



DESIGUALDADES Y...

# LA GOTA DE VENENO:

salario global en la  
Universidad de Costa Rica

Mauricio Castro Méndez





# DESIGUALDADES Y...

La Serie Desigualdades y... examina las raíces y los efectos de las desigualdades en Costa Rica, América Central y Latina. Es un producto del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

## Equipo Editorial

Koen Voorend - Coordinación editorial

Gabriela Fonseca Argüello - Gestión editorial

Ximena Alvarenga Fournier - Gestión editorial

Andrés Artavia Tencio - Arte y diseño editorial

María Teresa Montero Salas - Diagramación

Marianella Velásquez Barrientos - Transcripción

331.2

C355g Castro Méndez, Mauricio

La gota de veneno: el salario global en la Universidad de Costa Rica / Mauricio Castro Méndez. –1 edición.– San José, Costa Rica: Ediciones Instituto de Investigaciones Sociales, 2023.

Archivo digital: descarga pdf –(Desigualdad y... N.º 5)

ISBN: 978-9968-861-15-1

1. Salario global 2. Desigualdad 3. Empleo público 4. Universidad pública  
5. Ley de empleo público 6. Autonomía universitaria

I. Castro Méndez, Mauricio II. Título

YMV



La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

**Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional**  
(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



Instituto de Investigaciones Sociales

• <https://iis.ucr.ac.cr/> • [iis@ucr.ac.cr](mailto:iis@ucr.ac.cr) • Tel. 2511 8690 • Apdo. 11501-2060



## CONTENIDO

Presentación .....	4
La gota de veneno: salario global en la Universidad de Costa Rica.....	10
¿Vivir en el paraíso? .....	11
El viaje de la Ley .....	17
El derecho de negociar salarios.....	20
¿Qué falta en el camino?.....	22
La presión para tomar el vaso .....	24
La gota de veneno .....	27
¿Qué pasa si preferimos el salario global? .....	30
¿Qué pasa si preferimos el salario compuesto? .....	34
¿Qué sucederá?.....	40
Punto final... por ahora.....	42
¿Quién es?.....	49



## PRESENTACIÓN

La universidad pública en Costa Rica se encuentra en una encrucijada. La Ley Marco del Empleo Público, que entró en vigor en marzo del presente año, tiene implicaciones que podrían cambiar el rumbo material de cómo se organiza internamente la universidad y sobre su calidad en un país que, para parafrasear a la Dra. Juliana Martínez Franzoni, “hizo tanto tan bien por tanto tiempo, pero ahora parece haber perdido todo rumbo”.

La Universidad de Costa Rica se encuentra ante la decisión de adoptar o no el salario global. Si decide no hacerlo, la universidad tiene que definir categorías salariales para los diferentes puestos dentro de la universidad, sin posibilidad de reconocer la antigüedad de la persona que ocupa ese puesto, ni su experiencia, ni su talento. El puesto determina el salario, nada más. Y dado el estrés que existe desde hace tiempo sobre el déficit fiscal, y dado que la única propuesta real que se le ha dado a este problema ha sido del lado del gasto (aunque prefiero la palabra “inversión”), los salarios dentro del sistema del salario global no serán competitivos. Por la sencilla razón de que la contención del gasto es uno de los principales objetivos.

Esto pone en peligro la capacidad de la universidad pública en Costa Rica, que tiene universidades entre las mejor ranqueadas de América Latina,

para ofrecer salarios competitivos y trayectorias laborales con posibilidades de crecimiento para las personas que hoy laboran ahí o desean hacerlo en el futuro. Es decir, el salario global viene a poner en riesgo la posibilidad de invertir recursos en personas con alta preparación académica y que, junto con el resto de las personas servidoras públicas forman el motor de este pequeño gran país que llamo mi hogar.

Más preocupante aún es que el salario global representa un atentado a la soberanía universitaria. El actual sistema de salarios de las universidades públicas tiene defectos graves, estamos de acuerdo. Es inaceptable que un profesor gane un salario, con recursos públicos, de más de 8 millones al mes. Esto sería algo impensable en mi país (Holanda). Pero, los datos demuestran repetidamente que esto ocurre en un grupo cada vez más pequeño. La gran mayoría gana un salario que no supera los 1.5 millones (<https://radios.ucr.ac.cr/2019/11/doblecheck/la-desigualdad-en-los-salarios-de-la-ucr-explicada/>).

Estamos hablando de personas que invierten mucho tiempo y energía en sus bachilleratos, licenciaturas, maestrías y doctorados, es decir, gente muy preparada que dedica su vida a la docencia, la investigación y la acción social. Estamos hablando de personas que estudian en promedio 20-25 años, y ganan salarios que no son competitivos,

en comparación con quienes tienen los mismos niveles de preparación educativa en el sector privado.

El salario global también aplicaría a todo el personal que hace posible la función pública, en puestos administrativos, y que son pieza clave para el funcionamiento de las instituciones autónomas de nuestro país. Y, en contraste con el personal docente, tal vez no tiene las mismas posibilidades de alternativas laborales.

Con la propuesta del salario global, nuestro colega del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, el M. Sc. Luis Ángel Oviedo demuestra que ni siquiera llega a ser un salario digno (que cubre un nivel de vida decente), lo cual, como nota de pie, amerita otra discusión sobre los salarios bajos en el sector privado también.

Estamos de acuerdo que el sistema salarial actual de la universidad pública necesita una revisión crítica. Pero, lo que se propone con el salario global va más allá. Es un atentado a la autonomía universitaria, dándole al Poder Ejecutivo más control sobre la política salarial de instituciones que, según la Constitución Política de este país, que tanto se enorgullece de su tradición democrática y pacífica, son autónomas.

La autonomía universitaria no es un capricho de una élite intelectual de este país para proteger a sus propios intereses. Es un mecanismo base, clave e

indispensable de una democracia sana. Garantiza a las instituciones autónomas el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí mismas, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como a emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones.

Ustedes conocen mejor su historia que yo, pero fueron algunas personas muy inteligentes en el pasado que pensaron que era importante separar los poderes. Decirle al Poder Ejecutivo: hasta aquí, pero no más allá. Esta separación ha sido una clave desde el nacimiento de la república. El salario global es un ataque directo a esta separación de poderes.

En este número de “Desigualdades y...” captamos las palabras del Dr. Mauricio Castro. ¿Quién mejor para hablar de este tema? Mauricio es Doctor en Derecho Laboral por la Universidad de Buenos Aires y Máster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Estatal a Distancia. Durante varios años ha laborado como asesor jurídico-político de organizaciones sindicales y fue Delegado Titular Sindical en el Consejo Superior de Trabajo. Ha sido consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Mauricio tiene más de veinte años de litigio en materia laboral y ha participado en procesos de formación de política pública, en especial la reforma procesal laboral, la reforma en materia de pensiones, la reforma fiscal, la política de empleo, entre otras.

De manera elocuente y captiva, Mauricio cuenta cómo el salario global representa una gota de veneno en un vaso de agua. No hay forma de separar el veneno del agua, y la universidad debe tomar la decisión: ¿tomo o no el vaso?

Koen Voorend

Director

Instituto de Investigaciones Sociales





## NOTA

Este texto es una transcripción editada de la charla “Impactos de la ley de empleo público en los salarios de la UCR”, presentada por Dr. Mauricio Castro Méndez el 15 de marzo de 2023 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Ha sido intervenida para una lectura fluida y clara.





LA GOTA DE VENENO:

salario global en la  
Universidad de Costa Rica

Mauricio Castro Méndez



¿VIVIR EN EL PARAÍSO?

Actualmente en Costa Rica, como parte de la discusión en torno a la Ley Marco del Empleo Público, quizá la pregunta que muchas personas se están haciendo es: ¿qué pasa con los salarios?

Para dar respuesta a esta pregunta es imprescindible entender cuáles eran y cuáles son los objetivos de dicha ley, cómo fue presentada inicialmente y cómo fue aprobada; esto con el fin valorar “el margen de maniobra” disponible para la población costarricense.

Específicamente, en el caso de la Ley Marco del Empleo Público, los objetivos siempre han sido dos. El primero es **control**, es decir, **darle al Poder Ejecutivo todo el control sobre todo el aparato administrativo público**: instituciones autónomas como la Caja Costarricense del Seguro Social, municipalidades, universidades públicas, poderes de la República, entre otros. En fin, todo “el mundo” controlado y dirigido por Casa Presidencial. Esto indudablemente significa violentar las autonomías constitucionales de la Constitución Política y de la división de poderes como tal.

En este punto, debemos recordar la historia, pues precisamente fue el caos, la manipulación en el empleo público, la corrupción de todos los gobiernos anteriores a la Constitución de 1949, los que llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente a democratizar el poder. Esto se logró al ponerle

límites al Gobierno Central; es decir, dándole una serie de competencias a las entidades públicas en las que el Poder Ejecutivo no tenía poder y además garantizándoles a esas instituciones públicas la posibilidad de definir políticas, inclusive contrarias a las del Gobierno Central. Esto lo ha ratificado la Sala Constitucional muchísimas veces.

**El segundo objetivo de la Ley es imponer las condiciones laborales de toda la administración pública de manera unilateral.** En especial los salarios, incluyendo la posibilidad de “congelarlos”, es decir, de disminuirlos en términos reales por efecto de la inflación, entre otros aspectos.

**Sin embargo, ¿qué se requería para lograr este objetivo?**

Primero, vaciar de contenido la negociación de las convenciones colectivas. Esto significa que no se puede negociar nada relacionado con los aspectos económicos de las relaciones laborales.

Segundo, denunciar las convenciones colectivas vigentes. Esto significa obligar a las personas jefes institucionales a eliminar las convenciones colectivas vigentes que pueden haber tenido aspectos económicos o pluses.

Tercero, establecer qué (re)negociación de las convenciones colectivas se pueda hacer sin la parte sustantiva económica.

Cuarto, crear un salario global. Esto implica tomar el salario de cada persona trabajadora de cualquier institución pública, eliminarle todos los pluses y sobresueldos para dejar un único monto.

Quinto, congelar los salarios que estén por encima del salario global. Por ejemplo, si en una institución pública para una categoría específica de una persona profesional, con bachillerato o licenciatura, se define un salario global de 500 mil colones, ese será el salario mensual para cada persona en esa categoría. El salario se establece para el puesto, no por la experiencia o las habilidades de la persona. En los casos en que la persona actualmente esté ganando un monto superior al establecido (un millón, dos millones de colones o lo que fuera su salario), este se congelará hasta que el salario global le alcance. Esto puede ocurrir en los próximos 15 minutos, seis meses o 50 años, si es necesario.

Sexto, no ajustar los salarios de las personas que están por debajo del salario global. Al principio cuando se hablaba del salario global, se decía que este iba a ser no solo voluntario sino también beneficioso para quien quedara por debajo. En otras palabras, para una persona profesional cuyo salario

actual sea de 300 mil colones y el salario global de su categoría se establece en 500 mil colones, implicaría un aumento salarial. Sin embargo, en el marco de la ley, en estos casos quienes “quedan por debajo” del monto establecido no se les considera para el salario global, sino que mantienen el formato de salario compuesto, pero sus aumentos corresponderán solo a las anualidades (15 000 o 20 000 colones por año), hasta algún día llegar a ese salario global.

Y sétimo, congelar los salarios al no reconocer el costo de la vida. En este punto debe destacarse que si el nivel de deuda pública llega a cierto umbral ningún salario del sector público tendrá ningún tipo de reconocimiento por incremento en el costo de vida hasta que baje la deuda pública. Es decir, los salarios se congelan; tal y como ha sucedido en los últimos años.



## SALARIO GLOBAL

“se refiere a 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.”



A stylized, hand-drawn graphic of a city map or street layout, rendered in green, purple, and black lines. It features various geometric shapes representing buildings, streets, and parks, with some areas filled with green. The graphic is positioned horizontally across the middle of the page, framing a central black rectangle.

# EL VIAJE DE LA LEY

Así entró el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, pero sufrió modificaciones en virtud de las consultas realizadas a la Sala Constitucional. Esta se pronunció al respecto, quizá no en la manera deseada o esperada por los impulsores del proyecto.

En primer lugar, con respecto al primer objetivo de la Ley, la Sala Constitucional resguardó la división de poderes y las autonomías especiales (de las municipalidades, las universidades públicas y la Caja Costarricense del Seguro Social). En estos casos, el Poder Ejecutivo no puede intervenir y esas entidades pueden, inclusive, definir políticas contradictorias con las del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, la Sala Constitucional le dio espacio a cada jerarquía institucional de los poderes del Estado, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Asamblea Legislativa y demás instituciones, en su condición de empleadoras, para que definan cuáles de sus personas trabajadoras pasarían a ser reguladas por el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda, y quiénes van a quedar cubiertas por la autonomía universitaria, municipal o cualquiera otra de las autonomías.

Para poder lograr este punto, la Sala Constitucional “crea” una categoría, según la cual las jerarquías institucionales deben establecer e identificar cuáles de sus personas trabajadoras se vinculan

de **forma directa o de forma indirecta con las funciones excluyentes y exclusivas de esa entidad pública**. Para el Poder Judicial, entonces, cuáles personas se vinculan con las funciones jurisdiccionales; para las universidades, quién se vincula de manera directa o indirecta con la docencia, la investigación, la acción social y la acción cultural. En las municipalidades, quiénes se relacionan con las funciones concernientes al gobierno local. Y en la Caja Costarricense del Seguro Social, quiénes se vinculan con las funciones excluyentes y exclusivas de la administración de pensiones y el seguro de salud.

Si las labores de una persona no están vinculadas de forma directa o indirecta con las funciones establecidas como excluyentes y exclusivas de esa institución, entonces corresponde trasladarla al ámbito de competencia del Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación.

De momento, y de forma acertada, las universidades han establecido que, **en su totalidad, las personas trabajadoras contratadas están vinculadas de forma directa o indirecta con las funciones esenciales exclusivas de la universidad**. Por lo tanto, en la Universidad de Costa Rica y en otras universidades, el Mideplan y el Ministerio de Hacienda no podrán regular, dirigir o controlar ninguna plaza laboral.

A stylized, hand-drawn illustration of a city map or urban layout, featuring various buildings, streets, and green spaces in shades of green, purple, and black. The illustration is positioned horizontally across the middle of the page, framing a central black rectangle.

# EL DERECHO DE NEGOCIAR SALARIOS

Ahora, con respecto al segundo objetivo, la Sala Constitucional planteó que no se puede impedir constitucionalmente la inclusión de salarios, pluses y otros elementos relacionados en las convenciones colectivas de trabajo. Esto debido a que un derecho puede ser regulado, pero esa regulación no puede vaciarlo de contenido. Por ejemplo, no se puede declarar el derecho a la educación, pero sí prohibir las clases; declarar la libertad de prensa, pero prohibir a los periodistas entrevistar a las personas. **Así, la Sala Constitucional dijo que no se puede declarar el derecho humano a la negociación colectiva, pero impedir negociar los salarios por medio de las convenciones colectivas de trabajo.**

Además, la Sala catalogó de inconstitucional el obligar a las jerarquías institucionales a eliminar las convenciones colectivas de trabajo o denunciarlas. De manera que continuará existiendo la posibilidad (no la obligación) de denunciar las convenciones colectivas de acuerdo con las regulaciones vigentes del Código de Trabajo.

Con respecto al salario global, para la Sala es constitucionalmente posible establecer un salario global, pues no viola la Constitución. De acuerdo con este documento todas las personas tienen derecho constitucional a un salario, mas no a pluses.



¿QUÉ FALTA  
EN EL CAMINO?

Actualmente, hay tres temas sobre los cuales la Sala Constitucional todavía no se ha pronunciado:

1. El congelamiento de los salarios por la prohibición de reconocer el costo de vida cuando el umbral de la deuda pública alcance cierto nivel.
2. El congelar los salarios a quienes queden por encima del salario global establecido para su categoría.
3. El no aumento de los salarios para quienes queden por debajo del salario global, creando salarios dispares para los mismos puestos de trabajo.



LA PRESIÓN PARA  
TOMAR EL VASO



En los últimos días, las empresas de comunicación y el Gobierno han catalogado de “portillos” la posibilidad de que las instituciones con autonomía superior y los poderes del Estado determinen, según el mandato de la Sala Constitucional, cuáles personas realizan labores vinculadas, directa o indirectamente, con las competencias excluyentes y exclusivas de los Poderes del Estado y las instituciones con autonomía superior.

Ante esto, el Poder Ejecutivo solicitó un diálogo nacional para intentar incluir a quienes quedaron “por fuera” de su regulación.

Además, el Poder Ejecutivo tomó el control de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, violentando lo dispuesto por la legislación nacional, para intentar incidir en la decisión de enviar al control del Mideplan y del Ministerio de Hacienda a la gran mayoría de las personas trabajadoras de esa institución.

Claramente, la intencionalidad del Ejecutivo al invitar y convocar a los actores a un diálogo nacional es culpabilizarlos en caso de no lograr su cometido. Cuando los actores digan: “no, nosotros no vamos a ceder nuestras autonomías y la independencia”, que establece la Constitución, el discurso del Ejecutivo y de los medios de comunicación va a ser: “son un montón de privilegiados vagabundos, que se creen especiales”. Esto no es nada nuevo, y ya se viene

diciendo desde hace años. En este caso, se usaría este discurso para culpabilizar aún más el sector público, y presionar para tratar de pasar la reforma.

A decorative horizontal band featuring a stylized, hand-drawn city map. The map uses black outlines for buildings and streets, with green and purple accents for parks and specific structures. The pattern is dense and detailed, showing various urban layouts and green spaces.

# LA GOTA DE VENENO

Ahora bien, con respecto a la imposición unilateral de las condiciones laborales, la Ley determina la obligación de establecer el salario global en las instituciones. Sin embargo, según lo planteó la Sala Constitucional, también existe la posibilidad de mantener el salario compuesto vía convención colectiva de trabajo.

Entonces, frente a eso una comisión de la Facultad de Derecho, a solicitud del Consejo Universitario, hizo un análisis de la ley y trató de darle una interpretación coherente.

Cuando hay una ley que plantea la obligación de establecer el salario global, pero que posibilita el salario compuesto por medio de la negociación colectiva, lo que procede es interpretar que **el establecimiento del salario global es una opción para las instituciones.** ¿Por qué? Porque pueden optar por negociar colectivamente la inclusión de pluses salariales y salarios en cuyo caso se mantendría el salario compuesto.

**Es importante aclarar que solo existe una vía para hacerlo. Jurídicamente esto solo es posible por la vía de la convención colectiva,** pues si se hace mediante un reglamento, circular o directriz, esas normas tienen un valor inferior a la ley y, por lo tanto, serían ilegales. Ante la ley, la única forma de no

adoptar el salario global es por la vía de la negociación colectiva, mediante la inclusión de pluses salariales, según lo estableció la Sala Constitucional. Esto, por definición, es entonces el salario compuesto.

Si alguien viene y les dice: “nosotros vamos a cambiar a un salario global, pero la normativa interna lo va a regular diferente”, les está mintiendo. Esto es imposible, porque la ley dice claramente que si usted establece el salario global se regula por la Ley Marco de Empleo Público. Es como que si yo dijera: **“Me voy a tomar este vaso de agua que tiene una gotita de veneno, pero me voy a tomar solo el agua y no me tomo el veneno”**. No, si me lo tomo, me lo tomo completo. Con los pros (que yo no le veo) y los contras (que sí le veo muchos).

Si alguien plantea reglamentar el salario global de manera contradictoria a lo que establece la ley marco, sea vía reglamentación, vía directriz o vía circulares, les está mintiendo porque va a actuar ilegalmente. La única forma de hacerlo es por medio del convenio colectivo de trabajo según lo dijo la Sala Constitucional.



¿QUÉ PASA SI PREFERIMOS  
EL SALARIO GLOBAL?

En el caso de que la jerarquía institucional universitaria, o de cualquier otra institución pública, opte por el salario global este sería, en primer lugar, de aplicación obligatoria para todas las personas trabajadoras de la institución sin ningún tipo de distinción y ningún tipo de voluntariedad.

En segundo lugar, implica que absolutamente todos los pluses y componentes salariales quedan subsumidos en el salario global (el cual puede ser igual, mayor o menor al salario actual compuesto con pluses sin que exista ningún tipo de derecho adquirido).

Podría litigarse el caso de los derechos adquiridos, pero en el marco de esta ley no hay derecho adquirido, pluses, ni componentes salariales que puedan mantenerse.

Debe aplicarse obligatoriamente la normativa que regula el salario global en la ley. En particular, el componente que establece que quienes tengan un salario superior al salario global quedarán con su salario congelado hasta que el salario global alcance ese monto.

**Esto implica, evidentemente, una disminución en términos reales de ese salario.**

Y todos los salarios que queden por debajo del salario global aumentarán únicamente por las anualidades; es decir, a un paso muy lento hasta que alcancen el salario global y en ese momento dejarán de tener salario compuesto para pasar al salario global.

En tercer lugar, **la discusión con respecto al tema del salario escolar ha sido prácticamente nula.** La Ley no incluye ningún punto al respecto, pero el reglamento sí. Sobre esto apunta dos cosas:

- El salario escolar corresponde al 8,33 % del salario pagado que se retiene del salario de las personas trabajadoras y se paga de manera diferida en enero-febrero del siguiente año sin intereses.
- Este porcentaje es denominado salario escolar y deberá considerarse como parte del salario global por tratarse de una parte del salario pagada en forma diferida y no como un incentivo salarial.

En este caso, si el salario global es un monto único y el salario escolar es parte del salario global, entonces el salario escolar quedará integrado al nuevo salario global.

Además, al respecto, el reglamento en el párrafo final dice que las instituciones excluidas de la rectoría de empleo público (las universidades, las municipalidades, etcétera) podrán apegarse al pago diferido de un salario escolar en enero o en febrero. Esto excluiría al resto de entidades.



En síntesis, la interpretación al reglamento que le den la Procuraduría, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y la Contraloría General de la República probablemente será la siguiente: con la ley y el reglamento desaparece el salario escolar que quedará subsumido en el salario global mensual. Para las instituciones con autonomía superior o independencia de poderes, podrá mantenerse el salario escolar, pero este se deberá calcular con base en el salario global.

Cualquier discusión sobre derechos adquiridos (pluses y demás) deberá plantearse ante los tribunales y eventualmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resolverá dentro de 10 o 15 años.

El medio vaso lleno de esta opción es que si la Universidad adopta el salario global, recibiremos los cumplidos y los aplausos del Ejecutivo y la prensa, y probablemente el presupuesto institucional será aprobado sin mayor problema en la Contraloría General de la República.

Sin embargo, todos los componentes salariales quedan sumidos en el salario global y la Universidad perderá la posibilidad de establecer su propia política salarial, quedando limitada a la actualización de los salarios globales por costo de vida, siempre y cuando el nivel de endeudamiento público así lo permita.



¿QUÉ PASA SI PREFERIMOS  
EL SALARIO COMPUESTO?

Ahora bien, qué pasa si la jerarquía institucional opta por el salario compuesto. Primero, se debe negociar la convención colectiva correspondiente a la institución y el sindicato firmante de la convención, siguiendo la lógica de cualquier negociación colectiva.

Así, el salario y los pluses o componentes salariales serían los que se acuerden en el momento de esa negociación. Estos no necesariamente son los vigentes en la actualidad, sino los que se negocien de forma colectiva.

Luego, cada convención colectiva negociada deberá homologarse en el Ministerio de Trabajo. En el caso de las universidades y las municipalidades se negocia sus convenciones directamente, sin ningún vínculo externo, comisión de control o lineamiento de política pública externa. No obstante, el resultado de la negociación debe enviarse al Ministerio de Trabajo para su homologación.

En la Ley Marco del Empleo Público, en su artículo 44, se dice que el Ministerio de Trabajo debe verificar que las convenciones reúnan los requisitos del Código de Trabajo y además debe velar por que cada convención cumpla con las resoluciones de la Sala Constitucional que regulan lo relativo al empleo público y al correcto uso de los fondos públicos para evitar contradicciones con el ordenamiento jurídico nacional.

Como indicamos anteriormente, la Sala Constitucional en la sentencia que resolvió la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como en el voto que resolvió la consulta de constitucionalidad de la Ley Marco de Empleo Público, dijo que no es posible constitucionalmente, impedir que por convención colectiva de trabajo se negocien salarios, pluses, sobresueldos y otras condiciones laborales que tengan impacto presupuestario. Indicó que ni siquiera por ley de la República esto es constitucionalmente posible, de manera que en esas dos sentencias (2018-19511 y 2021-017098), de manera vinculante se señaló que ambas leyes se deben entender en el sentido de que no es posible excluir ese tipo de contenidos en las convenciones colectivas de trabajo, siempre y cuando lo negociado sea proporcionado y razonable, no excepcione leyes y respete el principio de legalidad presupuestaria.

Sin embargo, el Ministerio del Trabajo en la actualidad, a partir de la vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y desde antes de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público, adoptó la posición de no aprobar ninguna convención colectiva de trabajo que contenga elementos salariales en abierta violación, no solo de la Ley de Jurisdicción Constitucional, sino incluso del art. 44 de la Ley Marco de Empleo Público que obliga a ese Ministerio a aplicar en ese proceso de

homologación de las sentencias de la Sala Constitucional dictadas en la materia.

Si bien es cierto, de acuerdo con la literalidad de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (en cuanto reforma al art. 55 de la Ley de Salarios de la Administración Pública) y al art. 43 de la Ley Marco de Empleo Público, en la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a salarios o remuneraciones, ni tampoco modificar lo concerniente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global, la creación de incentivos, compensaciones, pluses salariales, entre otros componentes, las mencionadas sentencias señalaron de manera vinculante exactamente lo contrario a esa literalidad.

En la sentencia 17098 del año 2021, en lo que se refiere específicamente al art. 43 de la Ley Marco de Empleo Público, reconoció que el derecho a la negociación en el empleo público es constitucional, es un derecho para la casi totalidad del empleo público, e indicó que no es constitucionalmente posible vaciar por ley su contenido esencial, el cual además es intocable (intangibles) para los legisladores. De manera que indicó que es constitucionalmente posible negociar salarios, pluses, sobresueldos y demás condiciones laborales que tengan un impacto presupuestario, siempre y cuando lo negociado sea razonable y proporcional.

De esta forma, puede ser objeto de una convención colectiva todo lo concerniente a un contrato individual de trabajo, sea las que regulan la interacción producto de la prestación del servicio de las personas trabajadoras y pago de salarios o remuneraciones del patrono. En este sentido, se ha admitido la posibilidad de reconocer incentivos salariales o sobresueldos en las convenciones colectivas, lo cual no solo tiene fuerza de ley sino también un contenido mínimo que el legislador no puede “tocar”.

Al final de la sentencia se concluye que el artículo 43 no es inconstitucional en el tanto las nuevas obligaciones o derechos obtenidos en la negociación colectiva se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En otras palabras, la Sala Constitucional dice que si la norma prohibiera negociar salarios e incentivos salariales sería inconstitucional, pero la Sala Constitucional en realidad permite negociar salarios y pluses salariales siempre y cuando sean razonables y proporcionados. Por eso, dice la Sala Constitucional, la norma no es inconstitucional.

El Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República asumen la literalidad del artículo 43 de la Ley Marco, y del art. 55 de la Ley de Fortalecimiento Fiscal, según las cuales no se puede aprobar convenciones

colectivas que contengan elementos salariales. Sin embargo, la sentencia de la Sala Constitucional es vinculante para todos los sectores, en especial para el Ministerio de Trabajo, pues es la entidad a la que le corresponde homologar las convenciones colectivas de trabajo. Por lo tanto, no se puede omitir el pronunciamiento de la Sala con respecto a la forma en que se debe leer el texto de la ley.



¿QUÉ SUCEDERÁ?



Entonces, ¿qué sucederá y qué va a suceder si se presenta una convención colectiva de trabajo con pluses y salarios? **Probablemente, el Ministerio de Trabajo no va a homologar la convención colectiva porque está leyendo textualmente la ley, y la Contraloría General de la República no aprobará el presupuesto correspondiente.** Si esto sucede estarían violando la Constitución Política en los términos específicos definidos por la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional. Así las cosas, cabría un recurso de amparo que dice “vea, señores magistrados y señoras magistradas, el Ministerio de Trabajo está rechazando homologar una convención colectiva en desobediencia de lo que usted dijo en el 2021 y en el 2018”.

En las dos sentencias, la Sala Constitucional no tuvo más remedio que aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la doctrina de los órganos de Control de la Organización Internacional del Trabajo, así como de su propia jurisprudencia, que reconocen que por convención colectiva es legal y constitucionalmente posible negociar salarios y pluses salariales, lo cual es incompatible con el salario único.



PUNTO FINAL...  
POR AHORA

A decorative border at the top and bottom of the page features a stylized, hand-drawn city map. The map uses black outlines for buildings and streets, with green and purple accents for parks and specific areas. The overall style is graphic and illustrative.

¿Qué es lo que se puede hacer? Dos cosas: adoptar el salario global, o negociar una convención colectiva para adoptar un salario compuesto.

## **¿Cuáles implicaciones y consecuencias políticas tendrían que la jerarquía institucional adopte el salario global?**

En primer lugar, esa jerarquía va a ganarse el aplauso y la admiración de las empresas de comunicación colectiva, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría, del Mideplan y del presidente. Así, se convertiría en “la mejor institución” del país por la responsabilidad y la rigurosidad.

En segundo lugar, el presupuesto correspondiente va a ser aprobado sin ningún problema por la Contraloría General de la República. La alineación perfecta.

En tercer lugar, la institución renunciaría a construir una política salarial interna, por lo que solo podrá definir el salario global internamente. Esto llevaría al deterioro de los salarios de las personas trabajadoras (se congelan los salarios, aumentos a “cuentagotas” y anualidades) y del servicio público.

Una historia similar la vivió el país durante las décadas de 1980 y 1990, cuando se dio una disminución del salario real en el sector público, y resultó en una salida de las personas trabajadoras

mejor calificadas del empleo público. Esto implicó el deterioro del servicio.

En cuarto lugar, se profundizarían los tratamientos discriminatorios. Por ejemplo, una persona que fue nombrada en propiedad dos meses antes de la vigencia de la Ley tendrá un determinado salario, y si la Universidad establece un salario global de entrada mayor, una persona que sea nombrada en ese mismo puesto a partir de la vigencia de la ley, tendrá un salario mayor que el primero, el cual, por ley, no puede ser aumentado para equiparar ambos salarios.

### **Ahora bien, ¿qué sucederá si la jerarquía institucional opta por el salario compuesto**

(incluyendo pluses salariales en la convención colectiva de trabajo)? En primer lugar, ganará el repudio y la condena de las empresas de comunicación, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría, del Mideplan y del presidente.

En segundo lugar, el presupuesto correspondiente no será aprobado por la Contraloría General de la República porque posiblemente aplicará la literalidad del artículo 43, hasta que se dé la sentencia de la Sala Constitucional ante el recurso de amparo que la Universidad, las personas trabajadoras y el sindicato deberían interponer. El recurso de amparo será necesario, con el fin de que el Ministerio de Trabajo homologue la convención y la Contraloría

apruebe el presupuesto correspondiente. Claro, todo esto si la Sala Constitucional no cambia de criterio.

En este caso las universidades, las municipalidades y la Caja tendrían la competencia de aplicar una política salarial interna, lo cual evitaría el deterioro de los salarios de las personas trabajadoras y, por consiguiente, se protege la calidad de los servicios públicos que presta.

Por ejemplo, en el caso de la UCR, el Consejo Universitario y la Rectoría pueden tomar esta decisión, así como las municipalidades y cualquier otra institución pública sus respectivas jerarquías institucionales.

Entonces, parafraseando al cientista político Albert Hirschman, en el famoso libro *Salida, voz y lealtad*; frente a una política pública una persona puede, individualmente, elegir una de tres cosas:

- **La salida:** dejar el sector público y buscar oportunidades en el sector privado.
- **La lealtad:** al Gobierno, a la política económica o a un partido político (aceptar lo impuesto).
- **La voz:** en este caso articular la crítica en función de los intereses colectivos (los intereses de las personas trabajadoras de la institución y del

servicio público, las condiciones de trabajo, la dignidad de las personas, los salarios y la defensa de la institucionalidad pública creada en el marco del Estado de bienestar). En este caso particular, la Sala Constitucional ha indicado que la forma de ejercer esa voz es por medio de los instrumentos más clásicos e históricos como lo son el conocimiento y la generación de conciencia.

Ante la decisión que tiene el Consejo Universitario de tomar una decisión con respecto al salario global o al salario compuesto vía convención colectiva, la comunidad universitaria en general lo primero que puede y debe hacer es generar diálogo, conocimiento y conciencia al respecto.

Luego, la movilización de los medios de presión que sean necesarios. Las personas trabajadoras tienen en su fuerza su mayor debilidad y en su mayor debilidad su fuerza. Indudablemente, lo único que tenemos es nuestra fuerza de trabajo y eso nos hace muy débiles porque no contamos con capital ni influencias políticas. Sin embargo, esto nos hace fuertes porque nosotros podemos trabajar o no trabajar. Es decir, tenemos un derecho humano fundamental: la huelga y la movilización como medios de presión.

En tercer lugar, la negociación colectiva. Al respecto, la Sala Constitucional lo considera el instrumento y micrófono para el ejercicio de la voz. Y este mecanismo está respaldado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Evidentemente, el país está ante una encrucijada mortal para la institucionalidad pública tal y como la hemos conocido hasta el momento, en especial para el bienestar de las personas trabajadoras y de sus familias. Pero también para el bienestar de las personas trabajadoras del sector privado, ya que este depende en buena medida de los ingresos de las personas trabajadores del sector público, así como de la eficacia en el funcionamiento de las instituciones públicas. En el caso de la Universidad pública no solo dependen de ella como uno de los principales instrumentos de movilidad social, sino también dependen como conciencia crítica que con rigor científico desarrolla investigación, docencia y acción social.

Ante este panorama, podemos optar por la salida (la opción individualista), o la lealtad, aceptando el vaso con la gota de veneno que nos pusieron en frente. Pero también podemos optar por la voz, pues tenemos el derecho de nuestro lado, tenemos las posibilidades y dichosamente el Consejo Universitario y los consejos municipales, la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social no han tomado la decisión definitiva.

Indudablemente, esta decisión debería ser una decisión informada y antes de que se tome, la comunidad universitaria y las personas trabajadoras de las diferentes instituciones deberían conocer y entender exactamente cuáles son las opciones y qué es lo que “se está jugando”.





¿QUIÉN ES?

## Mauricio Castro Méndez

Doctor en Derecho Laboral por la Universidad de Buenos Aires y Máster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Estatal a Distancia.

Durante varios años ha laborado como asesor jurídico-político de organizaciones sindicales. Fue Delegado Titular Sindical en el Consejo Superior de Trabajo. Ha sido consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Tiene unos veinte años de litigio en materia laboral y ha participado en procesos de formación de política pública, como por ejemplo la reforma procesal laboral, la reforma en materia de pensiones, la reforma fiscal y la política de empleo entre otras.

Además, ha publicado varios trabajos en materia laboral, sindical y políticas públicas.

