



Resolución de Rectoría R-41-2023

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO BRENES, San Pedro de Montes de Oca, a las dieciocho horas del día nueve de marzo del año dos mil veintitrés. Yo, Gustavo Gutiérrez Espeleta, rector de la Universidad de Costa Rica, en uso de las atribuciones que me confiere el *Estatuto Orgánico*,

RESULTANDO

PRIMERO: La *Ley Marco de Empleo Público* (en adelante LMEP) fue aprobada el 8 de marzo de 2022, y se publicó en el Alcance digital n.º 50, del Diario Oficial *La Gaceta* N.º 46, del 9 de marzo de 2022. Su vigencia se encuentra prevista a partir del 10 de marzo de 2023.

SEGUNDO: Los artículos 6, 7 incisos a), c), f) y l), 9, 13, 18, 21, 23 inciso c), 30, 32 y 33 de la LMEP establecen disposiciones relativas a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

TERCERO: Mediante oficio CU-340-2023, se comunicó el acuerdo tomado por el Consejo Universitario, en sesión extraordinaria n.º 6683, celebrada el 09 de marzo de 2023, artículos 1 y 2. En el mismo se determinó que los puestos docentes y administrativos -en todas las clases ocupacionales- son exclusivos, excluyentes y esenciales para el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados.

CONSIDERANDO

PRIMERO: La Ley Marco de Empleo Público establece en el numeral 2 su ámbito de cobertura de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

- a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política.*
- b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, y las empresas públicas estatales.*



c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.

Por su parte, el artículo 6 de la LMEP enuncia, en relación con el Sistema General de Empleo Público, lo siguiente:

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). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

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.*



SEGUNDO: De la norma anterior se colige que a la Institución se le concede la potestad de determinar las relaciones de empleo que, desarrolladas en su seno, se excluyen de la rectoría en materia de empleo público otorgada a Mideplan. Sin embargo, la norma y la ley en general omiten desarrollar o explicar dos aspectos relevantes de su contenido, cuya comprensión resulta necesaria e indispensable para completar la tarea de establecer las relaciones de empleo excluidas de la rectoría del Sistema General de Empleo Público, como son: 1) las características fundamentales de los puestos de trabajo excluidos y 2) la definición de un procedimiento para tales efectos.

TERCERO: La misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sido contundente en definir el campo que está reservado para el legislador y en cuáles ámbitos no debe de inmiscuirse por violación al ámbito constitucional de la autonomía universitaria. Al respecto, la Sala Constitucional ha externado lo siguiente:

Si bien la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que ésto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento. (Sentencias 3550-92, 1313-93, 7170-09)

CUARTO: La Universidad de Costa Rica, como Institución **provista por la Constitución Política con el grado de autonomía más completo**, procede a precisar las condiciones y los extremos que, de tal cuerpo legal, resultan aplicables en esta institución a la luz del ordenamiento jurídico nacional. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha dispuesto que:



“las universidades públicas o universidades estatales gozan de un grado especial de autonomía, que se puede denominar autonomía universitaria. Conforme a la jurisprudencia constitucional tal autonomía abarca tanto la autonomía administrativa, política, financiera y organizativa. Por lo tanto, las universidades públicas cuentan con todas las facultades y poderes administrativos para llevar a cabo su misión. Así pueden autodeterminarse, en el sentido de que están facultadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento (ver voto n°2012-011473). La Constitución Política dispone que las universidades gozan 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. La línea jurisprudencial de la Sala ha sido clara en establecer que las universidades públicas tienen el grado más alto de autonomía, que es autonomía autoorganizativa o autonomía plena. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados de nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa 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. Pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus propios planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno. Además, que las universidades públicas tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden auto estructurarse, 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. Todas estas son potestades de las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. (ver sentencia n°1992-495, n°1993-1313, n°2002-8867 y n°2008-013091)”.



QUINTO: En lo concerniente a la Universidad de Costa Rica, las relaciones de empleo excluidas de la rectoría del Mideplan, son competencia exclusiva de esta institución, de conformidad con la independencia funciona constitucionalmente asignada. En concordancia con ello, la Sala Constitucional ha reiterado:

(...) Es claro que el superior de la Administración como conjunto (central y descentralizada), es la Asamblea Legislativa y la Ley puede no sólo crear entes autónomos (artículo 189, inciso 3), sino también organizarlos y ordenarlos en materia de gobierno. Sin embargo, y es aquí donde se encuentra el punto central a resolver, la legislación no puede restar o disminuir a los entes autónomos aquellas potestades administrativas que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad específica. Además, de conformidad con la propia Constitución la Asamblea Legislativa está imposibilitada para disponer que otros órganos (incluyendo por supuesto al Poder Ejecutivo) o entes, intervengan o afecten la independencia administrativa de la institución autónoma, dentro de lo cual está, como se indicó, la potestad de disponer de sus servidores. Lo anterior también tiene fundamento en la razón de que es necesario para el ente y su Jerarca (Junta Directiva), ser independiente en su propia administración, no sólo para alcanzar el fin especializado que en el orden jurídico le ha encomendado sino también por la responsabilidad que tiene. Sala Constitucional, resolución n°. 495-1992. (El destacado es suplido).

SEXTO: En relación con el fin público constitucionalmente encomendado a la Universidad de Costa Rica, se procede a dotar de contenido a los términos exclusiva y excluyente, según los límites de la discrecionalidad administrativa que el propio ordenamiento jurídico le brinda a la Administración Pública; ello dentro de la interpretación hermenéutica que debe realizarse, de cara a la omisión de la LMEP sobre la definición de “exclusivo y excluyente”. En ese sentido, cuando se ha intentado homologar cargos propios de las universidades estatales a puestos genéricos del Poder Ejecutivo, la Sala Segunda se ha pronunciado de la siguiente manera:

(...) La Universidad emitió su propio Estatuto Orgánico, proceso de Reclutamiento y Selección, Manual Descriptivo de Puestos y Cargos, su propia Escala Salarial, así como su propia normativa interna, que incluye la que rige las relaciones de empleo con sus trabajadores. De modo que, con ese régimen propio de contratación de personal, a pesar de que quienes han sido investidos como oficiales de tránsito, no se convierten en un cuerpo policial del Estado, con las condiciones propias de estos. Ellos



“continúan siendo funcionarios universitarios y su patrono es la Universidad de Costa Rica, que es la que paga su salario”. De este modo, “no puede considerarse que ambas fuerzas policiales se encuentren en igualdad de condiciones, y que con las diferencias en el pago de su salario se vulnere el principio de igualdad.” Resolución n°. 977-2020. (El destacado es suplido).

SÉTIMO: El contenido de los términos “exclusivo y excluyente” se realiza con la previsión de situaciones jurídicas en la ejecución de las labores de las personas servidoras universitarias, a partir de, entre otros, los siguientes supuestos:

a.- La naturaleza jurídica de las funciones y actividades que ejercen las personas servidoras universitarias, conforme a las particularidades de su perfil y labores vinculadas a la actividad sustantiva institucional, diferenciadora de otros cargos que pueden ser o no ser de similar perfil, pero que se particularizan debido al ejercicio de las competencias constitucionales de la Universidad de Costa Rica.¹

b.- El ordenamiento jurídico particular que rige a las personas servidoras universitarias de manera “exclusiva y excluyente”, que se mantiene vigente (*Estatuto Orgánico, Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente, Reglamento Interno de Trabajo, Reglamento del Sistema de Administración de Salarios, Convención Colectiva de Trabajo*), requiere necesariamente una derogatoria expresa y no tácita ni por vía de inferencia, conforme a lo que analógicamente indicó la Sala Constitucional, en el voto número 2018-019511, para el Poder Judicial.

c.- Los efectos del ejercicio de la función administrativa, por parte de las personas servidoras universitarias en sus diferentes manifestaciones, recaen en la Universidad de Costa Rica, quien responde jurídicamente por las faltas en el servicio derivadas de sus actuaciones.

¹ En el voto n.º 01472-1994, la Sala indicó que, en efecto, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política fundamentan la existencia de “un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público”, con “principios generales propios”, por lo que “las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores deben concebirse como un todo, regulado por principios, disposiciones y políticas generales, sin distinción, **salvo las excepciones expresamente contempladas por la ley, respecto de los centros funcionales de los que dependan aquellos servidores**”.



OCTAVO: La *Constitución Política* garantiza a la Universidad de Costa Rica independencia funcional para las responsabilidades constitucionales que le son impuestas:

Artículo 84.-

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.

Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

(Reformado por Ley No. 5697 de 9 de junio de 1975).

NOVENO: El *Estatuto Orgánico* de la Universidad de Costa Rica, dispone, en los numerales 1, 2, 211, 212 y 213, lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- *La Universidad de Costa Rica es una institución de educación superior y cultura, autónoma constitucionalmente y democrática, constituida por una comunidad de docentes, estudiantes y personal administrativo, dedicada a la docencia, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la construcción del conocimiento y su difusión.*

ARTÍCULO 2.- *La Universidad de Costa Rica 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. Su régimen decisorio es democrático y por consiguiente en ella las decisiones personales y colectivas se realizan con absoluta libertad.*

ARTÍCULO 175.- *El personal académico es aquel cuyos principales quehaceres son la docencia, la investigación y la acción social en las diversas disciplinas e interdisciplinas del conocimiento.*

ARTÍCULO 176.- *En la Universidad de Costa Rica existirán las siguientes clases de profesores: Instructor, Profesor Adjunto, Profesor Asociado y*



Catedrático. Existirán, además: Retirado, Emérito, Interino, Ad-honorem, Invitado y Visitante.

ARTÍCULO 211.- Los funcionarios administrativos son los que tienen a su cargo funciones complementarias a las actividades de docencia, de investigación y de acción social de la Universidad de Costa Rica.

ARTÍCULO 212.- Las categorías de funcionarios administrativos están definidas en el Manual Descriptivo de Puestos de la Universidad de Costa Rica.

ARTÍCULO 213.- El ingreso y la permanencia en el servicio administrativo se rige por los reglamentos correspondientes.

DÉCIMO: En esa línea, el *Reglamento Interno de Trabajo* define que:

ARTÍCULO 1. El presente Reglamento regula la relación entre la Universidad de Costa Rica y sus servidores auxiliares, con motivo de la prestación de servicio, y sus disposiciones son aplicables con las modalidades propias de cada contrato individual de trabajo, a todas las personas que reciben un salario a cargo de la misma.

ARTÍCULO 2. Para los efectos legales que se deriven de la aplicación de este Reglamento, se entenderá por Universidad o por Institución, la Universidad de Costa Rica: por Estatuto, el Estatuto Orgánico de la Universidad; por Consejo, el Consejo Universitario.

Se considera servidor o funcionario a toda persona que preste sus servicios físicos, intelectuales o de ambos géneros, a la Universidad de Costa Rica, en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo.

DÉCIMO PRIMERO: El *Reglamento de Administración de Salarios*, enuncia lo siguiente:

ARTÍCULO 1. La Universidad de Costa Rica establecerá, bajo la administración de la Oficina de Recursos Humanos, un sistema de administración de salarios, que cubre a los servidores administrativos y técnicos, incluyendo los puestos de confianza así declarados por el Estatuto Orgánico o por el Consejo Universitario, salvo en los casos en que sean



excluidos expresamente del sistema por el Consejo Universitario o el Estatuto Orgánico.

La declaratoria de puesto de confianza, aunque esté incluido en el sistema, eximirá de los trámites de concurso para el nombramiento del servidor.

Las normas, reglas y disposiciones contenidas en este Reglamento, serán de aplicación obligatoria en todas las acciones que se relacionen con la operación del sistema de Administración de Salarios.

DÉCIMO SEGUNDO: De conformidad con el oficio CNR-181-2022, el Consejo Nacional de Rectores en la sesión n.º 13-2022, celebrada el 26 de abril de 2022, en el artículo 5, inciso g) titulado Programas y comisiones, acordó lo siguiente:

“CONSIDERANDO QUE: 1. Mediante oficio OF-CDRH-030-2022 de 25 de abril de 2022, suscrito por la señora Rosa María Vindas Chaves, coordinadora de la Comisión de Directores de Recursos Humanos, solicita al CONARE se gire por escrito a la comisión, la instrucción concreta de sí deben todas las universidades, vincular todos los puestos de manera que ningún puesto del sector universitario quede adscrito al Poder Ejecutivo. 2. Cada puesto existente en nuestras instituciones y el propio CONARE está asociado al cumplimiento de planes operativos que responden a su vez del cumplimiento del PLANES vigente, instrumento de rango constitucional independiente del Plan Nacional de Desarrollo en el que no tiene injerencia alguna el MIDEPLAN; que la totalidad de las plazas universitarias están vinculadas y orientadas al cumplimiento de las funciones propias de su organización interna, la cual está sujeta a su propia potestad constitucional de gobierno; que las remuneraciones de las plazas universitarias está contenido en el FEES, fondo en el que no podría llegar a tener nunca injerencia MIDEPLAN por normas y principios de orden constitucional superior a las leyes; que la potestad de gobierno y administración de las autoridades universitarias constitucionalmente es establecida y ejercida sobre toda su institucionalidad plena, sin excepción alguna, SE ACUERDA: “A. RESPONDER EL OFICIO OF-CDRH-030-2022 DE 25 DE ABRIL DE 2022, SUSCRITO POR LA SEÑORA ROSA MARÍA VINDAS CHAVES, COORDINADORA DE LA COMISIÓN DE DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS, EN EL SENTIDO DE QUE LA TOTALIDAD DE LOS PUESTOS EXISTENTES EN LAS UNIVERSIDADES Y EL CONARE SE ENCUENTRAN VINCULADOS EN FORMA EXCLUSIVA E INCLUYENTE AL CUMPLIMIENTO DEL PLANES, DE TAL MANERA QUE NINGÚN PUESTO PODRÁ QUEDAR EXCLUIDO DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO



UNIVERSITARIO Y SOMETIDO A LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO. B. ACUERDO EN FIRME”.

DÉCIMO TERCERO: Para determinar el carácter “exclusivo y excluyente” del personal administrativo se utilizó como insumo el análisis realizado por la Oficina de Recursos Humanos (VRA-4839-2022 con fecha del 23 de setiembre de 2022) que se refiere al impacto institucional de las Clases Ocupacionales, a partir de las Actividades Esenciales contenidas en el Manual de Clases y Cargos. Desde una perspectiva integral y en congruencia con el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, es pertinente interpretar que el personal administrativo, desde su ámbito de acción y según las tareas propias del cargo, contribuye a los fines constitucionales de la Universidad.

DÉCIMO CUARTO: La Universidad de Costa Rica, en el ejercicio de su independencia funcional, entiende como “puestos exclusivos y excluyentes” en la institución, aquellos que están íntimamente relacionados con el ejercicio de las competencias de carácter constitucional y, consecuentemente, no pueden estar sujetos a las directrices de una instancia externa que cumple fines públicos distintos a los de esta institución.

En ese sentido, la doctrina se ha pronunciado de esta forma:

La independencia conferida a la Universidad de Costa Rica por la Constitución Política no puede quedar relegada únicamente a sus funciones de carácter docente. Todo aquello que pueda estar comprendido dentro de la amplia noción de cultura superior es también función universitaria. (Baudrit Carrillo, “Ensayos sobre autonomía universitaria” 2020, 40)

DÉCIMO QUINTO: La Administración y el Consejo Universitario, desde inicios del año 2022, han trabajado en conjunto en el análisis de la *Ley Marco de Empleo Público*, en el diseño de una estrategia metodológica para sistematizar cómo las actividades esenciales de los puestos universitarios contribuyen al cumplimiento de los fines y propósitos de la institución, así como de los cambios que a nivel institucional se deben adoptar para incorporar los principios constitucionales de la ley en la gestión universitaria.

DÉCIMO SEXTO: En consonancia con lo anterior, y de conformidad con la competencia atribuida en el artículo 30 inciso s) del *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, el Consejo Universitario, en sesión extraordinaria n.º 6683, celebrada el 09 de marzo de 2023, artículos 1 y 2, acordó lo siguiente:



1. *Declarar que los puestos administrativos incluidos en todas las clases ocupacionales, así como los puestos docentes de la Universidad de Costa Rica cumplen funciones exclusivas, excluyentes y esenciales para el cumplimiento de los fines que tiene como institución de cultura superior.*
2. *Instar a la Rectoría a:*
 - 2.1. *Operacionalizar, vía resolución, lo que corresponda sobre el acuerdo anterior.*
 - 2.2. *Comunicar al Ministerio de Planificación y Política Económica este acuerdo.*

De manera que, todas las clases de puestos de trabajo que conforman la estructura ocupacional de la Universidad de Costa Rica quedan absolutamente excluidas de las regulaciones dictadas por el Mideplán, en resguardo de la autonomía constitucionalmente otorgada.

Por su parte, el artículo 35 del *Estatuto Orgánico* dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 35.- Las decisiones del Consejo Universitario y su ejecución y cumplimiento serán obligatorias para el Rector, los Vicerrectores y para todos los miembros de la comunidad universitaria.

POR TANTO LA RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

ÚNICO: En virtud de la anterior declaratoria, todas las clases de puestos de trabajo que conforman la estructura ocupacional de la Universidad de Costa Rica quedan absolutamente excluidas de las regulaciones dictadas por el Mideplan, en resguardo de la autonomía constitucionalmente otorgada. En esa misma línea, la Universidad se encuentra plenamente facultada para construir sus propias familias de puestos y definir su sistema de remuneración de la función pública.

Por lo tanto, en estricto apego a lo dispuesto en el numeral 35 del *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, que establece de cumplimiento obligatorio los acuerdos tomados por el Consejo Universitario, esta Rectoría procederá con la operacionalización -dentro del marco de sus competencias- de las acciones debidas, según los principios rectores de la *LMEP*, en el tanto estas sean compatibles con los principios constitucionales y la autonomía universitaria.



Resolución de Rectoría R-41-2023
Página 12 de 12

NOTIFÍQUESE:

1. A la Comunidad Universitaria
2. Al Consejo Universitario de conformidad con el artículo 40 inciso f) del Estatuto Orgánico a fin de que se ordene la publicación de la presente resolución en La Gaceta Universitaria.



Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta
Rector

EAR

C: Archivo