

SCI-1247-2021

Comunicación de acuerdo

Para: Ing. Luis Paulino Méndez Badilla
Rector

Sr. Carlos Alvarado Quesada, Presidente
República de Costa Rica

Señores Diputados y Diputadas
Asamblea Legislativa

Señores Consejo Universitario
Universidad de Costa Rica

Señores Consejo Universitario
Universidad Nacional

Señores Consejo Universitario
Universidad Estatal a Distancia

Señores Consejo Universitario
Universidad Técnica Nacional

Q. Grettel Castro Portuguez
Vicerrectora de Docencia

Dr. Humberto Villalta Solano
Vicerrector de Administración

Dr. Jorge Chaves Arce
Vicerrector de Investigación y Extensión

Dra. Claudia Madrizova Madrizova
Vicerrectora de Vida Estudiantil y Servicios Académicos

Dr. Oscar López Villegas
Director Campus Tecnológico Local San Carlos

Máster Ronald Bonilla Rodríguez
Director Campus Tecnológico Local San José

Ing. Jean Carlos Miranda Fajardo
Director Centro Académico de Limón

Dr. Roberto Pereira Arroyo
Director Centro Académico de Alajuela

M.Sc. Marcela Guzmán Ovarés
Directora Oficina de Comunicación y Mercadeo

Comunidad Institucional

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 2

De: M.A.E. Ana Damaris Quesada Murillo, Directora
Secretaría del Consejo Institucional

Asunto: Sesión Ordinaria No. 3243, Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021. Pronunciamiento del Consejo Institucional en atención de la consulta institucional solicitada mediante AL-DSDI-OFI-0109-2021, del texto actualizado del EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 21.336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO.

Para los fines correspondientes se transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Institucional, citado en la referencia, el cual dice:

RESULTANDO QUE:

1. El Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, establece que:

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

2. El Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en el Artículo 18, inciso i) señala:

“Son funciones del Consejo Institucional:

...

Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República”.

3. La Asamblea Legislativa aprobó en primer debate, con el voto favorable de 32 diputadas y diputados, el proyecto de Ley N° 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”.
4. La Sala Constitucional resolvió, el 31 de julio de 2021, mediante el fallo número N° 2021-17098, las consultas legislativas formuladas por un grupo de diputadas y diputados sobre el proyecto de “Ley Marco de Empleo Público” aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa.

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 3

5. En su fallo la Sala IV encontró 35 inconstitucionalidades contenidas en el proyecto de Ley N° 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”, según el siguiente detalle:

Vicios relativos al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones

- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 2 inciso a) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí lo es por sus efectos, porque algunas de sus normas vacían de contenido el principio de separación de poderes.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 6 inciso b) es inconstitucional, pues somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que son inconstitucionales los incisos d), g) y, p) del artículo 7 por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentación de MIDEPLAN, asimismo a la verificación de si cumple o no con el cometido de la evaluación del desempeño, correspondiendo esta última función a los poderes judicial y electoral.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 13 inciso f) es inconstitucional por lesionar la independencia de poderes, tanto respecto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 13 inciso a) es inconstitucional, respecto del Tribunal Supremo de Elecciones, pues todos los funcionarios de ese órgano pasarían al Servicio Civil, con excepción de sus magistrados.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 es inconstitucional, respecto del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 17 es inconstitucional, en cuanto sujeta los cargos de alta dirección del Poder Judicial y del Tribunal Supremos de Elecciones a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 18 es inconstitucional porque afecta la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que los artículos 21 y 22 son inconstitucionales, por cuanto el ejercicio de la potestad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial y los del Tribunal Supremo de Elecciones es parte esencial de la independencia judicial y electoral. No obstante, la creación de una nueva causal de despido, por no pasar la evaluación del desempeño en dos ocasiones consecutivas, es constitucional en tanto la aplique el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con su normativa interna.*
- *Por mayoría se evacua la consulta, en el sentido de que los incisos g) y h) del artículo 49 son inconstitucionales por violar la independencia del Poder Judicial. El magistrado Castillo Víquez y la magistrada Hernández López salvan el voto y declaran que no son inconstitucionales estos incisos.*

Vicios que afectan a las universidades públicas

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 4

- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 6 es inconstitucional en cuanto somete a las universidades públicas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 7 es inconstitucional en relación con aquellas disposiciones que someten a las universidades públicas a la potestad de dirección y reglamentación por parte de MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 es inconstitucional respecto a su aplicación a las universidades públicas.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 13 inciso e) es inconstitucional, por no incluir en tal inciso a los servidores que realizan investigación, acción social y cultural de las universidades públicas.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 14 es inconstitucional, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal de las universidades públicas a la potestad de dirección de MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 17 es inconstitucional, en cuanto somete al personal de alta dirección de las universidades públicas a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 30 es inconstitucional, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque no establece que -en atención a la autonomía universitaria- la construcción de la familia de la columna salarial y sus características corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que los artículos 31, 32 y 34 son inconstitucionales, en el tanto no excluyen a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque la definición de los factores de trabajo relevante, su peso relativo, el número de grados requeridos dentro de cada familia y sus características, y la elaboración de la columna salarial corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 33 es inconstitucional, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la autonomía universitaria-, y somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación de MIDEPLAN, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 37 inciso f) es inconstitucional.*

Vicios que afectan a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 2 inciso b) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto algunas de sus normas -como se examina de seguido- incluye a la CCSS en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí es inconstitucional por sus efectos puesto que algunas de sus normas vacían de contenido su autonomía de gobierno.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 6 es inconstitucional, en cuanto somete a la CCSS a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el inciso d) del artículo 7 es inconstitucional en relación con aquellas disposiciones que someten a la CCSS a la potestad de dirección y reglamentación por parte de MIDEPLAN.*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 5

- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 es inconstitucional respecto a su aplicación a la CCSS.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 13 inciso b) es inconstitucional, por no incluir a los servidores que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales que se le asignan a la CCSS.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 es inconstitucional, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales a la potestad de dirección de MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 17 es inconstitucional, en cuanto somete al personal de alta dirección pública de la CCSS a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el MIDEPLAN.*
- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 18 es inconstitucional, por afectar la autonomía política de la CCSS en cuanto a los plazos del personal de alta dirección pública. La magistrada Picado Brenes da razones adicionales.*

Vicios que afecta a las municipalidades

- *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que, el artículo 2 inciso c) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye a las municipalidades en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí lo es por sus efectos puesto que algunas de sus normas - como se examina de seguido- vacían de contenido su autonomía de gobierno.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 6 **es inconstitucional** en cuanto somete a las municipalidades a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 7 **es inconstitucional** en relación con aquellas disposiciones que someten a las municipalidades a la potestad de dirección y reglamentación por parte de MIDEPLAN.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 **es inconstitucional** respecto a su aplicación a las municipalidades. La magistrada Garro Vargas da razones diferentes. La magistrada Picado Brenes da razones adicionales.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 13 al no crear una familia de puestos de los empleados municipales los incluye a todos en el Servicio Civil.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 **es inconstitucional**, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales de las municipalidades a la potestad de dirección de MIDEPLAN.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta en el sentido de que el artículo 17 **es inconstitucional**, en cuanto sujeta los cargos de alta dirección de las municipalidades a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el MIDEPLAN.*
 - *Por unanimidad se evacua la consulta en el sentido de que el artículo 18 **es inconstitucional**, por afectar la autonomía política de las municipalidades respecto de los plazos del personal de alta dirección pública.*
6. El plenario legislativo aprobó, en la sesión realizada el 8 de noviembre de 2021, un texto actualizado según el informe de mayoría de la comisión permanente especial de consultas de constitucionalidad, el que ha sido sometido a consulta del

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 6

Instituto Tecnológico de Costa Rica en cumplimiento del artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y de las propias las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021, del 9 de noviembre de 2021.

7. El Consejo Institucional, mediante sendos acuerdos de las Sesiones Ordinarias No. 3186, No. 3204, No. 3212 y No. 3219 se pronunció sobre el proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, en los siguientes términos:

Sesión Ordinaria No. 3186, Artículo 8, del 19 de agosto de 2020

- a. *En respuesta a la consulta obligatoria del texto sustitutivo del Proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336, este Consejo Institucional rechaza de plano el Proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336, por cuanto el mismo:*
- i. Atropella gravemente la Autonomía Universitaria, al someter a las Universidades Estatales bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, en la figura del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).*
 - ii. Atenta contra la independencia de las Universidades Públicas, para darse su estructura organizativa propia y el esquema de autogobierno.*
 - iii. Pasa por alto, tanto la disposición del artículo 192 de la Constitución Política, que reconoce expresamente “excepciones al estatuto del servicio civil”.*
 - iv. Desconoce el derecho constitucional a la negociación y firma de convenciones colectivas y atropella derechos laborales consolidados, de las Personas Funcionarias Públicas.*
 - v. Afecta significativamente la gestión del talento humano, como elemento estratégico para el cumplimiento de la misión de las diferentes instituciones, que se pretende cubrir con esa ley, en general, y de las Universidades Estatales en particular.*
 - vi. Presenta otras situaciones de claro roce constitucional, por la inobservancia del régimen de autonomía administrativa de las Municipalidades y de la Caja Costarricense de Seguro Social.*
- b. *Comunicar el pronunciamiento de este Consejo, a través del documento del Informe Final presentado por la Comisión Especial para el análisis del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público No. 21.336, al señor Presidente de la República, al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), a los Consejos Universitarios de las Universidades Públicas y al Despacho de la Señora Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, así como a la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa.*
- c. *Advertir, respetuosamente, a las Señoras Diputadas y Señores Diputados, sobre la clara contradicción que representaría, en caso de aprobarse el proyecto, en los términos consultados, dados los efectos del mismo con respecto al "Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica".*

Sesión Ordinaria No. 3204, Artículo 15, del 17 de febrero de 2021

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 7

- a. *Reiterar que el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336:*
 - i. *Atropella gravemente la Constitución Política y la Autonomía Universitaria, al someter a las Universidades Estatales bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, en la figura del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) o al Servicio Civil.*
 - ii. *Atenta contra la independencia de las Universidades Públicas, para darse su estructura organizativa propia y el esquema de autogobierno.*
 - iii. *Pasa por alto la disposición del artículo 192 de la Constitución Política, que reconoce expresamente “excepciones al estatuto del servicio civil”.*
 - iv. *Desconoce el derecho constitucional a la negociación y firma de convenciones colectivas y atropella derechos laborales consolidados, de las Personas Funcionarias Públicas.*
 - v. *Afecta significativamente la gestión del talento humano, como elemento estratégico para el cumplimiento de la misión de las diferentes instituciones, que se pretende cubrir con esa ley, en general, y de las Universidades Estatales en particular.*
 - vi. *Presenta otras situaciones de claro roce constitucional, por la inobservancia del régimen de autonomía administrativa de las Municipalidades y de la Caja Costarricense de Seguro Social.*
 - vii. *Desconoce la relevancia de la participación estudiantil en el quehacer de la academia y en el desarrollo de las personas que la realizan.*
- b. *Solicitar a los señores Rectores de las Universidades Estatales que, en el seno del CONARE, intensifiquen las gestiones ante el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de manera que las Universidades Públicas sean retiradas del Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336 y que promuevan acciones de presión, no violentas, que permitan a las Comunidades Universitarias expresar su desacuerdo con este proyecto, y así hacerlo sentir a las Autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.*
- c. *Solicitar al señor Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Ing. Luis Paulino Méndez Badilla, que intensifique su participación en las gestiones que el CONARE desarrolle ante el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en procura de que las Universidades Estatales sean retiradas del Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336 y que promueva a lo interno de la Institución la adopción de estrategias, que permitan a la Comunidad Institucional ejercer medidas de presión, no violentas, ante esos poderes de la República, de manera que se haga saber el sentir de la Comunidad sobre ese proyecto de ley.*

Sesión Ordinaria No. 3212, Artículo 12, del 14 de abril de 2021

- a. *Manifiestar que el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”. Expediente Legislativo No. 21.336, de convertirse en ley de la República, atentaría contra la división de Poderes que la Constitución Política de la República de Costa Rica establece y contra la autonomía que esa constitución confiere a instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Poder Judicial, las municipalidades, Tribunal Supremo de Elecciones y las Universidades Estatales, en detrimento del “Estado Social de Derecho” que caracteriza a Nuestro País.*
- b. *Solicitar a los señores Rectores de las Universidades Estatales que, en el seno del CONARE, agoten las vías del diálogo y de acercamiento con las Señoras y Señores Diputados, con la finalidad de que se corrija el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336, en todos aquellos aspectos que atentan contra la división de Poderes, el irrespeto a las autonomías conferidas en la Constitución Política, el “Sistema Social de Derecho” y el respeto a los derechos humanos.*
- c. *Solicitar al CONARE que la Comisión de Comunicación de las 5 universidades públicas continúe las acciones de divulgación y concientización, en coordinación con las Comisiones Internas de las Universidades.*
- d. *Requerir de la Asamblea Legislativa la consulta que ordena el artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica del Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336, en virtud de que el texto actualizado al 10 de marzo del 2021 contiene cambios sustantivos al texto analizado por este Consejo en ocasión anterior.*
- e. *Solicitar al Ing. Luis Paulino Méndez Badilla que, en su condición de Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica, adopte las decisiones necesarias para el eventual ejercicio de las acciones legales, que permita el ordenamiento jurídico costarricense, en caso de aprobarse el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336”, con afectación de lo dispuesto en el Artículo 84 de la Constitución Política y que promueva en el seno del CONARE acciones en el mismo sentido.*
- f. *Indicar a la Ciudadanía Costarricense, al Señor Presidente, a las Señoras Diputadas y a los Señores Diputados, que el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336”, no está planteado de manera que se asegure la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, contar con un Estado moderno, coherente, equitativo y transparente, ideales que este Consejo Institucional comparte en el fondo, pero no en la forma con la que pretende realizarse, la cual debilita nuestro Estado Social y Democrático de Derecho y atropella nuestra Constitución Política, misma que tanto ustedes como nosotros hemos jurado observar y defender.*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 9

Sesión Ordinaria No. 3219, Artículo 12, del 02 de junio de 2021

- a.** Solicitar a la Asamblea Legislativa el rechazo del Proyecto de Ley 21336 “Ley Marco de Empleo Público” por las razones expuestas y efectos del texto señalados en este pronunciamiento.
- b.** De manera consecuente con lo solicitado en el punto anterior, se indica a la Asamblea Legislativa que el proyecto de ley No. 21.336, pese a las modificaciones que ha sufrido como producto del trámite legislativo, se caracteriza porque:
 - i.* Atropella gravemente la Autonomía Universitaria, al someter a las Universidades Estatales bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, en la figura del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
 - ii.* Atenta contra la independencia de las Universidades Públicas, para darse su estructura organizativa propia y el esquema de autogobierno.
 - iii.* Pasa por alto la disposición del artículo 192 de la Constitución Política, que reconoce expresamente “excepciones al estatuto del servicio civil”.
 - iv.* Reduce el derecho constitucional a la negociación y firma de convenciones colectivas y atropella derechos laborales consolidados, de las Personas Funcionarias Públicas.
 - v.* Afecta significativamente la gestión del talento humano, como elemento estratégico para el cumplimiento de la misión y visión de las diferentes instituciones, que se pretende cubrir con esa ley, en general, y de las Universidades Estatales en particular, porque cada uno de los subsistemas que conforman dicha gestión deben estar orientados a satisfacer la excelencia en los tres pilares fundamentales sobre los que se fundamenta la universidad: Docencia, investigación y extensión.
 - vi.* Presenta otras situaciones de claro roce constitucional, por la inobservancia del régimen de autonomía administrativa de las Municipalidades y de la Caja Costarricense de Seguro Social.
 - vii.* Afecta la separación de poderes constitucionalmente consagrada.
 - viii.* Debilita el “Estado Social de Derecho”
 - ix.* Presenta ambigüedades e incongruencias que provocarán inseguridad jurídica y judicialización de conflictos entre diferentes entidades y el Poder Ejecutivo
- c.** Solicitar a la Asamblea Legislativa que, en caso de no atender positivamente la solicitud de rechazo planteada, las Universidades Estatales sea retiradas del listado de instituciones a las que se aplicaría la ley derivada del proyecto No. 21.336, por cuanto como ha quedado fehacientemente demostrado, no existe asidero constitucional, para que se les incluya y además, el proyecto atenta contra la independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios que garantiza el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica.
- d.** Solicitar a la Asamblea Legislativa que, en caso de no atender positivamente la solicitud de exclusión de las Universidades Estatales del proyecto de ley No. 21.336, se introduzcan, de manera concordante con disposiciones específicas para las Universidades Estatales en los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, las siguientes modificaciones:

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 10

- i. *Del inciso b del artículo 5 para que se lea: “Para las personas trabajadoras del Título II del Estatuto de Servicio Civil se establece que la continuidad laboral se considerará interrumpida después de un plazo igual o superior a 6 meses. Al tratarse de la Universidades Públicas, se respetarán los plazos y periodos determinados en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos Internos”.*
- ii. *Introducir un párrafo final al inciso a del artículo 7 con el siguiente texto “Al tratarse de la Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones en la materia señalados en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos Internos”.*
- iii. *Eliminar el inciso b del artículo 7, que propone como función de MIDEPLAN “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” no es claro en su contenido y tiene, potencialmente, la capacidad de atentar contra el derecho de las Universidades Estatales de promover, en el marco de las competencias que le brinda el artículo 84 constitucional, la discusión, el análisis, la investigación, la extensión, la docencia, el pensamiento crítico y propositivo, etc. en materia de empleo público.*
- iv. *Incorporar un párrafo en el inciso c del artículo 7, de manera que se lea de la siguiente manera: “c) “Emitir disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley N°. 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley N°. 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957”. Al tratarse de la Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones en la materia señalados en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos”.*
- v. *Modificar el inciso g del artículo 7 de manera que su texto sea el siguiente: “g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño. Al tratarse de la Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones en la materia señalados en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos”.*
- vi. *Modificar el inciso k del artículo 7, para que su texto sea el siguiente: “k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en las instituciones que están bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las Instituciones Públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia”.*
- vii. *Agregar al final del segundo párrafo del artículo 9 el siguiente enunciado “En el caso de las Universidades Estatales se procederá según lo que definan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos”.*
- viii. *Agregar al final del inciso 3 del artículo 11 párrafo final con el siguiente texto “En el caso de las Universidades Estatales se respetará lo dispuesto en sus Estatutos Orgánicos y en sus Reglamentos Internos”.*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 11

- ix. *Agregar al final del párrafo del artículo 14 pretende que establece que “El reclutamiento y selección de las Personas Servidoras Públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada, para lo cual el Ministerio de Planificación y Política Económica emitirá, con absoluto apego a la Ley N.º. 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos, según la respectiva familia de puestos”, un párrafo final con el siguiente texto “En el caso de las Universidades Estatales se respetará lo dispuesto en sus Estatutos Orgánicos y en sus Reglamentos Internos”.*
- x. *Agregar a la disposición contenida en el artículo 14, del inciso a), que no permite la elección de un postulante al “Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia”, un párrafo final con el siguiente texto: “En el caso de las Universidades Estatales se respetará lo dispuesto en sus Estatutos Orgánicos y en sus Reglamentos Internos”.*
- xi. *Agregar en el artículo 15, inciso f), cuando se establece que “... la valoración de méritos de las personas aspirantes solo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo” un párrafo final con el siguiente texto “En el caso de las Universidades Estatales se respetará lo dispuesto en sus Estatutos Orgánicos y en sus Reglamentos Internos”.*
- xii. *Agregar al artículo 17, como parte final del enunciado “El Ministerio de Planificación y Política Económica emitirá las disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública, que sean acordes con la Ley N.º. 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, para dotar a la Administración Pública de perfiles con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos” la siguiente expresión “El perfil, los requisitos para ocupar por un cargo y el procedimiento de nombramiento de la alta dirección en las Universidades Estatales se regirá por lo que dispongan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.*
- xiii. *Agregar al artículo 21, como párrafo final del enunciado “...obtener dos evaluaciones del desempeño consecutivas inferiores a una calificación del 70%, que se encuentren en firme, una vez agotado el procedimiento de impugnación de la calificación y siempre que se haya acreditado la responsabilidad de la persona servidora pública por dicha evaluación deficiente...” un párrafo final con el siguiente texto “En el caso de las Universidades Estatales se respetará lo dispuesto en sus Estatutos Orgánicos y en sus Reglamentos Internos”.*
- xiv. *El texto del inciso a del artículo 21 debe ser revisado, por cuanto la disposición contenida en el proyecto no es efectiva, pues no se establecen las consecuencias para la Administración Pública en caso de que no se respete el plazo indicado, ni se indican tampoco las razones que puedan justificar el retraso por parte de la Administración en la conclusión del proceso, ni se indica el plazo de retraso que puede considerarse razonable, todo ello en perjuicio de la persona trabajadora afectada por un proceso disciplinario.*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 12

- xv. *De manera similar, el texto del inciso b del artículo 21 debe ser revisado porque violenta el principio de inocencia establecido en la Constitución Política de Costa Rica, pues se ordena al jerarca institucional nombrar un órgano director del proceso a partir de “una denuncia o queja”, sin realizar primero una investigación preliminar que le permita estar seguro de que la denuncia tiene algún fundamento que amerite la apertura del procedimiento y tampoco se exige que las denuncias deban estar fundamentadas en elementos de prueba, ni se exige que el jerarca valore la prueba de previo a ordenar la instalación del órgano director del proceso. Tampoco se indica en ese artículo los elementos mínimos que debe contener el traslado de cargos, fundamentalmente los referidos a la tipicidad y antijuridicidad de la conducta perseguida, el acceso a la prueba de cargo y el acceso al expediente durante todas las etapas del procedimiento. No se hace referencia al principio del juez natural que debe prevalecer al nombrar el órgano director del proceso, ni al principio de inmediatez de la prueba que debe privar en la redacción del informe recomendativo.*
- xvi. *En el inciso d del artículo 21 se precisa aclarar que tal suspensión será con goce de salario, toda vez que si la suspensión se realiza sin goce de salario deja de ser una medida precautoria para convertirse en una sanción y por tanto constituiría una violación al artículo 39 de la Constitución Política de Costa Rica, que dispone que “A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad”.*
- xvii. *Agregar al artículo 24, que plantea que “El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada en caso de que lo requiera para reforzar las competencias y conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También deberán recibir capacitación en los temas actuales de innovación y desarrollo que el País requiera, de acuerdo a las tendencias globales de competitividad, para garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes un párrafo final con el siguiente texto: “Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, emitirán normativa interna que regule esta materia de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política de Costa Rica”.*
- xviii. *El último párrafo del artículo 27 establece que “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 de Costa Rica y lo establecido en la presente ley”. Si bien esta disposición respeta la Autonomía Universitaria, se requiere de una mayor claridad en su texto, de manera que dé cobertura a toda la actividad universitaria en su conjunto sin que puedan darse problemas de interpretación en su verdadero alcance. Por tanto, se solicita que la redacción de ese párrafo sea la siguiente: “Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal emitirán las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño de su personal en respeto a lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica”.*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 13

- xix. *El párrafo tercero del artículo 28 establece que “Los lineamientos generales aplicables para todo Sector Público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos”. Este párrafo debe ser mejorado para hacerlo concordante con las disposiciones del artículo 27. Por tanto, se solicita que se agregue un párrafo final que diga lo siguiente “Tratándose de las Universidades Estatales la evaluación del desempeño se regirá por lo que establezcan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.*
- xx. *El artículo 29 establece que “Cada jefatura de la Administración Pública, al inicio del año, deberá asignar y distribuir a todas las Personas Servidoras Públicas entre los procesos, proyectos, productos y servicios de la dependencia, estableciendo plazos de entrega y tiempo estimado para su elaboración. //Será responsabilidad de cada persona superior jerárquica dar seguimiento a este plan de trabajo anual; su incumplimiento será considerado, previo procedimiento administrativo, falta grave de conformidad con la normativa aplicable. //Para el seguimiento regular y frecuente de las actividades del plan de trabajo, cada administración deberá establecer un sistema informático al efecto, alimentado exclusivamente durante la jornada laboral por cada persona servidora pública con actividades diarias vinculadas a dichos procesos, proyectos y productos, y el cumplimiento de plazos y tiempos. Será responsabilidad de cada persona servidora pública, incluido todo el nivel directivo, la actualización y el mantenimiento al día de la información necesaria para la evaluación de su desempeño, de conformidad con los procesos, proyectos, productos y servicios asignados particularmente, sus plazos de entrega y tiempos estimados para su elaboración, en dicho sistema informático que la Administración pondrá a su disposición. Su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable”. Este artículo requiere ser concordado con lo establecido en el artículo 27 en lo que refiere a las Universidades Estatales y para ello se solicita que se incorpore un párrafo final con el siguiente texto “Tratándose de las Universidades Estatales la evaluación del desempeño se regirá por lo que establezcan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.*
- xxi. *El primer párrafo del artículo 31 establece que “El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), especificará una metodología de valoración del trabajo para el servicio público. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes” lo que supone una intervención del Poder Ejecutivo en la administración de las Universidades Estatales en violación del artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica. Por tanto, se solicita que se agregue un párrafo final que diga lo siguiente “Tratándose de las Universidades Estatales la valoración de trabajo se regirá por lo que establezcan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.*
- xxii. *El artículo 32 establece que “Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 14

laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral” lo que violenta la disposición del artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica, al someter a las Universidades Estatales a directrices del Poder Ejecutivo e impedirles el ejercicio de la capacidad de autoestructuración y autogobierno que se desprende de ese artículo constitucional. Por tanto, se solicita que se agregue un párrafo final que diga lo siguiente: “Tratándose de las Universidades Estatales el número de grados requeridos dentro de las familias laborales que las afecten se definirán en sus Estatutos Orgánicos y en la Reglamentación Interna”.

8. El Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3242, somete a conocimiento y consideración de la Comunidad Institucional, la Asesoría Legal y la Comisión Especial conformada para la atención de la Consulta indicada en el resultando No. 6, el Proyecto de Ley “Marco de Empleo Público”, Texto Actualizado, Expediente 21.336.
9. Mediante correo electrónico del 12 de noviembre de 2021, se recibe correo electrónico del PhD. Franklin Hernández-Castro y la MDS. Xinia Varela Sojo, profesor y directora de la Escuela de Diseño Industrial, en el cuál indican lo siguiente:

“El artículo[sic], inciso b, habla de “carrera administrativa” sin embargo es muy margen muy reducido el incluir a todos los funcionarios públicos en ese tipo de carrera y desfavorecería el crecimiento profesional de todos los que no son administrativos, académicos, científicos, ingenieros, entre otros.

El artículo 30, inciso d y artículo 37, no es congruente en el sentido que, arbitrariamente, se defina que el Presidente de la República debe tener el salario más alto del Gobierno. Es decir, por ejemplo, un especialista en vacunas que sale de Pfizer para desarrollar esto en la CCSS o un Premio Nobel especialista en energías que desee ayudar al país en el ICE no podría ganar más que los \$800 dólares (o menos) que gana el Presidente. Se ve claramente una mirada muy provincial del gobierno y un subdesarrollo en la forma de autopercebirnos, pensando a priori que nadie en el Gobierno de Costa Rica es de talla mundial, cosa que sí lo es y se ha demostrado a creces.

El artículo 31, inciso e, especifica que uno de los factores relevantes para definir el salario es “complejidad del trabajo” pero un concepto como ese debe de tener más detalle. Así como se define, con tres palabras, puede terminar en cualquier cosa, ¿que es complejo? ¿clasificar desechos de hospital o controlar flujos de plasma? Debe haber mucha más fundamentación en los conceptos aplicados de manera que esto no recaiga en una interpretación subjetiva de la norma.

Por lo anterior, no se apoya el proyecto consultado. Se recomienda revisar la manera en la que se está redactando la iniciativa y argumentar los términos y disposiciones señaladas en las mismas con fuentes verificables y científicas.”

CONSIDERANDO QUE:

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 15

1. El voto de la Sala Constitucional, mediante el que se atendieron consultas de señoras y señores diputados sobre el proyecto de “Ley Marco de Empleo Público” aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa, confirmó que tal proyecto contenía decenas de inconstitucionalidades, tal y como le señaló reiterada y oportunamente este Consejo Institucional a la Asamblea Legislativa.
2. Tales señalamientos de roces constitucionales, con directa afectación de la división de poderes y el respeto a las autonomías otorgadas por la Constitución Política de la República de Costa Rica a las universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de elecciones y las municipalidades, fueron también reiteradas y oportunamente señaladas a la Asamblea Legislativa por otros Consejos Universitarios de las universidades estatales, el CONARE, la Corte Suprema de Justicia, diversos sindicatos y el “Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos” de la Asamblea Legislativa (en el oficio AL-DEST-CJU-027-2021), sin que se recibiera la debida atención en el trámite legislativo y en la posterior votación en primer debate.
3. Debe tenerse presente que la Constitución Política de la República de Costa Rica establece con igual rango, la autonomía de las universidades públicas y el régimen unificado de empleo público. En este sentido no es posible entender que las disposiciones relativas a un único régimen de empleo público sean aplicables a las universidades públicas, pues para estas la Constitución Política de la República de Costa Rica creó un régimen especial de autonomía, a la que, para mayor claridad denominó “independencia”. Es decir, las liberó de la injerencia del Estado en las decisiones que les son propias. Entre estas decisiones se destaca de manera primordial lo relacionado con su régimen de empleo.

Con fundamento en la Teoría General del Estado, se entiende que el ordenamiento jurídico es unívoco y para garantizarlo se recurre a la teoría de antinomias, la cual permiten dilucidar los conflictos normativos, es así que, si se pretende entender que la disposición constitucional de un régimen único de empleo para el sector público atañe a las Universidades Estatales, debe recurrirse al principio de especialidad con el objetivo de dilucidar la norma imperante. De manera que, por especialidad, el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica exime a las universidades del régimen único de empleo.

De modo que no existe el imperativo constitucional de que exista un único régimen de empleo público, tal y como se desprende de la sentencia de la Sala Constitucional 020606-2017 en la que indicó lo siguiente:

1.
 2. *"Esta Sala ha estimado que no es incompatible con el Derecho de la Constitución que el legislador haya optado por regular el régimen de servicio público de forma sectorial, mediante distintas leyes, en lugar de regularlo en un solo cuerpo normativo. Lo relevante, en todo caso, para efectos del artículo 191 de la Constitución Política, es que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubran, como norma general, a todos los funcionarios al servicio del Estado."*

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 16

4. El texto actualizado y aprobado por el plenario legislativo el 8 de noviembre del 2021, mediante el que la Asamblea legislativa pretende subsanar los vicios de constitucionalidad señalados por la Sala Constitucional, parte de un supuesto “imperativo constitucional” obligante a la existencia de un único régimen de empleo público (artículo 1), premisa que no se ajusta a la sentencia de la Sala Constitucional 020606-2017 antes citada.

Por esta razón, este Consejo acoge y comparte la conclusión de la Comisión de directores de las oficinas jurídicas de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, expresada en documento firmado el 09 de noviembre del 2021, que expresa que:

3. “... la decisión legislativa de optar por un solo cuerpo normativo para regular el servicio público no constituye una exigencia derivada de manera directa e inmediata del contenido del artículo 191 constitucional, tal y como se afirma con la propuesta del proyecto de Ley 21.336”. (p. 2)

5. Las Universidades Estatales deben ser excluidas de esta ley, en aplicación y respeto a los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, en concordancia con lo interpretado por la Sala Constitucional, en el voto 1313-93, el cual indica que estas *“Tienen poder reglamentario, pueden auto estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito; regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal”*.
6. El inciso b del artículo 2 establece, expresamente, que las Universidades Estatales están dentro del ámbito de cobertura de la “Ley Marco de Empleo Público”.
7. Los artículos 6 (inciso a), 7 (incisos a, c, f, l), 9 (inciso a) y 32 contienen un párrafo con el siguiente texto: “Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y 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”, así como el artículo 13 que señala: “El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas”, textos con los cuales se pretende corregir los roces constitucionales señalados por la Sala Constitucional al texto aprobado por la Asamblea Legislativa en primer debate, no obstante, sus alcances son claramente insuficientes.

No es de entendimiento las razones por las cuales el legislador no utiliza la verdadera denominación, enmarcada para la realidad de la exclusión de las Universidades Estatales, en lugar de enunciar una muletilla como “y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.” que no llega a contemplar en la totalidad el verdadero concepto de la autonomía que resguarda las Universidades Públicas

Adicionalmente, la exclusión queda limitada a las funciones o labores (administrativas, profesionales o técnicas) que determine la respectiva institución, lo que en principio parece acertado, mas la condiciona a que “sean exclusivas y 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”, lo que deja abierta la puerta a la interpretación de terceros. Y esta limitante, de que sean “exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas” deja a la interpretación de cuáles funciones o labores que las instituciones afectadas señalen como tales por entes que pretendan tener injerencia en la administración universitaria, ya sea por la vía del propio reglamento de la ley (como ocurrió con los alcances generados por el reglamento de la ley de equilibrio fiscal que hizo extensiva la aplicación de esa ley a las Universidades Estatales cuando su texto no lo establece) o por la pretendida intencionalidad de la aplicación de directrices de MIDEPLAN a ciertos puestos universitarios que ese ente pretenda que no están cubiertos en el texto indicado, lo que obligaría a las Universidades Estatales a tener que recurrir al planteamiento de demandas de tipo contencioso administrativas con las consecuencias que ello conlleva (aplicación de la norma o de las disposiciones en tanto los tribunales se pronuncia y la espera durante largos periodos).

Nótese 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.

En conclusión, los párrafos indicados no resuelven de manera clara, precisa y definitiva la existencia de roces constitucionales del texto del proyecto de la “Ley Marco de Empleo Público”, razón por la que cabe exigir, en resguardo del cumplimiento cabal y completo de lo establecido en el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que las universidades públicas no sean incluidas en el ámbito de cobertura de esa ley, única manera viable y ajustada a las disposiciones constitucionales de atender los roces constitucionales señalados por la Sala Constitucional.

Adicionalmente, y en coincidencia con lo analizado por la Asociación de Funcionarios del ITCR, la estipulación de dos grupos de trabajadores en los entes y órganos antes señalados generará un serio esquema de discriminación, que contraviene significativamente con lo modificado en el Código de Trabajo, desde la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral. Es importante rescatar como principio base, lo que señala el artículo 408 de la Reforma, indicando que:

“Todas las personas, sin discriminación alguna, gozarán de las mismas oportunidades para obtener empleo y deberán ser consideradas elegibles en el ramo de su especialidad, siempre y cuando reúnan los requisitos formales solicitados por la persona empleadora o que estén establecidos mediante ley o reglamento.”

De previo a la reforma, el Código de Trabajo establecía expresamente cuatro supuestos por los cuales se podía incurrir en discriminación, que vale la pena mencionar: edad, etnia, género y religión. Con la entrada en vigencia de la reforma en el artículo 404, se amplía la protección contra la discriminación expresamente a catorce aspectos.

Tener dos grupos de trabajo institucional provocaría una seria discriminación por categoría de labores, lo que implicaría que, desde la perspectiva de la educación superior, provocaría dos sistemas laborales en que autoridades externas intervendrían en la actividad de las Universidades Estatales, violentando nuevamente su autonomía.

8. La posibilidad de que, vía interpretación de entes externos a las universidades públicas, se separe al personal universitario en dos categorías, el que está fuera del ámbito de la “Ley Marco de Empleo Público” por considerarse que sus funciones o tareas pueden interpretarse como “exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas” y el que no, roza claramente con las competencias que le brinda el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica a las Universidades Estatales de “adquirir derechos y contraer obligaciones, así como darse su organización y gobierno propios”, que la Sala Constitucional interpretó, en el voto 1313-93 indicando que “Tienen poder reglamentario, pueden auto estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito; regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal” (destacado no es del original).

Con ese fundamento, este Consejo acoge y comparte la conclusión de la Comisión de directores de las oficinas jurídicas de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, expresada en documento firmado el 09 de noviembre del 2021, que expresa que:

“Por sus efectos, autorizar la existencia de un estrato inicial de carrera universitaria que pueda quedar bajo la dirección del Poder Ejecutivo implicaría hacer a éste último coejecutor del PLANES, coadministrador del FEES y regulador de los estratos iniciales de la carrera de personal universitario, todo lo cual resultaría claramente inaceptable desde el Derecho de la Constitución.” (p. 5)

9. La misma ambigüedad que se ha señalado que presenta el texto reseñado en el considerando 5, aplica para otras instituciones que cuentan con niveles de autonomía establecidos en la Constitución Política de la República de Costa Rica, tal como sucede con el Poder Judicial, las Municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Tribunal Supremo de Elecciones, lo que faculta la

intervención del Poder Ejecutivo en la administración de estos entes y genera un potencial menoscabo del Estado Social de Derecho y la división de poderes que establece la propia Constitución Política de la República de Costa Rica.

10. En forma específica, producto el análisis realizado por la Comisión Especial e insumos brindados por la AFITEC a la consulta realizada se encuentran los siguientes aspectos relevantes:

- a. El artículo 4, de los principios rectores, incluye en el inciso f el Principio de la Negociación Colectiva, sin embargo el Artículo 43 de la misma propuesta, contraviene los Convenios 98, 151 y 154 todos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre negociación colectiva, así como la recomendación 163 también de la OIT, y los artículos 62 y 74 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; por lo que vacía de contenido el principio enunciado.
- b. El artículo 7 "Competencias del MIDEPLAN", inciso b, es violatorio de la Constitución Política de la República de Costa Rica porque subordina a las Universidades Estatales a coordinar y concertar con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- c. El artículo 9 "Funciones de las administraciones activas", inciso b, es violatorio de la Constitución Política de la República de Costa Rica al pretender subordinar a las Universidades Públicas a los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil en los procesos de reclutamiento y selección.
- d. El artículo 10 "Reglamentos autónomos de servicio" es violatorio de la Constitución Política de la República de Costa Rica porque subordina a las Universidades Estatales al requerir el aval del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- e. El artículo 11 "Postulados que orientan la planificación del empleo público", con respecto a las condiciones mínimas establecidas plantea la "Convocatoria de concursos para el nombramiento de personas servidoras públicas en ámbitos prioritarios para la dependencia, así como medidas de suspensión temporal de nuevas contrataciones de personal en otros ámbitos determinados"; es necesario indicar que esta disposición tiene el inconveniente de que establece a nivel de norma permanente una regulación que debe obedecer a cuestiones temporales, como es no ocupar algunas plazas que no se consideren, en determinado momento, como prioritarias. Además, la disposición violenta el contenido del artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica que dota a las Universidades Estatales de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.
- f. El artículo 13 "Plataforma integrada de empleo público" contraviene la potestad de las universidades públicas de decidir sobre su personal. En el voto 1313-93 la Sala Constitucional indicó que, en el marco de la autonomía universitaria, las universidades estatales pueden decidir libremente sobre su personal (como ya lo había establecido la Sala en la resolución No.495-92)
La Sala Constitucional indicó, además, en el voto 1997-04570 que "Con base en lo expuesto en la sentencia citada, en la que, partiendo de lo que establece la Constitución Política, la S. determinó lo que implicaba el concepto de

autonomía universitaria y sus repercusiones a nivel de funcionamiento de los centros de educación superior, el contenido de la disposición impugnada infringe dicha autonomía, por cuanto impone a esas instituciones un límite indebido a su posibilidad de contratar el personal docente necesario e idóneo para el cumplimiento de sus fines, sin sujeción a requisitos externos impuestos por el legislador común” (destacado no es del original).

- g. El artículo 14 “Reclutamiento y selección”, inciso a, afecta la independencia de las Universidades Estatales de decidir libremente sobre su personal (resolución No.495-92 de la Sala Constitucional). Al no establecer excepciones, que pudieran ser similares a las que se establecen en materia de contratación administrativa, se priva a las universidades públicas de poder contratar a familiares de sus jefarcas (quienes ocupan los cargos de manera transitoria) cuando estos son expertos destacados en un tema, o cuando el profesional fue becado para formarse en un área de interés de la universidad (cuando su pariente no ejercía un cargo de jefatura) y a su regreso un familiar suyo se encuentra ocupando un puesto de jerarquía directa, lo cual implica una pérdida sensible para la universidad.

Por lo anterior, y tal como lo señaló la Sala Constitucional sobre este particular, es imprescindible que las Universidades Estatales dispongan todo lo relativo al reclutamiento y selección de su personal, sin interferencia externa alguna, de modo que lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas de la aplicación del presente artículo y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, sean las universidades públicas las que regulen su propio régimen de empleo.

- h. El artículo 16 “Oferta de empleo público”, en concordancia con lo señalado en el voto de Consulta Legislativa, que señaló para el Reclutamiento y la Selección lo siguiente: *“el artículo 14 resulta inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a las Universidades Públicas por el Constituyente. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente a cada una de las universidades que regula esos aspectos.”* resulta una intromisión en el quehacer e independencia otorgada a las Universidades el empleo de una plataforma que se rija a partir de las directrices que MIDEPLAN establezca.

- i. Con respecto al artículo 17, es necesario indicar que los cambios incorporados en el texto del proyecto de Ley, continúan lesionando a autonomía universitaria, se reitera que las Universidades Públicas están facultadas para establecer su propia organización y gobierno.

Estos puestos, de gran relevancia en el quehacer universitario, deben estar especialmente protegidos de la injerencia de cualquier poder de la República y además considerar la especial participación que tiene en los órganos de decisión la Comunidad Estudiantil.

- j. Tal y como ha sido abundantemente señalado, las universidades públicas o Universidades Estatales gozan de un grado especial de autonomía, por lo cual cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado, de modo lo pretendido en los Artículo 21 “Procedimiento de despido” y artículo 22 “Fase recursiva” es violatorio de dicha autonomía y de esa capacidad de organizarse y establecer su autogobierno. De no excluirse por completo a

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 21

universidades públicas de esta ley, deberá agregarse la exclusión de las mismas en estos artículos.

- k. El artículo 24 “Capacitación de la alta dirección pública” es violatorio de la autonomía universitaria porque subordina a las Universidades Estatales a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública que emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- l. El artículo 26” Promoción interna y externa” contraviene la potestad de las Universidades Estatales de decidir sobre su personal, sin interferencia externa alguna, sobre todo en aspectos para los cuales pueden autodeterminar.
- m. El artículo 27 “Evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas”, plantea la posibilidad de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal de emitir las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño, sin embargo las deja limitadas a lo establecido en la presente ley, lo que nuevamente violenta la autonomía universitaria, puesto que el MIDEPLAN establecerá los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos.
- n. En cuanto al artículo 30 “Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación”:
 - i. Debe indicarse que se refiere a los salarios de las personas servidoras públicas que laboren en instituciones y sectores sometidas a esta ley, de manera que queden excluidas entonces las personas servidoras públicas de los otros poderes de la república, Tribunal Supremo de Elecciones, municipalidades y universidades.
 - ii. La indicación “*independientemente de la institución pública para la que labore*” conlleva una violación a la autonomía universitaria pues somete la remuneración salarial de los funcionarios universitarios a las disposiciones de esta ley.
 - iii. De igual forma esta disposición atropella la autonomía universitaria, toda vez que la misma establece la potestad de las universidades a regular su régimen de empleo, por tanto los límites mínimos y máximos en la escala salarial de los funcionarios universitarios, es parte de las facultades y responsabilidades de la universidades que se ven vulneradas con esta disposición.
 - iv. En igual sentido subsiste una vulneración a la autonomía universitaria. La escala salarial de las universidades públicas es una competencia autónoma cuyos parámetros deben ser definidos a lo interno en consideración a las necesidades de la Universidad misma y a la misión de generadora y transmisora de conocimiento científico.
 - v. La transparencia con que las Universidades Estatales manejan históricamente sus asuntos no conlleva la obligación de integrar su escala salarial en la plataforma creada al efecto para otras instituciones que carecen de la facultad que a las universidades les ofrece su autonomía.
 - vi. Esta disposición es también es violatoria de la autonomía universitaria porque define un único motivo de modificación a la columna salarial (el costo de vida) obviando la necesidad que tiene la universidad pública de atraer y retener académicos del más alto nivel en grado académico, experiencia, investigación y publicaciones, entre otras cualidades.

- vii. El párrafo final trata de salvaguardar la vulneración de la Constitución Política de la República de Costa Rica que conllevan tales disposiciones, pero su redacción no es clara ni unívoca, por tanto debe proponerse que en el párrafo primero de este mismo artículo se indique: *“Los salarios de las personas servidoras públicas a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los postulados establecidos en este artículo. Quedan excluidos de estos postulados, las personas que se desempeñen en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.”*
- o. La definición de las características y especificaciones de la metodología que propone el artículo 31 es una intromisión a la facultad de las universidades públicas de decidir sobre su régimen de empleo. Por tanto, debe quedar claro en la ley que estos mandatos son de acatamiento para MIDEPLAN en la definición de la metodología que le corresponde, pero no lo son para el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.
- p. El artículo 33 vulnera la Autonomía Universitaria pues le impone a la universidad la forma en que debe decidir sobre su personal, lo cual como ha sido indicado por la Sala Constitucional en reiterados votos, forma parte del ejercicio de la autonomía universitaria.
- q. El artículo 35 obligaría a las Universidades Estatales a comunicar a MIDEPLAN “sus familias laborales” es que resulta imperioso salvaguardar las competencias de la universidad, que son independientes del poder ejecutivo Irrumpe en las competencias propias de las Universidades Estatales, regulando la forma en la que estas desarrollan su autonomía universitaria en relación con sus propios regímenes de servicio, lo cual además es injustificado porque las universidades tienen su propia escala salarial y la intervención del Poder Ejecutivo no persigue objetivos técnicos sino políticos de intromisión en el acontecer universitario.
- r. Por otra parte, este artículo también plantea un irrespeto a los derechos laborales consolidados de los funcionarios públicos.
- s. En cuanto al artículo 36 “Política de remuneración”, las referencias de puntuación ahí establecidas también vulneran la autonomía universitaria pues intervienen en la facultad de las Universidades Estatales de resolver lo referente a su personal.
También debe indicarse que es clara la intervención del Poder Ejecutivo en las facultades propias de las universidades públicas, pues obviando que la Constitución Política de la República de Costa Rica la salvaguarda de sus intervenciones, irrumpen indicando salarios mínimos, el valor de los puntos y la columna única. Por tanto, debe indicarse que: “El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa establecerán su propia escala salarial de acuerdo a las necesidades que el cumplimiento de la misión encomendada establece.”
- t. En el artículo 38, debe incorporarse una excepción que señale: “Los funcionarios de las universidades públicas no están sujetos a esta limitación y sus períodos vacacionales, así como la acumulación de los mismos, serán regulados por sus órganos internos de acuerdo con las necesidades de dicho entes para el ejercicio de la función que desempeñan”.

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 23

- u. Las disposiciones planteadas en los artículos 39 y 40, si bien son solidarias y razonables, las mismas contravienen las facultades garantizadas por la Constitución Política de la República de Costa Rica en relación con su personal, de manera que para los efectos estas se debe establecer que las licencias para el personal de las Universidades Estatales solo se otorgarán en las condiciones definidas por las universidades mismas.
- v. Similar situación se presenta con las licencias planteadas en los artículo 41 y 42, ya que este beneficio para la paternidad es loable, así como la ampliación para las licencias de maternidad, no obstante, la universidad es la única facultada por la Constitución Política de la República de Costa Rica para regular las relaciones con su personal y por tanto, esta licencia, salvo que sea un derecho mínimo de todos los trabajadores, tanto del sector público como del privado, no puede imponerse como una obligación para la universidad.
- w. Se pretende limitar el derecho de Negociación Colectiva, con diferentes preceptos en el numeral 43, paralelamente con la ley Fortalecimiento de las finanzas públicas, pero al mismo tiempo el texto busca también limitar las licencias y vacaciones, siendo esto un derecho emitido por el constituyente de negociación entre patrono y sindicatos de trabajadores legalmente organizados, por lo que no se debe restringir y extender como único.
Este también afecta la Autonomía, dado que restringe la posibilidad de las Universidades Estatales de negociar con sus colaboradores para buscar mejores esquemas de remuneración y otros. De igual forma evidencia tener roces con tratados internacionales ratificados por el País con la OIT, teniéndose que dichos tratados están por encima de las leyes. Además, limita o impide el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva establecido en el artículo 62 de la Constitución Política.
Restringe la posibilidad de las Universidades Estatales de negociar con sus colaboradores según las necesidades que se tengan en determinado momento y que impidan el cumplimiento del fin asignado a las universidades públicas.
- x. El contenido del artículo 45 vulnera la Constitución Política de la República de Costa Rica en temas relacionados con la negociación colectiva y la Autonomía universitaria.
No debe ser de aplicación a las Universidades Estatales por un tema de autonomía, dado que esas conciliaciones o convenciones colectivas, deben ser propias a la gestión de las mismas, y basadas en los aspectos que señalan los convenios internacionales, firmado por el País, en materia de trabajo y seguridad social.
- y. El artículo 46 no debe ser de aplicación por parte de las Universidades Estatales por tratarse de un tema que afecta su autonomía, toda vez que las mismas deben tener definido mediante reglamentos o normativas la contratación de este tipo de servicios.
- z. Finalmente el artículo 48 artículo carece de atinencia con respecto a los propósitos establecidos para esta Ley.

SE ACUERDA:

- a. Manifestar a la Asamblea Legislativa, como respuesta a la consulta realizada del texto actualizado según el informe de mayoría de la comisión permanente especial

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3243 Artículo 12, del 17 de noviembre de 2021

Página 24

de consultas de constitucionalidad aprobado por el Plenario Legislativo el 08 de noviembre del 2021, recibida en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política de Costa Rica, que el texto consultado parte de una interpretación inexacta de las disposiciones del artículo 191 y no corrige completamente los roces constitucionales señalados por la Sala Constitucional en cuanto a las Universidades Estatales.

- b.** En resguardo del cabal cumplimiento de las disposiciones de los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, demandar a la Asamblea Legislativa la exclusión del ámbito de cobertura de la “Ley Marco de Empleo Público” de las Universidades Estatales, en general y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en particular.
- c.** Expresar a las señoras diputadas y a los señores diputados que el texto consultado contiene disposiciones, señaladas en los considerandos del presente acuerdo, que propician la intervención del Poder Ejecutivo no solo en el ámbito de acción de las Universidades Estatales, sino de otros entes que tienen niveles de autonomía otorgados por la Constitución Política de la República de Costa Rica, lo que amenaza al Estado Social de Derecho y la independencia de poderes establecido en la citada Constitución.
- d.** Instar a las comunidades universitarias a seguir informándose del trámite que se brinde al proyecto de “Ley Marco de Empleo Público” en la Asamblea Legislativa y a participar en todas las actividades pacíficas que se organicen y desarrollen en contra de la aprobación de este proyecto.
- e.** Reiterar a la Ciudadanía Costarricense, al Señor Presidente, a las Señoras Diputadas y a los Señores Diputados que este Consejo sostiene el ideal de que el Pueblo Costarricense merece contar con un Estado moderno, coherente, equitativo y transparente, más el proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, en la versión consultada, no solo está muy lejos de lograr ese cometido, sino que debilita el Estado Social y Democrático de Derecho y atropella la Constitución Política, misma que tanto ustedes como nosotros hemos jurado observar y defender.
- f.** Indicar que, contra este acuerdo podrá interponerse recurso de revocatoria ante este Consejo o de apelación ante la Asamblea Institucional Representativa, en el plazo máximo de cinco días hábiles, o los extraordinarios de aclaración o adición, en el plazo de diez días hábiles, ambos posteriores a la notificación del acuerdo. Por así haberlo establecido la Asamblea Institucional Representativa, es potestativo del recurrente interponer ambos recursos o uno solo de ellos, sin que puedan las autoridades recurridas desestimar o rechazar un recurso, porque el recurrente no haya interpuesto el recurso previo.
- g.** Comunicar. **ACUERDO FIRME.**

Palabras clave: Ley – Marco – Empleo – Público – Sala – Constitucional

c.d. Auditoría Interna (Notificado a la Secretaría vía correo electrónico)

ZTC