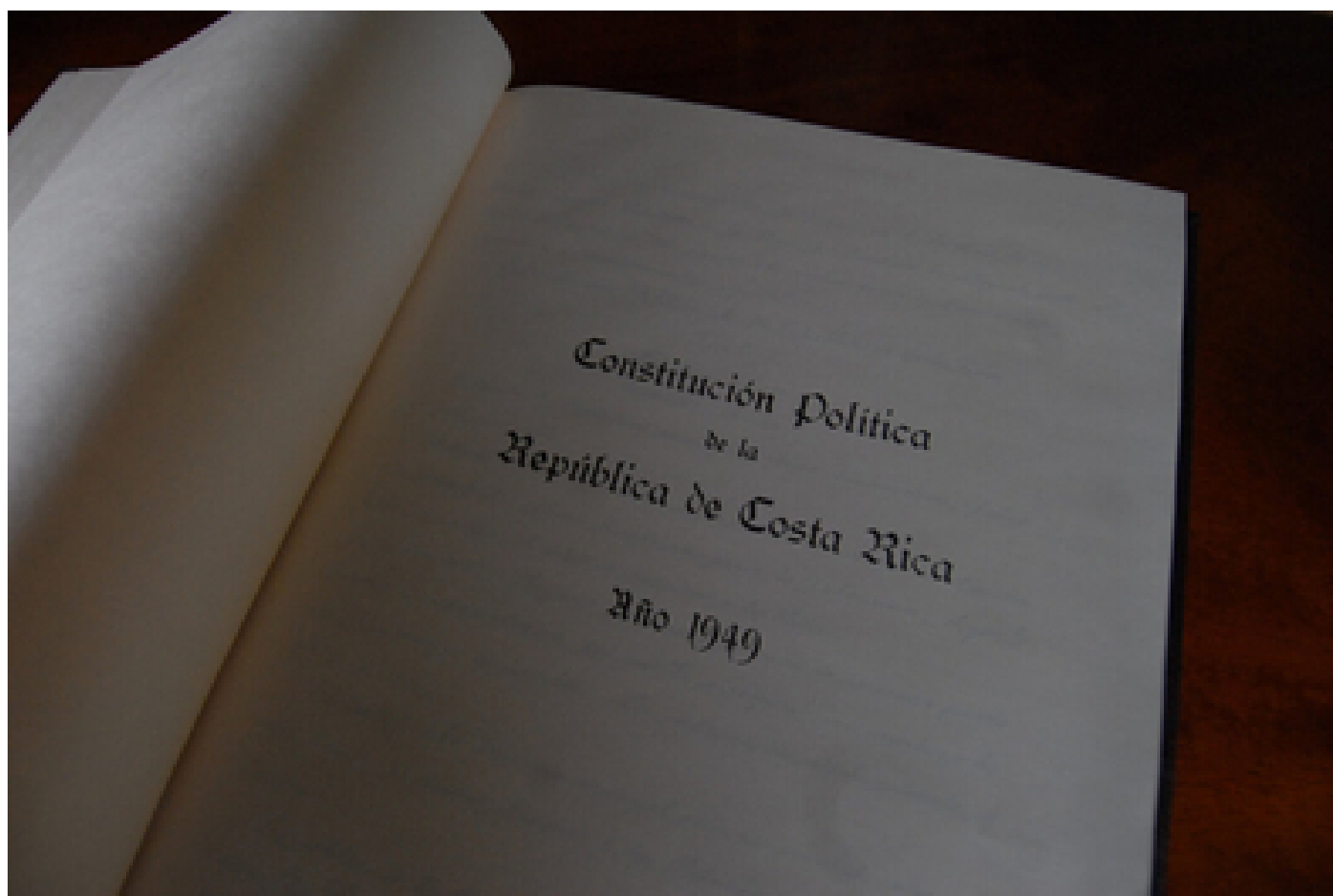


Análisis realizado por la Facultad de Derecho

El proyecto de Ley Marco del Empleo Público violenta la Constitución Política y los derechos humanos

Estudio sirvió como insumo para informe del Consejo Universitario

19 FEB 2021 Sociedad



De acuerdo con el análisis realizado por especialistas de la Facultad de Derecho de la UCR, el proyecto de Ley Marco del Empleo Público transgrede varios principios consagrados en la Constitución Política. Foto: Luis Alvarado Castro.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica realizó un análisis de los principales problemas del proyecto de Ley Marco del Empleo Público, el cual se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa bajo el expediente número 21 336. Los criterios de valoración utilizados para este estudio fueron el respeto a lo dispuesto por la Constitución Política y el respeto a los derechos humanos.

“Es necesario decir que el proyecto viola el régimen de autonomía constitucional establecido para las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades públicas. Asimismo, violenta los derechos humanos en el empleo público, al prohibir, o bien vaciar de contenido, la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos, y al hacerlo violenta el derecho a la libertad sindical que tiene en aquellos, parte de sus elementos fundamentales”, reza el documento en su introducción.

El análisis identifica dos objetivos centrales del proyecto: la centralización del poder y el control unilateral de salarios y condiciones laborales. Para ello, se le otorga al Ministerio de Planificación y Política Económica o a la Dirección General de Servicio Civil una serie de competencias que van más allá de los elementos previstos en el artículo 192 de la Constitución Política y entran en contradicción con otros elementos centrales de la Carta Magna, particularmente con normas relacionadas con la autonomía administrativa y con las garantías sociales.

En este sentido, el documento explica con detalle los alcances y diferencias entre la autonomía administrativa, política y de organización; y relata los hechos históricos que llevaron a darle ese atributo a ciertas instituciones con rango constitucional. Asimismo, recuerda que la Dirección General de Servicio Civil fue creada para evitar el uso del empleo público por la administración de turno como una forma de manipulación política y que su accionar se limita, únicamente, a las entidades regidas por el gobierno central.

“El proceso histórico desarrollado durante la década de los cuarenta generó desconfianza en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, por lo que en la Constitución de 1949 se incluyeron potentes mecanismos de control que limitaron su poder y lo redistribuyeron”, subraya el documento y menciona los siguientes ejemplos:

- El servicio civil: para que el empleo público dejara de ser un botín político.
- El Tribunal Supremo de Elecciones: para sustraer del Poder Ejecutivo el control de los procesos electorales.
- Fortalecimiento de la autonomía de las municipalidades, de la Caja Costarricense de Seguro Social y de las entidades descentralizadas frente al estado.
- Elevación a rango constitucional del régimen de autonomía universitaria para las “instituciones de cultura superior”, con mayor grado de independencia de gobierno, conocido como autarquía.
- La Contraloría General de la República: para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos.

“Si la inconstitucionalidad del proyecto de ley es clara por invadir el ámbito del ejercicio de la autonomía en materia administrativa, organizativa y política de las instituciones autónomas creadas por la propia Constitución Política, la violación constitucional resulta ser más que evidente tratándose de las universidades estatales, que no poseen la misma naturaleza que poseen las demás instituciones denominadas ‘instituciones autónomas’”, afirma el documento elaborado por cinco especialistas en Derecho.

De acuerdo con el análisis, las universidades estatales poseen el grado máximo de independencia frente al Gobierno de la República, tanto en el desempeño de sus

funciones, como en su organización, gobierno y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Esta autonomía se establece, entre otras cosas, para garantizar la libertad de pensamiento dentro de las sociedades democráticas y garantizar espacios para el disenso y la crítica. “Uno de los propósitos y fines de la universidad pública es, entre otros, la formación de una conciencia creativa y crítica en las personas que forman la sociedad costarricense, al violentarse la independencia en el desempeño de las funciones de las universidades públicas (Art.84 CP), se está limitando esta función de formar un pensamiento crítico y por tanto, el derecho al disenso y la crítica que debe prevalecer en cualquiera de las democracias modernas”, resalta el análisis.

Al respecto, se cita la sentencia de la Sala Constitucional número 001313 de 1993 que, en su primera parte, expresa lo siguiente:

"Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, 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 esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas 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."

Junto a esta sentencia se mencionan otras de la misma Sala Constitucional que dejan en claro que los poderes del Estado no pueden intervenir en la autonomía funcional de la universidad y que el gobierno universitario es el ejercicio de un derecho constitucional derivado del artículo 84 de la Constitución Política.

Este análisis realizado por la Facultad de Derecho sirvió como insumo para el informe que realizó el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica en torno al proyecto de Ley Marco del Empleo Público y que, posteriormente, se tradujo en el pronunciamiento que emitieron las cinco universidades públicas sobre la decisión de la Comisión de Gobierno y Administración de mantenerlas dentro del mencionado proyecto de ley.

El documento concluye con la siguiente enumeración de problemas detectados en el proyecto que se está discutiendo en el Congreso:

- a) El proyecto tiene como objetivos centralizar el control y establecer unilateralmente las condiciones salariales y de trabajo.
- b) Esto violenta los distintos regímenes de autonomía constitucional.
- c) El proyecto parte de un enfoque del empleo público construido a partir de tesis autoritarias y unilateralistas propias del constitucionalismo clásico, en violación del constitucionalismo social expresamente incorporado a nuestro bloque de constitucionalidad por medio de las garantías sociales y por los tratados fundamentales de derechos humanos.
- d) Las autonomías se justifican, no solo como instrumentos para limitar el poder del gobierno central, sino como instrumentos para potenciar la eficiencia en cada ente público autónomo, así como para garantizar la libertad de expresión y el ejercicio de prácticas democráticas.

e) Además, prohíbe, limita o vacía de contenido de forma inconstitucional la libertad sindical y la negociación colectiva.

f) El salario global tiende a convertir los salarios en instrumentos de política económica, fácilmente congelables o disminuibles con objetivos fiscales, violando la naturaleza de los salarios establecida en la Constitución Política como instrumento de distribución de la riqueza y movilidad social.

g) Además, el salario global impide la negociación colectiva sobre salarios y pluses salariales, en violación de lo señalado expresamente por la Sala Constitucional.

h) Crea competencias en manos de Mideplán, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Servicio Civil que trascienden por mucho los objetivos expresamente establecidos en los artículos 191 y 192 constitucionales (eficiencia, nombramiento con base a idoneidad comprobada y estabilidad en el empleo).

i) Homogeniza entes públicos que son radicalmente diversos en la naturaleza de sus funciones (administrativa y no administrativas).

j) La gestión de evaluación se centraliza, con lo que se violan las autonomías constitucionales.

El documento completo lo puede consultar haciendo click [aquí](#).



Fernando Montero Bolaños
Periodista, Oficina de Divulgación e Información
fernando.monterobolanos@ucr.ac.cr