáles son los compromisos y las responsabilidades de la naturaleza institucional.

Añade que la objeción que encontró del sindicato, si él fuera sindicalista, la haría del otro lado. Los del Gobierno se están comprando un pleito bravísimo porque están juntando todos los sectores administrativos de las universidades; se olvidan del Síndeu, pero va a ser un sindicato mucho más grande y con un fuerte poder, porque dentro del Estado costarricense, dentro del Gobierno, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) tiene mucha fuerza. Debido a lo anterior, considera que la fuerza sindical podría, en última instancia, verse favorecida en sentido de que consolida ya no 3000 o 4000 empleados por universidad, sino 10000 o 12000 empleados administrativos.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA le cede la palabra al Dr. Gustavo Gutiérrez.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ informa que hay un error en la palabra “Mideplán” porque está tildada.

LA LICDA. YAMILETH GARBANZO aclara que sí se tilda porque es una norma ortográfica, pues cuando una sigla se escribe en minúscula tiene que seguir la regla ortográfica. Si fuera todo en mayúscula, como una sigla ahí no, pero en este caso está funcionando como un acrónimo.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ dice que hay que consultar esta palabra, pues le acaba de preguntar a la filóloga y le confirmó que va sin tilde.

LA LICDA. YAMILETH GARBANZO expresa que son las nuevas disposiciones de la Real Academia Española (RAE), y es la nueva ortografía la que lo estipula.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ señala que la Rectoría coincide completamente con este informe, en el sentido de que le preocupan muchísimas cosas y que la deficiente técnica legislativa que ha caracterizado este proyecto, desde el inicio, se mantiene con una visión de independencia, para hacer referencia de lo que bien aportó el Ph.D. Guillermo Santana, es muy laxa y no resguarda lo mencionado por la *Sala Constitucional* en su fallo ni en la jurisprudencia constitucional.

Añade que este es un informe muy bien hecho y felicita al Lic. Javier Fernández Lara por ese liderazgo, así como a las unidades académicas y a las diversas instancias universitarias que participaron de diferentes formas al desarrollo de este proyecto, por lo cual solicita que se vote a favor tal y como se encuentra.

LA MTE STEPHANIE FALLAS agradece por la presentación del proyecto de ley. Felicita al Lic. Javier Fernández Lara por el trabajo exhaustivo que realizó al recurrir también a los criterios de las unidades académicas, pues tuvo la oportunidad de leer el documento desde el inicio y, efectivamente, son muchas certezas al respecto.

Refiere que con respecto al sector administrativo que se incluye en el proyecto de ley, es grave y trae consecuencias serias para la administración de las instituciones de educación superior. Se contempla muy bien en el documento cuáles son esas graves situaciones y las razones por las cuales no debe pasar este proyecto.

Sobre las convenciones colectivas, considera que ese texto expresa muy bien la negligencia del Gobierno al querer insistir en que las convenciones colectivas sean negociaciones limitadas.

Reitera su felicitación al Lic. Javier Fernández Lara por el trabajo realizado y considera que este documento debe tener la mayor divulgación respectiva.

EL DR. CARLOS PALMA le parece que el documento es excelente y muy bien elaborado. Quiere agregar varios conceptos que reforzarían la tesis que se mantiene.

Con respecto al último párrafo del punto a), (página 7), resalta que tener dos grupos de funcionarios públicos no solamente constituye un problema de evaluación, contratación y remuneración, sino que impacta negativamente en la calidad y la oferta académica; es decir, las relaciones que se puedan establecer entre dos grupos de funcionarios que van a estar regulados por distintas entidades va a tener un reto sobre la calidad de la enseñanza y la oferta académica, así como en la investigación y en la acción social.

Aclara que no solamente esos grupos están teniendo un problema en su administración, sino también en la debilidad que van a obtener en la calidad de la oferta de la investigación y de la acción social. Lo resalta porque tienen que sacar a relucir que el impacto negativo que tiene esto es precisamente sobre los componentes también, no es solamente la dificultad de administrarlos.

Por otro lado, al final del punto c), sugiere que se agregue un concepto, porque, por último, lo que se va a obtener es un poder dentro de otro poder y eso es irracional e ilógico, por eso le parece importante resaltarlo.

Reitera que, el que se tenga un poder dentro de otro poder es a todas luces ilógico e irracional. Propone que esto sobresalga para que se den cuenta de lo negativo que implicaría aprobar esta ley.

M.Sc. PATRICIA QUESADA considera muy atinadas las observaciones del Dr. Carlos Palma, por eso cree que se deben incorporar.

LA MTE STEPHANIE FALLAS sí está de acuerdo en que se agreguen.

EL DR. GERMÁN VIDAURRE piensa que es necesario especificar un poder del Estado dentro del otro poder del Estado; es decir, definir qué tipo de poder.

LAPROF. CAT. MADELINE HOWARD agradece a la M.Sc. Patricia Quesada y al Lic. Javier Fernández Lara por el trabajo realizado, también a los compañeros y las compañeras del Consejo Universitario por sus aportes. Está de acuerdo con lo expuesto principalmente, porque sabe que el documento se debe enviar mañana a la Asamblea Legislativa. Pregunta si es así.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA responde que sí.

LA PROF. CAT. MADELINE HOWARD dice que lamenta por lo que está pasando en este momento la directora.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA explica que lo que está viviendo en este momento es que el abuelo de sus hijos está muy mal de salud. Le cede la palabra al Dr. Gustavo Gutiérrez.

EL DR. GUSTAVO GUTIÉRREZ informa que la fecha máxima es para el lunes 22 de noviembre, pero como él sale mañana para Golfito debe dejar firmado el documento mañana mismo, por eso la urgencia de esta reunión, por lo que agradece la convocatoria.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA dice que ese es exactamente el trabajo que han estado haciendo y el que debe prevalecer en la Universidad.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA pregunta si es para la firma de los miembros del Consejo Universitario; es decir, si es del Consejo Universitario.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA responde que sí, pero es la Rectoría quien lo envía.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA da las gracias. Pregunta si el documento se subirá al Sistema de gestión documental para la Universidad de Costa Rica (Sigedi).

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA dice que se envía.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA pregunta al Lic. Javier Fernández si quiere agregar algo más.

EL LIC. JAVIER FERNÁNDEZ responde que no.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA pregunta si hay más observaciones.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA agradece al Lic. Javier Fernández Lara por el trabajo realizado.

LA M.Sc. PATRICIA QUESADA da lectura a las modificaciones realizadas.

En el punto a) del acuerdo de objeciones generales al texto actualizado se incorpora en el párrafo que inicia: *en consecuencia donde dice de la misma Universidad esto impacta la calidad de la oferta de la investigación y de la acción social.*

En el punto c), al final del párrafo, se incorpora: *se tendrá al final de cuentas un poder del Estado dentro de otros poderes del Estado.*

En el punto f), se agrega, al final del último párrafo: *desde fuera de la Universidad*

Seguidamente, somete a votación la propuesta de acuerdo y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: Dr. Gustavo Gutiérrez, MBA Marco Vinicio Calvo, M.Sc. Miguel Casafont, MTE Stephanie Fallas, Prof. Cat. Madeline Howard, Dr. Carlos Palma, Srta. Maité Álvarez, Br. Ximena Obregón, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Ana Carmela Velázquez, Dr. Germán Vidaurre y M.Sc. Patricia Quesada.

TOTAL: Doce votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

- 1. En torno a la discusión legislativa del proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.º 21.336, el Consejo Universitario ha reiterado vehementemente la transgresión de varias de las normas y los principios consagrados en nuestra *Constitución Política*, así como otras preocupaciones asociadas al debilitamiento del Estado social de derecho (sesión N.º 6315, artículo 8, del 9 de setiembre de 2019, y sesión N.º 6495, artículo 4A, del 3 de junio de 2021).**
- 2. La Sala Constitucional subrayó las inconstitucionalidades existentes en el proyecto de ley denominado *Ley Marco de empleo público* que aprobó en primer debate la Asamblea Legislativa (resolución N.º 2021-017098, de las 23:15 horas, del 31 de julio de 2021).**
- 3. El pasado 20 de octubre de 2021, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad dictaminó afirmativamente un nuevo texto del Proyecto de Ley denominado**

Ley Marco de empleo público, señalando que acogía en todos sus extremos la opinión consultiva emitida por la Sala Constitucional (Informe afirmativo de mayoría, del 20 de octubre de 2021).

4. El texto dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad mantiene el propósito original del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, estableciendo en el artículo 1, lo siguiente como su objeto:

Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos 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.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

5. El texto dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad fue analizado por la Oficina Jurídica (Dictamen OJ-1036-2021, del 28 de octubre de 2021), la Escuela de Administración de Negocios (EAN-993-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Administración Pública (EAP-1628-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Economía (EC-557-2021, del 27 de octubre de 2021), la Escuela de Ciencias Políticas (ECP-1119-2021, del 1.º de noviembre de 2021), la Vicerrectoría de Administración (VRA-4751-2021, del 27 de octubre de 2021) y a la Dra. Rosaura Chinchilla, profesora, de la Facultad de Derecho (oficio del 7 de noviembre de 2021).
6. Las modificaciones introducidas por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad al texto del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público*, en especial el párrafo reiterativo sobre las autonomías constitucionales, perpetúan los múltiples vicios de constitucionalidad recalcados por la resolución N.º 2021-017098, de las 23:15 horas, del 31 de julio del 2021, de la Sala Constitucional; por ende, hacen que la iniciativa de ley siga siendo una afrenta al orden constitucional y a los principios democráticos que fundamentan nuestro Estado social de derecho.
7. El texto actualizado del Proyecto de Ley denominado *Ley Marco de empleo público* debe sujetarse a lo dictaminado por la Sala Constitucional sobre la autonomía de las universidades públicas, mediante la resolución N.º 2021-017098 (págs. 334-392), de manera que se deben excluirse explícitamente del ámbito de cobertura alcances y disposiciones, y eliminar futuras interpretaciones contrarias a la *Constitución Política*.
8. En lo que respecta a la independencia de las universidades estatales, la resolución N.º 2021-017098 fue contundente cuando afirma:
la línea jurisprudencial de la Sala ha sido clara en establecer que las universidades públicas tienen el grado más alto de autonomía, que es autonomía autoorganizativa o autonomía plena. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados de nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado (pág. 334).
9. La autonomía especial de las universidades públicas nunca fue definida por estas, sino por la Asamblea Nacional Constituyente, que con un pensamiento visionario y una perspectiva clara de sus funciones en nuestra sociedad preveía la necesidad de garantizar su quehacer y protegerlas contra intereses mezquinos y personajes testafierros. Al respecto, la Sala Constitucional retoma

el razonamiento del constituyente Fernando Baudrit y, precisamente para ilustrar a los señores diputados y a las señoras diputadas, cita lo siguiente sobre la relevancia de ese concepto:

Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros (...). Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado. Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo. Ya se tramaba, en este mismo recinto, y por el último Congreso en ese sentido. Hasta se barajaban los nombres de las personas que nos iban a sustituir, en la dirección de la Universidad. ¿Quién nos asegura que en el futuro no podría presentarse una situación parecida? Precisamente para evitar que esto pueda llegar a presentarse. Es necesario, indispensable, dotar a la Universidad de Costa Rica de una auténtica independencia administrativa, docente y económica.” (Acta 160, 4/X/1949, tomo III, p.395.)” (citado en la resolución N.º 2021-017098, págs. 335-336).

10. Es oportuno diseñar una legislación del empleo público sustentada en los principios constitucionales que permita a las instituciones estatales continuar fortaleciendo su eficacia, efectividad y eficiencia, siempre en procura de favorecer el bienestar de la población; empero, este objetivo es enemigo de la improvisación, el análisis laxo y superficial, la falta de rigurosidad científica, pero sobre todo de perspectivas cortoplacistas cimentadas en añejos análisis económicos que acentúan la dinámica fiscal por sobre las complejas interrelaciones que caracterizan a las sociedades actuales.

ACUERDA

Comunicar a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, al Directorio Legislativo y a las jefaturas de fracción que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el texto dictaminado por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad sobre el Proyecto denominado *Ley Marco de empleo público*, Expediente N.º 21.336, por los siguientes razonamientos:

I. Objeciones generales al texto actualizado del proyecto

- a) Cuestionamiento a lo que se considera una perspectiva minimalista sobre la autonomía de las universidades públicas

Las universidades públicas experimentan un ataque sistemático a su organización y funcionamiento garantizados por la Carta Magna de 1949. La consabida autonomía especializada pretende ser desdibujada mediante propuestas legislativas que buscan desconocer ese hecho fundamental.

De igual manera, algunos razonamientos de la resolución N.º 2021-017098 de la Sala Constitucional desarrollan planteamientos que resultan contradictorios en torno al artículo 84 de la *Constitución Política*. Por ejemplo, a pesar de que las universidades públicas nunca han invocado el precepto de la teoría política de “soberanía” en la defensa de su autonomía, la Sala Constitucional –sin dejar clara la intencionalidad– utiliza este precepto para circunscribir el ámbito de esa independencia y desconoce los múltiples alegatos hechos en torno al artículo 84 de la *Constitución Política*.

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, la Opinión Consultiva de la Sala Constitucional dice fundamentarse en el denominado neo-constitucionalismo, según el cual pueden configurarse “casos difíciles” (“hard cases”) en materia de interpretación constitucional. Estos “casos difíciles” se dan cuando dos o más preceptos constitucionales entran en colisión antinómica en determinadas situaciones concretas, como es el caso del proyecto de *Ley Marco de empleo público*, el precepto constitucional del artículo 84 sobre la autonomía universitaria y el principio del sistema de méritos para acceder a la función pública, mediante la idoneidad comprobada, según contempla el artículo 192 de la *Constitución Política*.

Según lo expresa la resolución analizada, cuando acontece este tipo de colisión de preceptos constitucionales debe procederse a realizar un juicio de ponderación y optarse por el principio o

precepto que tenga más peso. No obstante, esa perspectiva interpretativa tiene sus falencias y ha sido cuestionada por su falsa objetividad y poco rigor metodológico, tal y como lo plantea el Dr. Enrique Haba Muller, en su libro *Axiología jurídica fundamental* (2007¹²).

Es criterio de la asesoría jurídica institucional que no existe tal colisión de principios, puesto que el artículo 192 de la *Constitución Política* no establece un régimen único de empleo, falacia que se repite desde la primera versión del citado proyecto de ley hasta la última versión que ha sido notificada a la Universidad. Lo ocurrido en la Opinión Consultiva ha sido que: i) la colisión de los preceptos constitucionales de los artículos 84 y 192 no existe y ha sido “fabricada” por los magistrados; ii) los magistrados tampoco argumentan ni demuestran por qué el artículo 192 tiene más “peso” que el 84 y, iii) todo ello se corresponde con motivaciones de carácter ideológico, reflejadas en la versión minimalista de la autonomía universitaria desarrolla por la mayoría de la Sala.

La resolución de la Sala Constitucional tiene implicaciones serias para las universidades públicas en vista de que concibe a una instancia universitaria de dos tipos: una que tiene fines protegidos constitucionalmente en sus actividades de docencia, investigación y extensión y acción social –a la que no se le aplicaría la futura Ley de empleo público–, y otra universidad de personal administrativo y demás personas trabajadoras que sí se someten a la ley en cuestión.

Estaríamos ante una universidad dual. Una más protegida y otra más expuesta a los vaivenes del Poder Ejecutivo. Entonces, la Dirección General de Servicio Civil (en adelante DGSC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) sí pueden dictar lineamientos de empleo público a las personas funcionarias que no ejerzan docencia, ni investigación ni extensión o acción social, ni al personal administrativo y profesional, aún cuando se encuentren relacionados con estos fines. Esa es una injerencia a la potestad de autogobierno que el constituyente otorgó globalmente a las universidades públicas, según los artículos 84 y 87 constitucionales. No existe una autonomía recortada, como la pretende hacer notar el análisis de mayoría de la resolución N.º 2021-017098.

Esa odiosa distinción se decanta en diferentes partes de la resolución de la Sala Constitucional y se plasma en el artículo 6 del proyecto de ley concerniente a la creación del Sistema General de Empleo. La Sala Constitucional define que sí es inconstitucional incluir dentro del Sistema General de Empleo Público al personal que ejerce las labores de docencia, investigación, extensión y acción social, así como aquel personal de apoyo a estas labores, ya sea de naturaleza administrativa o profesional; sin embargo, dispone que el personal administrativo básico y auxiliar no entra en esta prohibición.

Lo anterior implica necesariamente que se tenga una modalidad de personal sobre los que la competencia en materia salarial, organización, selección de empleo, etc., recae sobre las universidades, y la otra modalidad que obedecerá a lo dispuesto por el Mideplán y la DGSC. Esta partición es una ficción jurídica u operativa, debido a que el Constituyente habló como un todo de la autonomía de la Universidad, y no de esta distinción artificial y política indebida que se realiza en función del proyecto de ley de marras.

En consecuencia, el salario, la valoración y aprobación de incentivos vendrían dados de afuera por la DGSC para un ciertos grupos laborales, y no puede el ente universitario decidir, como siempre lo ha realizado, en virtud de su autonomía organizativa de raigambre constitucional. Asimismo, los

12 Al respecto, el Dr. Haba plantea lo siguiente:

Aquí estamos ni más ni menos que ante un decisionismo subrepticio. Dicho planteamiento esconde que ese principio y sus subprincipios son interpretables de diversas maneras, contradictorias entre sí, según las respectivas posiciones valorativas y en general ideológicas del intérprete autorizado. (...) Bernal Pulido (...) pone de manifiesto, a pesar de toda su simpatía por la propuesta de Alexy, que “la ponderación no es un procedimiento algorítmico que por sí mismo garantice la obtención de una única respuesta correcta en todos los casos. Por el contrario, tiene diversos límites de racionalidad que deparan al intérprete un irreductible margen de acción, en el que puede hacer valer su ideología y sus propias valoraciones (...) La graduación de la afectación de los principios, la determinación de su peso abstracto y la certeza de las premisas empíricas y la elección de la carga de la argumentación apropiada para el caso, conforman el campo en que se mueve dicha subjetividad (del juez) (2007, p. 360).

parámetros de concursos internos y externos vendrían de directrices vinculantes de la misma DGSC y de su respectivo permiso, con carácter vinculante para ese grupo, mientras que para otro sector rigen las disposiciones emanadas de la misma Universidad; esto impacta la calidad de la oferta, de la investigación, la extensión y la acción social, pues tendríamos un ente externo que incida y regule en las esferas que son propias de la competencia constitucional de las universidades con su autonomía especializada.

b) Las modificaciones introducidas no corrigen los vicios señalados por la Sala Constitucional

Este proyecto de empleo público tiene fundamentalmente un objetivo de naturaleza financiera y de control del gasto en materia de remuneraciones, pero, solapadamente, contiene además una reforma del Estado no explicitada, ni discutida, ni decidida por la sociedad costarricense, cuando lo centraliza en el Poder Ejecutivo y debilita las autonomías otorgadas constitucionalmente, hecho que es considerado grave porque lesiona e irrespeta la independencia de poderes, lo cual es un aspecto básico y fundamental de la democracia costarricense.

El planteamiento del proyecto responde a una lógica jerarquizada del sector público en la que no se discriminan las competencias dadas constitucionalmente. La nueva redacción corrigió en parte las incompatibilidades con las autonomías, pero aún se mantienen problemas que rozan con los artículos constitucionales. Entre ellas, en el caso de las universidades públicas siguen los roces con el artículo 84 de la *Constitución Política*.

Las modificaciones introducidas por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad son una coletilla¹³ que se repite a lo largo del texto en cada artículo cuestionado por la Sala Constitucional. El párrafo que se pretende introducir es sesgado y, además, no toma en cuenta el sistema completo, pues lo que se hace es maquillar la propuesta original para decir que se adapta a las estipulaciones constitucionales sin realmente hacerlo. En consecuencia, se mantiene a las universidades públicas dentro del ámbito de cobertura, por lo que la asesoría legal reitera el carácter inconstitucional irreversible del Proyecto.

Al plantearse de manera muy general la exclusión de “entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa”, se abre un gran portillo a la interpretación de quienes implementen esta Ley. Al no haber un artículo introductorio en el que se mencionen de manera explícita estas instituciones, se comete una falta que puede inducir a errores de interpretación, un elemento que debe estar señalado con toda la información pertinente para atender el problema de constitucionalidad. En una rigurosa técnica legislativa, se debe dedicar un artículo a cómo se atiende la exclusión que riñe con la *Constitución*, tal como hace ver la Sala IV. Esto da seguridad jurídica a una ley.

Esta situación deja abierta la posibilidad de conflictos sobre decisiones que rocen con elementos de constitucionalidad relacionados con la autonomía plena de las universidades del Estado, la cual ha sido desarrollada por sentencias previas de la Sala Constitucional cuando señala que esa autonomía plena “alcanza para que estas establezcan sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructura de gobierno” (ver sentencia N.º 2008-013091) (citada en la resolución de la Sala Constitucional N.º 2021-17098, p. 348).

En ese sentido, surge la interrogante sobre algún diferendo respecto de la aplicación específica de una disposición normativa, entre el Poder Ejecutivo, por medio del Mideplán y las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Rectores (Conare).

13 La frase que agrega a los artículos 6, 7 incisos a), c) f) y 9 es la siguiente:

Se excluye [de esta Rectoría, de lo anterior; etcétera] las relaciones de empleo de personas servidoras públicas que se desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sea exclusivas o excluyentes para el ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremos de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Al respecto, debemos hacer ver que no solo hay omisión sobre una claridad en cuanto a cuál será el órgano constitucional con potestades suficientes para resolverlo, sino que la formulación del presupuesto de las instituciones de educación superior es el producto de una negociación conjunta con el Poder Ejecutivo y que, en anteriores ocasiones, este proceso interinstitucional ha demostrado ser un mecanismo de control indirecto respecto del desarrollo económico y presupuestario de las universidades públicas.

Específicamente, el disenso entre el Mideplán y el Conare, respecto de la forma correcta de emplear la normativa sobre aplicaciones parciales y que la Asamblea Legislativa omite esclarecer, puede conllevar a que esa diferencia producida en la dimensión del empleo público universitario se convierta en un motivo particular de coacción del Poder Ejecutivo en la coyuntura de negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

Es recomendable que el análisis de los cambios por incorporar a la iniciativa de Ley no tome en cuenta solamente una de las visiones de la resolución de la Sala Constitucional; por el contrario, que contemple todas las opiniones, en tanto la trascendencia y la gravedad de los efectos pueden ocasionar una modificación imprecisa del texto del proyecto de ley. Además, sería oportuno que se revisen también las motivaciones de los votos salvados porque hay aspectos fundamentales que se estarían dejando de lado y, por motivos esencialmente de reducción del gasto público, se avance gravemente hacia una centralización del poder político y la toma de decisiones en el aparato público costarricense.

c) El régimen de empleo público constitucional

La pretensión de que la ley contemple un solo régimen de empleo público que abarque todas las instituciones y temas relacionados es inconstitucional. En las páginas 144, 146-147 del voto integral de la Sala Constitucional N.º 2021-17098 se dice: *De acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos -Mideplán- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía que gozan ciertos entes (...) lo referente a evaluación del desempeño y el ejercicio de la potestad disciplinaria, queda reservado a cada poder del Estado y a los entes supra citados, toda vez que estas potestades son consustanciales al ejercicio de sus competencias constitucionales o a la realización de los fines constitucionalmente fijados. Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto. De allí se concluye que el mantener un sistema único sigue violando lo resuelto por el tribunal constitucional. Se tendrá, a final de cuentas, un poder del Estado dentro de otros poderes del Estado.*

d) El contrasentido de la dualidad de categorías

El nuevo texto realiza una aplicación mecánica de uno de los aspectos mencionados en la resolución de la Sala Constitucional, fundamentalmente aquel que secciona en dos categorías al personal del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa; dígase la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social o las municipalidades. No obstante, esa división deja de lado otra visión, no menos importante, sin duda, que fue presentada por otros jueces constitucionales.

Esa sujeción a una de las visiones hizo de los cambios propuestos una adaptación simple que, en buena medida, no solo deja igual el aspecto central en discusión, que es la capacidad jurídica o autónoma de las instituciones mencionadas, sino que ahora –y es lo más delicado– se hace una

especie de disección del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social, las municipalidades y otros eventuales, y crea en esas entidades dos regímenes de empleo público: uno que le es propia y estaría plenamente para su propio gobierno y capacidades jurídicas, y otro en la que se dependería de las disposiciones del Mideplán.

Esa separación pone a la administración pública en contracorriente de todos los esfuerzos de simplificación de trámites y modernización del aparato público, porque va a provocar que un sector laboral muy importante de las entidades mencionadas quedarán sujetas a disposiciones en diversas materias que emita otro ente público externo (el Mideplán) y, por tanto, esto pone en graves limitaciones a las autoridades superiores para incluso resolver asuntos muy prácticos y cotidianos de la relación laboral; además, casos de eventuales conflictos de naturaleza laboral y salarial podrían ser declarados con incompetencia para resolverlos, pues debe esperarse que otra autoridad externa (nuevamente el Mideplán) analice y resuelva.

e) Sobre la definición del salario global y las metodologías aplicadas

El Proyecto es una de las reformas más amplias que se pretende hacer al funcionamiento del sector público, en mucho tiempo. Como se ha manifestado en varias ocasiones, los vacíos de información alrededor del tema han sido constantes. El Poder Ejecutivo no ha ofrecido toda la información sobre cómo llegaron a consolidar las estimaciones de los resultados del mismo, por ejemplo: la justificación de sus supuestos, la medición de los impactos macroeconómicos y los efectos de segundo orden de las medidas, así como la aplicación a casos especiales, como la retribución del personal universitario bajo esquemas de mérito.

Aunado a ello, el proceso por medio del cual se busca unificar el sistema salarial del sector público descansa de manera fundamental en la definición de un salario global. Sin embargo, los aspectos metodológicos que llevarían al establecimiento del salario global siguen sin ser explicados en forma clara.

En un sector público amplio y heterogéneo, la definición de un salario de referencia análogo al que la propuesta de ley denomina “salario global” requiere de un conjunto de estudios de mercado exhaustivos que garanticen los niveles iniciales adecuados para dicho salario y aseguren que no se dará una fuga de talentos hacia el sector privado. La propuesta de ley no menciona en absoluto la posibilidad de realizar este tipo de estudios ni se establecen criterios para evitar la fuga de talentos hacia el sector privado.

De igual manera, el núcleo de la ley está basado en un proceso a partir de la creación de familias laborales a grados, y luego a esa columna salarial global. El procedimiento se muestra complejo y posiblemente lo será su administración, por lo que se pierde el objetivo de simplificar la estructura actual. Para una entidad como el Mideplán, que actualmente carece de experiencia en el ámbito laboral, la administración del sistema que se propone puede resultar sumamente onerosa, con lo que se pierde el ahorro fiscal que, supuestamente, generaría la propuesta de ley. Esto aún cuando se haya limitado el rol de este ministerio en función de lo señalado por la Sala Constitucional.

f) La tesis difusa sobre igual salario para igual trabajo

En su artículo 1, la propuesta presenta como uno de sus objetivos el *establecer para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario*. Sin embargo, insistimos en que en un sector público amplio y diverso, como el nuestro, resulta difícil unificar familias y grados laborales de forma que sea posible establecer idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones de trabajo. Por ejemplo, en la Universidad de Costa Rica la actividad regular puede incluir

diferentes responsabilidades en el ámbito docente relacionadas con tamaño de grupos, complejidad de cursos, necesidad de impartir sesiones de laboratorio y ubicación de cada curso dentro de un plan de estudios, lo que hace imposible establecer condiciones idénticas de eficiencia, puesto y jornada.

En consecuencia, los salarios están determinados, fundamentalmente, por la categoría de cada persona docente en el sistema de Régimen académico. Este sistema engloba puntajes asociados a mérito por publicaciones y actividad de investigación, desempeño docente (medido por evaluaciones de estudiantes y por evaluación de la dirección de la unidad académica), título académico, entre otros elementos. Estos elementos llevan a la posibilidad frecuente de que diferentes personas docentes puedan, en similares condiciones de docencia (tipo de curso y cantidad de estudiantes, por ejemplo), devengar salarios diferentes, situación que hace inaplicable encasillar esta diversidad en unas cuantas familias salariales.

El sistema de ascenso en Régimen académico existe desde hace muchos años en la Universidad de Costa Rica y ha sido sujeto de múltiples procesos de mejora y afinamiento. Sistemas análogos funcionan en las universidades de los países desarrollados con el fin de determinar la categoría docente a la que pertenece cada persona docente y para regular el crecimiento salarial. No tiene sentido que un sistema que ya existe, que opera en forma transparente y que está basado en productividad y calidad del desempeño sea sustituido o reemplazado desde fuera de la Universidad.

g) Objeción de conciencia

El texto aprobado aún incluye un artículo sobre objeción de conciencia, nefasto para el avance de los Derechos Humanos fundamentales. En el ámbito universitario esta cláusula es inconveniente porque es la universidad pública la institución que debe posicionarse a la vanguardia en las reflexiones y avances en estos temas, nunca una autorización para evadir el análisis crítico de las ideas y los sistemas de pensamiento, o peor aún discriminar a las personas por causa de ellas.

II. Objeciones específicas sobre el articulado del proyecto

Artículo 2. Ámbito de cobertura

El nuevo texto mantiene sin modificar la cobertura originaria, lo que evidencia que la Comisión no modifica el artículo según lo indicado en la resolución de Sala Constitucional, sino que se quebranta la independencia judicial, electoral y las autonomías de las universidades del Estado, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades. La técnica legislativa utilizada hace que se siga incumpliendo con el citado voto y el error prevalezca en lo dispuesto en los artículos 6; 7 incisos a), b) c), f) y l); 9 inciso a); 13 incisos a), b), e) y g), 17; 18; 21, 30; 31; 32; 33; 34 y 37; así como en los transitorios IV, VI, VII, IX y X.

Artículo 3. Exclusiones

Al igual que en el artículo 2, se utiliza un texto muy general que no explicita las exclusiones indicadas por la Sala Constitucional, decisión que sigue incumpliendo el voto. Lo pertinente es excluir expresamente al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, a las universidades públicas, a la Caja Costarricense de Seguro Social y a las municipalidades.

Artículo 4. Principios rectores

Es necesario llamar la atención porque en este artículo, explícitamente en lo regulado mediante el inciso f, así como más adelante, en los artículos 43, 45 y en el transitorio XV sobre negociación colectiva, no se toma en cuenta lo estipulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC27/21 (véase: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf). Ese voto es

vinculante para Costa Rica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados. El voto establece:

91. El Tribunal considera que el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, en consideración a lo señalado por los Convenios 98 y 154 de la OIT, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Por lo tanto, tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, la intervención del Estado para limitar la negociación colectiva viola el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo. Evidentemente, las disposiciones que prohíben a los sindicatos entablar negociaciones colectivas, frustran el propósito y contradicen el contenido del derecho a la negociación colectiva (...)

93. Por otro lado, el Tribunal considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, de forma tal que el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública. De este modo, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente relevante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar unas leyes que limitan los salarios en el sector público. Asimismo, el Tribunal considera que se encuentra prohibido todo acto que implique obligar al trabajador o trabajadora a pertenecer a alguna organización de empleados o empleadas públicos para continuar en su empleo, o bien despedirlo por participar en actividades sindicales.

Artículo 6. Creación del Sistema General de Empleo Público

La redacción responde a los términos de la resolución de la Sala Constitucional, en cuanto a que corresponde a las universidades públicas regular, organizar, planificar y dirigir la materia de empleo del personal que contrate. Pareciera que no le corresponderá al Mideplán regir la materia de empleo de las universidades públicas, por lo que sus oficinas de recursos humanos no formarían parte del Sistema General de Empleo Público. La potestad de dirección de Mideplán aplicaría en los asuntos relacionados con el personal administrativo básico y auxiliar, que estarían incluidos en la familia de puestos que se indica en el artículo 13, inciso a).

La modificación parece interpretar el voto de la Sala Constitucional al revés. La Sala manifestó que hay funciones exclusivas y excluyentes de cada poder o institución autónoma que no pueden ser reguladas por la ley. En el caso de las universidades estatales, se dijo en el voto:

(...) la autonomía de los entes universitarios -autonormativa o autoorganizativa, que lógicamente comprende la administrativa y de gobierno de esos entes está referida estrictamente al ámbito garantizado por la autonomía universitaria: la actividad académica, la investigación y las actividades de extensión social o cultural. Fuera de ese ámbito, las Universidades están sujetas a las regulaciones legales dirigidas a todos los sujetos del ordenamiento jurídico en tanto que tales (...) el constituyente originario al asignarle fines constitucionales a las universidades las dotó de la máxima autonomía, para garantizar la independencia en el ejercicio de sus competencias, ámbito del cual no se sustrae la materia de empleo público cuando está vinculada a esos fines o se trata de funciones administrativas, profesionales y técnicas, necesarias para esas funciones de conformidad con lo que dispongan las autoridades universitarias, de forma exclusiva y excluyente (Págs. 344-345. Se suple el destacado).

La Sala Constitucional señaló que claramente se distinguen funciones o labores sustanciales de otras que son administrativas, aunque vinculadas. Las primeras quedan fuera de esa ley en forma clara. Las segundas dependen del criterio de cada órgano. El párrafo que pretende introducirse para regular este tema en el proyecto de ley da la impresión de que la Corte Suprema de Justicia o los Consejos Universitarios, por ejemplo, tienen amplia potestad para decidir quiénes quedan dentro del marco de esa ley, cuando eso no es así. No podría la Corte Plena o los Consejos Universitarios decir, en el mismo caso, que la judicatura o la docencia quedan dentro del marco de esa ley. Esa función esencial no es negociable y no lo es porque está en la Carta Magna.

Lo que el voto de la Sala Constitucional dijo es que hay funciones administrativas que sí pueden quedar incluidas a determinación de cada jerarquía, pero no las funciones esenciales. Mantener el texto como está posibilitaría que jefes inescrupulosos, colocados por las élites para sus fines, pretendan cambiar la *Constitución Política* por su sola voluntad y declaren que toda la institución debe ser regulada por dicho proyecto de ley.

El mismo vicio se presenta en los párrafos que se incorporan en los artículos 7 incisos a) y c), pues se alude a *funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas* “olvidando” las labores de dirección política de las diversas entidades no sujetas, por *Constitución Política*, al marco de ese proyecto (que no son estrictamente administrativas, profesionales o técnicas). Y ocurre así en otros agregados similares (incisos f, l de ese artículo 7; del 9; del 13; del 30, del 32, del 33, por ejemplo); es decir, ese ámbito académico, de investigación y extensión u acción social no puede ser cobijado por la ley, pues lo protege la *Constitución*. Véase que hay una “o” excluyente. El texto que se introduce en el proyecto de ley se concentra solo en la segunda parte de lo indicado en el voto y desconoce lo principal (páginas 145-146 del voto integral).

Por otra parte, reiteramos en este punto la ambivalencia entre el “por tanto” y “los considerandos” de la resolución de la Sala Constitucional, en cuanto a que el primero declara puntualmente que este artículo es inconstitucional, mientras que en la parte considerativa se razona que existe un conglomerado de actividades laborales que son esenciales para que la Universidad cumpla su finalidad y otro que está al margen o carente de esa condición. Ese razonamiento expresa una diferenciación artificiosa, porque la Universidad de Costa Rica clasifica su personal administrativo operativo, auxiliar, técnico especializado, profesional y de jefaturas en siete categorías anchas que cumplen finalidades y atienden necesidades, todas esenciales para la operación institucional, a la vez que contribuyen a que las actividades sustantivas puedan realizarse con excelencia.

Es muy preocupante que esa visión aplique una especie de vaciamiento al contenido de los artículos 84 y 85 de la ley fundamental de la República, por cuanto se estima que las universidades públicas verían disminuidas su capacidad de autonomía de gobierno u organizativa, aun cuando se interprete que el proyecto otorga un margen para determinar las relaciones de empleo. Es necesario que este artículo precise que los puestos de las universidades públicas están excluidos de la rectoría del Mideplán.

Por lo tanto, es conveniente que en este artículo 6, y todos aquellos otros donde se utiliza la coetilla referida a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, entre estos, los artículos 7 incisos a), c), f), y l); 9, 17, 30 y 32, se precise que están fuera de los puestos docentes de las universidades públicas y no solo los administrativos, esto puede hacerse sin alterar la técnica legislativa empleada en el proyecto, de manera que se establezca un párrafo final modificado que señale:

Se excluyen de la rectoría del Mideplán y de estas disposiciones las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñan funciones académicas universitarias, funciones o labores administrativas, profesionales, técnicas, auxiliares y operativas que sean exclusivas o excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Artículo 7. Competencias del Mideplán

En este artículo, si bien se procura excluir a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa (exclusión en los incisos a, b, f y l), se mantiene invariada la redacción del inciso b), que señala: *Establecer mecanismos de discusión, participación, y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales, y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.* Al respecto, es absolutamente indispensable dejar claro cuál es el alcance de tal concertación, cómo se va a proceder cuando esta no pueda lograrse y cuál es el poder que tiene el Mideplán en esas decisiones. Si ya se hizo la exclusión de las universidades en el inciso a), lo que procede es eliminar el inciso b), pues solo causa confusión.

Para este artículo hacemos extensivos los criterios expuestos para el artículo 6, y se solicita que la Asamblea Legislativa realice una precisión en el artículo que indique explícitamente la función académica universitaria pública como parte de las actividades laborales excluidas de la competencia del Mideplán, según las consideraciones ampliamente indicadas por la Sala Constitucional.

Artículos del 9 al 16 sobre funciones de las administraciones y materias de planificación, gestión y procesos de empleo público

Con fundamento en lo indicado por el alto tribunal constitucional, las oficinas de Recursos Humanos no deberían aplicar ni ejecutar disposiciones de Mideplán en materia de empleo público porque es competencia de las autoridades universitarias la regulación, organización, planificación y dirección de la materia del empleo universitario.

Estos artículos atentan contra la potestad e independencia que tienen las universidades para el desempeño de sus funciones y para definir su propio gobierno (artículo 84 de la *Constitución*). Al respecto, ya la Universidad cuenta con un proceso propio de reclutamiento, tanto para los funcionarios administrativos como docentes, y cuenta con criterios técnicamente sustentados.

Ahora bien, nótese que la moción que se ha propuesto desde la Comisión de Consultas de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa únicamente atiende aquellas reformas textuales que fueron declaradas como inconstitucionales en el control previo realizado por la Sala. Ello supone, entonces, que los espacios de consulta declarados como inevaluables, como la materia de planificación del empleo, los postulados del reclutamiento y la oferta de empleo, no tienen certeza jurídica acerca de su constitucionalidad en el control previo y, consecuentemente, tampoco fueron reexaminados en el seno de la Comisión.

Si esa situación no es clarificada, las normas referidas obligan a las universidades públicas a apegarse a disposiciones específicas vinculadas con el procedimiento del reclutamiento y la selección del personal académico; así, por ejemplo, aunque la rectoría de esta materia no cayera en el Mideplán, para efectos de la educación superior estatal la redacción actual de esos artículos sí obligaría a las universidades a someterse a la Plataforma Integrada de Empleo Público, la cual es hospedada por ese ministerio.

La redacción de la iniciativa de ley sobre estos puntos también vulnera la autonomía cuando establece procedimientos específicos para el nombramiento del personal docente interino de nuevo ingreso, como lo es el desarrollo de concursos y de procedimientos de oposición.

Por tanto, no es lógico, viable ni técnicamente justificado que se dicten principios rectores a la Universidad sobre cómo proceder en sus procesos de reclutamiento y selección de personal, sin conocer la multiplicidad de especialidades y disciplinas. Una posible solución es incluir un párrafo que respete la independencia de la universidad. Por ejemplo: *Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos de reclutamiento y selección de personal que estén determinados*

y definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos o, bien, se recomienda seguir la técnica legislativa utilizada por la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad y se agregue el párrafo de exclusiones; de lo contrario, podría interpretarse que las instituciones excluidas por la Sala Constitucional podrían estar supeditadas y entrar en la plataforma integrada de empleo público.

Artículos 17 y 18 relacionados con la alta dirección pública

El texto sustitutivo mantiene el roce de constitucionalidad en relación con la autonomía universitaria, según lo indicado por la Sala Constitucional en la sentencia N.º 2012-011473: *la regulación de todo lo atinente a los puestos de alta dirección ya cuenta con la normativa especial en las Universidades Públicas. Recuérdese que las Universidades Públicas están facultadas para establecer su propia organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento.*

De acuerdo con el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, parte de los puestos de alta dirección (entre ellos, la persona que ocupe la Rectoría) son electos por la comunidad universitaria y no son puestos administrativos. En el caso de las vicerreorías, el nombramiento depende de la persona que ocupa la Rectoría, y las jefaturas de Oficinas Administrativas son nombradas por las jefaturas inmediatas (rectoría, vicerreorías o Consejo Universitario). Por lo tanto, la estructura universitaria no es similar a la estructura de un ministerio o de una institución descentralizada funcional o territorialmente.

En cuanto al período de prueba de la alta dirección de instituciones autónomas o independientes, se menciona que lo determinarán sus propias normativas, pero no hay disposición alguna que estipule lo correspondiente a aquellos puestos que, sin ser de alta dirección pública, quedan fuera del marco de esa *ley marco de empleo público* (que también debe ser regulado por la normativa de cada entidad autónoma).

Artículos 20 al 22 sobre el despido de personal

En estos artículos es altamente preocupante que tampoco aparece el párrafo de exclusión. Principalmente, cuando en el artículo 20, inciso e), se señala que en caso de excepciones muy calificadas se puede cesar del empleo al personal por: 1) reducción forzosa de servicios o de labores por falta de fondos, 2) reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de estos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al cincuenta por ciento (50%) de los empleados de la respectiva dependencia pública.

Ese inciso tendría graves consecuencias, por citar un par de ejemplos, sobre el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, que en caso de que se solicite una disminución de su personal verían seriamente limitada la función de impartir justicia y, en el caso de las elecciones, podría significar una crisis que haría imposible la gestión electoral. En el caso de las universidades, el tema de la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior podría conducir a estimar una reorganización de la Universidad por falta de fondos, lo cual conllevaría al despido de personal altamente calificado y afectaría severamente la función educativa e investigativa.

En estos casos, hay un párrafo que indica la rigurosidad que debe llevar aparejada la justificación para solicitar tales despidos; no obstante, resulta sumamente útil retomar el argumento de la falta de uniformidad en el criterio de aplicación de las restricciones que determinó la Sala sobre los alcances restrictivos de la ley, que sugiere que aquí no aplica. Lo cierto es que el texto de la Sala Constitucional es claro al decir que el grupo de instituciones que gozan de autonomía constitucional deciden el criterio bajo el cual se da la aplicación de procedimientos como este, pero eso no queda manifiesto en este artículo. No debería haber espacio para generar dudas en estos casos. Simplemente se debe evitar dejar a la discrecionalidad de turno la decisión de los despidos.

Deben respetarse la organización universitaria y agregar un párrafo en cada uno de dichos artículos que indique: Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y reglamentos.

Artículo 24. Capacitación de la alta dirección pública

En este artículo se regula la capacitación a la alta gerencia, se considera que debe homologarse la excepción que se hace para las universidades en el artículo 23, que indica las instituciones de educación superior universitaria estatal desarrollarán sus propios planes, programas y actividades en estas materias; esto se debe agregar al final del artículo.

Artículos 25 y 26 sobre carrera administrativa y promoción

Tal y como se explicó en los artículos 15 y 16, es pertinente respetar los lineamientos vigentes en la Universidad en materia de gestión de recurso humano y, en respeto a su independencia y gobierno propio, se debe agregar un párrafo en dichos artículos que indique: Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y reglamentos.

Artículo 27. Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas

En el artículo 27, aunque se indica: *las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño de su personal para el adecuado cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal, los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política y lo establecido en la presente ley, se mantiene de forma contradictoria lo estipulado en el numeral 28 párrafo final, que dice: los lineamientos generales aplicables para todo sector público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.* Con ello se desconoce lo estipulado por la Sala Constitucional, la cual claramente indicó que no era posible que tal institución emitiera o administrara temas generales para todo el sector público, sin hacer las exclusiones constitucionales.

La Universidad tiene su propio sistema de evaluación del desempeño, uno para funcionarios administrativos y otro para docentes, basado en las regulaciones establecidas en el Régimen académico, según méritos académicos. Por tanto, en respeto a su independencia y gobierno propio que le brinda la *Constitución Política*, se debe agregar un párrafo en cada uno de dichos artículos que indique: Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y reglamentos.

Artículos 30 al 32 sobre la gestión de la compensación

Si bien en estos artículos podría interpretarse como reconocimiento de que las instituciones indicadas definen y construyen sus columnas salariales globales y metodologías de valoración del trabajo, es necesario resaltar nuevamente la inconsistencia en el mecanismo usado a lo largo del texto legal para establecer con claridad sus alcances.

Así, en el artículo 30, al incluir la potestad de los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa de hacer sus propias columnas salariales, se podría interpretar que se elimina la intromisión y confusión de la redacción anterior que pretendía que las instituciones autónomas construyan conjuntamente con el Mideplán, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil la respectiva columna salarial global. No obstante, sigue vulnerándose la autonomía y poder de gobierno que la *Constitución* les da a las universidades, específicamente a lo que señalan los inciso b) y d).

En el caso de la Universidad, si bien la Sala Constitucional no considera inconstitucional la aplicación del salario global, sí se afectaría el desempeño de la docencia, investigación, extensión y acción social, ya que el régimen docente se caracteriza por componentes de salario que reconocen el mérito académico; en este caso, se avanza en la categoría en Régimen y se obtienen puntos con base en la labor investigativa, de docencia y de acción social y extensión. De mantenerse la ambivalencia recalcada, se estaría condenando a las universidades estatales a limitar la innovación y producción académica que caracteriza a las universidades en el ámbito internacional.

La Universidad tiene sus procedimientos y metodologías de definición de salarios, en especial para el caso de docentes, que está basado en un sistema de méritos, regulados pormenorizadamente por el Reglamento de Régimen académico y servicio docente. En el marco de la independencia, la potestad de definir el gobierno propio y el respaldo técnico y científico sobre el cual se sustenta, no existen argumentos para irrespetar los mecanismos y metodologías establecidos, por lo cual se debe incluir una nota en la que se indique: Cuando se trate de las universidades públicas, se respetarán las disposiciones y procesos que al respecto estén definidos con base en sus Estatutos Orgánicos y reglamentos.

Artículos 35 y 36 Régimen salarial unificado y remuneración

En el artículo 35 se sigue hablando de un régimen salarial unificado para todo el sector público, sin hacer las exclusiones dictadas por la Sala Constitucional. De igual forma, el artículo 36 no especifica (lo que es grave tomando en cuenta las imprecisiones de los artículos iniciales relativos al ámbito de cobertura) que la política de remuneración anual que elaborará el Mideplán es solo para las instituciones sin autonomías constitucionales.

Artículo 37. Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas

El proyecto mantiene el tope de remuneración en el sector público costarricense en referencia a que no podrá ser mayor al salario de quien ostenta el cargo de la Presidencia de la República. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional y la propia ley reconocen que el sistema de educación superior pública está basado en un esquema de remuneración sobre los méritos académicos de las personas funcionarias.

El tope del salario del presidente o la presidenta no puede establecerse sin un trabajo previo de definición detallada de los rubros que incorpora y un criterio de equidad entre los poderes del Estado. A nuestro criterio, poner como tope el salario de un puesto que, en esencia, es político y de elección popular, se contrapone a un régimen de empleo público universitario en donde prevalece la idoneidad comprobada y la remuneración basada en el perfil académico; ambos elementos de vital importancia para el cumplimiento del fin constitucional de la educación superior estatal: la producción del conocimiento, el desarrollo científico y la enseñanza superior.

Artículo 38. Tope de vacaciones

Debe observarse la imprecisión vinculada con la forma en la que se pretende aplicar la *Ley Marco de empleo público* en el punto relacionado con el sistema de vacaciones como derecho laboral. Nótese que la redacción del artículo 38 está diseñada bajo una lógica que solamente prioriza a los centros educativos de enseñanza primaria y enseñanza media (Ministerio de Educación Pública [MEP]); empero, si se mantiene la literalidad de la norma, se estaría equiparando el funcionamiento de los ciclos lectivos de la educación superior estatal a aquellos respecto de los cuales se diseña el sistema de vacaciones del MEP.

En tal sentido y bajo el criterio jurisprudencial de la Sala Constitucional en cuanto a los límites de la Asamblea Legislativa sobre la regulación de normas específicas que generen tensión con la autonomía

universitaria, esta uniformidad que desconoce la diversidad en cuanto a la planificación temporal con la que se lleva a cabo la labor universitaria puede ser motivo de inconstitucionalidad bajo los términos sostenidos por la Sala. Aunado a lo anterior, se hace ver que esta disposición no fue evacuada en la Opinión Consultiva que dictaminó el Tribunal Constitucional, por lo que la constitucionalidad de esta norma en el control previo no cuenta con la certeza jurisdiccional por parte de la Sala.

Artículo 46. Relaciones de servicio temporales o por períodos

La redacción propuesta, así como la omisión de haber excluido a las universidades públicas, prohíbe efectuar nombramientos temporales o por periodos (ciclos lectivos).

Al respecto, debe tomarse en consideración que una buena parte del interinato en la Universidad está compuesto por personal docente que asume cursos o labores sustantivas de forma temporal para atender necesidades específicas de las unidades académicas. De aprobarse el proyecto de ley en los términos que fija la redacción implicaría la obligación universitaria de convertir a nombramientos con continuidad aquellas relaciones de servicio que no necesariamente lo son para un periodo indefinido.

Ciertamente esta redacción podría conducir a vicios de constitucionalidad en razón de que afecta estructuralmente el funcionamiento organizacional del sistema de relaciones de trabajo que tiene lugar en las universidades públicas.

A pesar de que la redacción del proyecto contempla excepciones, ninguna de las propuestas contempla la situación fáctica descrita y, adicionalmente, debe hacerse ver que este análisis tampoco fue objeto de la Opinión Consultiva donde se efectuó el control previo de constitucionalidad.

La solución a ello tiene como respuesta dos eventuales propuestas: a) la inclusión de las universidades públicas dentro de las instituciones exceptuadas de este artículo o, en su defecto, b) la previsión legal-normativa desde la redacción de esta iniciativa de ley, de aquellos fondos presupuestarios que permitan a las instituciones públicas de educación superior dar cabal cumplimiento a esa disposición.

Normas transitorias

En el proyecto no se introducen disposiciones transitorias referentes al plazo con que cuentan las instituciones excluidas, según el voto de la Sala Constitucional (que deben ser amplios en función de que se trata de órganos colegiados que deben hacer múltiples consultas), para regular cuáles de sus funciones administrativas básicas quedan cobijadas por la *Ley Marco de empleo público* ni el procedimiento para incorporar esas disposiciones en dicha ley.

Finalmente, el texto mantiene el transitorio XV relacionado con la obligación de denunciar las convenciones colectivas, sin que se haya efectuado la corrección estipulada por la Sala Constitucional en el voto de referencia que dice: *b.- El Transitorio XV referido a la denuncia de las convenciones colectivas, no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete en el mismo sentido que se indicó en el voto número 2018-019511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre del 2018, es decir, en aplicación de la Constitución Política (artículos 62 y 74), los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, deberá interpretarse que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente (página 620).*

ACUERDO FIRME.

*****A las dieciocho horas y treinta y seis minutos, sale el Lic. Javier Fernández.*****

A las dieciocho horas y treinta y nueve minutos, se levanta la sesión.

***M.Sc. Patricia Quesada Villalobos
Directora
Consejo Universitario***

NOTAS:

1. Todos los documentos de esta acta se encuentran en los archivos del Centro de Información y Servicios Técnicos, (CIST), del Consejo Universitario, donde pueden ser consultados.
2. El acta oficial actualizada está disponible en <http://cu.ucr.ac.cr>

