



Resolución de Rectoría R-81-2023

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO BRENES, San Pedro de Montes de Oca, a las ocho horas del día veinte de abril 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: El Estado costarricense ha aprobado una serie de normas relacionadas con el empleo público, desde el Título III de la *Ley n.º 9635: Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, promulgada el 3 de diciembre de 2018, que introduce reformas a la *Ley n.º 2166: Ley de Salarios de la Administración Pública*, del 9 de octubre de 1957.

SEGUNDO: El Título III de la *Ley n.º 9635* dispuso cambios en incentivos salariales variados (anualidades, dedicación exclusiva, carrera profesional, etc.), y a su vez introdujo la noción de rectoría del empleo público al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (en adelante, Mideplán).

TERCERO: En la actualidad, se encuentra bajo estudio la acción de inconstitucionalidad planteada por las personas exrectoras de las universidades públicas, desde el 12 de febrero de 2020, contra diversos artículos del Título III de la *Ley n.º 9635*.

CUARTO: Por su parte, la *Ley n.º 10 159: Ley Marco de Empleo Público* (en adelante, *LMEP*) comprende dentro de su ámbito de aplicación a los entes descentralizados con diversos grados de autonomía, dentro de los cuales se incluyen las universidades estatales.

QUINTO: La *Ley n.º 10 159: Ley Marco de Empleo Público*, del 9 de marzo de 2022, tiene prevista su vigencia a partir del 10 de marzo de 2023, sustituyendo el actual “salario compuesto” —que consiste en el salario base más incentivos— por un “salario global”, definido en el artículo 5, inciso v), como “*la remuneración o monto único que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley*”.

SEXTO: A través del acuerdo adoptado por el Consejo Universitario, en el artículo 5 de la sesión n.º 6679, celebrada el 7 de marzo de 2023, se autorizó a la Rectoría a emitir, como medida excepcional, una resolución que definiese un sistema salarial global transitorio para el personal universitario (docente y administrativo) que ingrese a laborar a la Universidad de Costa Rica, a partir del 10 de marzo de 2023.

SÉTIMO: Mediante el Oficio CU-340-2023, se comunicó el acuerdo tomado por el Consejo Universitario, en la sesión extraordinaria n.º 6683, celebrada el 9 de marzo de 2023, artículos 1 y 2. En dicho acuerdo, se insta a la Rectoría a



Resolución de Rectoría R-81-2023
Página 2 de 17

operacionalizar —vía resolución— lo correspondiente en relación con los puestos declarados como exclusivos, excluyentes y esenciales para el cumplimiento de los fines de la Universidad de Costa Rica como institución de cultura superior.

OCTAVO: Por medio de la Resolución R-41-2023, esta Rectoría señaló la exclusión del personal universitario, con respecto a las disposiciones dictadas por el Mideplán en materia de empleo público. En esa línea, se indicó que 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 cual, se procedería con la operacionalización de las acciones debidas —dentro del marco de sus competencias— según los principios rectores de la *LMEP*, en el tanto estos sean compatibles con los principios constitucionales y la autonomía universitaria.

CONSIDERANDO

PRIMERO: La *Constitución Política* de Costa Rica señala en el numeral 84, lo siguiente:

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. (El resaltado no es del original).

Es decir, el legislador constituyente consideró necesario, para el cumplimiento del fin público asignado, otorgar independencia funcional a las universidades públicas, concediéndoles el grado máximo de autonomía, conocido como “autonomía organizativa o plena”. De manera consiguiente, en el numeral 85, el constituyente dotó a dichas universidades de un patrimonio y de rentas propias.

En ese sentido, la Sala Constitucional se ha pronunciado sobre los alcances de la autonomía universitaria, indicando:

Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, 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. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, 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 (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.** (El resaltado no es del original).*

Asimismo, en jurisprudencia más reciente, la Sala Constitucional ha referido lo siguiente, en cuanto a la autonomía reconocida en la *Constitución Política*:

*Sobre la autonomía en la Constitución Política. **La autonomía es una condición jurídica pública que define, desde el punto de vista de la organización administrativa y política del Estado, la posición, competencias, relaciones y vínculos entre los distintos órganos y entes públicos (...)** A nivel del modelo constitucional de organización descentralizada, se contemplan cuatro tipos de autonomía: la autonomía política, la autonomía administrativa, la autonomía normativa y la autonomía financiera. La autonomía política o de gobierno implica el mayor grado de independencia, y provoca una profunda dilución de los poderes de dirección y orientación del Poder Ejecutivo, reduciendo significativamente los ámbitos de injerencia de la Administración Central y ampliando los poderes de decisión y acción del ente descentralizado. Esta autonomía faculta a los entes públicos a darse sus propias normas y organizar su gobierno, definir sus políticas y acciones generales, y seleccionar los medios e instrumentos para satisfacer los fines que le han sido encomendados. (Sentencia 009567-08) (El resaltado no es del original).*

Los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política* de Costa Rica establecen la independencia de funciones de las universidades públicas, orientadas a perseguir los objetivos universitarios. Al respecto, la Sala Constitucional señala de manera acertada en la Resolución n.º 6256-1994:

Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina



*como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. **La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política.** (El resaltado no es del original).*

SEGUNDO: Ahora bien, en cuanto a las eventuales limitaciones de dicha autonomía plena, especialmente en relación con las personas funcionarias de las universidades públicas, en tanto entes descentralizados, la Sala Constitucional ha señalado:

*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 su 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.º 495-1992) (El resaltado no es del original)*

El anterior criterio ha sido reiterado también en otras sentencias, de la siguiente manera:

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)

De hecho, en ocasiones anteriores, 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:

*En este punto, es de vital importancia mencionar la autonomía universitaria con la que cuenta la **Universidad de Costa Rica**, según lo dispone el **ordinal 84 de la Constitución Política**, con base en la cual se encuentra fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, tiene todas las facultades y poderes administrativos para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado, puede autodeterminarse, tiene poder reglamentario, lo que le permite decidir libremente sobre su personal. Por ello, 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. Además, en virtud de esta autonomía, la Universidad de Costa Rica dispone de un régimen propio de contratación de personal, sin que por haber sido investidos como oficiales de tránsito, se conviertan 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, por lo que bajo ninguna óptica puede imponérsele la forma de pago a sus funcionarios con base en normas que no le son directamente aplicables en el aspecto salarial y de contratación, sino que, se rigen por esta únicamente en cuanto a las funciones otorgadas. Debido a estas razones, es que 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.º 977-2020) (El resaltado no es del original).*

Lo anterior resulta coincidente con el acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en la sesión ordinaria realizada el 26 de abril de 2022, en la cual se estableció que todos los puestos existentes en las Universidades y en el CONARE se encuentran vinculados en forma exclusiva y excluyente al cumplimiento del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal



Resolución de Rectoría R-81-2023
Página 6 de 17

(Planes), de manera que ningún puesto podrá quedar excluido del sistema de empleo público universitario ni sometido a la Administración del Poder Ejecutivo.

En esa misma línea, de conformidad con la competencia atribuida en el artículo 30, inciso s), del *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, el Consejo Universitario acordó, en la sesión extraordinaria n.º 6683, celebrada el 9 de marzo de 2023, artículos 1 y 2, 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.*

Por su parte, en apego a lo dispuesto en el numeral 35 del *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, la Rectoría emitió la Resolución R-41-2023, en la cual expresamente dispuso:

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 Mideplán, 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.



TERCERO: A partir de lo anterior, es posible afirmar que la autonomía universitaria es un concepto dinámico, asociado a la contribución y bienestar colectivo, que es a quien en última instancia se debe el quehacer propio de las universidades públicas. Es decir, la autonomía se ejerce *a favor de y en beneficio de*, por lo cual, es posible considerar que el producto de los entes universitarios, en función de su autonomía, es de trascendencia colectiva.

Las universidades debemos continuar con este valioso ejercicio contributivo, que redundará en acceso al conocimiento y, de manera consecuente, a la mejora de los institutos democráticos.

En esa misma línea, la autonomía presupuestaria que nos fue concedida supone una necesidad para el ejercicio de la actividad universitaria, pero conlleva a su vez, otras obligaciones paralelas: a) La función universitaria debe tener los recursos necesarios que le permitan ejercer las labores académicas, investigativas y extensionales proyectadas hacia la comunidad nacional; b) De la misma manera, la rendición de cuentas sobre la utilización y uso presupuestario es un imperativo esencial para la supervisión por parte de la ciudadanía.

CUARTO: En el caso de las universidades latinoamericanas, el principio de autonomía universitaria está fundado históricamente en la *Reforma Universitaria de 1918*, promovida por estudiantes en Córdoba, Argentina. Esta se fundamentó en los siguientes principios: la autonomía universitaria, el cogobierno, la extensión universitaria, el acceso por concurso y periodicidad de las cátedras, la libertad de cátedra, cátedra paralela y cátedra libre, la vinculación entre la docencia y la investigación, la inserción en la sociedad y la solidaridad.

El anterior legado de la autonomía universitaria forma parte de nuestra casa de estudios. De hecho, el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica* enuncia en su artículo 1 lo siguiente:

La Universidad de Costa Rica es una institución de educación superior y cultura, autónoma constitucionalmente y democrática, constituida por una comunidad de profesores y profesoras, estudiantes, funcionarias y funcionarios administrativos, dedicada a la enseñanza, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la difusión del conocimiento.

Según lo estableció la Comisión Dictaminadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, creada en su momento para el estudio del proyecto de ley de empleo público:

La autonomía universitaria se establece, entre otras cosas, para garantizar la libertad de pensamiento dentro de las sociedades democráticas. Una de las características que definen a las democracias modernas es la libertad de



pensamiento y el espacio 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. (Comisión Facultad de Derecho UCR, Análisis del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, 2022, pág. 17)

Puede colegirse de manera abreviada, según se ha expuesto, la amplitud de la autonomía universitaria que se funda en potestades y competencias constitucionales, necesarias para ejercer de manera independiente las actividades de promoción y fomento de la enseñanza, la investigación y la actividad creadora libre, sin la injerencia del poder político representado en estricto sentido por el Poder Ejecutivo y sus ministros(as).

QUINTO: La Asamblea Legislativa aprobó la *Ley n.º 10 159: Ley Marco de Empleo Público* el 8 de marzo de 2022. Esta fue promulgada y publicada en el diario oficial *La Gaceta* n.º 46, Alcance Digital n.º 50 del 9 de marzo de 2022. Sin embargo, en el transitorio XV de la referida ley se establece su vigencia doce meses después de su publicación.

SEXTO: La *Ley Marco de Empleo Público* establece en el numeral 2 su ámbito de cobertura:

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. (El resaltado no es del original).*

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*

En ese sentido, también el artículo 13 de la LMEP atribuye a los entes públicos con autonomía organizativa la determinación de las familias de puestos propias de dichos entes:

ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público. *Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:*

- a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.*
- b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.*
- c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.*
- d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.*



- e) *Personas docentes y académicas de la educación técnica.*
- f) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.*
- g) *Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.*

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. (El resaltado no es del original).

SÉTIMO: La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Resolución n.º 2021-017098, resolvió las consultas legislativas facultativas, en relación con el *Proyecto de Ley n.º 21 336: Ley Marco de Empleo Público*, e indicó la inconstitucionalidad de varios artículos en cuanto a su aplicación a las universidades públicas, debido a que *“constata que tales normas resultan contrarias al Derecho de la Constitución, por violación a la autonomía universitaria”*.

Es importante destacar que la Sala Constitucional, en la resolución citada, estima que las universidades públicas no están sujetas a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán, en *“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 (...) a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa”*, según lo disponen los artículos 6 y 7 de la *Ley n.º 10 159*. Por lo cual, es de resorte propio de las universidades públicas llevar a cabo sus procesos de reclutamiento y selección en aquellos puestos que estimen queden excluidos de la rectoría de Mideplán, por la propia naturaleza del servicio, así como de su alta gerencia.

En lo que interesa y de manera resumida, las universidades públicas tienen la autonomía suficiente, según la resolución constitucional de interés, para diseñar las respectivas columnas salariales globales 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”* (artículo 30), y tienen la potestad de establecer su propia metodología de evaluación del trabajo bajo un esquema de puntaje según los factores que se consideren para cada puesto (artículo 31). Asimismo, las universidades estatales deben definir su propia *“familia laboral”* con la clasificación de los puestos de trabajo (artículos 32 y 33). En este último aspecto, se dispone la



creación de una “Columna salarial global” a partir de la propia metodología de valoración del trabajo (artículo 34).

OCTAVO: Tal como se esbozó de previo, el numeral 35 de la *LMEP* obliga a la creación e implementación de un régimen de salario global. Sin embargo, conforme al principio constitucional de irretroactividad de la ley, reconocido en el artículo 34 de la *Constitución Política*, las disposiciones de la *LMEP* que pretendan, *a posteriori*, ser aplicadas al personal que mantiene a la fecha una relación laboral con la institución se encuentran supeditadas a la eventual modificación de la normativa universitaria, con el propósito de resguardar los derechos subjetivos y las situaciones jurídicas consolidadas de las personas funcionarias.

De manera que corresponderá al órgano competente de esta Universidad la modificación de las disposiciones internas que se estimen pertinentes, en aras de conformar el ordenamiento jurídico institucional con las disposiciones que se consideren vinculantes, a la luz del principio constitucional de equilibrio financiero. Lo anterior en consonancia con el principio de legalidad que rige la Administración pública, plasmado en el numeral 11 de la *Constitución Política*, y reiterado en la *Ley General de Administración Pública*, también en el artículo 11.

NOVENO: Sin embargo, la discusión se torna distinta en relación con las personas cuya contratación sea posterior a la entrada en vigencia de la *LMEP*. En esos casos, debe realizarse un análisis de la conveniencia institucional de emitir, de manera excepcional y transitoria, disposiciones aplicables a dicho personal.

Como se esbozó de previo, el numeral 11 de la *Constitución Política* habilita a la Administración a actuar, pero además la sujeta al bloque de legalidad, como una forma de evitar la arbitrariedad. En principio, la legalidad administrativa en el ámbito universitario se manifiesta en la adecuación de las actuaciones a los procedimientos establecidos en el *Estatuto Orgánico*, la Convención Colectiva y los reglamentos universitarios, con todas sus etapas y trámites.

No obstante, existen supuestos en los que, en virtud de situaciones de emergencia o urgencia, la Administración se encuentra facultada para actuar bajo una “legalidad de urgencia”, en la que rige la excepcionalidad y la temporalidad. En ese sentido, el artículo 226 de la *Ley General de Administración Pública* enuncia:

Artículo 226.-

1. En casos de urgencia y para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades del procedimiento e incluso crearse un procedimiento sustitutivo especial.



2. El juez podrá fiscalizar al efecto no sólo la materialidad de los hechos que motivan la urgencia sino su gravedad y proporcionalidad en relación con la dispensa o la sustitución de trámites operadas.

El análisis de esta situación de emergencia o urgencia debe realizarse de previo a elaborar cualquier clase de procedimiento sustitutivo especial, como lo denomina la doctrina.

En esa línea, en el caso particular de la Universidad de Costa Rica, se procedió al estudio concreto de la situación actual, por parte del Consejo Universitario, ante la inminente entrada en vigencia de la *LMEP*, sin que el Poder Ejecutivo hubiese emitido para ese momento el reglamento a esta, máxime tomando en cuenta la ambigüedad de muchas de las disposiciones legales allí plasmadas. Ante ello, el Consejo Universitario desplegó el siguiente análisis:

6. Las diversas teorías de la organización y de gestión del talento humano conciben a las organizaciones como sistemas complejos, pero, el elemento clave, tal y como lo señala Daft, es que:

una organización no es una construcción ni un conjunto de políticas y procedimientos; las organizaciones están constituidas por las personas y las relaciones entre ellas. Una organización existe cuando las personas interactúan entre sí para realizar funciones esenciales que ayudan a alcanzar las metas (2011: 11).

En el ámbito universitario, es fundamental la centralidad de las personas trabajadoras, dado que cada una de estas aporta para el alcance de los objetivos y la generación de valor público; razón por la cual, en la Universidad los cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico e institucional deben ser analizados con la rigurosidad que caracteriza a la academia, por cuanto, impactan, directamente, en la motivación, productividad y en el bienestar de las personas trabajadoras, así como en la labor que llevan a cabo al servicio del estudiantado y de la sociedad costarricense.

7. En virtud del rol fundamental de la ciencia, el arte, las humanidades y la generación de conocimientos para una nación, el legislador constituyente garantizó a la Universidad de Costa Rica un fuero constitucional, de manera, que estuviera protegida contra los embates políticos y así asegurar el fiel cumplimiento de sus fines constitucionales. La autonomía de las universidades estatales posee un carácter orgánico, por lo que no es posible hacer diferencia entre la Universidad como institución de saber y las personas trabajadoras que la constituyen. Por lo tanto, la autonomía de las universidades abarca todo su quehacer, actividades, funcionamiento, y por



ende, a las personas universitarias, sean académicas, administrativas o estudiantes.

8. La Universidad como toda organización está constituida por normas, costumbres, signos y espacios, pero, esencialmente, por sus trabajadores y trabajadoras, así como por el estudiantado, quienes materializan en sus prácticas diarias y en todas sus actividades, la idea de universidad y contribuyen para lograr sus fines, además de sus propósitos. El Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, parte de ese carácter orgánico constitucional, cuando la concibe como una comunidad, que no actúa en el limbo, sino que es guiada, por el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (Planes), la normativa universitaria, las políticas institucionales, y, operativamente, por el Plan Estratégico Institucional.

9. En correspondencia con el principio de acción universitaria planificada, establecido en el artículo 4 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley general de Administración Pública en el cual se señala que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. De esta manera se determina que es indispensable establecer disposiciones transitorias que aseguren que la Institución podrá continuar cumpliendo con el mandato constitucional sin que la actividad universitaria pueda ser limitada o condicionada.

10. Las Políticas Institucionales de la Universidad de Costa Rica 2021-2025, establecen que, en materia de gestión universitaria, la Institución establecerá estrategias que aseguren su sostenibilidad financiera. Además, fortalecerá la planificación institucional acorde con el Plan Nacional de Educación Superior (Planes), para garantizar el cumplimiento de los propósitos y principios estatutarios establecidos. De igual manera, se dispone que la Universidad contará con el talento humano de más alto nivel y promoverá su crecimiento profesional, permanencia y desempeño como fuente principal de excelencia institucional, para el cumplimiento de sus fines y propósitos.

11. La Universidad de Costa Rica está trabajando en la formulación de un régimen salarial, así como en el análisis jurídico de la Ley marco de empleo público y la sostenibilidad financiera del nuevo modelo salarial y otros aspectos técnicos necesarios para la toma de decisiones.

12. En correspondencia con el modelo democrático universitario, los ajustes normativos exigen de un proceso de consulta y socialización de las propuestas que permitan propiciar el análisis, la crítica constructiva, la



libertad de pensamiento y la transparencia de las acciones, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, inciso k), del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica. Lo anterior, implica que la Universidad de Costa Rica requiere de un periodo para las reformas reglamentarias necesarias.

En virtud de lo anterior, se acordó expresamente lo siguiente:

Autorizar a la Rectoría para que vía resolución defina, como medida excepcional, un sistema salarial global transitorio para el personal universitario (docente y administrativo) que ingrese a partir del 10 de marzo de 2023. Ese sistema salarial se mantendrá hasta que, el Consejo Universitario apruebe las reformas normativas requeridas.

Lo expuesto permite colegir que el actual periodo no se trata de una etapa normal u ordinaria, en la que se puedan emplear los procedimientos administrativos institucionales, sino que, frente a una etapa excepcional, ha sido necesario elaborar un procedimiento sustitutivo especial, ante la urgencia de regular el tema del salario global transitorio, especialmente en el caso de las personas funcionarias de nuevo ingreso en la institución, a partir de la entrada en vigencia de la *LMEP*.

**POR TANTO,
LA RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

RESUELVE:

1. **ÁMBITO DE APLICACIÓN:** El “salario global transitorio” definido en la presente resolución se aplicará únicamente para la remuneración de aquellas personas que ingresen a laborar en la Universidad de Costa Rica —en cualquiera de sus modalidades contractuales de trabajo— a partir de la vigencia de la presente resolución.

En ese sentido, el “salario global transitorio” se aplicará hasta la aprobación definitiva de la escala salarial global por parte de las autoridades universitarias competentes.

2. **SE EXCLUYE:** La presente resolución no será aplicable a aquellas personas que en los últimos doce meses hayan mantenido relación laboral con alguna institución del Estado. En ese sentido, seguirán siendo remuneradas bajo la estructura de salario compuesto las siguientes:
 - a. Personas funcionarias cuya contratación hubiese sido previa a la vigencia de la presente resolución.



- b. Personas funcionarias que sean ascendidas, reubicadas, trasladadas, permuten su plaza u otros similares.
 - c. Personas docentes con estabilidad laboral impropia, contratadas de forma periódica para uno de los diferentes ciclos lectivos que componen el calendario universitario.
 - d. Personas funcionarias de nuevo ingreso al sector universitario estatal que hayan mantenido continuidad laboral con el Estado según se establece en la *LMEP*.
 - e. Personas participantes en procesos de reclutamiento y selección iniciados de previo a la entrada en vigencia de la presente resolución.
 - f. Personas que actualmente se encuentren sujetas al régimen de beneficios para el mejoramiento académico en el exterior, cuando se incorporen a la institución tras la culminación de su contrato.
3. La Oficina de Recursos Humanos será el órgano técnico responsable del diseño y ejecución de los diferentes subsistemas de la gestión del talento humano. También aplicará las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo y la gestión del empleo, el rendimiento, la compensación y las relaciones laborales, emitidos por la Rectoría y el Consejo Universitario, dentro del marco de sus competencias.

Por su carácter temporal o transitorio, la remuneración de este “salario global transitorio” no podrá considerarse como un derecho adquirido, al tratarse de una disposición de carácter temporal, hasta la aprobación definitiva de la escala salarial global por parte de las autoridades universitarias competentes.

4. La remuneración correspondiente al personal docente se regirá por la siguiente escala de salario global transitorio:

 UNIVERSIDAD DE COSTA RICA		
Escala de Salario Global Transitorio para el sector docente		
ESTRATO	CLASE OCUPACIONAL	ESCALA DE SALARIO GLOBAL TRANSITORIO
Personal Académico	Interino Bachiller	₡ 861.000,00
	Interino Licenciado	₡ 992.554,88
	Instructor	₡ 1.195.833,00
	Adjunto	₡ 1.674.166,67
	Asociado	₡ 2.414.499,00
	Catedrático	₡ 3.819.299,00



5. La remuneración correspondiente al personal administrativo se registrará por la siguiente escala de salario global transitorio:

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA		Escala de Salario Global Transitorio para el sector administrativo	
ESTRATO	ESCALA DE SALARIO GLOBAL TRANSITORIO		
Operativo	Operativo Universitario A	₡	419.659,00
	Apoyo Universitario B	₡	440.011,11
	Apoyo Universitario E	₡	466.943,63
	Auxiliar Universitario A	₡	480.951,94
	Auxiliar Universitario B	₡	495.380,49
Asistencial	Asistente Universitario A	₡	515.195,71
	Asistente Universitario B	₡	535.803,54
Técnico	Técnico Universitario A	₡	616.174,07
	Técnico Universitario B	₡	646.982,78
	Técnico Universitario C	₡	679.331,92
	Técnico Universitario D1	₡	713.298,51
Profesional	Profesional Universitario B2	₡	1.132.004,74
	Profesional Universitario C2	₡	1.301.805,45
	Profesional Universitario D2	₡	1.497.076,27
	Profesional Universitario E2	₡	1.721.637,71
	Profesional Universitario E3	₡	1.793.372,61
Dirección	Jefe Universitario A1	₡	1.897.388,22
	Jefe Universitario B2	₡	2.390.709,16
	Director Universitario C2	₡	3.031.120,38
	Director Universitario D2	₡	3.182.676,40

6. Esta resolución rige a partir de su publicación en *La Gaceta Universitaria*.

NOTIFÍQUESE:

1. A la Comunidad Universitaria.



Resolución de Rectoría R-81-2023
Página 17 de 17

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