

14 de febrero de 2023

**Licda. Laura Fernández Delgado**  
**Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

Con relación a la consulta pública al Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público No. 10.159, abierta del 31 de enero al 14 de febrero, esta representación sindical señala lo siguiente:

El reglamento consultado no fue construido bajo la figura tripartita que el Poder Ejecutivo señaló cuando la ley fue aprobada, bajo un esquema de diálogo social. La propuesta de reglamento consultada es omisa y con grandes deficiencias ante la ausencia de criterio técnico y fundamentación referente a las familias salariales, siendo que plantea una reforma al Estado social facultando en total gobernanza al MIDEPLAN y lesiona fuertemente la autonomía dispuesta por los Constituyentes en la Carta Magna, brindada a las Instituciones de Educación Superior pública.

**I. Lesión a la Autonomía Universitaria**

El concepto de “autonomía”, proviene de la raíz “autos,” por sí mismo y “nomos” ley y consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado (Sánchez, Márquez; 2019). Según el diccionario de la Real Academia esta se refiere a la “*potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.*”

Las universidades autónomas son organismos descentralizados, tienen facultades de autogobierno, y también facultades normativas, que abarcan diversos ámbitos, como planes y programas, términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.



La UNESCO ha caracterizado a la autonomía de la siguiente forma:

*“La autonomía es la esencia de las universidades. Al respecto, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, los centros de educación superior, en el desempeño de sus funciones primordiales (investigación, enseñanza y servicio a la comunidad) en un contexto de autonomía institucional y libertad académica, deberían centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos. La autonomía es un requisito indispensable para que los establecimientos de enseñanza puedan cumplir con su cometido gracias a la calidad, la pertinencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad social.” (UNESCO, 2019).*

Así, en doctrina nacional se ha indicado que en nuestro ordenamiento jurídico la autonomía se manifiesta de tres formas: la administrativa, la política y la organizativa. Al respecto, el **dictamen C-147-1994 de la Procuraduría General de la República** señala respeto de cada forma:

*Se ha señalado que la autonomía en materia administrativa:*

*"(...) consiste en la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento. Dentro de la autonomía administrativa están incluidos no sólo el ejercicio mismo de su función legal, sino, además, de sus actividades administrativas de apoyo a ésta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración de personal, así como de sus*



recursos financieros." (HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Instituciones de Derecho Público Costarricense*, San José, Editorial EUNED, 1992, p.124 y 125).

En cuanto a la autonomía política o de gobierno se expresa que:

*"(...) es la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal."(HERNANDEZ VALLE op. cit. p.125).*

Finalmente, en relación con la autonomía organizativa la misma:

*"(...) consiste en la capacidad de auto organizarse. En otros términos, es la capacidad que tiene el ente de establecer su organización fundamental con exclusión absoluta de la potestad legislativa. En este caso existe una incompetencia, por razón de la materia, para que la ley pueda interferir en la autonomía organizativa de un ente descentralizado que está dotado de ella." (Ibídem).*

De esta forma, las Universidades Estatales públicas poseen el resguardo de la Autonomía de tercer grado, conforme lo ha establecido la Constitución Política en los artículos 84 y 88 que rezan:

*"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. (Así reformado por el artículo único de la ley N° 5697 de 9 de junio de 1975)*



*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. (Así reformado por el artículo único de la ley N° 5697 de 9 de junio de 1975)”*

Es así como la Autonomía Universitaria ha sido descrita como de tercer grado, amparada por nuestra Constitución Política, según lo descrito anteriormente. Además, reiterada en sentencias como la emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Sentencia nº 01313 de Sala, del 26 de marzo de 1993, que señala:

*"Usualmente todo ente descentralizado dispone de la potestad organizativa (autónoma), de completar la organización dada por la ley. Pero éste no es el caso de las universidades estatales. La Constitución expresamente les otorga capacidad para darse su propia organización, su total organización, hay que entenderlo, pues del artículo 88 ibídem incluso se deduce que ni el Constituyente quiso señalar la necesaria existencia de órgano determinado alguno, pues habló de "consejo" u "órgano correspondiente". Ha sido entonces pacíficamente admitido que las Universidades tienen una capacidad organizativa que excluye hasta la potestad legislativa, pues el legislador ordinario ha quedado inhibido de regular la organización universitaria".- "El principio a sostener sería el de que la autonomía organizativa universitaria autoriza a estas entidades, con exclusión del legislador, a auto estructurarse, a repartir las competencias y a definir los demás aspectos organizativos de interés interno, sin perjuicio, en este último campo, de las leyes generales de interés público, no dictadas entonces con la específica finalidad de regular relaciones internas organizativas propias de las universidades".*



Esto se ha reforzado en otras sentencias como la 13091-2008:

*“...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 auto-determinarse, 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 auto-estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal...”*

Esto implica que la autonomía universitaria persigue entre sus fines impedir la concentración del poder político, su protección ante las injerencias del poder político y garantizar también la libertad de cátedra. Y por ello ante la protección Constitucional que le otorgan los artículos 84 y 85 esta posee el grado máximo de autonomía en el régimen político y jurídico costarricense, por ende esta autonomía debe respetarse y no puede ser irrespetada por leyes establecidas de forma ordinarias que atente contra su autonomía. (UCR, 2021)

## **II. Falta de control legal con base en la Constitución.**

Desde el inicio de la redacción del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, se evidencia la necesidad del Ejecutivo de violentar los estándares emitidos por nuestra Carta Magna sobre la autonomía de las Universidades Públicas de nuestro país, siendo que la misma Sala Constitucional ante las consultas de la Asamblea Legislativa al momento de emitir de Ley Marco de Empleo Público, citan dentro de sus apartados:



- a)** Universidades Públicas: Sobre los artículos 11 (planificación del empleo), 15 (postulados de reclutamiento y selección) y 16 (oferta de empleo), consultados en cuanto a las Universidades Públicas, dado que no se realiza la fundamentación suficiente que permita a esta Sala tener claridad sobre lo consultado, se declara inevaluable la consulta por falta de fundamentación.
- b)** Universidades Públicas: Analizados todos los aspectos consultados en cuanto al artículo 6, 7, 9 (segundo párrafo del inciso a), 13 (inciso e), 14, 17, 30 (salvo el inciso b), 31, 32, 33, 34, 37 (inciso f), del proyecto de Ley denominado “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO” expediente legislativo n° 21.336, en cuanto a las Universidades Públicas, esta Sala constata que tales normas resultan contrarias al Derecho de la Constitución, por violación a la autonomía universitaria.

Siendo que lo que establece la normativa base para el Reglamento en consulta, se tiene que definir por los numerales que carecen de seguridad jurídica de aplicación, según lo que se desprende de la consulta resuelta por la Sala Constitucional ante la Ley Marco de Empleo Público.

Las Universidades Públicas en nuestro país, son instituciones esenciales para el desarrollo de la sociedad costarricense. No son simples transmisoras de conocimientos. En el marco de su autonomía, está llamada a generar conocimientos para ponerlos al servicio de los distintos sectores y grupos, trabajando siempre por el logro del bien común. Para ello cuenta con todas las potestades de organización y gobierno propio que le otorga nuestra Constitución Política. Las Universidades Públicas han sido dotadas de facultades y poderes administrativos para llevar adelante el fin que se les ha encomendado, sin injerencias externas.



No hay seguridad jurídica constitucional de aplicación, esto con lo referido en la Consulta a la Sala Constitucional, declarando ineficaz la consulta ante falta de fundamento de la normativa.

De la misma manera, restringir lo establecido en el marco jurídico constitucional señalado en el artículo 62 de nuestra Carta Magna, aunado a la opinión consultiva OC-27/21, del 5 de mayo de 2021, realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de la Organización Internacional de Trabajo, llega a violentar un derecho garantista para el trabajador, omitiendo textos vinculantes de acatamiento obligatorio para nuestro país.

La inclusión del MIDEPLAN en el direccionamiento y coordinación del sistema respecto al ámbito de aplicación, presenta un riesgo a la Autonomía Universitaria de tercer grado declarada en la Constitución Política, que resguarda la Educación

Pública Superior de los intereses políticos en su organización, en su financiamiento y en su administración que puedan interferir en su quehacer, ya que por ejemplo implica el riesgo latente de establecer a los funcionarios universitarios a un órgano adscrito al Poder Ejecutivo como el MIDEPLAN, que sería el inicio del despojo de decisiones autónomas necesarias con las que cuentan nuestras universidades estatales, las cuales fueron investidas por el Constituyente de 1949. O en su defecto, crear dos regímenes distintos para las personas funcionarias de las Universidades Públicas, violenta la gobernanza universitaria, sus políticas y su quehacer, protegidos por derecho constitucional en su autonomía de tercer grado.

En el mismo orden de ideas el voto integral de la Sala Constitucional No. 2021-17098 se dice: *“De acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía,*



*establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales - poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios - universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos - Mideplan- resulta incompatible con ese principio constitucional **y los grados de autonomía que gozan ciertos entes (...) lo referente a evaluación del desempeño y el ejercicio de la potestad disciplinaria, queda reservado a cada poder del Estado y a los entes supra citados, toda vez que estas potestades son consustanciales al ejercicio de sus competencias constitucionales o a la realización de los fines constitucionalmente fijados.** Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.”*

Con los aspectos salariales, fomenta el congelamiento de salarios de las personas funcionarias de las universidades públicas y que no aclara la forma en que se va a llevar a cabo la asignación financiera de un monto salarial, según el tipo de familia de puestos. Ante la propuesta de establecer un salario único global y una escala salarial ausente de criterio técnico y en contra del sistema universitario estatal esta inseguridad jurídica contribuye a la devaluación de salarios de las personas funcionarias públicas de las universidades estatales.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio de la Procuraduría, mediante oficio PGR-OJ-102-2022 de 1 de agosto de 2022 el contenido del inciso c) del artículo 13 del Decreto Ejecutivo n° 43585-H-PLAN-MTSS, del 15 de junio del 2022 indica que:

*“Bajo esa inteligencia, este órgano asesor concuerda con lo señalado por la Directora Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (...) toda vez que del análisis del ordinal 13, párrafo primero, inciso c) del título IV de la ley 9635, se extrae claramente que, la limitación para realizar incrementos en el*



*salario base y en los demás incentivos salariales, está condicionada a que estos sean por costo de vida; en consecuencia, no es una restricción genérica que impida la realización de otro tipo de aumentos en los salarios del sector público, como es el caso de lo regulado en el en el Decreto Ejecutivo n° 43585-H-PLAN-MTSS, del 15 de junio del 2022.”*

Al mismo tiempo se omite dentro de la redacción el control de señalamiento procedimental del cálculo del salario global con forme a las familias de puestos, a lo que causa una inseguridad jurídica y administrativa de ejecución, abriendo la puerta a la subjetividad de la Administración, violentando de manera grosera el principio de legalidad.

No se puede omitir la lesión a las autonomías conferidas constitucionalmente promulgadas en los artículos 73, 84, 169 y 170, así como el desconocimiento e incumplimiento de los convenios internacionales 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, pues la Ley 10.159 per se violenta el derecho a la negociación colectiva y libertad sindical, mediante la intervención del Ejecutivo en cuanto las condiciones laborales.

Por lo tanto, esta representación sindical rechaza una propuesta de reglamento carente de legalidad y capacidad administrativa de aplicación, a lo que no garantiza un control de jurídico de aplicación y omitiendo un control convencional para una sana aprobación reglamentaria.



**Harold Chavarría Vásquez**  
**Secretaría General -SINDEU**  
*Firmado Digitalmente*

**Álvaro Madrigal Mora**  
**Secretaría General -SITUN**  
*Firmado Digitalmente*

**Kendy Chacón Víquez**  
**Secretaría General – AFITEC**  
*Firmado Digitalmente*

**Gabriel Quesada Avendaño**  
**Secretaría General UNE – UNED**  
*Firmado Digitalmente*

**Luis Guillermo Alvarado Quesada**  
**Secretaría General – UTRAUTN**  
*Firmado Digitalmente*