

**SCI-544-2021**

Cartago, 02 de junio de 2021

Sr. Edel Reales Novoa, Director  
Departamento Secretaría del Directorio  
**Asamblea Legislativa**

**REFERENCIA: Pronunciamiento sobre el Proyecto  
“Ley Marco de Empleo Público”, Expediente  
Legislativo No. 21.336, consultado en segunda  
ocasión por la Asamblea Legislativa**

Estimado señor:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la Sesión Ordinaria No. 3219, Artículo 12, del 02 de junio de 2021, y que dice:

**RESULTANDO QUE:**

1. La Asamblea Legislativa tiene en trámite de discusión y aprobación el proyecto de Ley Expediente No. 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”.
2. Mediante el oficio AL-DSDI-OFI-0053-2021, con fecha de recibido 25 de mayo de 2021, suscrita por el Sr. Edel Reales Novoa, Director del Departamento Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, dirigida al Ing. Luis Paulino Méndez Badilla en su condición de Rector, con copia a la dirección electrónica [secretariaci@itcr.ac.cr](mailto:secretariaci@itcr.ac.cr), se recibió consulta a la Institución del texto actualizado del “Expediente N° 21.336 “Ley Marco de Empleo Público.
3. El artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.  
El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación”.*

4. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 88.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.”*

5. El artículo 18, inciso i, del Estatuto Orgánico establece como función del Consejo Institucional, la siguiente:

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

6. En la Sesión Ordinaria No. 3186, Artículo 8, del 19 de agosto de 2020, el Consejo Institucional aprobó un pronunciamiento con ocasión de la consulta obligatoria del Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336, en los siguientes términos:

“... ”

- 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.”*

7. En la Sesión Ordinaria No. 3204, Artículo 15, del 17 de febrero de 2021, el Consejo Institucional acordó:

“ ...

- c. *Reiterar que el Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”. Expediente Legislativo No. 21.336:*
- 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) 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.*
- d. *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.*
- e. *Solicitar al señor Rector 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.”*

8. En la Sesión Ordinaria No. 3212, Artículo 12, del 14 de abril del 2021, el Consejo Institucional acordó lo siguiente:

“ ...

- 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.”*

9. El “Modelo Académico” aprobado por el III CONGRESO INSTITUCIONAL, establece que:

“ ...

*b. El Instituto Tecnológico de Costa Rica se consolida como un instrumento esencial para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo actual mediante la docencia, la investigación y la extensión, ayudando a la construcción de una sociedad más justa y tolerante, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido del conocimiento.”*

10. El Consejo Institucional acordó, en la Sesión Ordinaria No. 3214, Artículo 15, del 28 de abril de 2021, lo siguiente:

“ ...

*a. Autorizar a la Presidencia del Consejo Institucional, para que tenga por activada de manera inmediata, la comisión que se integró al amparo del acuerdo de la Sesión Ordinaria No. 3173, Artículo 18, del 27 de mayo de 2020, tan pronto se reciba una nueva consulta de parte de la Asamblea Legislativa del proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, Expediente Legislativo No. 21.336 y que en caso de que alguna de las personas que integró la Comisión no se encuentre en posibilidad de atender esta labor, se solicite a las dependencias respectivas su sustitución.*

*b. Solicitar a la Presidencia del Consejo Institucional, en su doble condición de Presidente y de Rector, que adopte las medidas necesarias, para que la Comisión indicada en el punto anterior, pueda emitir un nuevo dictamen, en el plazo que permita a este Consejo pronunciarse oportunamente, dentro de los plazos que establezca la legislación correspondiente.”*

11. El Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3218, somete a conocimiento y consideración de la Comunidad Institucional, el Proyecto de Ley “Marco de Empleo Público”, Texto Actualizado, Expediente 21.336.
12. La Comisión Especial, reactivada por acuerdo de la Sesión Ordinaria No. 3214, Artículo 15, del 28 de abril del 2021, analizó el texto sometido a consulta por parte del Directorio de la Asamblea Legislativa, según se consigna en el resultando 2, y emitió su dictamen mediante el oficio SCI-521-2021.
13. Mediante correo electrónico, con fecha de recibido 1 de junio de 2021, suscrito por la Asociación de Funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica, dirigido a la Secretaría del Consejo Institucional, se remite Criterio sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, Ley No. 21.336, actualizado con todas las mociones (reiteraciones y revisiones).
14. En el memorando DOP-067-2021 con fecha de recibido 1 de junio de 2021, suscrito por la M.Ed. Teresa Hernández Jiménez, Directora del Departamento de Orientación y Psicología, dirigido a la MAE. Ana Damaris Quesada Murillo, Directora Ejecutiva de la Secretaría del Consejo Institucional, se remiten observaciones a la Consulta a la Comunidad Institucional sobre el texto del Proyecto de Ley “Marco de Empleo Público”, Texto Actualizado, Expediente 21.336.
15. Mediante memorando AL-303-2021, con fecha de recibido 1 de junio de 2021, suscrito por el Lic. Juan Pablo Alcázar Villalobos, Director de la Oficina de Asesoría Legal, dirigido a la MAE. Ana Damaris Quesada Murillo, Directora Ejecutiva de la Secretaría Consejo Institucional, en el cual en atención oficio SCI-504-2021, se remite criterio sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público No. 21.336, en su segunda consulta.

#### **CONSIDERANDO QUE:**

1. Del análisis realizado por la Comisión Especial, integrada por el Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3173, Artículo 18 y reactivada por acuerdo de la Sesión Ordinaria No. 3214, Artículo 15, en lo que respecta a la **independencia otorgada constitucionalmente**, se arriba a las siguientes conclusiones:
  - a. La Constitución Política de Costa Rica demanda un régimen único de Servicio Civil para la Administración Centralizada. No obstante, del mandato constitucional no puede colegirse que integre a las instituciones autónomas, a las municipalidades y menos aún a las Universidades Públicas, a ese régimen de servicio público, pues a estas instituciones las regula la Constitución Política de Costa Rica de manera separada y les garantiza autonomía. Más aún, en el caso de las Universidades Públicas, las refiere a independencia en el ejercicio de sus funciones y las dota de plena capacidad jurídica, para contraer derechos y obligaciones, ergo, no pueden ser sometidas a un régimen

único de empleo, ni a la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en cuanto a la planificación de sus actividades, sin violentar la Autonomía Universitaria.

- b. El artículo 1 del Proyecto de Ley Expediente No. 21.336 se fundamenta en las disposiciones de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política de Costa Rica, las cuales establecen un único estatuto de servicio civil, que regule las relaciones de trabajo entre el Estado y sus personas funcionarias, conocidas como relaciones estatutarias, y retoma el criterio de la Sala Constitucional en el Voto 1119-90, que expone el espíritu de esa disposición constitucional. Sin embargo, pasa por alto, tanto la disposición del artículo 192 de la Constitución Política de Costa Rica, que reconoce expresamente “excepciones al estatuto del servicio civil”, como los señalamientos de la Sala Constitucional que en lo conducente dijo, en ese mismo Voto (1119-90), lo siguiente: *“No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio “con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen”, frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil (...) Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos”*.
- c. De lo indicado se desprende, con toda precisión, que no existe asidero constitucional para que la Asamblea Legislativa incorpore a las Universidades Estatales en el mismo régimen de empleo público de las Instituciones Centralizadas, pues los artículos 1 y 2 contravienen lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica.
- d. El artículo 5 b plantea que, en las Universidades Públicas la continuidad laboral se considerará interrumpida después en un plazo igual o superior a 6 meses. Sobre este punto se debe indicar que, la definición del plazo a partir del cual se considera interrumpida la relación laboral entre la universidad y sus trabajadores, corresponde a la universidad. Olvida o desconoce el legislador que en las Universidades Públicas subsisten diferentes períodos lectivos (semestres, cuatrimestres, trimestres y bimestres según la particularidad de los programas académicos que ofrecen y por tanto su definición del plazo de 6 meses para interrumpir la continuidad, ajena al contexto universitario, constituye una intromisión en la Autonomía Universitaria, que no encuentra respaldo en los principios que orientan el proyecto de ley analizado. Además, hace referencia únicamente a las personas docentes, dejando por fuera a las personas que ejercen otras labores académicas (investigación, extensión o acción social) o administrativas.

De manera similar al tratamiento dado en los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, lo que corresponde es, en caso de que las Universidades Estatales continúen incluidas como afectadas por la ley, que se pretende crear a partir del proyecto analizado, que se modifique el texto de la siguiente manera: “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".

- e. El inciso a del artículo 7, que pretende dotar a MIDEPLAN de la función de "Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley N°. 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974", violenta las disposiciones constitucionales en materia de Autonomía Universitaria. El análisis realizado permite concluir, de manera contundente, que este inciso amenaza directamente la independencia que le confiere el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica a las Universidades Públicas, 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. Nótese que las Universidades Estatales tienen la obligación de formular, quinquenalmente, el "Plan Nacional de la Educación Superior" (PLANES), por así establecerlo el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica, específicamente el que indica que "El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente". Por tanto, claramente las Universidades Estatales no están, ni pueden estar, sujetas al alcance de la Ley N°. 5525 como se pretende con este proyecto de ley; ni pueden quedar supeditadas a un plan nacional de desarrollo, porque las limitaría a los objetivos del gobierno de turno, pero no necesariamente al cumplimiento pleno de la misión de la universidad.

Por esta razón, de mantenerse a las Universidades Estatales en el marco de aplicación de esta ley, se necesita una modificación del inciso a, de manera concordante con las disposiciones de los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, para que se lea de la siguiente manera "a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley N°. 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Al tratarse de la Universidades Públicas, se respetarán las disposiciones en la materia señalados en sus Estatutos Orgánicos y Reglamentos Internos".

- f. 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. Es decir, violenta la posibilidad de libre pensamiento en las Universidades Estatales sobre cualquier temática, sea esta de interés interno o externo, razón por lo que corresponde es recomendar que sea eliminado del texto del proyecto.
- g. El inciso c del artículo 7, que pretende asignar a MIDEPLAN la función de "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”, no solo atenta contra la planificación estratégica del talento humano, sino que es altamente cuestionable que la estandarización en el empleo público sea la clave para garantizar la eficiencia y la eficacia, pues, desde esa perspectiva, no se considera que el objetivo de las Instituciones Públicas es tan diferente de unas a otras, que los requerimientos de personal son distintos. En particular, pretender una estandarización de las Instituciones Públicas, que incluya a las Universidades Estatales es desconocer la naturaleza tan particular del quehacer universitario, lo que constituye un sinsentido en cuanto tal, y una desatención del mandato constitucional del artículo 84 que les garantiza independencia, para el ejercicio de sus funciones en cuanto Casas de Cultura Superior.

En esta temática, es necesario recordar el Voto 04440-97 de la Sala Constitucional, en que señaló lo siguiente sobre la Autonomía Universitaria: *“significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, 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 (como ya lo estableció esta S. en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores... La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido. - Voto 04440-97.*

Por esta razón, de mantenerse a las Universidades Estatales en el marco de aplicación de esta ley, se necesita una modificación del inciso c, de manera concordante con disposiciones de los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, para 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 sus Reglamentos Internos”.

- h. El inciso g del artículo 7, que plantea como función de MIDEPLAN “Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño”, atenta contra la separación de poderes, afecta directamente la Autonomía Universitaria y no es conforme con lo dispuesto por la Sala Constitucional en la resolución No.495-92, de que las Universidades Estatales “Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, 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”. Por esta razón, de mantenerse a las Universidades Estatales en el marco de aplicación de esta ley, se necesita una modificación del inciso g, de manera concordante con disposiciones de los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, para que se lea de la siguiente manera “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 Internos”.

- i. El inciso k del artículo 7, que propone como función para MIDEPLAN “ Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, 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”, violenta la Autonomía Universitaria, convirtiendo a las Universidades Públicas en ejecutoras de una estrategia de desarrollo impuesta por el Poder Ejecutivo y por ello no se ajusta a lo indicado por la Sala Constitucional en la resolución No.495-92, cuando dispuso lo siguiente:

*“Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.*

Consecuentemente, lo que corresponde es que se modifique el texto de ese inciso de manera que se lea de la siguiente manera: “ 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”.

- j. El segundo párrafo del artículo 9 establece, para las oficinas, departamentos, áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, lo siguiente: “Asimismo, aplicarán y ejecutarán, las disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que MIDEPLAN remita a la respectiva institución, según 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”. Esta disposición violenta el contenido del artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica y desconoce el voto 04440-97 de la Sala Constitucional en el que se dispone que las Universidades Estatales “están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía”. Por tanto, lo que corresponde es, que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que

se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue un texto final con el siguiente enunciado “En el caso de las Universidades Estatales se procederá según lo que definan sus Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.

- k. El artículo 11 establece, en relación con los planes de empleo, sobre las condiciones que deberán contemplar, la siguiente: 3) “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”. 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 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. Por tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue 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”.
- l. El artículo 14 pretende 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°. 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”, pero esta disposición violenta el contenido del artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica y desconoce el voto 04440-97 de la Sala Constitucional en el que se dispone que las Universidades Estatales “*están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía*”. Por tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue 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”.
- m. Asimismo, 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*”, afecta la independencia de las Universidades Estatales de decidir libremente sobre su personal (*resolución No.495-92 de la Sala Constitucional*) sino que, al no establecer excepciones, que pudieran ser similares a las que se establecen en materia de contratación administrativa, se priva a las universidades 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 tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue 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”.

- n. 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*” impide a las universidades valorar las competencias de las personas participantes adquiridas mediante la experiencia en investigación, extensión, acción social, publicaciones, emprendimientos, registro de propiedad intelectual, etc., que son imprescindibles para sustentar y fortalecer la actividad de las universidades. De igual manera, se ve limitada la valoración de la experiencia profesional o académica en el extranjero o la formación de posgrado de los participantes. Elementos, todos ellos, que la universidad requiere de las personas profesionales contratadas a fin de contar con el personal académico idóneo e incluso no tener que invertir parte de su presupuesto en la formación de esas habilidades para sus personas funcionarias s. Por tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue 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”.
- o. El artículo 17, cuyo enunciado es, “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°. 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”, violenta la disposición del artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica y desconoce el voto 04440-97 de la Sala Constitucional en el que se dispone que las Universidades Estatales “*están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía*”. Por tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue un párrafo final con el siguiente texto o que se agregue un párrafo al final del artículo 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 los Estatutos Orgánicos y sus Reglamentos Internos”.
- p. El artículo 21, en tanto establece como causal de despido inmediato “...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 las persona servidora pública

por dicha evaluación deficiente...” violenta el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica, que garantiza a las Universidades Estatales “la independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones”, con fundamento en la cual se le ha concedido a las personas estudiantes un porcentaje de la evaluación de sus docentes, haciendo nugatorio ese derecho por cuanto, al ser una evaluación anónima y carente de prueba, impide tener por acreditada la responsabilidad de la persona funcionaria por la evaluación deficiente, provocando una imposibilidad de cumplir con el mandato ley, salvo que se deniegue al estudiantado el derecho de evaluar a sus docentes. Por tanto, lo que corresponde es que las Universidades Estatales sean retiradas del listado de instituciones a las que se pretende aplicar el contenido de esta ley y se permita, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, que sean las propias universidades las que regulen su propio régimen de empleo o que se agregue 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”.

- q. 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.
- r. 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 indican 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.
- s. 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”.
- t. El artículo 24 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”. Para lograr que este artículo respete las disposiciones en materia de Autonomía Universitaria, y se logre concordancia en el proyecto con lo dispuesto en los artículos 18, 21, 22, 23 inciso c y 27, se debe incorporar 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”.

- u. 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 de cobertura a toda la actividad universitaria en su conjunto, sin que puedan darse problemas de interpretación en su verdadero alcance. Por tanto, cabe solicitar 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”.
- v. 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 debe solicitar 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”.
- w. 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 eso debe solicitarse 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”.

- x. 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 debe solicitar 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”.
- y. 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 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 debe solicitar 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”.

2. Del análisis realizado por la Comisión Especial integrada por el Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3173, Artículo 18 y reactivada por acuerdo de la Sesión Ordinaria No. 3214, Artículo 15, en lo que respecta a los **elementos técnicos propios de la disciplina que orienta la gestión del talento humano**, se arriba a las siguientes conclusiones:

- a. La gestión del Talento Humano no puede ser visualizado como un elemento divorciado de la naturaleza de la Institución, por lo que desde una perspectiva técnica, existen particularidades en las Universidades Estatales que no pueden ser reguladas con la misma Ley, porque se pierde de vista la misión que éstas cumplen en la formación de los profesionales que requiere el País, bajo principios como el liderazgo científico, tecnológico y técnico, la excelencia académica y el estricto apego a las normas éticas, humanísticas y ambientales, desde una perspectiva universitaria estatal.
- b. La gestión del talento humano (empleo como se quiere ver en este proyecto) demanda que todos los procesos que la conforman estén orientados a la atracción del talento humano más idóneo, responsable de la docencia, investigación y extensión universitaria, para lo cual no sólo es necesaria la rigurosidad en la selección, sino que también en la evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo, planes de carrera profesional y académica, y además un sistema de compensación que permita atraer y retener al mejor talento humano, alineado con la estrategia de la Institución y que, como se puede observar, no puede ser gestionado bajo los mismos principios que establece la ley.
- c. La propuesta de Ley se justifica en la necesidad de contar con un régimen de empleo

público moderno, coherente y equitativo, pero, por el contrario, propone un modelo obsoleto, que, va en detrimento de la excelencia académica propia de las Universidades Estatales Costarricenses. Una labor e impacto que trasciende las fronteras costarricenses, su aporte y resultados han sido evidentes a lo largo de los años de su existencia, y han marcado claras diferencias entre la Población Costarricense, comparativamente con otros países de Centroamérica, respecto a la variable educación.

- d. La pretensión de incorporar en esta Ley a las Universidades Públicas en lugar de lograr la excelencia de los servicios de la persona servidora pública -tal y como se establece- se estaría logrando todo lo contrario, ya que vuelve a ser reiterativa la diferencia de la estructura ocupacional de una universidad, en contraste con cualquier otra institución del sector y con ello el desarrollo de cada uno de los subsistemas que conforman la gestión del talento humano. El querer hacerlo denota un claro desconocimiento de lo que ésta significa y aporta en el desarrollo y desempeño de un docente universitario.
- e. Las diferencias existentes en las estructuras ocupacionales de las Universidades Públicas, y con ello en los perfiles contenidos en sus Manuales Descriptivos de Puestos y en el Modelo de Competencias requerido para alcanzar la idoneidad de personal, y con ello en los métodos de valoración de puestos aplicables, que ya de por sí atienden estrictos criterios técnicos, que procuran una estructura salarial acorde a los factores, subfactores y grados detallados en cada perfil, hace imposible y poco razonado el pretender incluir a las Universidades Estatales en esta ley.
- f. La propuesta de Ley denota un claro desconocimiento técnico de los procesos de la gestión del talento humano, el cual no es establecer una escala de salarios, sino que integra todos los subprocesos que la gestión de personal, los cuales se integran con la misión, visión y estrategia de la organización.
- g. El proyecto de ley disminuye las capacidades de acción, investigación y desarrollo de las labores propias del talento humano y anulando proyectos estratégicos enmarcados en una evolución hacia una moderna gestión del talento humano, en los cuales se ha invertido y apostado y de los cuales ya se están recogiendo los frutos.
- h. Desde la perspectiva del talento humano, esta ley no estaría contribuyendo a ningún principio de excelencia en el servicio, a que se hace referencia en el inciso d del artículo 4, es casi posible afirmar que lo que se estaría logrando es todo lo contrario, desde una perspectiva técnica claramente sustentada en la gestión moderna de talento humano, aplicada a una universidad a diferencia de cualquier otra institución pública.
- i. El mantener niveles de calidad educativa a lo largo del tiempo cuando un profesional ya es egresado de una universidad sigue siendo una responsabilidad del Estado Costarricense, si es que realmente queremos salir de la brecha tecnológica en que nos encontramos; porque de lo contrario, si seguimos educándonos con lo que hay, estaríamos reciclando un conocimiento que se agota con el tiempo y es ahí donde los procesos educativos deben continuar, fortalecidos porque de lo contrario habrá un rezago científico-tecnológico. Al requerir este tipo de actualizaciones los profesionales optan por mejorar sus grados académicos siendo lo más práctico un retorno al sistema universitario. Si las ofertas académicas no son apropiadas no solo se pierde la oportunidad de elevar los niveles educacionales, sino que se torna que el País no puede optar a mejorar el conocimiento y podríamos caer en un peligroso ciclo degenerativo.

3. Del análisis realizado por la Comisión Especial integrada por el Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3173, Artículo 18 y reactivada por acuerdo de la Sesión Ordinaria No. 3214, Artículo 15, en lo que respecta a la concordancia con **elementos constitucionales y funcionamiento del Estado Social de Derecho Democrático Costarricense**, se arriba a las siguientes conclusiones
  - a. La forma en que se incorpora el principio de separación de poderes, en alguna medida pretende salvaguardar la independencia de poderes y potestades organizativas de Instituciones Descentralizadas; sin embargo, genera una serie de incongruencias y ambigüedades en el texto, por no haberse redactado respetándolo desde su inicio, situación que provoca antinomias e inseguridad jurídica en el manejo de detalles propios de la gestión del empleo, que provocarán incertidumbre y judicialización de conflictos entre el Ejecutivo y las diferentes entidades y órganos incluidos en la ley.
  - b. Este proyecto de ley debe introducir, de manera explícita, las reservas de ley para que se respete de manera efectiva la separación de poderes y se evite que los poderes o instituciones afectadas por esta disposición tengan que estar recurriendo constantemente ante la Sala Constitucional, en defensa de su independencia.
  - c. La evaluación del sistema general de empleo podría servir de herramienta o insumo para la toma de decisiones de cada una de las Entidades públicas, sin embargo, no se establecen claramente las reservas que limiten que el Poder Ejecutivo pretenda implementar los ajustes a su juicio y criterio, en entidades ajenas a su competencia o en otros Poderes de la República.
4. La AFITEC concluye en su análisis lo siguiente:
  - a. Se genera una agravante inconstitucionalidad, por lo que se le debe de exigir al legislador, desde el ejercicio de su potestad legislativa, respete los límites que el mismo constituyente estableció en la Carta Magna y que a las Universidades Públicas en materia de empleo, solamente se les apliquen disposiciones políticas, lineamientos y directrices de alcance general, y que forman parte de su propia autonomía que, de acuerdo con la Sala Constitucional, es completa, por ende, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico.
  - b. Este proyecto de ley no cumple con el objetivo original de crear un único régimen de empleo público, ante la gran cantidad de falencias generales y de las inconstitucionalidades de las normas, según se ha señalado en este criterio, así como los aspectos que puedan ser contradictorios dentro del mismo cuerpo del proyecto.
5. De las observaciones remitidas por el Departamento de Orientación y Psicología, con respecto al Proyecto de Ley Expediente No 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”, se extrae lo siguiente:
  - a. No se apoya el proyecto, dado que este riñe con la Autonomía Universitaria y con la democracia de muchas de las Instituciones Públicas.
  - b. Se asignan funciones que el MIDEPLAN no puede ni podrá asumir, es un volumen

de tareas y de requerimientos de gestión que ni siquiera una reestructuración puede manejar.

6. La Asesoría Legal, después de realizar un amplio análisis recomienda lo siguiente:

*“Se recomienda advertir a los señores y señoras diputados de la República hacer la debida excepción, en el articulado del proyecto de ley, a los funcionarios de las universidades públicas, toda vez que bajo el análisis realizado resulta violatorio a la autonomía que, constitucionalmente, cobija a los centros de enseñanza superior.”*

**SE ACUERDA:**

- 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:
- 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”.
- 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°. 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°. 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 las 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.
- 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 practicas 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”.

- 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 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”.
- e. Indicar que, contra este acuerdo podrá interponerse recurso de revocatoria ante este Consejo o de apelación ante la Asamblea Institucional Representativa, o los extraordinarios de aclaración o adición, en el plazo máximo de cinco días hábiles, 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.
- f. Comunicar. **ACUERDO FIRME.**

Con toda atención,

Ing. Luis Paulino Méndez Badilla, Presidente  
Consejo Institucional del ITCR