



Dr. Carlos Araya Leandro. Anel Kenjeeva

Por Dr. Carlos Araya Leandro, exrector de la Universidad de Costa Rica, docente e investigador en la Sede del Atlántico UCR

# Voz experta: Sobre el voto de Sala Constitucional en relación con el proyecto de Ley de Empleo Público y las Universidades Públicas

2 AGO 2021 Economía

El presente documento pretende sistematizar los principales aspectos del proyecto de Ley de Empleo Público que fueron declarados inconstitucionales en relación con las Instituciones de Educación Superior Públicas, así como aquellos aspectos establecidos por el proyecto de Ley que se mantendrían vigentes de aprobarse la misma y que, por ende, serían de acatamiento de parte de estas Instituciones. Los comentarios corresponden a apreciaciones personales que no necesariamente responden a la adecuada interpretación de lo establecido por la Sala Constitucional en su voto del pasado 31 de julio.

Se debe tener presente que la Sala Constitucional no declaró inconstitucional el proyecto de ley, más bien lo que señala es una serie de artículos en que se violenta lo establecido en la Constitución Política de la República en relación exclusiva con instituciones específicas, en cuyo caso, se deben de excluir de lo señalado expresamente en la sentencia y en los puntos concretos que señala la resolución.

En el documento no se valora el fondo de la sentencia y las implicaciones que esta pueda tener respecto al precepto constitucional de autonomía universitaria, aspecto del que tendrá necesariamente que darse una discusión en las próximas semanas.

# 1. Sobre los vicios de fondo alegados en cuanto a las Universidades Públicas:

## Voto de Sala Constitucional

**23)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 6 es inconstitucional** en cuanto somete a las universidades públicas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.

**Comentario:** las Universidades Públicas no estarán sometidas a la rectoría de Mideplán en materia de empleo.

## Detalle de Ley de Empleo Público

### ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público

La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

- a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).
- b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.
- c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.
- d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.
- e) Las directrices y resoluciones

### ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán

**24)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 7 es inconstitucional** en relación con aquellas disposiciones que someten a las universidades públicas a la potestad de dirección y reglamentación por parte de Mideplán. Las Magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.

**Comentario:** según el punto anterior, al no estar sujetas las Universidades a la rectoría de Mideplán, no aplican sus competencias en materia de empleo público.

Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:

- a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.
- b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.
- c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.
- d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.
- e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.
- f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.
- g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del

desempeño.

h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.

i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.

j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.

k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia.

l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con

esta ley y especifica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.

n) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.

o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.

p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.

q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

---

### **ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas**

**25)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo segundo del **inciso a del artículo 9 es inconstitucional** respecto a su aplicación a las universidades públicas.

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión

**Comentario:** se deriva de la no rectoría de parte de Mideplán. Si el Mideplán no es el ente rector de empleo público para las Universidades, no tiene obligación jurídica las Oficinas de Recursos Humanos de estas instituciones en acatar sus directrices.

del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957

**26) Por unanimidad se declara inexecutable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 11, por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado respecto de las universidades públicas.**

**Comentario:** al no haber sido evacuada la consulta de constitucionalidad, las Universidades deberán acatar los postulados que orientan la planificación del empleo público, detallados en este artículo.

## **ARTÍCULO 11- Postulados que orientan la planificación del empleo público**

a) La planificación del empleo público, en las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de bienes y servicios, y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, para generar valor público.

b) Las entidades y los órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes.

Los planes de empleo público deberán contemplar las siguientes medidas mínimas:

1) Análisis de las disponibilidades y necesidades de las personas servidoras públicas, tanto desde el punto de vista del número de personas servidoras públicas, como de los perfiles profesionales y no profesionales, sus niveles de cualificación e idoneidad y sus competencias.

2) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y

modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

3) Convocatoria de concursos para el nombramiento de personas servidoras públicas en ámbitos prioritarios para la dependencia, así como medidas de suspensión temporal de nuevas contrataciones de personal en otros ámbitos determinados.

4) Medidas de promoción interna y de formación de personas servidoras públicas, dentro de las que se incluirá la instrucción anual sobre el desempeño apropiado de sus deberes, responsabilidades y funciones, y para concientizar sobre los riesgos de corrupción inherentes a su cargo.

5) La previsión de la incorporación del recurso humano a través de la oferta de empleo público.

6) La asignación presupuestaria requerida para la materialización de estos planes de empleo público, contemplando las disposiciones financieras vigentes.

---

### **ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público**

**27)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el **artículo 13 inciso e) es inconstitucional**, por no incluir en tal inciso a los servidores que realizan investigación, acción social y cultural de las universidades públicas. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.

**Comentario:** al parecer no existe una adecuada comprensión de las actividades que realiza una persona académica. Las y los académicos nos dedicamos a las tres áreas sustantivas de la Universidad, es decir, la docencia, la investigación y la acción social.

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

**e)** Personas docentes y académicas de la educación técnica y superior.

Ahora bien, solventado este aspecto, se hace necesario señalar que el régimen de empleo público se aplica a estas instituciones, con la salvedad de que las regulaciones salariales de la “familia de Universidades” debe normarse por los órganos universitarios correspondientes.

---

#### **ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección**

**28)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 14 es inconstitucional**, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal de las universidades públicas a la potestad de dirección de Mideplán.

**Comentario:** la inconstitucionalidad se deriva de la pretendida rectoría del Mideplán. Así, serán las Universidades quienes continúen definiendo sus sistemas de reclutamientos y selección de personal de acuerdo con su propia normativa.

El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada, para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apego a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos.

En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia.
- b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público.

**29) Por unanimidad se declara inexecutable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto a los artículos 15 y 16 por falta de una debida fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado respecto de las universidades públicas.**

**Comentario:** al no haberse declarado inconstitucionales estos artículos, las Universidades deberán apegarse a los postulados de reclutamiento y selección definidos en los artículos 15 y 16 del proyecto de Ley, una vez aprobado.

## **ARTÍCULO 15- Postulados rectores que orientan los procesos generales de reclutamiento y selección de personas servidoras públicas de nuevo ingreso:**

a) Los procesos de reclutamiento y selección tendrán carácter abierto con base en el mérito y las competencias de las personas, acorde con los principios de idoneidad comprobada, igualdad y transparencia, para garantizar la libre participación, sin perjuicio de lo establecido en las entidades y los órganos incluidos para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en esta ley.

b) Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, garantizando que en dichos procesos no se discrimine, en cualquiera de sus manifestaciones, a alguna de las personas que participaron en el proceso, asegurando las mismas oportunidades para obtener empleo y ser consideradas elegibles.

c) Los procedimientos de selección velarán especialmente por la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean necesarias.

d) Las pruebas para personas postulantes profesionales consistirán en la comprobación de los conocimientos, de la capacidad analítica y de las competencias necesarias para el puesto, expresadas de forma oral y escrita. Las pruebas para postulantes a las plazas profesionales, del título II del Estatuto del Servicio Civil, estarán actualizadas en relación con las políticas educativas, los programas y los planes de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación. En todo caso, estas pruebas deberán ser objetivas, por lo que se deberán establecer de previo los criterios que se tomarán en cuenta.

e) Las pruebas para personas postulantes no profesionales consistirán en la comprobación de competencias, expresadas de forma oral y escrita. Estas pruebas deberán ser objetivas, por lo que se deberán establecer de previo los criterios que se tomarán en cuenta.

f) Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad y competencias, la valoración de méritos de las personas aspirantes solo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

g) Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas se complementarán con la aprobación de cursos, de periodos de prácticas o de prueba, con la exposición curricular por parte de las personas postulantes, con pruebas psicométricas y/o con la realización de entrevistas. No podrán considerarse valoraciones médicas, excepto en los casos de que exista criterio médico que demuestre su necesidad, la persona postulante lo acepte de manera voluntaria y sean únicamente para efectos de protección de la salud de la persona trabajadora.

h) Los sistemas selectivos de personas servidoras públicas de nuevo ingreso serán los de oposición y concurso de oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad y/o las competencias de las personas postulantes y establecer el orden de prelación en que se aplican las pruebas. Además, podrán considerar a aquellas personas que no superen los treinta y cinco años de edad y que no cuenten con experiencia laboral para el cargo o esta no sea superior a los tres años, siempre que cuenten con los demás requisitos del puesto y se pueda comprobar su competencia y demás méritos.

i) Velar por que se reserve al menos un porcentaje de un cinco por ciento (5%) de las plazas vacantes, de las dependencias del artículo 2, para que

sean cubiertas por personas con discapacidad, siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad.

j) Los procesos de reclutamiento y selección, podrán contemplar criterios de territorialidad y origen étnico racial, de manera proporcional a los datos estadísticos oficiales definidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), correspondientes a la población afrodescendiente y de los pueblos indígenas.

k) Cumplir con cualesquiera otros requisitos que establezcan los reglamentos y las disposiciones legales aplicables, según los procedimientos y las particularidades de cada familia de puestos.

## **ARTÍCULO 16- Oferta de empleo público**

Las necesidades de talento humano con contenido presupuestario, que deban proveerse mediante la incorporación de personas servidoras públicas de nuevo ingreso, serán objeto de la oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, fijando el plazo máximo para la convocatoria de estos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La oferta de empleo público de la Administración Pública, que se aprobará por las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, deberá ser publicada en formato digital en la plataforma integrada de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

---

## **ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública**

**30)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el **artículo 17 es inconstitucional**, en cuanto somete al personal de alta dirección de las universidades públicas a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el Mideplán. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen nota.

**Comentario:** según lo anterior, seguirá siendo potestad de las Universidades, por vía de normativa interna, la definición de los procesos de nombramiento de las autoridades universitarias.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices, y los reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública, que sean acordes con la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, para dotar a la Administración Pública de perfiles con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos.

Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados:

- a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, 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.
- b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia.
- c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados.

d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

### **ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación**

Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:

a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore.

b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.

c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público.

d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público.

e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse

**31)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 30 es inconstitucional**, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque no establece que -en atención a la autonomía universitaria- la construcción de la familia de la columna salarial y sus características corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.

**32)** Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 30 inciso b) es constitucional**. Las magistradas Hernández López, Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto respecto del artículo 30 inciso b) y estiman que, respecto de la autonomía universitaria, es inconstitucional por sus efectos que el salario del presidente de la República sea tope para las universidades,

cuando existan razones técnicas que justifiquen otra remuneración.

de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico.

f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

**Comentario:** con base en lo anterior, la fijación de salarios para cada clase de puestos seguirá siendo regida por la normativa interna de las Universidades, sin embargo, en ningún caso estos salarios podrán superar el salario devengado por la persona que ocupe la presidencia de la República.

Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones de educación superior estatal, las corporaciones municipales y las ligas de municipalidades a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y las instituciones autónomas construirán, conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, la respectiva columna salarial global, con base en el principio de coordinación interinstitucional.

### **ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo**

**33)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **los artículos 31, 32 y 34 son inconstitucionales**, en el tanto no excluyen a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque la definición de los factores de trabajo relevante, su peso relativo, el número de grados requeridos dentro de cada familia y sus características, y la elaboración de la columna salarial corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) especificará una metodología de valoración del trabajo para el servicio público. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Mideplán definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes:

a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia.

b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de

**Comentario:** las Universidades podrán continuar con sus propios sistemas de evaluación del desempeño y con la definición de los componentes de sus sistemas de remuneración.

las metas institucionales.

- c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.
- d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.
- e) Complejidad del trabajo.
- f) Disponibilidad.
- g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.
- h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.
- i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.
- j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.
- k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino.
- l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.
- m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado.

A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor

debe ser aplicado para el desempeño del cargo.

En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.

### **ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales**

Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.

Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.

Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración.

La progresión de los puntos de remuneración, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

### **ARTÍCULO 34- Columna salarial global**

A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:

- a) La valoración de los factores del trabajo.
- b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.
- c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.

---

### **ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados**

**34)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que **el artículo 33 es inconstitucional**, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la autonomía universitaria-, y somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación de Mideplán, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.

Todos los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Todas las instituciones del sector público facilitarán la información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y enviarán las descripciones para todos los puestos de trabajo y sobre el formato en el que definirá el órgano rector.

**Comentario:** la inconstitucionalidad se deriva de la no rectoría del Mideplán en materia de empleo público para las instituciones de educación superior pública.

Las descripciones de los puestos de trabajo reflejarán los deberes realmente desempeñados; la descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.

Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.

### **ARTÍCULO 35- Régimen salarial unificado para todo el servicio público**

**35)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que los **artículos 35 y 36 son constitucionales**. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes por separado.

Todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global. Todas las personas servidoras públicas serán remuneradas de acuerdo con esta ley, incluidos los servidores actuales.

Se publicará la columna salarial global y los puestos de todas las calificaciones asignadas a la columna salarial.

### **ARTÍCULO 36- Política de remuneración**

**Comentario:** al declararse constitucionales estos artículos en relación con las Universidades Públicas, estas instituciones deberán establecer un régimen salarial que contenga el salario global, tanto para personas servidoras actuales como para las nuevas contrataciones, según lo establecido en el artículo 35.

La Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de remuneración, que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esta política tendrá en cuenta:

En cuanto a la política de remuneración establecida en el artículo 36, surge la duda respecto a la constitucionalidad del mismo, en tanto, le permite al Mideplán, al Ministerio de Hacienda y a la Autoridad Presupuestaria, preparar conjuntamente una declaración anual de la política de remuneraciones.

a) El estado de los fondos públicos disponibles.

b) La importancia de que las remuneraciones públicas se

Incluso, esta política propondrá salarios mínimos y el valor financiero que se asignará a cada punto de la columna de salario global. Esto resulta contradictorio respecto al resto de inconstitucionalidades, en que queda claro la no rectoría del Mideplán en la definición del sistema salarial de las Universidades Públicas y en las políticas de remuneración de estas.

mantengan competitivas respecto a las privadas, considerando todos los factores relevantes como las tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones.

c) La sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas.

d) De manera prioritaria, la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado.

La política de remuneración propondrá el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asignará a cada punto de la columna del salario global. Durante el primer año en que opere la columna salarial se asignará a cada punto de remuneración un valor financiero inicial. En los años siguientes, los valores financieros solo variarán en un porcentaje determinado, de manera que se guarde coherencia en toda la columna salarial.

---

### **ARTÍCULO 37- Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas**

**36) Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 37 inciso f) es inconstitucional.**

El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos:

a) Presidencia de la República.

b) Vicepresidencias de la República.

**Comentario:** los salarios de las autoridades universitarias y de quien ocupe la rectoría, como máxima autoridad institucional, seguirá siendo definida con base en la reglamentación interna de cada Universidad.

c) Ministros y ministras, magistraturas, presidencias ejecutivas y alcaldías.

d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Subcontraloría General de la República, la Defensoría Adjunta de los Habitantes, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor.

**f) Rectores y rectoras de las universidades públicas.**

---

## 2. Elementos del proyecto de ley que serían de acatamiento obligatorio

Ahora bien, qué aspectos de la Ley no fueron declarados inconstitucionales y, por ende, deben aplicarse en las Instituciones de Educación Superior Pública.

En primer lugar, el objetivo y los principios rectores de la Ley son de cumplimiento obligatorio para las Universidades, en tanto, se mantienen dentro del ámbito de cobertura de la misma (artículos 1, 2 y 3). Así mismo, deberán contar con un reglamento autónomo de servicio, o su equivalente normativo, para regular las condiciones de trabajo que le son propias (artículo 10) y formar parte de la plataforma integrada de empleo público, que es un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa, administrado por el Mideplán, que tiene por objetivo caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica. Dicha plataforma contendrá datos relativos al perfil laboral de las personas servidoras públicas (artículo 12).

En materia de reclutamiento y selección se deberá acatar los postulados generales señalados en el artículo 15. Por su parte, el artículo 16 establece la obligatoriedad de que convocar aquellas plazas que cuentan con presupuesto y están libres en la institución en un plazo máximo de tres años; al no haber sido declarado inconstitucional este artículo para las Universidades Públicas, generaría la obligatoriedad de que todas las plazas libres en la relación de puestos deban sacarse a concurso, lo cual supone un reto importante para la Universidad de Costa Rica. En este mismo sentido, el Transitorio IX indica que: “los órganos y entes públicos contemplados en el artículo 2, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán elaborar un plan para realizar los

procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes”.

Los artículos incluidos entre el número 19 y 22 se refieren a la finalización de la relación laboral, particularmente a despidos. Estos artículos no fueron declarados inconstitucionales para las Universidades Públicas, no obstante la Ley señala que, para estos efectos: “las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán normativa interna que regule esta materia, de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política”

En materia de gestión y desarrollo del personal, los artículos del 23 al 26 son de acatamiento obligatorio para las Instituciones de Educación Superior Pública, se incluye acá los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación, incluido lo señalado en el inciso g. del artículo 23, que indica: “Los servidores públicos podrán informar a la Administración, por medio de una declaración jurada, sobre su derecho a la objeción de conciencia, cuando se vulneren sus convicciones religiosas, éticas y morales, para efectos de los programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras”.

En relación con la gestión del desempeño (artículos 27, 28 y 29) se señala: que las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal emitirán las disposiciones que regularán la evaluación del desempeño de su personal para el adecuado cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Estatal, los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política y lo establecido en la presente ley.

A partir del artículo 38 se establece lo relacionado con la gestión de las relaciones laborales. En primera instancia, se establece un tope de 22 días hábiles de vacaciones. No obstante, el Transitorio VIII señala que las personas servidoras públicas que, previo a la entrada en vigencia de la presente ley, posean derecho a vacaciones superior a este tope, conservarán tal condición pero esta no podrá aumentarse.

Además se establece:

- Un permiso remunerado, por un período máximo de un año calendario, para reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad.
- Permiso no remunerado, por período un máximo de un año calendario, para reducir hasta en un tercio la jornada laboral, cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad.
- Permiso de un mes con goce de salario por paternidad.
- Ampliación de la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales, cuando se dé alguna de las siguientes situaciones: Nacimiento prematuro previo a las treinta y siete semanas de gestación, nacimiento de niños o niñas que presenten alguna discapacidad severa, nacimiento de niños o niñas que presenten enfermedades crónicas, o en caso de partos múltiples.

En cuanto a la negociación colectiva, establece el artículo 43 que mediante este mecanismo no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:

- Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.
- La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.

- Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública.
- Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.
- La creación de nuevas plazas.

Por último, es muy relevante recordar lo que establece el Transitorios XI: “Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devenguen un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:

a) Quienes devenguen un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente.

b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.

Los salarios de las personas servidoras públicas, sin distinción del monto de estos, estarán excluidos de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018”.

## ¿Desea enviar sus artículos a este espacio?



Los artículos de opinión de *Voz experta UCR* tocan temas de coyuntura en textos de 6 000 a 8 000 caracteres con espacios. La persona autora debe estar activa en su respectiva unidad académica, facilitar su correo institucional y una línea de descripción de sus atestados. Los textos deben dirigirse al correo de la persona de la Sección de Prensa a cargo de cada unidad. En el siguiente enlace, puede consultar los correos electrónicos del personal en periodismo: <https://odi.ucr.ac.cr/prensa.html>

[Dr. Carlos Araya Leandro](#)

Exrector de la Universidad de Costa Rica, docente e investigador en la Sede del Atlántico UCR

[carlos.arayaleandro@ucr.ac.cr](mailto:carlos.arayaleandro@ucr.ac.cr)

**Etiquetas:** [empleo publico](#), [empleo](#), .