



**RESUMEN EJECUTIVO: PROPUESTA DE LEY MARCO DE  
EMPLEO PÚBLICO VIOLENTA AUTONOMÍA DE LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA**

**(MAYO 2020 – FEBRERO DE 2021)**

## **DIRECCIÓN GENERAL**

**David Gómez Gamboa** - Director General Aula Abierta Latinoamérica y Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia

## **COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN**

**Ricardo Villalobos Fontalvo** - Coordinador de Investigación e Incidencia Internacional de Aula Abierta Latinoamérica

## **INVESTIGADORAS**

**Denise Ortega Morán** - Investigadora de Aula Abierta Latinoamérica

**Sophia Lobo Aranguren** - Investigadora de Aula Abierta Latinoamérica

## 1. CONTEXTO GENERAL

1. El ordenamiento jurídico internacional, a través de sus diversos instrumentos, concibe la educación es un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por todos los Estados, de acuerdo a estándares mínimos de calidad. Para ello, debe incluirse la autonomía universitaria en sus ordenamientos internos, como medio para alcanzar la libertad académica (indispensable para el ejercicio del derecho a la educación), reconociéndoles a las casas de estudios de autonomía académica, autonomía organizativa, autonomía administrativa y autonomía financiera.
2. Todas estas modalidades (académica, organizativa, administrativa y financiera) de la autonomía, son indispensables para asegurar la democracia de las universidades en el servicio que brindan a la sociedad. En Costa Rica, este principio está consagrado en el artículo 84 de la Constitución Política, el cual establece: *“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...”*<sup>1</sup>.
3. De tal manera, la autonomía universitaria le otorga a las universidades públicas estatales independencia en el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica. Además, les garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí mismas, sin intervenciones de actores externos.
4. Al respecto, la sentencia N° 01313 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, del 26 de marzo de 1993, en el apartado “Significación del concepto de autonomía”, estableció que *“las Universidades del Estado están dotadas 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. 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”*<sup>2</sup>.
5. Pese a estas consideraciones, el 18 de mayo de 2020, el Gobierno de Costa Rica presentó ante la Asamblea Legislativa, el texto sustitutivo para el proyecto de ley Marco de Empleo Público, que incluye a las universidades estatales bajo un régimen único de empleo, como parte de la Administración Pública del país, lo cual generó una situación de descontento generalizada en la comunidad universitaria, ante las afectaciones que podría traer a la educación superior la propuesta presentada por el Gobierno costarricense, por violentar la autonomía universitaria.

## 2. PROPUESTA DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO COMO UNA AMENAZA A LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

6. El 18 de mayo de 2020, la ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), María del Pilar Garrido Gonzalo y el ministro de la Presidencia, Marcelo Prieto presentaron al presidente de la Asamblea Legislativa, Eduardo Cruickshank, el texto sustitutivo para el proyecto de Ley Marco de Empleo Público<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase “Constitución Política de Costa Rica”, disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

<sup>2</sup> Sentencia N° 01313 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 26 de marzo de 1993, disponible en: <https://vlex.co.cr/vid/-497228818>

<sup>3</sup> Ley Marco de Empleo Público, disponible en: <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21336%20TEXTO%20SUSTITUTIVO.pdf>

7. El proyecto de ley establece un régimen único de empleo público conformado por 8 escalas salariales, es decir, 8 familias de puestos para toda la administración, cada una de ellas con una columna de salario global, según el puesto correspondiente<sup>4</sup>.
8. Así mismo, el proyecto indica que la Dirección General del Servicio Civil<sup>5</sup> será el ente rector del empleo público. En este sentido, indica que el MIDEPLAN estaría a cargo de “*establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, las disposiciones de alcance general, directrices, reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones y que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público*”<sup>6</sup>.
9. Sin embargo, estas y otras de las funciones que se le atribuyen atentan contra la autonomía universitaria por cuanto las universidades no pueden estar bajo la dirección y jerarquía de ninguna autoridad externa. En otras palabras, las universidades públicas han sido dotadas de facultades para llevar adelante el fin que se les ha encomendado, sin injerencias externas. Pueden establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio, regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal<sup>7</sup>, no pudiendo verse limitadas estas potestades ni por la acción del Poder Ejecutivo ni por las decisiones del Poder Legislativo.

## **2.1. Comunidad universitaria rechaza propuesta de Ley Marco de Empleo Público por violentar la autonomía organizativa, administrativa y financiera de las universidades en Costa Rica**

10. En el contexto de las universidades públicas han surgido diversos cuestionamientos con respecto a esta propuesta legislativa. El Consejo Institucional del Tecnológico de Costa Rica (TEC), en la sesión Ordinaria N° 3186, Artículo 8, del 19 de agosto de 2020, emitió un pronunciamiento en torno a la consulta obligatoria del Proyecto “Ley Marco de Empleo Público”, mediante el cual rechazó la iniciativa legislativa, debido a que “*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).*”

<sup>4</sup> **Artículo 12.- “Régimen General de Empleo Público.** Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos: a) *Personas servidoras públicas en general: Incluye a los servidores públicos bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a los servidores públicos que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2° de la presente ley que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.* b) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.* c) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.* d) *Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil del Título II y el Título IV.* e) **Personas docentes y académicas de la educación técnica y superior.** f) *Personas que administran justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.* g) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del Servicio Exterior.* h) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones de confianza.”*

<sup>5</sup> La Dirección General de Servicio Civil está encargada de resguardar la correcta aplicación del Estatuto de Servicio Civil, visto éste como un Régimen técnico-jurídico para la gestión de los recursos humanos que prestan sus servicios a las instituciones del Gobierno Central; así como de definir políticas, directrices y lineamientos y vigilar la correcta aplicación de éstas, a partir de una estrecha relación con las cuarenta y siete Oficinas para la Gestión Institucional de los Recursos Humanos (OGEREH), entre otras instituciones del Estado. Ver: [http://www.dgsc.go.cr/dgsc\\_descripcion.html](http://www.dgsc.go.cr/dgsc_descripcion.html)

<sup>6</sup> Ley Marco de Empleo Público, disponible en: <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21336%20TEXTO%20SUSTITUTIVO.pdf>

<sup>7</sup> Véase “¿Qué es la autonomía universitaria?”, disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/02/07/que-es-la-autonomia-universitaria.html>

- ii. *Atenta contra la independencia de las Universidades Públicas, para darse su estructura organizativa propia y el esquema de autogobierno” entre otras situaciones*<sup>8</sup>.
11. Según el pronunciamiento de TEC, al someter a las universidades estatales bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, en la figura del MIDEPLAN, se desconocen los alcances del voto 1313 de la Sala Constitucional<sup>9</sup> en el que se indica que las universidades estatales *“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”*<sup>10</sup>.
  12. Así mismo, plantea que *“Atenta contra la independencia de las universidades públicas para darse su estructura organizativa propia y el esquema de autogobierno, al establecer que “El Mideplán emitirá lineamientos generales en materia del personal de la alta dirección pública, en coordinación con cada subrégimen de empleo público, con el fin de dotar al Estado de personas directivos y directivas con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la gestión pública”*<sup>11</sup>.
  13. Con relación al único sistema de remuneración, la Escuela de Arquitectura y Urbanismo del TEC se pronunció, en los siguientes términos: *“... la naturaleza de las actividades docentes universitarias son diferentes al resto de las demás entidades públicas; ya que contemplan el desarrollo de la investigación y la extensión; las cuales son incentivadas por el paso de categoría para la carrera profesional. El sistema de incentivos del Tecnológico de Costa Rica busca mejorar el desarrollo académico en áreas de investigación y extensión, con el traslado de conocimiento a la comunidad. Modificar el sistema de remuneración actual impactaría de forma negativa en el desarrollo de estas iniciativas”*<sup>12</sup>.
  14. Posteriormente, en fecha 29 de enero de 2021, se realizó vía Facebook Live, un “Foro virtual sobre empleo público”, que reunió a cinco representantes de las universidades públicas congregadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en el que un grupo de profesionales criticó las inconsistencias y las omisiones estructurales del proyecto de Ley de Empleo Público<sup>13</sup>.
  15. En este foro, los expertos argumentaron que la iniciativa legislativa desincentiva la competitividad académica, a la vez que se establece una injerencia inconstitucional de entes políticos en la planificación de los recursos humanos de instituciones autónomas y que aún no

---

<sup>8</sup> Véase “Consejo Institucional se pronuncia sobre Proyecto “Ley Marco de Empleo Público””, disponible en: <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2020/08/21/consejo-institucional-se-pronuncia-proyecto-ley-marco-empleo-publico>

<sup>9</sup> Véase “Consejo Institucional se pronuncia sobre Proyecto “Ley Marco de Empleo Público””, disponible en: <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2020/08/21/consejo-institucional-se-pronuncia-proyecto-ley-marco-empleo-publico>

<sup>10</sup> Sentencia N° 01313 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 26 de marzo de 1993, disponible en: <https://vlex.co.cr/vid/-497228818>

<sup>11</sup> Véase “Consejo Institucional se pronuncia sobre Proyecto “Ley Marco de Empleo Público””, disponible en: <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2020/08/21/consejo-institucional-se-pronuncia-proyecto-ley-marco-empleo-publico>

<sup>12</sup> Véase “Consejo Institucional se pronuncia sobre Proyecto “Ley Marco de Empleo Público””, disponible en: <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2020/08/21/consejo-institucional-se-pronuncia-proyecto-ley-marco-empleo-publico>

<sup>13</sup> Véase “Expertos critican los errores en el proyecto de Ley de Empleo Público”, disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/02/01/expertos-critican-los-errores-en-el-proyecto-de-ley-de-empleo-publico.html>

- sabe cuál sería el monto al que aspirarían los trabajadores estatales en este escenario. Así, la iniciativa envuelve a todos los académicos en un salario global único, con lo cual se afecta la competitividad educativa y expone a las universidades públicas a una eventual “fuga de cerebros” hacia otras universidades internacionales o empresas privadas<sup>14</sup>.
16. En esa misma fecha, Ana Lucía Valencia González, directora de la oficina jurídica de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), manifestó que la ley violenta la autonomía universitaria y cercena el manejo del personal por parte de las universidades, a la vez que explicó que la iniciativa eliminaría el régimen de méritos y reconocimientos, que permite a las universidades públicas competir con universidades privadas e internacionales en cuanto a salarios de sus profesionales, lo cual podría generar una fuga de cerebros, según reseñó el medio “Seminario Universidad”<sup>15</sup>.
  17. Por su parte, el 02 de febrero de 2021, el CONARE emitió un comunicado en el que indicó que el régimen de empleo de los funcionarios universitarios no puede quedar sometido al Servicio Civil, ni a la rectoría del MIDEPLAN, puesto que ello implica una afectación al pleno ejercicio de su independencia de gobierno, planificación, libre disposición patrimonial, la organización y la administración, exclusivas de las universidades estatales<sup>16</sup>.
  18. El comunicado estableció que la eventual aprobación de esta ley implicaría “(...) • *Desalentar la educación pública, entendida como la más importante inversión social, • 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, y • Someter a las instituciones descentralizadas al poder centralizado del Poder Ejecutivo mediante la rectoría que en materia de empleo público se les pretende imponer.*”<sup>17</sup>.
  19. En esa misma fecha, se llevó a cabo un segundo foro virtual sobre empleo público, con la presencia de representantes de las cinco universidades públicas que conforman el CONARE, en el que se discutió y presentaron distintas afectaciones que el proyecto de ley de empleo público tendría para la educación superior. En este foro se explicó que una de las inconsistencias que tiene esta propuesta, es respecto al criterio de competencia, ya que propone la eliminación del régimen de méritos y reconocimientos, elementos que permiten a las universidades públicas competir con universidades privadas e internacionales en remuneración y otras actividades del contexto de educación superior<sup>18</sup>.
  20. Así mismo, se explicó que la rectoría que tendría la Dirección General del Servicio Civil o el MIDEPLAN en las contrataciones y todo lo relacionado con empleo público, violentaría el

---

<sup>14</sup> Véase “Expertos critican los errores en el proyecto de Ley de Empleo Público”, disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/02/01/expertos-critican-los-errores-en-el-proyecto-de-ley-de-empleo-publico.html>

<sup>15</sup> Véase “Denuncian que ley de empleo público violenta negociación colectiva e irrespete sistema de méritos de universidades”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/proponen-informar-en-universidades-publicas-implicaciones-del-proyecto-de-empleo-publico/>

<sup>16</sup> Véase “POSICIÓN DEL CONARE ANTE PROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO”, disponible en: [https://www.conare.ac.cr/noticias/243-posicion-del-conare-ante-proyecto-de-ley-de-empleo-publico?fbclid=IwAR3DxwFpOOdDMJbSNSXzaoQ\\_9Rz3ks0JK3TITSK22enFKcDJgIyIWwkqLFU](https://www.conare.ac.cr/noticias/243-posicion-del-conare-ante-proyecto-de-ley-de-empleo-publico?fbclid=IwAR3DxwFpOOdDMJbSNSXzaoQ_9Rz3ks0JK3TITSK22enFKcDJgIyIWwkqLFU)

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> Véase “Universidades públicas señalan riesgos e inconsistencias en proyecto de ley de empleo público”, disponible en: <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2021/02/04/universidades-publicas-senalan-riesgos-inconsistencias-proyecto-ley-empleo-publico>

- proceso de contratación desarrollado en las universidades, donde se busca a perfiles específicos que algunas veces requieren las facultades y centros de investigación<sup>19</sup>.
21. El 08 de febrero de 2021, el rector de la UCR, Gustavo Gutiérrez, presentó un análisis realizado por un grupo de especialistas, en el que se afirmó que: “... *preocupa la afectación de su autonomía administrativa y en el caso de las universidades también su independencia organizativa, pues se altera su capacidad para establecer sus propias normas de autogobierno, potestad que incluye el establecimiento de sus propias normas laborales y salariales internas*”<sup>20</sup>.
  22. Posteriormente, en fecha 17 de febrero de 2021, los consejos universitarios de la UNA, la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y de la Universidad de Costa Rica (UCR), así como el Consejo Institucional del Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Técnica Nacional, emitieron un pronunciamiento mediante el cual alertaron 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 sobre los vicios de inconstitucionalidad que presenta*”<sup>21</sup>.
  23. El comunicado indicó que “*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.*”.

#### **2.1.1. Comunidad universitaria protesta en contra de la Ley Marco de Empleo Público, por violentar la autonomía organizativa, administrativa y financiera de las universidades en Costa Rica**

24. En fecha 04 de febrero de 2021, un grupo de funcionarios de la Universidad Nacional (UNA) se movilizaron frente al llamado que hizo el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional (SITUN), para manifestarse en contra de la Ley Marco de Empleo Público.
25. Posteriormente, el 17 de febrero de 2021, el CONARE “*en seguimiento a las acciones desarrolladas respecto al proyecto de ley de empleo público y como resultado del análisis realizado en la sesión No. 5-2021, celebrada el martes 16 de febrero de 2021*”, convocó a la comunidad universitaria a participar en una acción de protesta contra la Ley Marco de Empleo Público, frente a la Asamblea Legislativa, el día 18 de febrero, a partir de las 10:00 horas de la mañana<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> Véase “Proyecto «Ley Marco de Empleo Público» tiene vicios de constitucionalidad, asegura UCR”, disponible en:

<https://www.elmundo.cr/costa-rica/proyecto-ley-marco-de-empleo-publico-tiene-vicios-de-constitucionalidad-asegura-ucr/>

<sup>21</sup> Véase “Pronunciamiento 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”, disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/02/18/pronunciamiento-sobre-la-decision-de-la-comision-de-gobierno-y-administracion-de-mantener-a-las-universidades-publicas-dentro-del-proyecto-de-ley-de-empleo-publico-expediente-n--21-336.html>

<sup>22</sup> Véase “CONSEJO NACIONAL DE RECTORES CONVOCA A COMUNIDADES UNIVERSITARIAS A MANIFESTACIÓN ANTE DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE EMPLEO PÚBLICO EN ASAMBLEA LEGISLATIVA”, disponible en: <https://www.conare.ac.cr/noticias/noticias-conare>

26. El 18 de febrero de 2021, se llevó a cabo una acción de protesta en contra de la Ley Marco de Empleo Público, frente a la Asamblea Legislativa. Estudiantes, docentes y autoridades de las cinco universidades estatales de Costa Rica protestaron para rechazar la inclusión de estas instituciones en este proyecto de ley, por cuanto atenta contra la autonomía de la educación superior pública y afecta el funcionamiento de las instituciones. *“Venimos a manifestarnos para expresar nuestra preocupación por la inclusión de las universidades en este proyecto de ley”*, expresó el rector de la UNAL, Francisco González, según el medio “Infobae”<sup>23</sup>.

## **2.2. Asamblea Legislativa ratifica decisión de incluir a las universidades en el ámbito de la Ley Marco de Empleo Público que violenta la autonomía universitaria, el 23 de febrero de 2021**

27. El 23 de febrero de 2021, la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa rechazó una serie de mociones que proponían excluir las universidades públicas de los alcances de la Ley Marco del Empleo Público<sup>24</sup>, al eliminar “universidades estatales” del inciso b del artículo 2 de dicha ley, el cual establece: *“b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales”*<sup>25</sup>.
28. Las mociones fueron presentadas por los diputados Paola Vega, del Partido Acción Ciudadana (PAC), Aracelly Salas, del Partido Unidad Socialcristiana y José María Villalta, del Partido Frente Amplio, quienes insistieron en que no buscaban defender salarios desproporcionados o disparidades, sino que remarcaron que *“la Constitución Política otorga a las universidades públicas autonomía para el desempeño de sus funciones en su parte administrativa y de gobierno, pero que el proyecto de ley en discusión otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de interferir en nombramientos, en sanciones y otras acciones sobre los funcionarios universitarios”*, según reseñó el medio “Diario Extra”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Véase “Universitarios costarricenses protestan contra ley para regular empleo público”, disponible en: <https://www.infobae.com/americas/agencias/2021/02/18/universitarios-costarricenses-protestan-contra-ley-para-regul-ar-empleo-publico/>

<sup>24</sup> Véase “Diputados rechazan mociones que excluían universidades públicas de la Ley Marco del Empleo Público” disponible en: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/diputados-rechazan-mociones-que-excluian-universidades-publicas-de-la-ley-mar-co-del-empleo-publico/>

<sup>25</sup> Ley Marco de Empleo Público, disponible en: <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21336%20TEXTO%20SUSTITUTIVO.pdf>

<sup>26</sup> Véase “Rechazan mociones para excluir a universidades públicas de reforma de empleo público”, disponible en: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/442759/rechazan-mociones-para-excluir-a-universidades-p-blicas-de-ref-orma-de-empleo-p-blico>