



**AulaAbierta**

POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

**RESUMEN EJECUTIVO: VIOLACIONES A LA AUTONOMÍA  
DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA ANTE  
PROPUESTA DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**(JUNIO DE 2021)**

**COSTA RICA**

**VOLUMEN 2**

## **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

## **COORDINACIÓN ADJUNTA DE INVESTIGACIÓN**

**Sophia Lobo Aranguren** - Coordinadora Adjunta de Investigación para Latinoamérica

## **INVESTIGADORA**

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

## 1. CONTEXTO GENERAL

---

1. En marzo de 2021, el Observatorio Latinoamericano de Libertad Académica y Derechos Universitarios (OLLADU) desarrollado por Aula Abierta Latinoamérica documentó en el informe titulado “*Violaciones a la autonomía de las universidades públicas de Costa Rica ante propuesta de Ley Marco de Empleo Público (Mayo 2020 – Febrero de 2021)*”<sup>1</sup> un caso de restricción a la autonomía de las universidades costarricenses, a través de un proyecto de la presentación de una Ley de Empleo Público, por parte del Gobierno de Costa Rica, que impone a las instituciones públicas del país, incluyendo a las universidades estatales, un salario global único, en detrimento de los derechos laborales del personal académico de las universidades.
2. Considerando que el proceso de formación de esta ley ha continuado en fechas posteriores a la presentación del anterior informe, el presente volumen tiene como finalidad ser una actualización sobre las violaciones a la autonomía universitaria y otros derechos humanos de los universitarios, ante la propuesta de Ley Marco de Empleo Público, tomando en cuenta que la misma fue aprobada, con 32 votos a favor y 15 en contra, en su primer debate, el 17 de junio de 2021. A continuación, se presenta un resumen ejecutivo con los hallazgos obtenidos de este proceso, durante el mes de junio de 2021:

## 2. ASAMBLEA LEGISLATIVA APRUEBA, EN PRIMER DEBATE, LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO QUE VIOLENTA LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES DE COSTA RICA

---

3. El 14 de junio de 2021, se llevó a cabo el primer día de discusión por el fondo de la Ley Marco de Empleo Público. En la discusión, Welmer Ramos, del Partido Acción Ciudadana (PAC), manifestó que: “... *el proyecto permite que Mideplan defina perfiles de funcionarios universitarios, afectando seriamente la autonomía universitaria, entendida esta no como un privilegio del que gozan los universitarios sino como una garantía ciudadana de contar con centros de enseñanza superior que sean libres e independientes del poder político transitorio. Eso es lo que estamos defendiendo, y no los salarios o pensiones abusivas, que eso sí que queremos regular. Lo que no podemos permitir es que con la excusa de regular salarios abusivos, socavemos la división de poderes y el diseño institucional que ha facilitado un desarrollo nacional que nos ha permitido diferenciarnos de otras realidades regionales*”<sup>2</sup>.
4. Por su parte, el 14 y 15 de junio de 2021, miembros de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), la Unión

---

<sup>1</sup> Véase “INFORME PRELIMINAR: VIOLACIONES A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA ANTE PROPUESTA DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO (MAYO 2020 – FEBRERO DE 2021)”, disponible en: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-COSTA-RICA.pdf>

<sup>2</sup> Véase “Diputado del PAC llama a legisladores a votar en contra proyecto de Ley de Empleo Público”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/diputado-del-pac-llama-a-legisladores-a-votar-en-contra-proyecto-de-ley-de-empleo-publico/>

de Empleados de la Caja (UNDECA), el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y Telecomunicaciones (SITET) y gremios de las universidades públicas se manifestaron en contra de la aprobación del referido proyecto de ley, a las afueras de la Asamblea Legislativa<sup>3</sup>.



Convocatoria de protesta del APSE, en rechazo a la propuesta de Ley de Empleo Público<sup>4</sup>

5. Tras tres días de debate, el 17 de junio de 2021, fue aprobado, con 32 votos a favor y 15 en contra, en su primer debate, el proyecto de Ley Marco de Empleo Público<sup>5</sup>.
6. La oposición provino de un bloque multipartidario conformado por 7 votos negativos del Partido Unidad Social Cristiana (Pablór Heriberto Abarca, Aracelly Salas, Pedro Muñoz, María Inés Solís, Shirley Díaz, Óscar Cascante); 3 de Liberación Nacional (Franggi Nicolás, David Gourzong y Daniel Ulate); 2 del PAC (Welmer Ramos y Paola Vega); la fracción de Integración Nacional (Patricia Villegas y Wálter Muñoz); 1 de Restauración Nacional (Floria Segreda) y el diputado del Frente Amplio, José María Villalta<sup>6</sup>.

## 2.1. Comunidad académica rechaza aprobación, en primer debate, de la Ley Marco de Empleo Público

<sup>3</sup> Véase “Sindicatos inician nueva jornada de protestas”, disponible en: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/452432/sindicatos-inician-nueva-jornada-de-protestas>

<sup>4</sup> Véase “APSE SINDICATO SALE A MANIFESTARSE CONTRA PROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO”, disponible en: <https://apse.cr/2021/06/apse-sindicato-sale-a-manifestarse-contraproyecto-de-ley-de-empleo-publico/>

<sup>5</sup> Véase “15 diputados firman consulta constitucional para Empleo Público, cuatro son votos afirmativos del proyecto”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/15-diputados-firman-consulta-constitucional-para-empleo-publico-cuatro-son-votos-afirmativos-del-proyecto/>

<sup>6</sup> Véase “Plan de Empleo Público pasa primer debate con 32 votos afirmativos y protestas alrededor”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/plan-de-empleo-publico-pasa-primer-debate-con-32-votos-afirmativos-y-protestas-alrededor/>

7. Ante la aprobación, en su primer debate, de la Ley de Empleo Público, sindicatos de trabajadores públicos organizaron protestas alrededor del edificio de la Asamblea Legislativa<sup>7</sup>.



#### **Protesta de sindicatos de trabajadores públicos, alrededor de la Asamblea Legislativa, el 17 de junio de 2021**

8. En este contexto, según declaraciones dadas por el abogado Manuel Hernández Venegas, a “Seminario Universidad”, el proyecto de Ley Marco de Empleo Público “... *contiene una constelación de vicios de constitucionalidad, que son innumerables; pero se puede decir que los más groseros son siete*”<sup>8</sup>.
9. Entre ellos, Hernández mencionó que la iniciativa “*lesiona la autonomía universitaria, que constituye la autonomía de mayor nivel establecida en nuestra Constitución Política, plena y completa como así lo han resuelto de manera reiterada desde 1993 los pronunciamientos de la Sala Constitucional. (...) El proyecto le arrebató esta autonomía a las instituciones de educación superior y las somete a todas a la gobernanza de un supra-Mideplan*”, a la vez que aseveró que: “*En aquellos países donde se ha quebrado el orden constitucional, la primera víctima de esta fractura ha sido precisamente la autonomía universitaria*”<sup>9</sup>.

#### **2.2. Diputados de la Asamblea Legislativa presentan Consulta de Constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, en contra de la Ley Marco de Empleo Público, el 17 de junio de 2021**

10. El 17 de junio de 2021, al menos 15 diputados de los partidos políticos Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Integración Nacional, Restauración

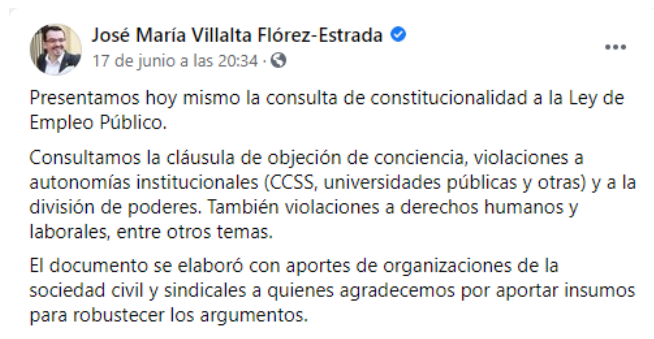
---

<sup>7</sup> Véase “Plan de Empleo Público pasa primer debate con 32 votos afirmativos y protestas alrededor”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/plan-de-empleo-publico-pasa-primer-debate-con-32-votos-afirmativos-y-protestas-alrededor/>

<sup>8</sup> Véase “Análisis: Jurista expone siete vicios de constitucionalidad del proyecto de Ley de Empleo Público”, disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/abogado-expone-los-siete-vicios-de-constitucionalidad-del-proyecto-de-ley-de-empleo-publico/>

<sup>9</sup> *Ibidem*

Nacional y Frente Amplio, firmaron una consulta de constitucionalidad al proyecto de Ley Marco de Empleo Público<sup>10</sup>, según informó José María Villalta, diputado del Partido Frente Amplio, a través de su cuenta de Facebook<sup>11</sup>:



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**

**PROMOVIDA POR: VARIOS DIPUTADOS (AS) DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DENOMINADO: "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO". (Expediente Legislativo N° 21336)**

Señores Magistrados y Señora Magistrada

**SALA CONSTITUCIONAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Quienes firmamos, en nuestra condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional 2018-2022, con fundamento en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respetuosamente formulamos la presente **CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**, sobre el proyecto de ley consignado bajo el expediente legislativo No. 21336, "**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**", basados en las consideraciones y fundamentos que a continuación exponemos.

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CONSULTADO.**

Se somete a consideración de los magistrados (a) de la Sala Constitucional el proyecto de ley denominado "**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**" expediente N° 21336.

Este proyecto fue presentado por iniciativa del Poder Ejecutivo el 8 de abril del 2019, publicado en el Alcance N° 102 del Diario Oficial La Gaceta del 8 de mayo de 2019 e inicio su trámite en Comisión el 30 de mayo de 2019.

**Primera página del escrito de Consulta de Constitucionalidad interpuesto por al menos 15 diputados de la Asamblea Legislativa en contra del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, el 17 de junio de 2021<sup>12</sup>**

<sup>10</sup> Disponible en: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/06/CONSULTA-CONSTITUCIONALIDAD-21336.pdf>

<sup>11</sup> Ver: <https://www.facebook.com/villaltaJM/posts/10158497909402677>

<sup>12</sup> Véase "CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR: VARIOS DIPUTADOS (AS) DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DENOMINADO: "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", disponible en: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/06/CONSULTA-CONSTITUCIONALIDAD-21336.pdf>

11. El documento, de 247 páginas, contiene una consulta a los magistrados de la Sala Constitucional sobre la “*VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 84, 85 Y 87 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA*”, al establecer que el proyecto “... *afecta de manera grosera la autonomía universitaria*”<sup>13</sup>.
12. Asimismo, en el documento expresaron que “... *el proyecto de ley 21.336 “Ley Marco de Empleo Público”, podría violar la autonomía universitaria al someter el régimen de empleo de las personas docentes e investigadoras de las instituciones de educación pública superior, a planes de desarrollo, regímenes salariales, evaluaciones de desempeño, directrices, órdenes, instrucciones y circulares, dictados por el Ministerio de Desarrollo y Planificación Económica (en adelante MIDEPLAN) y en algunos casos también a la Dirección General del Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria*”.
13. De igual manera, el escrito presentado por los diputados estableció que “*para el caso específico de las universidades públicas, ellas ostentan el tercer y más alto grado de autonomía constitucional, que según la misma Sala Constitucional, implica que ellas son las únicas que pueden regular lo relacionado a docencia o investigación en enseñanza superior*”.
14. Para los diputados, “... *La iniciativa de ley limita a las universidades públicas para gestionar sus relaciones de empleo, lo que es indispensable para garantizar la libertad de la actividad intelectual. Se viola la autonomía cuando se le limitan o impiden sus potestades de planificación, requerimientos de personal, reclutar, remunerar, 70 evaluar, promover, administrar, capacitar y dirigir con plena independencia de gobierno sus relaciones de empleo*”<sup>14</sup>.
15. De igual forma, establecieron que “... *mediante el proyecto de ley consultado, también se pretende intervenir en la forma en la que se remunerará a las personas que laboren en las universidades, situación que atenta directamente contra la autonomía universitaria y por ende vulnera la libertad de cátedra contenida en el artículo 87 de la Constitución Política, como garantía de la libertad de los costarricenses*”<sup>15</sup>.

### **3. CONCLUSIONES**

---

1. La aprobación, en su primer debate, del proyecto de Ley de Empleo Público comporta un caso de amenaza a la autonomía de las universidades costarricenses, por cuanto, de aprobarse, impondría a las instituciones públicas del país, incluyendo a las universidades estatales, un salario global único, en detrimento de los derechos laborales del personal académico de las universidades.
2. Se documentó la presentación de una consulta de constitucionalidad facultativa por parte de al menos 15 diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, con relación al proyecto de

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> *Ibidem*

Ley Marco de Empleo Público, con fundamento en el artículo 96, b.<sup>16</sup> de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

3. Para que el proyecto se sancione y publique como ley de la República, la Sala Constitucional (IV) deberá emitir su opinión, antes del segundo debate del proyecto, “*sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional*”, en un período aproximado de 1 mes (julio de 2021), según el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional<sup>17</sup>.
4. Así mismo, deberá contar con un mínimo de 38 votos (2/3 partes) en el segundo debate en la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política<sup>18</sup>, debido a que, el 02 de junio de 2021, la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, por votación unánime de 17 magistrados, emitió un criterio judicial sobre el proyecto de ley, concluyendo que el mismo afectaba el funcionamiento y organización del Poder Judicial<sup>19</sup>.
5. El caso de amenaza a la autonomía universitaria documentado condiciona gravemente el ejercicio de la libertad académica y la posibilidad de las universidades costarricenses de cumplir con su deber de contribuir al mantenimiento del orden democrático de la sociedad.
6. La imposición de un salario global único para el personal académico de las universidades vulnera lo establecido en la Observación General N° 13<sup>20</sup>, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, al PIDESC, la cual dispone que “*Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior*”, con relación al derecho a la educación de calidad; criterio reiterado por la CIDH, en los siguientes términos: “*la autonomía universitaria es un*

---

<sup>16</sup> **Artículo 96.-** “*Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: (...) b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.*” Véase “Ley de la Jurisdicción Constitucional, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797)

<sup>17</sup> **Artículo 101.-** “*La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo, y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional...*” Véase “Ley de la Jurisdicción Constitucional, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797)

<sup>18</sup> **Artículo 167.-** “*Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.*” Véase “Constitución Política de la República de Costa Rica”, disponible en: [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

<sup>19</sup> Véase “PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO INCIDE EN FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL”, disponible en: <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/623-proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico-incide-en-funcionamiento-y-organizacion-del-poder-judicial>

<sup>20</sup> Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>



*requisito imprescindible para la libertad académica, la cual es a su vez necesaria para disfrutar plenamente del derecho a la educación*<sup>21</sup>.

#### **4. EXIGENCIAS**

---

1. Desde Aula Abierta ratificamos nuestras exigencias manifestadas en el informe titulado “*Violaciones a la autonomía de las universidades públicas de Costa Rica ante propuesta de Ley Marco de Empleo Público (Mayo 2020 – Febrero de 2021)*”<sup>22</sup>. Estas concretamente se basan en que:
2. Se exige al Estado de Costa Rica, abstenerse de realizar cualquier práctica que pueda vulnerar el ejercicio de la autonomía de las instituciones de la educación superior en todos sus ámbitos – académico, de gobierno, financiero y administrativo – y, consecuentemente, el derecho humano a la libertad académica y el derecho a una educación de calidad.
3. Se exige al Estado de Costa Rica, respetar y aplicar las consideraciones sobre la libertad académica contempladas en la Observación General N° 13, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, con relación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
4. Se exhorta a los órganos internacionales de protección en materia de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano como el Sistema Universal, a monitorear la situación de la autonomía universitaria en Costa Rica, así como emitir las recomendaciones y/o observaciones que consideren pertinentes sobre las posibles afectaciones que podrían existir de este principio, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público por parte de la Asamblea Legislativa de ese Estado.

---

<sup>21</sup> Véase “Situación de Derechos Humanos en Venezuela”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

<sup>22</sup> Véase “INFORME PRELIMINAR: VIOLACIONES A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA ANTE PROPUESTA DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO (MAYO 2020 – FEBRERO DE 2021)”, disponible en: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-COSTA-RICA.pdf>