

SCI-990-2025

Cartago, 26 de noviembre de 2025

Área de Comisiones Legislativas VI
Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios
Asamblea Legislativa

**Asunto: Pronunciamiento sobre el proyecto de ley Expediente N.º 25.198
“ADICIÓN DE UN NUEVO TRANSITORIO A LA LEY N° 9635, DE 3 DE
DICIEMBRE DE 2018. LEY PARA CONGELAR LAS REMUNERACIONES DE
LOS DIPUTADOS, PRESIDENTE, MINISTROS Y VICEMINISTROS,
MAGISTRADOS, PRESIDENTES EJECUTIVOS, RECTORES DE
UNIVERSIDADES PÚBLICAS, Y GERENTES DEL SECTOR PÚBLICO
DESCENTRALIZADO”**

Estimable comisión:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la Sesión Ordinaria N.º 3432, Artículo 7, del 26 de noviembre de 2025, y que dice:

RESULTANDO QUE:

1. En cuanto a la autonomía universitaria, el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone lo siguiente:

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.

2. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone lo siguiente en relación con la tramitación de proyectos de ley:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o el órgano director correspondiente de cada una de ellas.

3. El artículo 18, inciso i) del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, establece lo siguiente respecto de las atribuciones del Consejo Institucional:

Son funciones del Consejo Institucional:

i. Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República.

...

4. En el “Procedimiento para la atención y emisión de criterio ante consultas de proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa”, se establece la metodología de atención y emisión de criterio a las consultas de los proyectos de ley sometidos a conocimiento del Consejo Institucional por la Asamblea Legislativa. En lo conducente se extrae lo siguiente:

1. Recibe el documento en consulta enviado por la Asamblea Legislativa.

2. Traslada el documento a la Oficina de Asesoría Legal, de inmediato una vez recibido, para que emita dictamen en el plazo de 3 días hábiles...

...

4. El documento es dado a conocer a la Comunidad Institucional mediante la cuenta oficial de correo electrónico, para consulta pública, indicando que las observaciones deberán ser enviadas directamente a la Asamblea Legislativa y señalando la dirección de correo pertinente.

5. Recibido el dictamen de la Oficina de Asesoría Legal, la Presidencia confecciona la propuesta que conocerá el Consejo Institucional. El Consejo se pronunciará ordinariamente solo sobre si el proyecto afecta o no la autonomía universitaria. No obstante, cuando lo considere conveniente podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto.

...

5. Se ha recibido en consulta el proyecto de ley bajo el Expediente N.º 25.198, el cual fue trasladado a la Oficina de Asesoría Legal para la emisión del dictamen respectivo, de igual forma fue sometido a conocimiento y consideración de la comunidad institucional a través de comunicación de correo electrónico. En el cuadro siguiente se extrae el trámite mencionado previamente:

N.º EXPEDIENTE	NOMBRE DEL PROYECTO	CONSULTA LEGISLATIVA	SOLICITUD DE CRITERIO A OFICINA DE ASESORÍA LEGAL
25.198	ADICIÓN DE UN NUEVO TRANSITORIO A LA LEY N° 9635, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. LEY PARA CONGELAR LAS REMUNERACIONES DE LOS DIPUTADOS, PRESIDENTE, MINISTROS Y VICEMINISTROS, MAGISTRADOS, PRESIDENTES EJECUTIVOS, RECTORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS, Y GERENTES DEL SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO	Área de Comisiones Legislativas VI Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios AL-CPAHAC-169-2025-26 17-10-2025	SCI-864-2025 17-10-2025

6. Mediante oficio AL-1015-2025 con fecha de recibido 27 de octubre de 2025, suscrito por la Licda. Yessica Mata Alvarado, directora de la Oficina de Asesoría Legal, dirigido a la MAE. Maritza Agüero González, directora de la Secretaría del Consejo Institucional, se emitió criterio jurídico del proyecto de ley bajo el Expediente N.º 25.198, indicando lo siguiente:

...

I. SINOPSIS

Oficio	SCI-864-2025
Expediente	Nº25.198 (<i>Ingresó en el Orden del Día y debate en Comisión de Hacendarios el 7 de octubre de 2025</i>)
Nombre	<i>Adición De Un Nuevo Transitorio A La Ley N.º 9635, De 3 De diciembre De 2018 Ley Para Congelar Las Remuneraciones De Los Diputados, Presidente, Ministros y Viceministros, Magistrados, Presidentes Ejecutivos, Rectores De Universidades Pùblicas, y Gerentes del Sector Público Descentralizado</i>
Objeto	<i>Congelar las remuneraciones del presidente de la República, los vicepresidentes de la República, los diputados, los ministros, los viceministros, los rectores, los magistrados, los presidentes ejecutivos y los gerentes del sector público descentralizado, durante los años comprendidos entre 2026 y 2030.</i>
Incidencia	<i>Desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley transgrede las competencias propias de la Institución y presenta un claro</i>

	<i>roce con la autonomía otorgada constitucionalmente por el Artículo 84 al Instituto Tecnológico de Costa Rica, por cuanto una intervención directa del Poder Legislativo sobre la remuneración de su principal jerarca la persona Rectora podría interpretarse como una restricción a esa autonomía y afecta la capacidad de la universidad de darse su propio gobierno y régimen administrativo, e ignora el precedente constitucional que ya excluye a las universidades de la aplicación de regulaciones salariales externas como las contenidas en la Ley N.º 9635.</i>
Recomendación	<i>Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, si presentar oposición.</i>

I. CRITERIO JURÍDICO

La presente consulta se contrae fundamentalmente a la revisión y emisión del criterio en torno al Proyecto de Ley “Adición De Un Nuevo Transitorio A La Ley N.º 9635, De 3 De diciembre De 2018 Ley Para Congelar Las Remuneraciones De Los Diputados, Presidente, Ministros y Viceministros, Magistrados, Presidentes Ejecutivos, Rectores De Universidades Públicas, y Gerentes del Sector Público Descentralizado”, tramitado bajo Expediente N°25.198; y al efecto se indica:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto del Proyecto: *El proyecto ley pretende adicionar un nuevo transitorio a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 3 de diciembre de 2018, que se leerá como sigue:*

TRANSITORIO NUEVO- *Las remuneraciones totales del presidente de la República, los vicepresidentes de la República, los diputados, los ministros, los viceministros, los magistrados, los rectores de las Universidades Públicas, los presidentes ejecutivos y los gerentes del sector público descentralizado serán excluidas de cualquier aumento salarial en los años comprendidos entre 2026 y 2030. Se comprenderá, para estos efectos, como remuneración total a la erogación monetaria equivalente a la suma del salario base e incentivos, dietas, y/o complementos salariales correspondientes, o cualquier otra remuneración independientemente de su denominación.*

Motivación: *En el presente proyecto destaca que las diputaciones que proponen (Johnatan Jesús Acuña Soto, Andrés Ariel Robles Barrantes, Rocío Alfaro Molina, Sofía Alejandra Guillén Pérez, Priscilla Vindas Salazar, Luis Fernando Mendoza Jiménez, Paulina María Ramírez Portugal, Vanessa De Paul Castro Mora, Sonia Rojas Méndez) esta iniciativa considera que las remuneraciones de altos cargos del Estado no deben tener aumentos en los años siguientes, ya que la inversión social, en educación, en seguridad, deben ser priorizadas, y ante esto es necesario dar señales claras de austeridad republicana.*

Es por esto por lo que proponen que congelen las remuneraciones del presidente de la República, los vicepresidentes de la República, los

diputados, los ministros, los viceministros, los rectores, los magistrados, los presidentes ejecutivos y los gerentes del sector público descentralizado, durante los años comprendidos entre 2026 y 2030.

Contenido de la propuesta: De la revisión efectuada del texto propuesto sobre la cual se nos confiere audiencia se determina que está conformada por un artículo, de los cuales se detalla lo más relevante y con posibles implicaciones en docencia e investigación:

PROPIUESTA
Adición De Un Nuevo Transitorio A La Ley N.º 9635, De 3 De Diciembre De 2018 Ley Para Congelar Las Remuneraciones de Los Diputados, Presidente, Ministros y Viceministros, Magistrados, Presidentes Ejecutivos, Rectores De Universidades Públicas, y Gerentes del Sector Público Descentralizado
ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un nuevo transitorio a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 3 de diciembre de 2018, que se leerá como sigue:
TRANSITORIO NUEVO- Las remuneraciones totales del presidente de la República, los vicepresidentes de la República, los diputados, los ministros, los viceministros, los magistrados, los <u>rectores de las Universidades Públicas, los presidentes ejecutivos y los gerentes del sector público descentralizado</u> serán excluidas de cualquier aumento salarial en <u>los años comprendidos entre 2026 y 2030</u> . Se comprenderá, para estos efectos, como remuneración total a la erogación monetaria equivalente a la suma del salario base e incentivos, dietas, y/o complementos salariales correspondientes, o cualquier otra remuneración independientemente de su denominación
Rige a partir de su publicación

B) Incidencia del Proyecto para la Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria sustentada en el artículo 84 de la Constitución Política¹ garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí misma, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como a emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones. Todo esto dentro de los límites establecidos por la misma Carta Magna. Las universidades tienen independencia funcional. Tienen facultades y potestades suficientes para reglamentar autónomamente tanto el servicio público de docencia como el de investigación y de extensión, así como disponer y ejecutar las políticas que mejor considere convenientes en estas áreas.

En este caso el proyecto de ley pretende la Adición de un Nuevo Transitorio a la Ley N.º 9635 para congelar las remuneraciones totales de una lista de altos jerarcas del Estado, incluyendo a los Rectores de las Universidades Públicas, durante los años 2026 y 2030.

Por lo cual, el análisis que debemos realizar es si una ley que regula el salario del Rector, como la máxima autoridad ejecutiva de la universidad,

¹ 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.

constituye una invasión al autogobierno y a la independencia funcional y administrativa garantizada por el Artículo 84 constitucional.

Se podría considerar este proyecto ley como una posible afectación de la autonomía universitaria, en su autogobierno, tomando en consideración que la remuneración del Rector es parte del régimen interno de la universidad y su presupuesto, y además, que la potestad de fijar o modificar las condiciones salariales de sus autoridades y personal es una manifestación de la autonomía administrativa y financiera.

Por lo cual, una intervención directa del Poder Legislativo sobre el salario de su principal jerarca podría interpretarse como una restricción a esa autonomía y a la capacidad de la universidad de darse su propio gobierno.

Adicionalmente, esta posición se encuentra respaldada por la jurisprudencia constitucional reciente con el Voto N°08201-2025, mediante el cual la Sala Constitucional determinó que las normas cuestionadas de la Ley N.º 9635 (a la cual se pretende añadir este transitorio) se deben interpretar de manera que no aplican a las instituciones excluidas en materia salarial, siendo las universidades estatales una de ellas, debido a su régimen estatutario especial y autonomía constitucional. Por lo tanto, el Proyecto de Ley N°25.198, al intentar imponer una limitación salarial a los Rectores universitarios mediante una adición a la Ley N°9635, ignora directamente el precedente constitucional vigente que ya excluyó a las universidades de su aplicación en materia salarial.

Por ello desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si podría transgredir las competencias propias de la Universidad, o presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica.

II. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa: Sobre el Proyecto de Ley N°25.198 si presentar oposición en razón de que, desde el punto de vista jurídico se determina que si podría transgredir las competencias propias de la Institución, y puede presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica y de las demás universidades públicas, por cuanto atenta directamente contra la autonomía universitaria, por cuanto la afectación salarial de los Rectores de las Universidades Públicas es un tema propio de su administración, sus controles y decisiones administrativas.

Esta recomendación de oposición se sustenta de manera definitiva en el Voto N°08201-2025 de la Sala Constitucional, el cual, en el contexto de la aplicación de la Ley N°9635, reitera que las universidades estatales, debido a su autonomía constitucional, están excluidas de la aplicación de las regulaciones salariales contenidas en dicha ley. Por ende, cualquier intento legislativo de imponer una medida de congelamiento salarial, como

la propuesta en el Expediente N°25.198, sobre los Rectores universitarios, constituye una invasión constitucional a la independencia funcional y administrativa garantizada por el Artículo 84 de la Constitución Política.

... (La negrita, subrayado y resaltado es del original)

CONSIDERANDO QUE:

1. El Instituto Tecnológico de Costa Rica, por medio del Consejo Institucional, debe emitir criterio sobre los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le remite en consulta, conforme al artículo 88 de la Constitución Política. Según la normativa institucional, dicho pronunciamiento se orienta, ordinariamente, a determinar si el proyecto afecta la autonomía universitaria, sin perjuicio de que el Consejo pueda referirse a otros aspectos cuando lo estime pertinente.
2. El proyecto de ley bajo el Expediente N.º 25.198 tiene por objeto adicionar un nuevo transitorio a la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con el fin de congelar las remuneraciones totales de una serie de altos cargos públicos —incluyendo las personas rectoras de las universidades públicas— durante los años 2026 a 2030.
3. Este proyecto de ley pretende imponer una limitación salarial directa, de aplicación obligatoria a las personas que ocupen la presidencia y vicepresidencias de la República, así como las personas diputadas, ministras, viceministras, magistradas, rectoras de las universidades públicas, presidentas ejecutivas y gerentes del sector público, de modo que durante el periodo 2026-2030, no reciban ningún aumento salarial (lo que considera salario base, incentivos, dietas, complementos o cualquier otra independiente de su denominación).
4. Mediante oficio AL-1015-2025, la Oficina de Asesoría Legal expresa criterio jurídico mediante el cual concluye que:
 - a. La fijación de las remuneraciones de las autoridades universitarias es parte del régimen interno y que la intervención legislativa constituye un roce con la autonomía constitucional consagrada en el artículo 84 de la Constitución Política.
 - b. La Sala Constitucional ha excluido a las universidades del alcance de la Ley N.º 9635 en materia salarial, según el voto N.º 08201-2025, por lo que, intentar adicionar un transitorio aplicable a las personas rectoras constituye una forma indirecta de desconocimiento del precedente y de su fuerza vinculante.

Basándose en lo concluido, la Oficina de Asesoría Legal recomienda que el ITCR manifieste su oposición al proyecto ante la Asamblea Legislativa.

5. Del análisis del proyecto de ley, del criterio emitido por la Oficina de Asesoría Legal, y del análisis del Voto de consulta legislativa facultativa de constitucionalidad al expediente del proyecto de Ley denominado "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" Res. N°2021-017098, se concluye que:
- a. La fijación salarial en las universidades es una competencia exclusiva de sus máximos órganos de gobierno, al respecto es necesario recordar que las universidades públicas tienen la competencia de definir cuales puestos son exclusivos y excluyentes para definir su régimen remunerativo. Por lo tanto, cualquier intervención del Poder Legislativo que limite, congele o determine la remuneración de la persona Rectora invade una competencia reservada constitucionalmente a la universidad.
 - b. La Sala Constitucional ha desarrollado ampliamente que establecer topes salariales externos, es inconstitucional respecto de las universidades públicas. Asimismo, debe considerarse que, la Ley Marco de Empleo Público (artículo 30) y la Ley de Salarios de la Administración Pública (artículos 41 y 42), establecen parámetros de proporcionalidad y razonabilidad que deben ser considerados en el establecimiento del salario de la persona Rectora, dados los límites establecidos para la Presidencia de la República.
 - c. La Sala Constitucional ha reconocido que el régimen salarial universitario es parte del núcleo esencial de la autonomía. Para el caso en análisis, el salario de la Rectoría se ubica en el ámbito administrativo (al ser parte del régimen de gestión interna del personal), político (determina condiciones de independencia del máximo jerarca ejecutivo), financiero (forma parte del presupuesto y del régimen de incentivos) y organizativo (define condiciones de autoridad y jerarquía dentro del gobierno universitario).
 - d. El proyecto trata las remuneraciones de la persona rectora como si fueran equiparables a las de otros órganos del Estado, ignorando el régimen estatutario especial, la naturaleza académica de la universidad y las competencias constitucionalmente asignadas.
 - e. Se desconoce y contradice el sentido constitucional emitido por la Sala Constitucional (Voto N° 08201-2025), al intentar aplicar un transitorio bajo la Ley N.º 9635 a las rectorías universitarias, lo que podría constituirse como una violación indirecta al principio de supremacía constitucional.

SE ACUERDA:

- a. Manifestar oposición al proyecto de ley tramitado con el Expediente N.º 25.198, por afectar de manera directa la autonomía universitaria, según las conclusiones arriba indicadas.

N.º EXPEDIENTE	NOMBRE DEL PROYECTO	CONSULTA LEGISLATIVA
25.198	ADICIÓN DE UN NUEVO TRANSITORIO A LA LEY N° 9635, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. LEY PARA CONGELAR LAS REMUNERACIONES DE LOS DIPUTADOS, PRESIDENTE, MINISTROS Y VICEMINISTROS, MAGISTRADOS, PRESIDENTES EJECUTIVOS, RECTORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS, Y GERENTES DEL SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO	Área de Comisiones Legislativas VI Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios AL-CPAHAC-169-2025-26 17-10-2025

- b. Indicar que el presente pronunciamiento se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y no constituye un acto administrativo generador de efectos jurídicos, por lo que no es susceptible de impugnación.

ACUERDO FIRME

Con toda atención,

Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc.
Presidencia
Consejo Institucional

MES/kmm

Copia: Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc., rectora, Instituto Tecnológico de Costa Rica

REF: Z:\Acuerdos\2025\3432