

Pronunciamento sobre la decisión de la Comisión de Gobierno y Administración de mantener a las universidades públicas dentro del Proyecto de Ley de Empleo Público. Expediente N.º 21.336

Los consejos universitarios de la Universidad de Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y de la Universidad de Costa Rica, así como el Consejo Institucional del Tecnológico de Costa Rica, y la Universidad Técnica Nacional, en el marco de las funciones que se le han asignado es sus respectivos estatutos orgánicos y tomando en cuenta que el texto del *Proyecto de Ley de Empleo Público*. Expediente N.º 21.336, violenta la autonomía constitucional que se ha otorgado a las universidades públicas, **CONSIDERAN QUE:**

1. En el 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Al respecto el objetivo N.º 4 de esta Agenda es:

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Es por ello que en el 2016, los presidentes de los tres Poderes del Estado y del Tribunal Supremo de Elecciones, junto a representantes de gobiernos locales, del sector privado, de universidades estatales y de la sociedad civil, suscribieron el Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el cual se reconoce la importancia de la participación de las universidades públicas para alcanzar las metas de otros objetivos¹.

2. La *Constitución Política de Costa Rica* en su artículo 84 establece que:

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.

De esa manera, el citado artículo consagra seis manifestaciones de la autonomía universitaria que son importantes señalar: 1) independencia en sus funciones, 2) capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones, 3) capacidad jurídica plena para darse su propio gobierno, 4) capacidad jurídica plena para darse su propia organización, 5) patrimonio propio o hacienda universitaria, 6) financiación del Estado². Con estas se les otorga a la universidades públicas el el ejercicio de todas las potestades administrativas necesarias para el desarrollo de la actividad docente, de investigación y acción social . Lo anterior, incluye la potestad de seleccionar, nombrar, evaluar, organizar y regular libremente a su personal, de acuerdo con sus propios criterios

1 Estos aportes se encuentran plasmados en el documento titulado *Contribución de la educación superior a los objetivos de desarrollo sostenible: marco analítico*. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1B0b_G1F8EMo1NujQclh4Q38kyPjxJ28J/view, consultado el 17 de febrero de 2021.

2 Baudrit Carrillo, L. (2020). *Ensayos sobre autonomía universitaria*. Sistema Editorial de Difusión Científica de la Investigación (SIEDIN), p. 54. Recuperado de http://www.juridica.ucr.ac.cr/docs/ensay_aut_lbc_v2020.pdf

y exigencias, y las regulaciones internas que emita al efecto deben garantizar la óptima prestación del servicio universitario, el eficiente uso de los recursos institucionales y la transparencia y responsabilidad de la gestión universitaria.

3. El espíritu de la norma con la que se concibió la autonomía universitaria permite que los fondos asignados a las universidades públicas se destinen a:

a) Elaborar e impartir carreras que forman profesionales en todo el territorio nacional.

Lograr su acción académica fuera de las luchas partidistas del poder político, defendiendo el interés colectivo y permitiendo una libertad crítica y propositiva mediante su abordaje a través de carreras, proyectos, programas y actividades académicas.

b) Invertir fondos para programas de becas, residencias y ayudas socioeconómicas estudiantiles a poblaciones vulnerables que de otras formas no tendrían acceso a la educación superior.

c) Formar institutos que atienden necesidades fundamentales de los costarricenses, tales como OVSICORI en temas de vulcanología y sismología, LANAMME que realiza estudios técnicos de protección de la infraestructura civil, vial y líneas vitales, el Instituto Clodomiro Picado, especialistas en suero antiofídicos, la ingeniería aeroespacial, el uso de plasma de tipo Stellarator, único en Latinoamérica y la educación a distancia.

d) Permite la libertad de cátedra en la formación de profesionales integrales que no respondan a líneas ideológicas establecidas por gobiernos de turno, sino con una visión holísticas, que atienden a las necesidades de la sociedad costarricense.

e) Brindar una educación humanista común a todos los estudiantes, más allá de la especialidad elegida.

4. La Sala Constitucional, mediante el voto N.º 1313-93, reiteró que las universidades estatales (...) *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 (...).*

Igualmente, este voto determina los alcances de la independencia de estas casas de enseñanza superior estatal, ya que les confiere una autonomía especial, lo cual imposibilita a los poderes de la República detallar el destino o las partidas de gasto relacionadas con la Hacienda Universitaria, dentro del Presupuesto Nacional, sino, únicamente, debe reflejar la transferencia de los recursos necesarios y acordados, tal y como estipulan los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política*.

5. La Sala Constitucional, mediante el voto N.º 2002-08867 señala que *el artículo 84 constitucional establece una reserva normativa en favor de las universidades, en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio universitario; disposiciones que integran de esta manera un subsistema jurídico particular.*
6. El *Proyecto de Ley de Empleo Público*. Expediente N.º 21.336, pretende homogenizar los perfiles de puestos y condiciones de ingreso, así como el régimen remunerativo, desconociendo la especificidad de las responsabilidades y la dinámica propia del servicio que prestan las distintas instituciones y Poderes de la República.
7. En el marco del análisis del Proyecto de Ley el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa reconoció la autonomía especial que tienen las universidades públicas catalogándola como una autonomía de gobierno plena, y se hizo ver lo improcedente que es para estas institucionales, el ser sometidas a Directrices del Poder Ejecutivo.
8. Con respecto al Proyecto de Ley el Consejo Nacional de Rectores (CONARE)³ señala que este implicará:
 - a) *Quebrantar el régimen de institucionalidad democrática costarricense contenido en el orden constitucional.*
 - b) *Atentar contra la descentralización de servicios estatales esenciales.*
 - c) *Revertir la despolitización del sistema de Servicio Civil defendida en nuestra Constitución Política al trasladar a la Asamblea Legislativa la potestad de nombramiento de su Director Generales.*
 - d) *Atentar contra la garantía de independencia entre poderes de la República.*
 - e) *Desalentar la educación pública, entendida como la más importante inversión social.*
 - f) *Violentar el régimen de independencia que en materia de administración, organización, planificación, gobierno y patrimonio establecen y garantizan los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política.*

(...)

Cualquier reforma en materia de empleo público debe respetar los principios constitucionales de igualdad salarial en igualdad de condiciones, de idoneidad comprobada, de rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad y de control de legalidad y constitucionalidad de la gestión administrativa; todo lo anterior dentro de la concepción misma del Estado Social de Derecho y su institucionalidad, que igualmente poseen rango constitucional. Compete a cada uno de los sectores de la Administración Pública velar por su observancia, sin que para ello sea necesario sustituirlos en el ejercicio de sus competencias de administración y gobierno.
9. La representación de la Asociación de Funcionarios del ITCR (AFITEC), el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional (SITUN), el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Universidad Técnica Nacional (UTRAUTN) y eSindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), emitieron el “Criterio sobre proyecto de Ley No. 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”, en el cual

³ Véase el pronunciamiento completo del Consejo Nacional de Rectores en el enlace <https://www.conare.ac.cr/noticias/243-posicion-del-conare-ante-proyecto>.

manifestaron que *los sindicatos de las universidades públicas de manera enérgica nos oponemos y desaprobamos el proyecto de ley de Empleo Público, pues el mismo violenta de manera grosera nuestra autonomía universitaria, y como consecuencia de esta ley conllevaría a el empobrecimiento de los servidores de las universidades públicas.*

10. Las universidades públicas tienen como principios orientadores de su quehacer el derecho a la educación superior, la excelencia académica e igualdad de oportunidades, la libertad de cátedra y a la libre expresión.
11. Es responsabilidad de las universidades públicas la búsqueda de la justicia, la eficiencia, la eficacia, la apertura de espacios para el diálogo y la creación de una consciencia crítica, así como el análisis de los problemas que afronta el país.
12. Las Instituciones de Educación Superior Pública son conscientes de la situación fiscal que atraviesa el país, la cual se ha visto agravada por la pandemia del COVID-19, razón por la cual con el propósito de contribuir con la discusión de esta iniciativa se elaboró y divulgó, durante el año 2019, el documento denominado *Sobre el proyecto de ley marco de empleo público*⁴. Adicionalmente, en febrero de 2021, la Universidad de Costa Rica brindó una serie de recomendaciones en el informe titulado *Análisis del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público (Expediente 21.336)*⁵.

Lo anterior, especialmente cuando el proyecto de ley muestra, entre otras, las siguientes inconsistencias:

- a) No presenta datos sobre el posible ahorro que pretende alcanzar con el establecimiento del salario único, así como del impacto en el consumo nacional al generar una reducción del poder adquisitivo de los empleados públicos, especialmente cuando esto último afecta cualquier posible reactivación de la economía nacional.
- b) Contiene vicios de constitucionalidad dado que entra en contradicción con las potestades que ha brindado la Constitución Política a institucionales tales como las universidades públicas, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Las disposiciones contenidas con respecto al salario global y la gestión o evaluación del desempeño son claros ejemplos de transgresión a la políticas de autoorganización y por ende a la independencia administrativa, política, de organización y gobierno de las universidades públicas; principalmente, cuando esa independencia la faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo, sus deberes, obligaciones y potestades.

4 Véase el enlace <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/07/12/analisis-al-proyecto-de-ley-sobre-empleo-publico-encuentra-problemas-de-inconstitucionalidad.html>

5 Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/07/12/analisis-al-proyecto-de-ley-sobre-empleo-publico-encuentra-problemas-de-inconstitucionalidad.html>, consultado el 17 de febrero de 2021.

c) El Proyecto de Ley es omiso con respecto a la complejidad, la diversidad y la naturaleza de las instituciones de educación superior públicas. Al respecto, cabe señalar que las universidades públicas desarrollan su quehacer a partir de tres actividades sustantivas, a saber: la docencia, la investigación y la acción social, con las cuales busca cumplir con el mandato constitucional que se le ha dado a estas instituciones y el cual justifica que se les haya otorgado la autonomía que esta iniciativa pretende violentar.

13. El Proyecto de *Ley marco del empleo público*, mediante su propuesta de centralizar y homogeneizar, vulnera regímenes institucionales creados históricamente en función de la materia específica a la que se dedican los entes públicos, amparados por la Carta Magna y la jurisprudencia constitucional, en particular en lo que se refiere a los regímenes de autonomía administrativa, política y funcional vigentes, e incluso podría infringir convenios y normativas internacionales, como los suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
14. El Proyecto violenta el régimen de autonomía administrativa, propia de las Municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social, así como el régimen de independencia de administración, organización y gobierno exclusivo de las universidades estatales. Por otra parte, el Proyecto vulnera los derechos fundamentales derivados de la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la no discriminación. Sobre estos asuntos, también se emiten criterios contrarios a los acuerdos internacionales suscritos con la OIT.
15. La oportuna gestión del empleo y el óptimo aprovechamiento de los recursos institucionales son preocupaciones universitarias, es por ello que se han implementado acciones encaminadas a la sana administración de la Hacienda Universitaria y del recurso humano. Estas acciones se han desarrollado en el marco de lo dispuesto en la norma constitucional y resguardando los principios y propósitos institucionales, la libertad de pensamiento y la criticidad de las realidades nacionales, por lo que bajo ninguna circunstancia proceden de entes externos.
16. Los criterios de eficiencia y eficacia económica no deben imponerse sobre “el mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como sobre el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50. Sin embargo, el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público busca limitar los alcances sociales del Estado y la participación política de los trabajadores, lo cual puede generar una mayor precarización del empleo público, a la pérdida de profesionales competentes y el ensanchamiento de la brecha de la desigualdad; todo esto desde un Estado cada vez más débil y un sistema de salarios que no posee poder competitivo ni adquisitivo a futuro.
17. El Proyecto de Ley desconoce la complejidad de la gestión pública y la importancia de mecanismos democráticos para el funcionamiento del Estado de Derecho. Este Proyecto de Ley no sólo violenta el marco legal existente, sino que desestima los mecanismos de concertación democrática y genera condiciones de conflictividad social y política.

18. Las universidades estatales somos herederas de una visión de Estado inclusivo, solidario y democrático, de esta manera, conscientes que nuestras acciones del presente marcarán indeleblemente el futuro de las próximas generaciones, más allá de la crisis fiscal y los efectos adversos de la pandemia, repudiamos todas aquellas iniciativas de ley y reformas sustentadas en líneas de pensamiento ligeras, intereses cortoplacistas y mercantilistas, que so pretexto de contribuir al fortalecimiento de dicho modelo estatal, menoscaban ferozmente una institucionalidad visionaria que procuraba la supresión de toda forma de desigualdad, la defensa de los derechos inalienables de los pueblos y la promoción de un desarrollo económico sustentado en el principio de solidaridad, al cual todos y todas debemos contribuir para su consolidación.

Dado lo anterior, **ACUERDA:**

1. Alertar a la comunidad universitaria y nacional sobre los posibles impactos sociales, políticos y económicos que el *Proyecto de Ley Marco de Empleo Público* puede generar en la institucionalidad, la gobernanza y la sociedad costarricense, así como de los vicios de inconstitucionalidad que presenta.
2. Solicitar a las rectorías de las universidades públicas que hagan un llamado urgente, coherente y claro, a la comunidad universitaria para que participe en las actividades que surjan en defensa de nuestra autonomía.
3. Publicar en diferentes medios de comunicación el presente pronunciamiento y darle la mayor difusión posible.

Atentamente,

Máster Tomas R. Marino Herrera, Presidente
del Consejo Universitario, Universidad
Nacional (UNA)

M.Sc. Patricia Quesada Villalobos, Directora
del Consejo Universitario, Universidad de
Costa Rica (UCR)

Dr. Emmanuel González Alvarado, Rector de
la Universidad Técnica Nacional (UTN)

Ing. Luis Paulino Méndez Badilla, Rector y
Presidente del Consejo Institucional,
Tecnológico de Costa Rica (TEC)

Mag. Rodrigo Arias Camacho, Presidente
del Consejo Universitario, Universidad
Estatal a Distancia (UNED)