

TRANSCRIPCIÓN DE ACUERDO
UNA-SCU-ACUE-319-2021

18 de noviembre de 2021

Lcdo. Edel Reales Noboa

Director a.i.

Departamento de Secretaría del Directorio

Correos electrónicos: karayac@asamblea.go.cr y ereales@asamblea.go.cr

Asamblea Legislativa

Estimado señor:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional, según el artículo primero, inciso único, de la sesión extraordinaria celebrada el 18 de noviembre de 2021, acta n° 4070-574, que dice:

CRITERIO SOBRE EL TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.° 21.336

RESULTANDO:

1. El oficio UNA-SCU-OFIC-183-2020, del 3 de setiembre de 2020, suscrito por el M.Sc. Tomás Marino Herrera, presidente del Consejo Universitario, transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional, según el artículo IV, inciso I, de la sesión ordinaria celebrada el 3 de setiembre de 2020, acta N.° 3944, Criterio sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente N.° 21336, que indica:

A.COMUNICAR A LA DIPUTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL RECHAZA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS DEL 3 AL 10 DE ESTE ACUERDO. ACUERDO FIRME.

2. El oficio UNA-SCU-ACUE-292-2020, del 10 de diciembre de 2020, suscrito por el M.Sc Tomás Marino Herrera, presidente del Consejo Universitario, transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional, según el artículo III, inciso I, de la sesión extraordinaria celebrada el 10 de diciembre de 2020, acta N.º 3979-551, que dice:

POR TANTO, SE ACUERDA:

A. COMUNICAR A LA DIPUTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL RECHAZA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS 3 Y 4 DE ESTE ACUERDO. ACUERDO FIRME.

3. El oficio UNA-SCU-ACUE-136-2021, del 3 de junio de 2021, suscrito por el M.Sc Tomás Marino Herrera, presidente del Consejo Universitario, transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional, según el artículo III, inciso I, de la sesión ordinaria celebrada el 3 de junio de 2020, acta N.º 4023 que dice:

A. COMUNICAR A LA DIPUTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL SE OPONE Y RECHAZA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS DEL 3 AL 8 DE ESTE-ACUERDO. ACUERDO FIRME.

B. EXIGIR A LA DIPUTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE RETIRE DE LA CORRIENTE LEGISLATIVA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, POR SU CARÁCTER INCONSTITUCIONAL Y SU AFECTACIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. ACUERDO FIRME.

[...]

4. El oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021, del 9 de noviembre del 2021, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, director a.í. del Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, remite a la Universidad Nacional, el texto sustitutivo sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público.
5. El oficio CNR-487-2021, del 10 de noviembre de 2021, suscrito por el Máster Eduardo Sibaja Arias, director de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), remite el documento de la Comisión de Directores de las Oficinas Jurídicas de las Instituciones de Educación Superior, elaborado por el M.Sc. William Bolaños Gamboa, director de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica, el M.Sc. Juan Pablo Alcazar Villalobos, director de la Oficina de Asesoría Legal del Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Lic. Gerardo Solís Esquivel, director de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Universidad Nacional, la Licda. Ana Lucía Valencia González, directora de Oficina Jurídica de la Universidad Estatal, el Licenciado Jhonatan Gerardo Morales Herrera, director de Asuntos Jurídicos de la Universidad Técnica Nacional, el Lic. Gastón Baudrit Ruiz, director de Asesoría Legal del Consejo Nacional de Rectores, sobre el análisis del proyecto de ley MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21.336.
6. El oficio UNA-CATI-SCU-OFIG-157-2021, del 11 de noviembre de 2021, suscrito por el M.Sc. Steven Oreamuno Herra, coordinador de la Comisión de Análisis de Temas

Institucionales, solicitó criterio sobre el expediente N.º 21.336 a las siguientes instancias universitarias: Rectoría, Asesoría Jurídica, Vicerrectoría de Administración, Programa Desarrollo de Recursos Humanos, Escuela de Economía, Área de Planificación (Apeuna) y Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Universidad Nacional (Situn).

7. En atención al oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-157-2021, del 11 de noviembre de 2021, se recibieron las siguientes respuestas:

- a. El oficio UNA-R-OFIC-2343-2021, del 12 de noviembre del 2021, suscrito por M.Ed. Francisco González Alvarado, rector.
- b. El oficio UNA-APEUNA-OFIC-438-2021, del 15 de noviembre 2021, suscrito por el Máster Juan Miguel Herrera Delgado director de Apeuna.
- c. El oficio UNA-AJ-DICT-494-2021, del 16 de noviembre de 2021, suscrito por la Licda. Karla Sánchez Benavides, Asesora Jurídica.
- d. El oficio SITUN-OFIC-249-2021, del 16 de noviembre de 2021, suscrito por el Máster Álvaro Madrigal Mora, Secretaría General Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional-SITUN.
- e. El oficio UNA-PDRH-OFIC-461-2021, del 16 de noviembre del 2021, suscrito por la Licda. Paola Arguedas Chacón, directora del Programa Desarrollo de Recursos Humanos.

CONSIDERANDO:

1. De conformidad con la consulta realizada en la página de la Asamblea Legislativa el día 15 de noviembre de 2021, el último movimiento registrado es la votación del informe de mayoría de la comisión permanente especial de consultas de constitucionalidad, aprobado por el plenario legislativo en sesión realizada el día 8 de noviembre de 2021 y cuenta con informe del departamento de servicios técnicos.

2. El proyecto de ley pretende regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública, de conformidad con la implementación de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Además, tiene como objetivo uniformar el salario en el sector público en puestos similares, mediante la creación de un salario global en el que no se reconocería pluses salariales y en el cual se concedería únicamente incentivos relacionados con el rendimiento que se obtenga en la evaluación del desempeño. Así como la creación del Sistema General de Empleo Público a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) órgano encargado de liderar dicho sistema al otorgarle competencias referidas a la emisión de lineamientos generales sobre políticas de empleo, sistemas de contratación, valoración, evaluación de desempeño y publicidad de los concursos.

3. La autonomía universitaria de la cual goza esta casa de enseñanza está regulada en el artículo 84 de la Constitución Política y específicamente en el artículo 4 del Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional. La autonomía que brinda la Constitución Política a las universidades públicas es de la más amplia que existe en la Administración. Esta comprende la autonomía funcional-organizacional, política, administrativa y financiera. Este proyecto de ley violenta en forma grosera la autonomía universitaria. En los anexos del análisis realizado por la Asesoría Jurídica de la Universidad Nacional, se hace referencia a las modificaciones realizadas en los diferentes artículos, el detalle de los artículos declarados inconstitucionales, así como aquellos que sufren modificaciones a pesar de que la Sala Constitucional no se pronunció, numerales no

evacuados y los que se considera que contenían vicios de inconstitucionalidad los cuales no fueron acogidos.

4. El oficio CNR-487-2021, del 9 de noviembre de 2021, emitido por la Comisión de directores de las oficinas jurídicas de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, presenta análisis jurídico al proyecto de ley y concluye:

- 1.- Declarar como vicios de interpretación constitucional contenidos en la opinión consultiva 017098-2021 dictada por la Sala Constitucional a las 23:15 horas del 31 de julio de 2021 el declarar:

- a) Como contrario al Derecho de la Constitución la existencia de diversos regímenes de empleo público que respondan a los principios contenidos en el artículo 191 de la Constitución Política.

- b) La existencia de un conflicto entre los artículos 84 y 191 constitucionales para habilitar la necesidad ficticia de un juicio de ponderación en virtud del cual se vacían del contenido originario de la Autonomía Universitaria las competencias constitutivas de las universidades públicas en materia de regulación de su propio personal y régimen de empleo, sobre el que poseen plena independencia y capacidad jurídica, constitucionalmente garantizadas.

- c) Dividida la integridad y unicidad del régimen de carrera universitaria propio de su régimen de empleo, en detrimento de la potestad de organización y gobierno universitarios, y sus potestades exclusivas y excluyentes en el ámbito de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del PLANES y la plena capacidad de disposición sobre el FEES en el ámbito de remuneraciones, resultado de esta división constitucionalmente no autorizada ni admisible.

2.- Pronunciarse por el rechazo al contenido actual del proyecto de Ley número 21.336, denominado Ley Marco de Empleo Público, ante el efecto que tendría su aprobación por quebrantar la integridad, unicidad y estructura de la carrera universitaria propia del régimen de empleo de las instituciones de educación superior universitaria estatal, por interpretar como autorizada la intervención parcial del Poder Ejecutivo en la definición de necesidades, objetivos y evaluación que en materia de recursos humanos regulan estas instituciones en el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) y en el ámbito de remuneraciones con cargo al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES).

3.- Reiterar que las instituciones de educación superior universitaria estatal en virtud de su institucionalidad constitucional, deben ser excluidas del ámbito de la propuesta de Ley Marco de Empleo Público, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales contenidos en el artículo 191 de la Constitución Política, conforme lo ya resuelto por la Sala Constitucional en resolución 020606-2017:

"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."

5. La Rectoría por medio del oficio UNA-R-OFIC-2343-2021, del 12 de noviembre del 2021, señala que:

Con el propósito de que el Consejo Universitario atienda la consulta legislativa sobre el particular informo:

a. Desde el Conare se viene trabajando en el proyecto de Ley Marco de Empleo Público (21.336), desde la resolución completa y, la nueva redacción del proyecto por parte de la Asamblea Legislativa.

b. Es mediante acuerdo CNR-487-2021 del 10 de noviembre de 2021, de la sesión No.39-2021, celebrada el 9 de noviembre de 2021, en el artículo 5, inciso d), suscrito por el señor Eduardo Sibaja Arias, director de OPES-CONARE, en el por tanto acuerda:

“SE ACUERDA:

A. DAR POR RECIBIDO EL PRONUNCIAMIENTO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE DIRECTORES DE ASESORÍA LEGAL Y TRASLADARLO DE MANERA INMEDIATA A LOS CONSEJOS UNIVERSITARIOS E INSTITUCIONAL, COMO UNA CONTRIBUCIÓN DE CONARE A LA RESPUESTA QUE SE DEBE EMITIR POR CADA CONSEJO ANTE LA NUEVA CONSULTA DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. [...]

c. Mediante UNA-R-CIRC-116-2021 publicada el 11 de noviembre del 2021, esta Rectoría, informa a la comunidad institucional sobre pronunciamiento del Conare y la posición que se mantiene, la cual destaco: “Al respecto, reiteramos a la Sala y a la Asamblea, que la Autonomía Universitaria es constitucionalmente plena y no queda sujeta a interpretaciones ni a condicionamientos legales como los que se pretende aplicar. No hay diferencia de imperio ejercida para los distintos estratos que

comprende la carrera universitaria, la cual es una estructura única y regulada, en su totalidad, por la competencia que ejercen las universidades estatales sobre su propio patrimonio, plan de desarrollo y presupuesto, todos los cuales se encuentran bajo sus exclusivas y excluyentes potestades de gobierno, organización y administración de recursos, tanto humanos como materiales, destinados constitucionalmente al cumplimiento de sus fines. Además de declarar los vicios de interpretación constitucional encontrados y rechazar el contenido actual del proyecto de Ley número 21.336; reiteramos que las instituciones de educación superior universitaria estatal en virtud de su institucionalidad constitucional deben ser excluidas del ámbito de la propuesta de Ley Marco de Empleo Público. Compartimos asimismo la posición del SITUN, que debemos estar atentos a la evolución de este proyecto de Ley en la Asamblea Legislativa y prepararnos una vez más para manifestar nuestra oposición

6. El Área de Planificación por medio del oficio UNA-APEUNA-OFIC-438-2021, del 15 de noviembre 2021, indica:

El Área de Planificación revisó el proyecto de normativa nacional indicado en el asunto; sobre el mismo consideramos que no se han presentado modificaciones de fondo sobre los aspectos señalados en los anteriores criterios que hemos emitido, y que las adiciones a esta última versión no solventan los vicios de inconstitucionalidad, más bien incrementan las contradicciones entre los diferentes artículos del texto; por lo tanto, ratificamos lo señalado mediante los oficios UNA-APEUNA-OFIC-263-2020 del 30 de julio de 2020 y UNA-APEUNA-OFIC-149-2021 del 27 de mayo de 2021, de la siguiente forma:

En el artículo 2, se determina sobre cuales entidades aplicaría esta ley, en el enunciado b se indica: "El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades

estatales, a la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales”.

Este proyecto de ley vendría a regular la relación de las universidades como patronos, con sus trabajadores; al incluirse entre otros aspectos: reclutamiento y selección, oferta de empleo, una clasificación denominada alta administración, movilidad del empleo, desvinculación del empleo, formación y capacitación, promoción interna, salarios, metodología de valoración del trabajo, clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, estímulos no monetarios al desempeño y la productividad, vacaciones, licencias y permisos laborales.

[...] consideramos que este proyecto ley, es contrario al artículo 84 de la Constitución Política de la República, al dar lineamientos específicos sobre el tema del empleo a las instituciones de educación superior universitaria, por cuanto esto atenta contra su “independencia para el desempeño de sus funciones y la capacidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones”. Se sugiere ampliar esta argumentación, desde el punto de vista jurídico, por parte de expertos en esa materia. Por otro lado, le confiere un poder absoluto en materia relativa de la relación laboral patrono-empleado sobre generación de normativa, autorizaciones, metodologías e instrumentos y fiscalizaciones posteriores a instituciones del Gobierno Central como el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Hacienda (Autoridad Presupuestaria) y al Ministerio de Educación, dejando, particularmente a las oficinas de recursos humanos de las instituciones de educación superior públicas estatales como meros tramitadores y aplicadores de los lineamientos que de ahí se generen, además de ofrecer información a estas entidades para posteriores fiscalizaciones del acatamiento de esas directrices. Esta propuesta deja sin efecto las convenciones colectivas de trabajo y mucha de la normativa institucional que rige el régimen laboral en la institución.

Asimismo, el artículo 85 constitucional establece principios y normas que regulan la planificación y el presupuesto universitarios, criterio que ha sido compartido por el CONARE en su artículo “El Proyecto de Ley de Empleo Público: división de poderes, autonomía e independencia funcional del 28 de febrero del año en curso, que indica:

El artículo 84 constitucional crea independencia universitaria económica, separando su patrimonio del Estado, y el artículo 85 establece principios constitucionales y normas especiales que regulan la planificación y el presupuesto universitarios, en cuya formulación no pueden intervenir los Poderes del Estado; precisamente para evitar el disparate de politizar uno de los baluartes de nuestra democracia, la Universidad Pública, desde la cual se generan contrapesos con efectos equilibrantes.

En el archivo [anexo](#), en la columna correspondiente, se plantean observaciones más específicas vinculadas a cada artículo.

7. La Asesoría Jurídica por medio del oficio UNA-AJ-DICT-494-2021, del 16 de noviembre de 2021, indica:

El nuevo texto presentado es el resultado del trabajo realizado por la Comisión Permanente Especial de Consultas Constitucionales, con el objetivo de incorporar lo consignado por la Sala Constitucional en la consulta realizada de dicha iniciativa, concretamente se realiza modificaciones a los artículos 6, 7, 9, 13 inciso e), 14, 31,32, 33, 34, 35 y 36, la comparación del contenido que se presentó en el documento aprobado en primer debate con el nuevo texto, se encuentra referenciado en la parte de anexos con el objetivo de que se visualice claramente las modificaciones dadas.

Pero en este apartado se deja consignado cuales serían las mayores inclusiones realizadas a dichos numerales y que son los argumentos que demuestran las inconsistencias que contiene la nueva propuesta en relación con lo consignado en la Sala Constitucional.

Concretamente en el capítulo II referido a la gobernanza del empleo público, que contiene los artículos 6, 7, 9, el capítulo III denominado planificación del empleo público que incluye el numeral 13 se integra una coetilla que cita:

“Se excluye de lo anterior lo relativo a 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”.

En el caso del capítulo VII relativo a la gestión de la compensación que incluye los artículos 30, 31 y 32, se mantiene la misma coetilla señalada, pero se incluye que los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales 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.

Para el artículo 34, se hace una referencia de la necesidad que los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

En cuanto a los artículos 35 y 36, la Sala Constitucional concluyó que los mismos no tenían vicios de constitucionalidad.

Las modificaciones e inclusiones realizadas a los artículos anteriores son imprecisas en relación con el contenido del voto de la Sala Constitucional ya que existen elementos contradictorios en cuanto al ámbito de cobertura que establece el proyecto de ley en relación con las universidades públicas, en el nuevo texto no se realizan disposiciones concretas o claras que permitan resguardar la autonomía universitaria en cuanto a la contratación de los funcionarios que brindan sus servicios.

Además, de existir una contradicción al señalar en el artículo 2 ámbito de cobertura la inclusión de las universidades públicas como parte del sector descentralizado, cuando la Sala Constitucional ha sido clara en señalar que 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, tal y como se explicará cuando se analice en concreto la normativa consultada. (voto 2021- 017098 del 31 de julio del 2021 pág. 345).

Por lo anterior, esta oficina estima que no es procedente hacer una interpretación extensiva, que limite la autonomía universitaria en el área de gestión administrativa, al permitir la intromisión del Mideplan para la contratación de cargos que pertenecen al sector administrativo, bajo la premisa que estos no se ligan de forma directa con la acción sustantiva institucional. No podría hacerse diferenciación entre el personal académicos con el administrativo, ya que dentro

de la dinámica institucional las actividades y tareas laborales de cada uno dentro de su ámbito de acción se enmarcan en el cumplimiento del fin público de gestión.

El nuevo texto propuesto hace referencia a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñan funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, cuando en el voto de la Sala se alude a las siguientes tres categorías de funcionarios:

- a) Los que participan de la actividad académica, la investigación o actividades de extensión social o cultural,*
- b) Quienes ejercen cargos de alta dirección política,*
- c) Todo aquel funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de las universidades del Estado.*

La coetilla que se incluye en el proyecto de ley, está incompleta en relación con las categorías asignadas por la Sala Constitucional lo que a priori presenta una inconsistencia ya que se deja de lado al personal académico que realiza la acción sustantiva que involucra la docencia, la investigación y la extensión así como a los cargos de alta dirección política, generando un vacío normativo en cuanto a la aplicación de la ley, lo que confirma bajo el principio de legalidad y en cumplimiento con los criterios constitucionales dichos cargos estarían sujetos a la aplicación de las disposiciones que por autonomía disponga cada institución universitaria. Es decir, se comprueba la falta de claridad en el proyecto de ley y en lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional ya que se deja de lado la inclusión de los cargos que supuestamente referidos para el ejercicio de la acción sustantiva universitaria.

Además, se señala de forma taxativa que los entes públicos con autonomía lo que incluye a las universidad públicas construirán las respectivas columnas salariales

globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, lo que a todas luces violenta lo establecido en el voto de la Sala Constitucional el cual le atribuyó a las universidades la potestad de decidir de forma exclusiva y excluyente, cuáles son los servicios administrativos básicos, auxiliares que podrían estar sometidas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo, bajo la errónea premisa que solo un sector de los funcionarios universitarios están al servicio de la academia.

La Sala establece que, en el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Es decir, que le corresponde a cada entidad establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo.” (voto 2021-017098 del 31 de julio del 2021 pág.145)

Es decir, de forma previa se está regulando que funcionarios del sector administrativos, cuyas actividades laborales son propias del quehacer institucional por el ámbito de acción dado en pro del servicio público referido a la educación superior, pueden ser equiparables con otros cargos dentro de la administración público por tener en principio una denominación similar, cuando en la práctica las características de cada uno responden a realidades diferentes referidas a políticas de gestión propias de planificación de planes operativos en los cuales se reflejan los objetivos propios de cada entidad. Otro punto importante es el régimen recursivo, contemplado en el artículo 22, el cual se plantearon modificaciones que no fueron objeto de consulta y que justificaba que el asunto se devolviera a la

comisión dictaminadora del proyecto de ley para su consideración. Dicho texto contenía una mención expresa a la posibilidad de las instituciones de educación superior universitaria estatal de emitir normativa interna que regulará el tema al aplicarse procedimientos ordinarios de carácter disciplinario, pero el texto actual limita dicha actuación al señalar el procedimiento general contraviniendo la autonomía universitaria y generando una falta de claridad ya que el artículo 21 si presenta la posibilidad de aplicar normativa interna cuando sea pertinente realizar una investigación que derive un despido.

Para conocer las observaciones a cada artículo planteadas por la Asesoría Jurídica de forma específica visite [aquí](#).

8. El Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional, por medio del oficio SITUN-OFIG-249-2021, del 16 de noviembre de 2021, remite un análisis amplio al proyecto de ley. El detalle de las observaciones a cada uno de los artículos, se encuentra disponible [aquí](#)

Dentro de las consideraciones generales señaladas por el SITUN, interesa destacar:

[...]

Es importante siempre tener presente los principios básicos que sustentan nuestra institucionalidad como es la DIVISION DE PODERES y el respeto a las competencias autónomas que la Asamblea Constituyente le otorgó a algunas instituciones, a efecto de que los intereses personales (familiares, de grupo social, partidos políticos, etc.), económicos e ideológicos de quienes ejercen el poder político en forma temporal no influya de manera negativa en los fines y objetivos de las instituciones en detrimento del servicio e interés público – sea a los ciudadanos y contribuyentes; [...]

Este proyecto, igual que la anterior versión, parece pretender sentar el hecho de que existe, lo que ahora extrañamente denominaron: “FAMILIAS” DE EMPLEO PÚBLICO,

creando el SISTEMA GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO, que viene a modificar las competencias del MIDEPLAN para imponer un RÉGIMEN GENERAL CENTRALIZADO DE EMPLEO PÚBLICO con listas de personas elegibles y otra con personas inelegibles, definiendo una GESTIÓN DEL EMPLEO, una GESTIÓN DEL DESARROLLO, GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN, GESTIÓN DE RELACIONES LABORALES, ahora con algunas modificaciones que proponen excluir a algunas personas del sistema generando que todas las instituciones autónomas, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el TSE tengan que manejar dos regímenes de empleo públicos: uno regido plenamente por el MIDEPLAN y otro con las personas trabajadoras ahora denominadas “EXCLUSIVOS Y EXCLUYENTES”.

[...] El que exista una rectoría a nivel del Poder Ejecutivo, que establezca un marco general de principios y lineamientos (postulados) para las instituciones públicas adscritas a ese Poder, no es una tarea desdeñable, pero pretender ejercer esa función “dictatorial”: controladora y centralizada en relación con todos los Poderes, las universidades públicas, las municipalidades, la CCSS y otras instituciones con algún grado de autonomía, resulta sumamente ambicioso y peligroso, así lo deberán analizar los representantes del pueblo en la Asamblea Legislativa, ya que la garantía de la división de Poderes, la autonomía universitaria, la autonomía municipal son parte de los principios fundamentales de nuestro sistema democrático de gobierno que posibilitan se garantice el cumplimiento de las objetivos de cada una de esas instituciones. La Dirección General de Servicio Civil y el MIDEPLAN nunca han podido ejercer una administración eficaz del régimen de empleo público y sus subsistemas dentro del Poder Ejecutivo, debido al alto grado de influencia política en la toma de decisiones; por lo que trasladar una serie de defectos y prácticas politizadas al resto de las instituciones, fuera del ámbito del Poder Ejecutivo resultan un retroceso en cuanto a buscar la eficacia de las instituciones públicas dentro de sus particularidades y competencias autonómicas.

[...]

El Situn concluye:

Una vez conocida esta nueva versión del proyecto de ley 21.336, es claro que nuestra recomendación es no apoyar este proyecto de ley, por cuanto pretende:

- *Violentar la autonomía de las universidades públicas y de otras instituciones autónomas sometiéndolas a la dirección y reglamentación del Poder Ejecutivo.*
- *Pretende violentar el principio de separación de poderes vaciando su contenido.*
- *Promueve privilegios salariales para el presidente de la República sin la existencia de una justificación técnica.*
- *Concentrar en el MIDEPLAN el control político del régimen de empleo público para un segmento de las personas trabajadoras del sector público.*
- *Impulsa la creación de dos regímenes de empleo público para los otros poderes de la República, el TSE, CCSS, las municipalidades y las universidades públicas.*
- *Es un proyecto con una pésima técnica legislativa muy ambiguo e indeterminado en algunos conceptos.*
- *Promueve la privatización de servicios públicos.*
- *Promueve una afectación a los salarios del sector público sin un estudio técnico que lo sustente.*
- *Promueve un sistema de gestión en materia de recursos humanos que no hay garantía que sea mejor que lo que tiene el país.*
- *No incluye normas y procedimientos relacionados con el hostigamiento laboral y al acoso sexual.*
- *No incluye el contenido presupuestario para implementar los cambios que propone.*
- *Promueve la afectación a la paz social al pretender obstaculizar la libre negociación colectiva en el sector público.*

9. El Programa Desarrollo de Recursos Humanos, por medio del oficio UNA-PDRH-OFIC-461-2021, del 16 de noviembre del 2021, indica amplias observaciones de forma

específica a cada uno de los artículos del reglamento disponibles [aquí](#) y en observaciones finales concluye:

- a. **Uniformidad de estructuras ocupacionales:** para contar con un sistema de contratación único del estado o bien uno del estamento Universitario, la diversidad de cargos y funciones de los grupos ocupacionales de las diferentes instituciones haría prácticamente inviable contar con registros de elegibles unificados.
- b. **Bases de selección únicas:** como sabemos en el mercado laboral público actual, existe marcada diferencia entre los modelos de selección utilizados [...] situación que podría resultar en una seria vulnerabilidad a la autonomía de la UNA en ese sentido.
- c. **Derechos de elegibilidad transversales:** por lo descrito en el proyecto de ley y sus constantes modificaciones podría utilizarse el modelo de contratación del Servicio Civil para aplicar en todo el sector público, incluidas las universidades, lo que sin duda afectaría la búsqueda del ADN de la UNA en las personas que optan por un cargo, teniendo que aceptar elegibilidades "universales" que, con claridad meridiana, no es conveniente.
- d. **Procedimiento de despido:** Se debe considerar la severidad de la aplicación del artículo 21 de este proyecto de ley, debido a que su rigurosidad puede provocar que el mecanismo de evaluación del desempeño, se constituya en simples "acuerdos entre jefaturas y funcionarios" para no llevar a la afectación de ninguna de las dos partes, en detrimento del verdadero sentido de la evaluación del desempeño, de constatar las áreas de mejora de los servidores públicos y establecer los mecanismos para la mejora y el cumplimiento de las actividades y meta propuestas.

Por otra parte, se debe considerar si este artículo está implicando el “doble castigo”, porque el servidor público será despedido con 2 evaluaciones con resultados menores de 70, este sería sin responsabilidad patronal y adicionalmente, quedaría fuera del sistema público (sin posibilidad de trabajar) por períodos que van de seis meses a dos años.

En el inciso “j” de este artículo 21 cita al final: “Las instituciones de educación superior universitaria estatal, emitirán normativa interna que regule esta materia”. Significa esto que: ¿las Universidades tienen la posibilidad de no aplicar el despido por 2 calificaciones de desempeño consecutivas menores a 70?, sino que deben atender lo correspondiente al “debido proceso” normado en cada Institución. De ser así, es importante realizar las aclaraciones correspondientes a los artículos brindados [sic], los procesos de gestión de talento humano y complicar los procesos de evaluación del desempeño laboral.

- e. Criterios para la evaluación del desempeño:** *Es necesario que se valore la severidad de considerar “falta grave” el seguimiento al plan de trabajo anual de los servidores públicos, por parte del Director/Jefe, así como, el mantener al día el sistema informático con las actividades de trabajo, por parte del Superior y la persona funcionaria, indicado en el artículo 29, debido a que falta grave de acuerdo con el “debido proceso” implica despido.*

Así como, se debe aclarar si las Instituciones de Educación Superior, pueden ajustarse a lo normado como “debido proceso y proceso disciplinario internos”, o por el contrario, deben agregar esta “falta” con los alcances que indica este artículo.

10. Las personas integrantes de la Comisión de Análisis de Temas Institucionales conocido el contenido del Proyecto de Ley N.º 21.336 y las observaciones realizadas por las instancias universitarias consultadas y la Comisión de directores de las oficinas jurídicas de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, reiteran su rechazo al proyecto de Ley Marco de Empleo Público, al incorporar a las universidades públicas estatales en su ámbito de aplicación y no respetar que el régimen universitario estatal costarricense comprende desde su origen preconstitucional competencias plenas en materia de administración, organización y gobierno de su propio régimen de empleo, independencia que nuestra Constitución Política le garantiza, al elevar su contenido a rango constitucional en los artículos 84, 85 y 87, siendo por ello esta materia una de sus competencias constitucionales originarias que no puede ser limitada ni menoscabada por la legislación ordinaria, tal y como ha sido reiterado en amplia jurisprudencia constitucional aplicable así como en los criterios emitidos por este Órgano Colegiado, en los acuerdos anteriores comunicados de forma oportuna a las diputaciones de la Asamblea Legislativa, en donde una y otra vez, se ha señalado que las instituciones de educación superior universitaria estatal, en virtud de su institucionalidad constitucional, deben ser excluidas del ámbito de la propuesta de Ley Marco de Empleo Público. .

El proyecto de ley contenido en el expediente legislativo 21336 a iniciativa del Poder Ejecutivo, promueve en su propio beneficio una desproporcionada centralización de un poder de dirección y un aumento irracional de control político sobre todos los demás poderes que conforman el Gobierno de la República, la independencia del gobierno de las instituciones autónomas de servicio ciudadano, de los gobiernos territoriales municipales y suprime el contenido propio de las competencias constitucionales originarias de las universidades estatales, en clara violación de los artículos 9, 84, 85, 87, 149, 191 y 192 de nuestra Constitución Política.

Otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, potestades que exceden la dirección, planificación, coordinación y emisión de lineamientos generales

de la política de empleo público, que violentan el modelo de organización del Estado costarricense establecido en la Constitución Política.

La Sala constitucional mediante el fallo N° 2021-17098 con expediente número 21-011713-0007-CO (a este se acumularon los expedientes 21-011915-0007-CO y 21-012118-0007-CO), votado el 31 de julio del 2021, indicó de forma amplia que el someter a las universidades públicas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo es inconstitucional, por tanto cualquier tipo de norma expresa que genere algún sometimiento de la ley desde la dirección del MIDEPLAN o bien el Servicio Civil a la institucionalidad universitaria como un todo, transgrede el principio autonómico que desde la Constitución Política se resguarda. Por tanto, cualquier tipo de acto que conlleve a aplicar a cierta parte de los funcionarios universitarios del sistema de educación superior público, a lineamientos o directrices específicas que se deriven del poder ejecutivo en materia de evaluación, capacitación o contratación laboral, induce a un tratamiento de los funcionarios universitarios, discriminatorio y excluyente, por cuanto se generaría acciones al quebranto de la autonomía universitaria, de organización, administración y de gobierno que se confiere a las instituciones de educación superior estatal.

Que al expresarse 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, se indica por tanto que el tratamiento de la familia salarial universitaria corresponde de forma integral, por tanto cualquier tipo de exclusión de grupos de funcionarios administrativos universitarios para ser considerados dentro del régimen de dirección del MIDEPLAN o el Servicio Civil, se convierte en un acto inconstitucional, discriminatorio y excluyente, separando la garantía autonómica a un grupo de funcionarios que pertenecen al sistema universitario estatal.

Bien se indicó por la Sala Constitucional 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, es decir que todo funcionario universitario tiene dentro de sus competencias responsabilidades específicas que responden a un accionar sustantivo propio de la dinámica universitaria y las cuales no pueden considerarse como propias y ordinarias dentro del enfoque de las labores que se desempeñan en cualquier otro tipo de institución pública.

En consecuencia, queda claro que no es procedente limitar la autonomía universitaria en el área de gestión administrativa, al permitir la intromisión del Mideplan para la contratación de cargos que pertenecen al sector administrativo, bajo la premisa que estos no se ligan de forma directa con la acción sustantiva institucional. No podría hacerse diferenciación entre el personal académico con el administrativo, ya que dentro de la dinámica institucional las actividades y tareas laborales de cada uno dentro de su ámbito de acción se enmarcan en el cumplimiento del fin público de gestión.

Asimismo, este proyecto de ley irrespeta el derecho colectivo establecido constitucionalmente en nuestra Carta Magna, en el artículo 62, al desconocer lo que válidamente han acordado las autoridades universitarias con sus trabajadores en las convenciones colectivas.

El proyecto de ley consultado contiene además disposiciones, que propician la intervención del Poder Ejecutivo no solo en el ámbito de acción de las Universidades Estatales desarrollado en forma amplia en este acuerdo, 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 constitucionalmente.

A pesar de los señalamientos y advertencias realizadas en criterios anteriores a las diputaciones de la Asamblea Legislativa, se continúa en la aprobación de un proyecto de ley incoherente e irrespetuoso con los principios constitucionales, que quebranta el régimen de institucionalidad democrática costarricense contenido en el orden constitucional, así como atenta y debilita el Estado Social de Derecho y la organización política del Estado. Además, presenta una serie de inconsistencias, omisiones y contradicciones, según los análisis indicados en los considerandos y documentos adjuntos de este acuerdo.

Se recomienda al plenario del Consejo Universitario, comunicar a las diputaciones de la Asamblea Legislativa el rechazo de la Universidad Nacional al texto sustitutivo del proyecto de Ley marco del Empleo Público, expediente n.º 21336 el cual mantiene vicios de inconstitucionalidad que tiene impactos sociales, políticos y económicos, en la institucionalidad, gobernanza y la sociedad costarricense.

POR TANTO, SE ACUERDA:

- A. COMUNICAR A LAS DIPUTACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL SE OPONE Y RECHAZA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS DEL 4 AL 10 DE ESTE ACUERDO. ACUERDO FIRME.
- B. EXIGIR A LAS DIPUTACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE RETIRE DE LA CORRIENTE LEGISLATIVA EL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, EXPEDIENTE N.º 21336, POR SU CARÁCTER INCONSTITUCIONAL Y SU AFECTACIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. ACUERDO FIRME.

- C. INSTAR A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA A ESTAR ATENTA AL TRÁMITE QUE SE BRINDE AL PROYECTO DE “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO” EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. ACUERDO FIRME.

- D. SOLICITAR A LAS OFICINAS DE COMUNICACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL QUE COMUNIQUEN Y DIVULGUEN, DE FORMA INMEDIATA, ESTE ACUERDO, EN REDES SOCIALES Y MEDIOS DISPONIBLES. ACUERDO FIRME

Atentamente,

M.Sc. Tomás Marino Herrera
Presidente
Consejo Universitario

Lsr/w/319-2021 criterio ley Marco Empleo Público

C: Contraloría Universitaria
Asesoría Jurídica
Gaceta