

**Facultad de Educación
Consejo Asesor de Facultad
Sesión Ordinaria N.º 303-2020**

Acta de la sesión ordinaria N° 303-2020, celebrada por el Consejo Asesor de la Facultad de Educación el 19 de octubre del 2020.

1. Pronunciamiento del Consejo Asesor sobre el Proyecto de Ley de Empleo Público, n.º 21.336

I. Sobre el ámbito de aplicación.

El proyecto de ley pretende incorporar a las instituciones autónomas, como la Universidad de Costa Rica, dentro de las modificaciones legales que serán aplicadas al régimen de empleo público, según el artículo 2 del proyecto. Así las cosas, pretende ser aplicable a las personas servidoras públicas de la misma, bajo el principio de Estado como patrono único.

El objetivo fundamental del proyecto de ley en cuestión es introducir modificaciones al esquema salarial que reduzca el gasto público, implementando para esto un sistema de salario global (artículo 34 del proyecto). Tal propuesta contraviene el esquema salarial actual de la Universidad, que se establece con base en los méritos académicos. Es decir, con este nuevo sistema, la producción científica, pilar esencial del quehacer universitario, ya no sería una variable para fijar el salario; esto representaría un desincentivo directo a la misma, provocando que las personas docentes se limiten a realizar sus funciones básicas. Además, lo que probablemente ocurrirá en la práctica es que las y los profesionales con mayor preparación migren a empleos del sector privado que sí reconozcan, salarialmente, sus méritos académicos. Esto no sólo violenta de manera directa los cimientos que sustentan a las Universidades Públicas, sino a la sociedad en su conjunto que se beneficia de la producción de conocimiento generada por las mismas.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que la Constitución Política le ha revestido a las Universidades Públicas una autonomía funcional, administrativa, presupuestaria y académica, con el fin de que se vean exentas de cualquier tipo de injerencia política que pueda ir en detrimento de la producción científica y el



FE-1477-2020

Página 2

desarrollo intelectual del país.

Por ese motivo se reconoce que el régimen de empleo de la Universidad de Costa Rica pertenece a la esfera de la Administración Pública; sin embargo, su autonomía constitucional le habilita la posibilidad de establecer los ajustes y las políticas necesarias para llevar a cabo sus fines. Un ejemplo de ello es el esquema salarial, el cual está basado estrictamente en el reconocimiento por méritos académicos y proporcional a la dedicación de jornada que las personas servidoras laboran en la institución.

Podría hablarse, entonces, de que la Universidad de Costa Rica podría ajustar sus lineamientos salariales hacia un modelo más austero; empero, lo que sí resultaría constitucionalmente improcedente es que se pretenda igualar su régimen a un sistema único impuesto por medios del proyecto de ley. De hecho, si la autonomía universitaria está dada por los alcances de nuestra Constitución Política, solamente una reforma constitucional (no legal) podría delimitar esos aspectos en el funcionamiento de la Universidad Pública.

Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, se estima que el proyecto lesiona la autonomía constitucional que tiene la Universidad de Costa Rica para la planificación, organización, aplicación y revisión de sus esquemas salariales, así como por la improcedencia de equiparar el régimen al del resto del sector público, ya que la prestación y el mejoramiento del servicio público en estas casas de estudio tiene una dinámica funcional distinta a la de otras instituciones públicas.

II. **Sobre el Capítulo II: Gobernanza del Empleo Público.**

Si las Universidades Públicas no están adscritas al Poder Ejecutivo, preocupa significativamente que sus regulaciones, a partir del proyecto de ley, vayan a depender del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. En tal sentido, no es admisible que sea un Ministerio del Poder Ejecutivo el que tenga la rectoría sobre los esquemas salariales de instituciones autónomas que, histórica, cultural y legalmente han mantenido una separación de este tipo de Poderes públicos.

Ello no excluye la posibilidad, en absoluto, de que la Universidad de Costa Rica lleve a cabo coordinaciones con el MIDEPLAN o con el Ministerio de Hacienda para



FE-1477-2020

Página 3

garantizar el funcionamiento presupuestario; sin embargo, podría disminuir el campo de acción que en la actualidad tienen órganos como el Consejo Universitario o la Asamblea Colegiada Representativa como máximas autoridades de la Universidad.

Por esas consideraciones, se estima que el proyecto podría lesionar la autonomía de los órganos universitarios, al delegar responsabilidades de políticas institucionales como las salariales, a Ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo.

III. **Sobre el personal de alta dirección pública.**

El proyecto de ley contempla al personal de alta dirección pública como todas las personas servidoras que están en puesto de toma de decisiones, que tiene a su cargo instancias de nivel directivo y *que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.* Bajo este aspecto podrían llegar a contemplarse las Direcciones de las Unidades Académicas de la Universidad.

Sin embargo, el texto del proyecto de ley señala en los incisos del artículo 16 que este personal será designado en razón de sus méritos y que debe llevarse a cabo mediante procedimientos específicos regulados por la misma ley. En tal sentido, podría estimarse que ello es contrario al principio democrático bajo el cual son electas las autoridades universitarias, ya que en el sistema institucional este tipo de *personal directivo* es designado por medio de elecciones a lo interno de cada Unidad Académica, luego de haber superado los requisitos académicos y legales que corresponden.

Nótese que, sin dejar a un lado la idoneidad profesional y académica, el sistema de elección que está vigente en la Universidad para la designación de este tipo de personal, funciona bajo mecanismos completamente distintos a los que propone el proyecto de ley, de manera que se podría generar una eventual problemática en ese sentido.

IV. **En cuanto al salario global de altas jerarquías.**



En el inciso f) del artículo 36 se señala lo siguiente:

La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N° Administración Pública. 2166, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos:

f) **Jerarcas universitarios.**

Bajo una primera perspectiva, se debe tomar en cuenta que las Universidades Públicas tienen dinámicas ligeramente distintas en cuanto a su organización y funcionamiento, de manera que las jerarquías podrían diferir entre una y otra institución. En consecuencia, la aplicación de este artículo podría ser distinta según sea la Universidad en la que labore la persona servidora.

Asimismo, el inciso no define con claridad el término de “jerarca universitario”. En un primer momento, podría pensarse que solamente se refiere a quienes ostenten el cargo de la Rectoría en cada Universidad; no obstante, hacia lo interno de cada institución, existen jerarquías de autoridades que también forman parte del sistema universitario, de manera que no está suficientemente clara la delimitación de este artículo y si podría alcanzar a quienes ocupan puestos de elección como lo es el Consejo Universitario o las Autoridades Universitarias de las Unidades Académicas.

En un escenario actual, ello implicaría que las Direcciones de Escuela, Decanaturas de Facultad y otro tipo de Autoridades, deban ajustar su remuneración a un esquema de salario global, sin derecho a objetarlo bajo ninguna circunstancia.

V. Sobre las causas de cese de empleo público

El artículo 19 del proyecto de ley en cuestión establece en su inciso c) que será una causa de cese del empleo público c) *La obtención de dos evaluaciones del desempeño consecutivas anuales, inferiores a una calificación del 70%.*



FE-1477-2020

Página 5

Debe recordarse que por el principio jurídico de regularidad normativa, las leyes deben estar en armonía con los preceptos constitucionales. En este sentido, el artículo 192 de la Constitución Política establece lo que a letra reza:

*Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada **y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo**, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. El subrayado no pertenece al original.*

De este modo, el inciso supra citado establece como causal de despido justificado de los servidores públicos un supuesto no contemplado en la legislación de trabajo, que pone en entredicho su constitucionalidad.

VI. Consideraciones finales

El Consejo Asesor considera que, bajo las disposiciones actuales, este proyecto de ley podría ir en detrimento de las condiciones que hasta ahora han permitido un mejoramiento de la capacidad académica con la que se cuenta en el país para brindar una educación superior de alta calidad. Estas condiciones no solo son materiales, como lo es en punto a la reforma de los salarios, sino que trasciende hacia los valores, principios y postulados que rigen la excelencia formativa para la producción del conocimiento y para el robustecimiento intelectual de nuestro país.

Los principales logros científicos costarricenses, en su mayoría son producto de un sistema educativo que, por medio de la educación superior inclusiva, con conciencia social y humanista, le brinda al país importantes aportes a través de la acción social, la investigación y la docencia. Sin embargo, tales aportes solo han sido posible gracias a un funcionamiento, organización y resguardo de la autonomía constitucional que los Constituyentes de 1949 visionariamente consagraron en la Constitución Política de nuestro país.