

# UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

## Consejo Universitario



Apdo. 474-2050  
San Pedro, Montes de Oca  
[ashing@uned.ac.cr](mailto:ashing@uned.ac.cr)

Tel: 2527-2000 Ext. 2283  
Telefax: 2253-5657

19 de noviembre de 2021  
REF.CU-2021-520-A

Señora  
Silvia Hernández Sánchez  
Presidenta  
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, en sesión 2886-2021, Art. IV, celebrada el 18 de noviembre del 2021.

### CONSIDERANDO:

- 1. Mediante oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021 del 09 de noviembre del 2021 (REF. CU-954-2021), la Asamblea Legislativa remite a consulta institucional el texto actualizado sobre el EXPEDIENTE LEGISLATIVO No. 21.336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO.**
- 2. El criterio AJCU-2021-113 del 10 de noviembre del 2021 (REF. CU-959-2021), suscrito por la señora Nancy Arias Mora, asesora jurídica del Consejo Universitario, que se transcribe a continuación:**

“He revisado el proyecto de ley citado en la referencia y al respecto emito el siguiente criterio.

Este proyecto de ley ha sido puesto en consulta a la universidad luego de haberse realizado un esfuerzo legislativo para adaptar su contenido a las observaciones y advertencias hechas por la Sala Constitucional mediante la atención de consultas de constitucionalidad que hicieran los señores diputados y sobre todo ante las diversas formas en que su texto original violentaba las disposiciones de nuestra Constitución Política.

A pesar de los esfuerzos que pueden haberse realizado sobre el texto, su nueva versión continúa siendo una violación grosera a lo que dispone nuestra Norma Fundamental y es por ello que recomiendo NO se apoye el texto remitido.

De forma concreta sobre la nueva redacción hago las siguientes observaciones específicas:

El artículo 1 establece como un enunciado fundamental lo siguiente: “... *de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.* (...)”

Sin embargo, se incluye una evidente contradicción en el artículo 3 que dispone las exclusiones para esta normativa, lo cual, tal y como se ha indicado en todas las anteriores oportunidades demuestra que sí resulta viable mantener diferentes regímenes para los diferentes participantes de la Administración Pública, pero también comprueba que esta norma violenta la autonomía solo de unos cuantos.

En sus exclusiones se indican las empresas e instituciones públicas que están en competencia, las que, aún en competencia son instituciones autónomas (con autonomía), es decir, a éstas sí se les está respetando su autonomía, situación que de manera insistente se violenta a las universidades.

También se excluye al Benemérito Cuerpo de Bomberos que no goza de ninguna autonomía y que presta un servicio público por excelencia.

Estas dos normas, en concordancia con la inclusión de las universidades en el artículo 2, evidencian una contradicción y dejan sin sustento cualquier argumento de justificación más allá de la grosera violación a la autonomía universitaria.

La redacción de los incisos a) y b) del artículo 5 demuestra nuevamente una violación grosera a la autonomía universitaria ya que desconoce la rectoría de la universidad y en general el sistema de elección democrático que se mantiene en las universidades públicas para las autoridades y que con este artículo se pretenden eliminar, así como desconocer las necesidades propias de la academia.

De igual forma, el contenido de los artículos del Capítulo II denominado Gobernanza del Empleo Público está redactado de manera general, sin que sean comprensibles y resultando además inconsistentes con la realidad de las universidades públicas, generando otra vez, una violación grosera a la autonomía universitaria.

En general es necesario reiterar que nuestra Constitución Política de forma clara contiene la autonomía universitaria y esto garantiza que la Uned es una *“institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.”* así como las demás universidades públicas.

Los artículos 84 y 85 de la Constitución Política están vigentes y deben respetarse y considero que así debe reiterarse las veces que sean necesario en defensa de la educación superior pública y del Estado Social de Derecho. Permitir la desaplicación o desconocimiento de nuestra Norma Fundamental es un atentado contra la democracia, contra el sistema de educación pública y contra nuestro país.

Por lo expuesto recomiendo no se apoye el proyecto venido en consulta y se remita nuevamente a la Asamblea Legislativa un respetuoso recordatorio de las violaciones constitucionales que mantiene el proyecto. “

**3. El criterio brindado mediante oficio O.J.2021-579 del 11 de noviembre del 2021 (REF. CU-964-2021), por la señora Ana Lucía Valencia González, jefa a.i. de la Oficina Jurídica, indica lo siguiente:**

“El 09 de noviembre del 2021, mediante oficio SCU-2021-341, la Secretaría del Consejo Universitario remite a esta oficina el proyecto de ley n°21.336, titulado “Ley Marco de Empleo Público”, a efecto de rendir un dictamen jurídico y el Plenario del Consejo Universitario pueda enviar el criterio correspondiente a la Asamblea Legislativa.

**ANTECEDENTES**

Sobre el proyecto de ley en cuestión, debe recordarse que esta oficina ya se ha pronunciado en dos oportunidades.

La primera mediante criterio O.J.2020-463 del 20 de noviembre del 2020, en la que se recomendó al Consejo Universitario pronunciarse en contra de dicho proyecto porque, entre otros aspectos, lesionaba la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente.

La segunda mediante criterio O.J.2021-214 del 31 de mayo del 2021, en la que se reiteraron los argumentos expresados en el oficio citado, y se compartió al Consejo Universitario una

propuesta de acuerdo avalada por los Rectores en sesión del CONARE el 01 de junio del 2021.

## CRITERIO

### 1. SOBRE EL PLAZO PARA CONTESTAR

La consulta fue remitida por la Asamblea Legislativa mediante oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021 el 09 de noviembre del 2021 y en ella se indica que, de conformidad con el artículo 157 del [Reglamento de la Asamblea Legislativa](#), se otorga un plazo de 8 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción.

No obstante debe aclararse que si bien es cierto el Reglamento de la Asamblea Legislativa sí establece un plazo de 8 días hábiles, no especifica el momento a partir del cual se debe realizar dicho conteo y por lo tanto no puede ser “a partir de la fecha de recibo del (...) oficio”.

En ese sentido, al no existir una definición clara respecto al momento en que se debe iniciar el cómputo del plazo, se debe aplicar lo establecido en la Ley de Notificaciones Judiciales ([Ley N°8687](#) del 04 de diciembre del 2008 y sus reformas) por cuanto el párrafo tercero del artículo 1 establece que dicha ley “...será aplicable a los procedimientos del Estado y sus instituciones, regulados por la Ley General de la Administración Pública” siempre que no exista norma especial en contrario.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales establece lo siguiente:

#### **ARTÍCULO 38.- Cómputo del plazo**

*Cuando se señale un correo electrónico, fax o casillero, la persona quedará notificada al día "hábil" siguiente de la transmisión o del depósito respectivo. No obstante, todo plazo empieza a correr a partir del día siguiente hábil de la notificación a todas las partes.*

Es decir, como la consulta se recibió por correo electrónico el 09 de noviembre del 2021, la UNED estaría notificada el 10 de noviembre del 2021 por ser el día hábil siguiente a la recepción, y el plazo empezaría a correr el 11 de noviembre del 2021 por ser el día hábil siguiente a la notificación, siendo el **lunes 22 de noviembre del 2021** el último día para poder enviar la respuesta.

### 2. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El texto que se revisa es el remitido por la Asamblea Legislativa el cual, según se indica, está actualizado con el Informe de Mayoría de la Comisión Permanente Especial de Consultas de

Constitucionalidad, aprobado por el Plenario Legislativo en sesión realizada el 08 de noviembre del 2021.

**a. Estructura**

El texto actualizado del proyecto de ley n°21.336 se estructura de la siguiente manera:

- CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES (artículos 1 a 5)
- CAPÍTULO II – GOBERNANZA DEL EMPLEO PÚBLICO (artículos 6 a 10)
- CAPÍTULO III – PLANIFICACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO (artículos 11 y 12)
- CAPÍTULO IV – ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO (artículo 13)
- CAPÍTULO V – GESTIÓN DEL EMPLEO (artículos 14 a 22)
- CAPÍTULO VI – GESTIÓN DEL DESARROLLO (artículos 23 a 26)
- CAPÍTULO VII – GESTIÓN DEL DESEMPEÑO (artículos 27 a 29)
- CAPÍTULO VIII – GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN (artículos 30 a 37)
- CAPÍTULO IX – GESTIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES (artículos 38 a 42)
- CAPÍTULO X – DISPOSICIONES VARIAS (artículos 43 a 48)
- CAPÍTULO XI – MODIFICACIONES Y DEROGACIONES A DISPOSICIONES LEGALES (artículos 49 y 50)
- 15 DISPOSICIONES TRANSITORIAS
- RIGE: doce meses después de su publicación

**b. Observaciones generales**

De forma general, el proyecto de ley n°21.336 que se encuentra en consulta presenta varios problemas dentro de los que se encuentran:

- i. Sigue violentando la autonomía universitaria. Las universidades públicas tienen una autonomía especial de rango constitucional. Dicha autonomía tiene distintas aristas, entre ellas la independencia de funciones, plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, plena capacidad jurídica para organizarse, plena capacidad jurídica para gobernarse, hacienda universitaria, entre otras. De esta manera, se puede indicar la autonomía universitaria debe verse siempre en su conjunto, sin poder ser la misma fraccionada en virtud del rango que le asiste otorgada en su totalidad para poder realizar su función libre de presiones externas.

El incluir a las universidades públicas dentro del proyecto de ley de empleo público, resulta una clara violación al régimen de independencia que la Constitución les otorga, ya que se da una intromisión en materia de organización y gobierno sobre su propio régimen universitario de empleo, al someterlo al ejercicio de una potestad legal.

Es importante ver que la Constitución no sometió la autonomía a la ley, por lo que dicha intromisión resulta, a todas luces, violatoria del principio constitucional de autonomía universitaria.

Las universidades públicas no deben ser un régimen de excepción dentro de la organización del Estado, pero dichas modificaciones deben surgir del seno de la misma, en un uso responsable de la autonomía universitaria, no como producto de presiones o imposiciones externas.

- ii. No se ajusta a lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional. Además, sobre este punto se tiene dudas respecto al procedimiento llevado a cabo por parte de la Comisión Permanente Especial sobre las Consultas de Constitucionalidad y la posible vulneración del derecho de enmienda de las diputadas y los diputados, puesto que la comisión se extralimitó al incluir cambios que no estaban dispuestos en la resolución de la Sala.
- iii. Carece de estudios técnicos que permitan conocer el impacto real.

### c. Análisis del articulado

A continuación, se presenta las principales observaciones que se extraen del análisis del articulado del proyecto de ley:

En el **artículo 1** se establece el objetivo de dicho proyecto de ley. Al final del primer párrafo se indica que es “...*de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno*”. No obstante, la Constitución Política no indica lo que dice esa frase y, además, del voto de la Sala Constitucional a la consulta legislativa presentada, se evidencia que tampoco existe un único régimen de empleo público. En ese sentido, se recomienda eliminar la frase citada o que se modifique indicando “...*de conformidad con la Constitución Política de la República de Costa Rica*”, de forma tal que se ajuste al parámetro constitucional.

El **inciso b) del artículo 2** mantiene a las universidades públicas dentro del ámbito de cobertura y el **artículo 3** no las excluye. Como ya se ha expresado en reiteradas ocasiones, el mantener a las universidades públicas dentro de este proyecto de ley violenta la autonomía universitaria dispuesta constitucionalmente. Es importante tener claro que, en caso de aprobación, la ley sería aplicable a las universidades públicas en los términos que en ella se dispone.

En este sentido, se recomienda eliminar la referencia a las universidades públicas en el inciso b) del artículo 2 e incluir un inciso nuevo en el artículo 3 que diga explícitamente que las universidades públicas se encuentran excluidas, lo anterior por las razones expresadas en repetidas ocasiones. En el caso de que no se excluyan expresamente se recomienda bajo protesta.

El **artículo 4** establece los principios rectores del empleo público. Aunque aplica para todo el proyecto y no en específico para este artículo, a manera de ejemplo puede citarse el contenido del inciso a) que corresponde al principio de Estado como patrono único. Desde el punto de vista teórico esto podría resultar conveniente, pero desde el punto de vista práctico podría presentar inconvenientes, sobre todo en términos económicos. El proyecto de ley carece de todo tipo de estudios, por lo que se estaría legislando sin criterio técnico que respalde la decisión y sin conocer el real impacto económico de su eventual aprobación, el cual podría ser negativo y contrario al esperado, se basan es expectativas no es estudios. En este sentido, se recomienda no continuar con el trámite del proyecto de ley hasta no tener los estudios técnicos correspondientes.

El **inciso c) del artículo 5** contiene la definición, a efectos del proyecto de ley, de directrices. Al establecer que es un instrumento general dirigido a las instituciones del sector descentralizado institucional se incluye, por concordancia con el artículo 2 inciso b), a las universidades públicas. Recuérdese que la Sala Constitucional reconoció que las universidades públicas no podían estar bajo la rectoría del MIDEPLAN y por lo tanto sus directrices no son de aplicación para estas. En este sentido, se recomienda aclarar de manera explícita que dichas directrices no son de aplicación para las universidades públicas.

El **artículo 6** fue variado por lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional. En la nueva redacción se excluye a las universidades públicas de la rectoría del MIDEPLAN por estar en la categoría de “entres públicos con autonomía de gobierno u organizativa”, pero no así del Sistema General de Empleo Público (ver inciso b). En este sentido, se recomienda establecer de manera explícita que se excluye a las universidades públicas del Sistema General de Empleo Público. Por otro lado, la frase que se utiliza en varios artículos reformados que dice “...*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*” no es conforme a lo establecido por la Sala Constitucional en su voto, lo cual es probable que presente problemas de aplicación e interpretación ante una eventual aprobación. En este sentido, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

En el **artículo 7 incisos a), c), f) y l)** el MIDEPLAN conserva las competencias que en ellos se disponen, pero no respecto a las universidades públicas. Ahora bien, la frase que se utiliza en varios artículos reformados que dice “...*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*” no es conforme a lo establecido por la Sala Constitucional en su voto, lo cual es probable que presente problemas de aplicación e interpretación ante una eventual aprobación. En este sentido, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

Además, de conformidad con el **inciso e) del artículo 7, el artículo 12 y el artículo 16**, por estar las universidades públicas en el ámbito de cobertura de la ley, estas deben alimentar la plataforma virtual (plataforma integrada de empleo público) que publica el MIDEPLAN con la oferta de empleo público. Obsérvese que dicha disposición es preceptiva y no voluntaria. En ese sentido, se recomienda excluir a las universidades públicas de dicha obligación o al menos establecerse de manera potestativa.

En el **inciso a) del artículo 9** fue variado por lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional. El MIDEPLAN conserva que ahí se establece, pero se excluye a las universidades públicas por estar en la categoría de “entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa”. La frase que se utiliza en varios artículos reformados que dice “...*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*” no es conforme a lo establecido por la Sala Constitucional en su voto, lo cual es probable que presente problemas de aplicación e interpretación ante una eventual aprobación. En este sentido, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

En el **inciso b) del artículo 9** se indica que, sin excluir a las universidades públicas, en los procesos de reclutamiento y selección de personal, se deben cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) en los concursos internos y externos por oposición y méritos y los lineamientos que emita el MIDEPLAN. Es decir, tanto la DGSC como el MIDEPLAN tendrían injerencia en los procesos de reclutamiento y selección de personal de las universidades públicas, violentando una vez más la autonomía universitaria. En



ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

El **artículo 11** indica que es aplicable a las entidades y órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación, por lo que también es aplicable a las universidades públicas. Debe resaltarse particularmente el inciso b) y el resto del artículo porque se establece como un deber “...aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes”, y además se indica cuáles medidas mínimas deben contemplar esos planes de empleo público. Esta es otra intromisión del poder político sobre la autonomía universitaria dispuesta constitucionalmente. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

El inciso e) del **artículo 13** se debió modificar por lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional para suprimir a las personas docentes y académicas de la educación superior; este cambio se considera correcto y es acorde al señalamiento realizado con anterioridad. No obstante, se agrega un párrafo que en lo que interesa indica “...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”. Es decir, las universidades públicas determinarán su propia familia de puestos, la cual estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de sus competencias asignadas constitucionalmente, pero esto no es conforme a lo establecido por la Sala Constitucional en su voto, lo cual es probable que presente problemas de aplicación e interpretación ante una eventual aprobación. En este sentido, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

El **artículo 14** también fue reformado por el voto de la Sala Constitucional. Con la modificación se elimina que el MIDEPLAN emita las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para el reclutamiento y selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso. En principio se podría interpretar que las universidades públicas tendrán a su cargo el reclutamiento y selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso con base en su idoneidad comprobada y respetando las reglas del artículo. No obstante, como ya se indicó previamente, el inciso b) del artículo 9 establece que la DGSC y el MIDEPLAN tendrían injerencia en los procesos de reclutamiento y selección de personal de las universidades públicas, violentando una vez más la autonomía universitaria. En ese sentido, se

recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

El **artículo 15** establece los postulados rectores que orientan los procesos generales de reclutamiento y selección de personas servidoras públicas de nuevo ingreso. Aunque se considera loable e importante que se incluyan disposiciones como la establecida en el inciso i), debe señalarse que al imponerle a las universidades públicas que deben reservar al menor un 5% de las plazas vacantes para que sean cubiertas por personas con discapacidad, se estaría nuevamente ante una norma de rango legal que estaría violentando la autonomía universitaria que tiene rango constitucional. En ese sentido, se recomienda incluir alguna redacción que invite a las universidades públicas a implementar este tipo de disposiciones, pero que no las obligue o, en caso de que no se encuentre una forma apropiada de hacerlo, excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

El **artículo 17** también fue reformado por lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional. Se eliminó el primer párrafo que establecía que el MIDEPLAN emitiría las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos en materia del personal de la alta dirección pública; el resto del artículo queda igual. En síntesis, las universidades públicas establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública de conformidad con los postulados que se indican en ese artículo.

De igual forma, los **artículos 18 y 21** fueron reformados por lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional. Aunque estos se modifican, no tienen efectos para las universidades públicas porque en el texto aprobado en primer debate ya incluía que se debía respetar, respectivamente, los plazos y períodos de prueba y nombramiento de los puestos de alta dirección pública y el procedimiento de despido interno. Lo que hace la modificación es ampliarlo al Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y otros entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa que no estaban incluidos. En otras palabras, la propuesta mantiene las mismas condiciones para las universidades públicas.

En el **artículo 22** se eliminó el último párrafo que establecía que las universidades públicas emitirían su normativa interna que regulara lo relacionado a la fase recursiva por despido. Es necesario que la Asamblea Legislativa aclare si esta eliminación obedece a que el proceso de despido es conforme a la normativa interna (ver art. 21) u otra razón. No tener claridad respecto a lo anterior podría interpretarse que la apelación a una resolución de despido de una universidad pública la resolverá el Tribunal de Servicio Civil. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas o al menos dejar plasmada en actas la voluntad del legislador.

El **artículo 24** establece la capacitación de la alta dirección pública. En el segundo párrafo de este artículo se indica que el

MIDEPLAN emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, violentando una vez más la autonomía universitaria. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

El **artículo 27** establece que las universidades públicas “...emitirán las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño de su personal para el adecuado cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal, los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política y lo establecido en la presente ley”. Si bien es cierto, se sujetan las universidades públicas al Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal y la Constitución Política, también se sujetaron a la ley. Es decir, las universidades públicas deben cumplir con los postulados de la evaluación de desempeño que establece el proyecto de ley que serán definidos por el MIDEPLAN según indica el artículo 28, violentándose una vez más la autonomía universitaria. En ese sentido, se recomienda eliminar la sección de la frase citada que dice “...y lo establecido en la presente ley”.

En el **artículo 30** se realizan algunos ajustes de redacción. Entre estos ya no se menciona explícitamente a las universidades públicas, pero se les incluye en el concepto de “entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa” que se ha incorporado previamente. Se elimina que las universidades públicas deban construir la columna salarial en conjunto con el MIDEPLAN, la STAP y la DGSC. Las universidades públicas deben construir su respectiva columna salarial global de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de sus competencias asignadas constitucionalmente. En este caso, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

El **artículo 31** establece que las universidades públicas especificarán su metodología de valoración del trabajo del personal a su cargo. No obstante, no excluye a las universidades públicas de considerar los factores de trabajo que establece el artículo, por lo que se transgrede nuevamente la autonomía universitaria. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

Con la reforma del **artículo 32**, las universidades públicas definirán los grados dentro de su familia laboral. El MIDEPLAN conserva su competencia de emitir directrices anuales para la progresión dentro de los grados, pero no aplica respecto a las universidades públicas en cuanto a las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de sus competencias asignadas constitucionalmente. La regla de que la progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional sería aplicable a las universidades públicas en tanto

no se les excluye. En este caso, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

Según el **artículo 33**, las universidades públicas deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto a las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de sus competencias asignadas constitucionalmente. Este ajuste no es conforme a lo establecido por la Sala Constitucional en su voto, lo cual es probable que presente problemas de aplicación e interpretación ante una eventual aprobación. En este sentido, se recomienda ajustar el texto a lo establecido por la Sala Constitucional.

El **artículo 34** establece que a partir de la metodología de valoración del trabajo (ver art.31) las universidades públicas elaborarán la columna salarial global de su familia. No obstante, el **artículo 35** dispone que todas las instituciones del sector público se incluirán en el régimen salarial unificado basado en la columna salarial global. Además, el **artículo 36** señala que la DGSC, el MIDEPLAN y la STAP prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de remuneración que es aprobada por el Consejo de Gobierno. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas de los artículos 35 y 36.

Los **artículos 38, 39, 40, 41 y 42** establecen respectivamente un tope de vacaciones, permisos remunerado y no remunerado para cuidado de un familiar con enfermedad o discapacidad, permiso de paternidad y la ampliación de la licencia remunerada de maternidad, los cuales, al no excluirse a las universidades públicas, les serían aplicable. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

En los **transitorios II, VI, VII, IX y X** señalan obligaciones para los órganos y entes públicos que se encuentren en el ámbito de cobertura, entre ellas las universidades públicas, las cuales, de nuevo, estarían violentando la autonomía universitaria dispuesta constitucionalmente con una norma de rango inferior. En ese sentido, se recomienda excluir de manera clara y explícita a las universidades públicas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El proyecto de ley n°21.336 sigue violentando la autonomía universitaria.
- El proyecto de ley n°21.336 no se ajusta a lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional.
- Se recomienda al Consejo Universitario indicar a la Asamblea Legislativa que las Universidades deben ser expresamente excluidas de los alcances del proyecto de ley; en caso de no acogerse esta recomendación, solicitar bajo protesta que se tenga en cuenta las observaciones indicadas al articulado.

- Se recomienda al Consejo Universitario oponerse el proyecto de ley por las razones esgrimidas.”

**4. El criterio brindado por la jefatura de la Oficina de Recursos Humanos, señora Rosa María Vindas Chaves, mediante oficio ORH.2021.0669 del 9 de noviembre del 2021 (REF. CU-973.2021), que en lo que interesa, se transcribe a continuación:**

“De conformidad con el oficio referencia SCU-2021-341 de fecha 09 de noviembre del año en curso y recibido en la Oficina de Recursos Humanos en la misma fecha, cito;

***“Con el objeto de que el Plenario del Consejo Universitario pueda emitir criterio sobre Proyecto de Ley remitido a la universidad en consulta por la Asamblea Legislativa, le solicito brindar un dictamen sobre la materia de su competencia en el término de 5 días hábiles a partir del recibido de esta solicitud”.***

Procedo a brindar dictamen por parte de la Oficina de Recursos Humanos, con respecto al Proyecto de Ley N° 21336 “Ley Marco de Empleo Público”.

En términos generales, **se recomienda a los miembros del Consejo Universitario pronunciarse en contra del texto de Ley N° 21336**, en tanto las universidades públicas de Costa Rica por la autonomía dictada en nuestra Constitución Política no pueden estar sujetas a esta.

No es pertinente por ningún motivo que el personal de las universidades en ninguno de sus ámbitos de acción, estén sometidos a la subordinación de un ente del Poder Ejecutivo, que claramente por el artículo 9 constitucional todas las potestades en materia laboral del mismo son pertinentes solo para dicho poder.

Si bien es válido que el Poder Ejecutivo dicte principios generales, para los diferentes poderes e instituciones a las que la Constitución Política brinda autonomía de gobierno y administración, no es procedente que normas de menor rango como una ley, violente la misma, de hecho así fue reconocido por la Sala Constitucional y fue el motivo por el cual nace a la vida jurídica un nuevo texto en este tema, que de mantener la inconstitucionalidad y de no ser evidenciada la misma en el proceso de formación de la ley, obligaría a las universidades una vez promulgada llevarla a la Sala Constitucional para impugnarla por inconstitucional.

Desde el punto de vista laboral, la duplicidad de mando que no es otra cosa que un subordinado deba dar cuenta del cumplimiento

de sus deberes ante dos superiores jerárquicos o rendir instrucciones a dos entes distintos, tiene una serie de inconvenientes donde la más evidente es que se pueden crear contradicciones entre las instrucciones dadas, o algunas discriminaciones de tratos entre las personas colaboradoras de la misma institución.

La interpretación que evidentemente los proponentes del presente texto han realizado al tema de las personas colaboradoras del área sustancial de las universidades, y que serían estos los que presuntamente podrían estar sujetos a un Régimen de Empleo Superior Universitario (RESU), dejando fuera de este el personal de áreas de apoyo logístico y de gestión, a expensas del Poder Ejecutivo, no solo genera en una misma institución una duplicidad de mando, sino; que evidencia la falta de conocimiento del sistema de educación superior universitario, donde todos y cada uno de las dependencias o áreas forman un solo componente de la gobernanza universitaria.

No es de recibo, el establecer un RESU, separado para los diferentes componentes de una universidad, que debe verse como un todo. Esto podría generar una discriminación de trato a las personas funcionarias de una misma institución, en todo un ordenamiento de empleo público.

En fin, es por esto, que en lo pertinente y propuesto desde la Comisión de Notables en los años 2010-2014, siempre se mantuvo la necesidad de brindar principios generales para el empleo público y en atención del artículo 57 constitucional, en el que se establece que el salario sería igual para el trabajo igual en idénticas condiciones y por ello se propuso un régimen salarial para los diferentes sectores. Aspecto que claramente es lo que debe impulsarse con una ley equilibrada de empleo público.

De hecho, los artículos 84 y 85 constitucionales, separan presupuestariamente el financiamiento de las universidades, y son los que han generado la base para los pronunciamientos de la Sala IV en materia de administración y gobierno **de todo el personal universitario**. El separar ahora, que una parte del personal de las universidades sean administradas por el Poder Ejecutivo, no tiene sustento legal. Más aún la misma Sala Cuarta a definido la posibilidad de la generación del cumplimiento de los principios en materia laboral, ajustados a un régimen de servicio público de manera sectorial, para que cada sector defina a lo interno lo que le corresponde, ajustado a principios generales que se dicten al respecto.

Finalmente se evidencia que para hacer aplicable algunas de las normas dictadas, implicaría dar un tiempo no estimado, para generar los sistemas informáticos necesarios y así poder ejecutar

las mismas. Es decir, sería generar una norma que no incluye los recursos necesarios para su aplicabilidad, lo que presumiría ser una de tantas leyes que después de muchos debates se aprueba a sabiendas de que será sometida por las instituciones afectadas a inconstitucionalidades, pero que, además no es aplicable, pues no se cuenta con el desarrollo de sistemas, para su implementación.

Es por todo lo anteriormente mencionado que **se recomienda a los señores Consejales se dicte dictamen negativo al Proyecto de Ley N° 21336 “Ley Marco de Empleo Público.”**

**Adicionalmente, la Oficina de Recursos Humanos plantea observaciones específicas, en relación a los artículos más relevantes. Ver oficio ORH.2021.0669 que se adjunta a este acuerdo.**

- 5. El oficio CNR-487-2021 del 10 de noviembre del 2021 (REF. CU-960-2021), suscrito por el señor José Eduardo Sibaja Arias, director de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), en el que transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en la sesión No. 39-2021, artículo 5, inciso d), celebrada el 9 de noviembre del 2021, en el que se remite el pronunciamiento emitido por la Comisión de Directores de Asesoría Legal, ante la nueva consulta del proyecto de Ley Marco de Empleo Público.**
- 6. Las evidentes inconstitucionalidades que la nueva versión del proyecto de ley 21.336 “Ley Marco de Empleo Público” mantiene en su redacción propuesta a conocimiento de la Asamblea Legislativa.**
- 7. La no exclusión explícita de las Universidades Públicas en múltiples artículos, incumpliendo con lo externado por la Sala Constitucional, en la atención de la consulta facultativa realizada sobre el proyecto de ley inicialmente aprobado en primer debate.**
- 8. La defensa de la autonomía universitaria consagrada en nuestra Carta Magna y de lo establecido en el texto de la Constitución Política, especialmente en sus artículos 84 y 85, mediante los cuales se otorga independencia en relación con el Poder Ejecutivo a las Universidades Públicas, como fundamento esencial para el cumplimiento de la misión que tienen en la sociedad costarricense.**

**SE ACUERDA:**

- 1. Acoger los criterios brindados por la Asesoría Jurídica del Consejo Universitario, la Oficina Jurídica y la Oficina de Recursos Humanos, que recomiendan oponerse a la aprobación del texto actualizado del proyecto de Ley Marco de Empleo Público.**
- 2. Indicar a la Asamblea Legislativa que el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), se OPONE al texto actualizado del EXPEDIENTE LEGISLATIVO No. 21.336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, debido a las violaciones de los principios constitucionales que sigue conteniendo el nuevo texto.**
- 3. Solicitar a la Asamblea Legislativa que se realicen las modificaciones pertinentes para que el proyecto de ley se ajuste al marco constitucional vigente en nuestro país.**
- 4. Enviar a la Asamblea Legislativa los dictámenes brindados por la Asesoría Jurídica del Consejo Universitario, la Oficina Jurídica y la Oficina de Recursos Humanos de la UNED.**
- 5. Enviar este acuerdo al Consejo Nacional de Rectores y a los Consejos Universitarios e Institucional de las otras Universidades Públicas.**

**ACUERDO FIRME**

Atentamente,

Ana Myriam Shing Sáenz,  
coordinadora general Secretaría Consejo Universitario

lar\*\*\*

C: Auditoría  
Alony Duarte Espinoza





REF.CU-959-2021(AJCREF.CU-964-2021%20 REF.CU-973-2021(OR  
U-2021-113)%20%20F(O.J.2021-579)%20PrdH-2021-0669)%20%2C