

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE  
CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD**

**EXPEDIENTE NÚMERO 21336**

**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**INFORME AFIRMATIVO DE MINORÍA**

**29 DE OCTUBRE DE 2021**

**CUARTA LEGISLATURA  
(1° de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022)**

**PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS  
(1° de agosto de 2021 al 31 de octubre de 2021)**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**  
**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD**

**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**  
**INFORME AFIRMATIVO DE MINORÍA**

**EXPEDIENTE NÚMERO 21336**

El suscrito diputado a la Asamblea Legislativa, integrante de la **COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD**, en tiempo y de conformidad con los artículos 84, 88, 96 y 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, rinde el presente **INFORME AFIRMATIVO DE MINORÍA**, a partir del análisis de la resolución número 2021-17098 (relativa al expediente 21-011713-0007-CO, proceso al que se acumularon los expedientes 21-011915-0007-CO y 21-012118-0007-CO), que fue emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sesión extraordinaria celebrada el día sábado 31 de julio del 2021, en relación con el expediente legislativo número 21336, "**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**". Dicho voto se enmarca en el siguiente contexto:

**I. Antecedentes**

1. El 17 de junio del 2021:
  - a. En sesión ordinaria número 17, el Plenario Legislativo con 32 votos a favor y 15 votos en contra, aprobó en primer debate el proyecto de "**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**", que se tramita bajo el expediente legislativo número 21336.
  - b. La Sala Constitucional recibe la primera consulta preceptiva de Constitucionalidad.

2. El 23 de junio del 2021 la Comisión Permanente Especial de redacción emite el informe del texto, aprobado en primer debate.
3. El 31 de julio del 2021 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dio a conocer el “Por tanto” del fallo N° 2021-17098 (relativo al expediente 21-011713-0007-CO, proceso en el que se acumularon los expedientes 21-011915-0007-CO y 21-012118-0007-CO), que evacua la consulta preceptiva de constitucionalidad en relación con el expediente legislativo número 21336.
4. Hasta el 20 de septiembre del 2021 la Asamblea Legislativa no recibe la integralidad del fallo N° 2021-17098.
5. El 23 de setiembre del 2021:
  - a. En la sesión extraordinaria número 25 del Plenario Legislativo fue leído el “*Por tanto*” de la resolución N° 2021-17098.
  - b. Se remitió a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad con un plazo para dictaminar de 15 días hábiles.
6. El 30 de setiembre del 2021:
  - a. El expediente 21336 ingresó al orden del día de la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad, de conformidad con los artículos 77, 80, 121 y 146 inciso 1) del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Es a partir de esa fecha que se inició el conteo del plazo para dictaminar, que en este caso es de quince días hábiles, según lo dispuso la Presidencia de la Asamblea Legislativa.
  - b. En la sesión extraordinaria número dos de la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad, el Diputado Pedro Muñoz presentó tres mociones que pretendían que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad recibiera en audiencia al señor Magistrado Fernando Castillo, de la Sala Constitucional; a la señora Marta Acosta, Contralora

General de la República; y al señor Director del Servicio Civil; con la intención de tener insumos suficientes para el acatamiento adecuado y apegado a derecho del fallo de la Sala Constitucional sobre el expediente 21336. Sin embargo, las mociones fueron rechazadas por lo que se perdieron excelentes oportunidades para evitar los errores que luego en este dictamen se señalarán.

- c.** En la sesión extraordinaria número dos de la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad, la Diputada presidente solicitó al Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, el informe jurídico respectivo.
  
- 7.** El 18 de octubre del 2021 se emitió el Informe Jurídico AL-DEST -CONS-002-2021, del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.
  
- 8.** El 20 de octubre del 2021, se llevó a cabo la sesión extraordinaria número tres de la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad:
  - a.** La presidencia de la Comisión dio por admitida una moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, dicha moción había sido presentada el día 19 de octubre del 2021 y no fue subida a la página de la Asamblea Legislativa hasta las 19:18 horas de ese día. La admisibilidad de esa moción fue apelada por el Diputado Pedro Muñoz por no ajustarse al procedimiento requerido dado lo propuesto por el fondo y por excederse así la competencia de la Comisión, la apelación fue sometida a votación y rechazada por la mayoría.
  
  - b.** La mayoría aprobó dispensar de lectura la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo.
  
  - c.** La mayoría aprobó la moción que recomienda al Plenario Legislativo un texto sustitutivo al expediente 21336. Según los proponentes de la moción, en ella se solucionan las inconstitucionalidades señaladas por la Sala Constitucional.

- d. El Diputado Pedro Muñoz indicó que los cambios contenidos en la moción aprobada sobrepasan lo indicado en el fallo de la Sala Constitucional y las competencias de la Comisión Especial de Consultas de Constitucionalidad.

## II. Razonamiento de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional en el fallo número 2021-17098, del expediente número 21-011713-0007-CO (a este se acumularon los expedientes 21-011915-0007-CO y 21-012118-0007-CO) desarrolla su razonamiento y en el “Por tanto” desarrolla, punto por punto, los aspectos de constitucionalidad que fueron expresamente consultados por las diputadas y los diputados:

### **“Por tanto:**

#### **Sobre la admisibilidad de las consultas:**

- 1) *Por unanimidad se admite la consulta formulada mediante expediente n°21-011713-0007-CO. Los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y la magistrada Garro Vargas consignan notas separadas. El magistrado Rueda Leal da razones diferentes en cuanto a la admisibilidad de esta Consulta.*
- 2) *Por unanimidad se admite la consulta formulada mediante expediente n°21-011915-0007-CO. Las magistradas Hernández López y Garro Vargas dan razones diferentes en forma separada. El magistrado Salazar Alvarado y la magistrada Picado Brenes consignan notas separadas.*
- 3) *Por mayoría se admite la consulta formulada mediante expediente n°21-012118-0007-CO. El magistrado Salazar Alvarado consigna nota. Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salvan el voto y declaran inevaluable la consulta por razones separadas.*
- 4) *Por mayoría se declara inevaluable la consulta formulada, mediante expediente n°21-012714-0007-CO, por parte de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal ponen notas separadas. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y admiten la consulta. La magistrada Garro Vargas consigna nota.*

#### **Sobre los vicios de procedimiento alegados:**

- 5) *Por unanimidad, no se encuentran los vicios de procedimiento sustanciales alegados en cuanto: a) El argumento de la inadmisibilidad de las mociones de reiteración números 138-231, 138-250 y 138-18; b) El argumento de la indebida acumulación de las mociones de reiteración; c) El argumento de la falta de discusión de la moción 138-210.*

**Sobre los vicios de fondo alegados en cuanto al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones:**

- 6) *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 2 inciso a) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí lo es por sus efectos, porque algunas de sus normas -como se examina de seguido- vacían de contenido el principio de separación de poderes. Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal, y las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen notas separadas.*
- 7) *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 6 inciso b) es inconstitucional. Se declara que es inconstitucional en cuanto somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. El magistrado Rueda Leal pone nota. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes y la declaran inconstitucional en cuanto somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo de Mideplán.*
- 8) *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que son inconstitucionales los incisos d), g) y, p) del artículo 7 por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentación de Mideplán, asimismo a la verificación de si cumple o no con el cometido de la evaluación del desempeño, correspondiendo esta última función a los poderes supra*

*citados según su normativa interna. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.*

- 9)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones.*
- 10)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 12 por falta de fundamentación de lo consultado, respecto del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen notas separadas.*
- 11)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 13 inciso f) es inconstitucional por lesionar la independencia de poderes, tanto respecto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.*
- 12)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 13 inciso a) es inconstitucional, respecto del Tribunal Supremo de Elecciones, pues todos los funcionarios de ese órgano pasarían al Servicio Civil, con excepción de sus magistrados.*
- 13)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 13 inciso h), por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado respecto del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- 14)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 es inconstitucional, respecto del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- 15)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente*

*legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 15, por falta de fundamentación de lo consultado.*

- 16)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 17 resulta inconstitucional, en cuanto sujeta los cargos de alta dirección del Poder Judicial y del Tribunal Supremos de Elecciones a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita Mideplán.*
- 17)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 18 es inconstitucional porque afecta la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
- 18)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 19, por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen nota.*
- 19)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que los artículos 21 y 22 son inconstitucionales, por cuanto el ejercicio de la potestad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial y los del Tribunal Supremo de Elecciones es parte esencial de la independencia judicial y electoral. No obstante, la creación de una nueva causal de despido, por no pasar la evaluación del desempeño en dos ocasiones consecutivas, no es inconstitucional en tanto la aplique el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con su normativa interna.*
- 20)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 31, por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado. La magistrada Picado Brenes pone nota.*
- 21)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 49 inciso b) no es inconstitucional, siempre*



*que se interprete que la Dirección General de Servicio Civil carece de competencia respecto de los asuntos referidos al Poder Judicial y que no se está derogando su normativa especial en estas materias. Los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y la magistrada Hernández López salvan el voto y declaran sin lugar el agravio porque no está referido al Poder Judicial, ni deroga su normativa especial en estas materias.*

**22)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que los incisos g) y h) del artículo 49 son inconstitucionales por violar la independencia del Poder Judicial. El magistrado Castillo Víquez y la magistrada Hernández López salvan el voto y declaran que no son inconstitucionales estos incisos.*

**Sobre los vicios de fondo alegados en cuanto a las universidades públicas:**

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

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

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

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

- 27)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 13 inciso e) es inconstitucional, por no incluir en tal inciso a los servidores que realizan investigación, acción social y cultural de las universidades públicas. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.*
- 28)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 14 es inconstitucional, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal de las universidades públicas a la potestad de dirección de Mideplán.*
- 29)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto a los artículos 15 y 16 por falta de una debida fundamentación desde el punto de vista constitucional de lo consultado respecto de las universidades públicas.*
- 30)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 17 es inconstitucional, en cuanto somete al personal de alta dirección de las universidades públicas a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el Mideplán. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen nota.*
- 31)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 30 es inconstitucional, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque no establece que -en atención a la autonomía universitaria- la construcción de la familia de la columna salarial y sus características corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.*
- 32)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 30 inciso b) es constitucional. Las magistradas Hernández López, Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto*

respecto del artículo 30 inciso b) y estiman que, respecto de la autonomía universitaria, es inconstitucional por sus efectos que el salario del presidente de la República sea tope para las universidades, cuando existan razones técnicas que justifiquen otra remuneración.

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

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

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

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

**Sobre los vicios de fondo alegados en cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS):**

**37)** Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo

*n° 21.336, en el sentido de que el artículo 2 inciso b) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto algunas de sus normas -como se examina de seguido- incluye a la CCSS en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí es inconstitucional por sus efectos puesto que algunas de sus normas vacían de contenido su autonomía de gobierno. Los magistrados Castillo Viquez y Rueda Leal, y las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen notas separadas.*

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

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

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

**41)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 13 inciso b) es inconstitucional, por no incluir a los servidores que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales que se le asignan a la CCSS. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.*

**42)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 es inconstitucional, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales a la potestad de dirección de Mideplán.*

- 43)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 17 es inconstitucional, en cuanto somete al personal de alta dirección pública de la CCSS a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el Mideplán.*
- 44)** *Por unanimidad se evacua la consulta constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 18 es inconstitucional, por afectar la autonomía política de la CCSS en cuanto a los plazos del personal de alta dirección pública. La magistrada Picado Brenes da razones adicionales.*

**Sobre los vicios de fondo alegados en cuanto a las municipalidades:**

- 45)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que, el artículo 2 inciso c) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye a las municipalidades en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí lo es por sus efectos puesto que algunas de sus normas -como se examina de seguido- vacían de contenido su autonomía de gobierno. Los magistrados Castillo Viquez y Rueda Leal, y las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen notas separadas.*
- 46)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 6 es inconstitucional en cuanto somete a las municipalidades a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo.*
- 47)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 7 es inconstitucional en relación con aquellas disposiciones que someten a las municipalidades a la potestad de dirección y reglamentación por parte de Mideplán. Las Magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones adicionales.*
- 48)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 es*

*inconstitucional respecto a su aplicación a las municipalidades. La magistrada Garro Vargas da razones diferentes. La magistrada Picado Brenes da razones adicionales.*

**49)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 13 al no crear una familia de puestos de los empleados municipales los incluye a todos en el Servicio Civil. La magistrada Garro Vargas da razones diferentes. La magistrada Picado Brenes consigna razones adicionales.*

**50)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el párrafo primero del artículo 14 es inconstitucional, porque somete el sistema de reclutamiento y selección de personal que realizan labores sustanciales y profesionales referentes a los fines constitucionales de las municipalidades a la potestad de dirección de Mideplán.*

**51)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 17 es inconstitucional, en cuanto sujeta los cargos de alta dirección de las municipalidades a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el Mideplán.*

**52)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 18 es inconstitucional, por afectar la autonomía política de las municipalidades respecto de los plazos del personal de alta dirección pública. La magistrada Picado Brenes da razones diferentes.*

**Sobre los vicios de fondo en cuanto a las instituciones autónomas:**

**53)** *Por unanimidad se declara inevaluable la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 2 inciso b) -específicamente en lo referido a "las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos" y los artículos 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 24, 30 y 49 por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional.*

**Sobre los demás vicios de fondo:**

- 54)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el inciso g) del artículo 23 no es inconstitucional porque garantiza adecuadamente el derecho a la objeción de conciencia. El magistrado Rueda Leal da razones diferentes en cuanto a lo consultado sobre este tema en el expediente n°21-011713-0007-CO. La magistrada Hernández López, considera que el artículo 23 inciso g) del proyecto de Ley consultado, es constitucional, siempre y cuando se interprete que la declaración jurada a que se refiere la norma debe estar sujeta a un proceso de verificación que garantice que el funcionario público no se está sustrayendo de obligaciones propias de su relación de sujeción especial, que dejen sin efecto o sin contenido las garantías y limitaciones constitucionales y legales de la objeción de conciencia, como son la seguridad, el orden, la salud y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, en particular de la dignidad humana y no discriminación, según el juicio de ponderación que debe hacerse en cada caso concreto, conforme se estableció en la sentencia 2020-001619 de esta Sala. Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal omiten pronunciamiento en cuanto a lo consultado sobre este tema en el expediente n°21-012118-0007-CO.*
- 55)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 43 no contiene vicios de constitucionalidad, en el tanto las nuevas obligaciones o derechos obtenidos al alcance de la negociación colectiva se ajusten a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad presupuestaria, al amparo de la jurisprudencia constitucional, y siempre y cuando se trate de convenciones colectivas donde participen los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley. El magistrado Rueda Leal y las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.*
- 56)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el Transitorio XV referido a la denuncia de las convenciones colectivas, no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete en el mismo sentido que se indicó en el voto número 2018-019511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre del 2018, es decir, en aplicación de la Constitución*

*Política (artículos 62 y 74), los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, deberá interpretarse que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente. El magistrado Rueda Leal da razones particulares respecto de este punto. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes.*

**57)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el inciso a) del artículo 4 referido a la inhabilitación, no resulta inconstitucional. La magistrada Picado Brenes pone nota.*

**58)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el Transitorio XI y XII referido a las reglas del salario no resultan inconstitucionales. El magistrado Rueda Leal consigna razones diferentes. Las magistradas Hernández López, Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y consideran inconstitucional el inciso a) del transitorio XI por violación al derecho de igualdad salarial. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes ponen notas separadas.*

**59)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que los artículos 21 y 22 no contienen violaciones al principio del debido proceso constitucional, por ello no resultan inconstitucionales en cuanto a este tema consultado.*

**60)** *Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que los artículos 39, 40, 41 y 42, sobre nuevos supuestos de permisos, no resultan inconstitucionales. La magistrada Picado Brenes da razones particulares. La magistrada Garro Vargas salva el voto y la declara inevaluable.*

**61)** *Por unanimidad se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 3, sobre el ámbito de exclusiones, no resulta inconstitucional.*



**62)** Los magistrados Rueda Leal y Araya García, y las magistradas Hernández López, Garro Vargas y Picado Brenes consignan notas separadas.

*Notifíquese a la Asamblea Legislativa y a la Corte Suprema de Justicia.”*

Sobre el fallo en su dimensión integral es importante resaltar los siguientes aspectos:

1. La Sala Constitucional desarrolla un atípico “Considerando General”, que no es suscrito en su integralidad por todos los magistrados.
2. En el informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, AL-DEST- CONS- 002 -2021 del 18 de octubre del 2021, se indica:

*“De entrada, es menester indicar que la Sala Constitucional realizó varias advertencias de importancia, respecto a los alegatos formulados, puntalmente, se tiene que:*

- a) ***Sobre los diversos vicios argumentados, sólo procedió a revisar los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucionalidad de la normativa consultada. Ello según lo dispone el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual a la letra precisa: “Artículo 99. Salvo que se trate de la consulta forzosa prevista en el inciso a) del artículo 96, la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad.”***
- b) ***En relación con aquellas normas del proyecto de ley sobre las cuales no se pronunció la Sala Constitucional (sea porque no fueron consultadas o por la fundamentación insuficiente de los consultantes), la Sala Constitucional advirtió que no se estaba indicando que fueran o que no fueran constitucionales, así que sobre esos asuntos en los que no hubo pronunciamiento debe entenderse que no fueron analizadas por la Sala y no hay criterio externado sobre su constitucionalidad.***
- c) *Finalmente, esa Sala informó a la Asamblea Legislativa que el texto que tuvo a la vista, para realizar el examen de cada norma consultada, fue la*

*“Redacción Final” con fecha de 23 de junio del 2021.” Resaltado no es del original.*

3. La Sala Constitucional, al analizar la rectoría del Mideplan y tratar de encontrarle un acomodo en la legislación que no fuera contrario a la Constitución Política, sugirió como una posible solución para posibilitar tal rectoría la distribución y división del funcionariado público entre aquéllos que:
  - a. Los funcionarios que realizan las competencias sustantivas relativas, ya sea, a las competencias exclusivas y excluyentes del Poder Judicial y TSE (indica a folio 267 que no incluyó otros órganos por no ser consultados), así como las propias del respectivo régimen de autonomía de las universidades estatales, CCSS y municipalidades, y,
  - b. El resto de funcionarios que realizan labores operativas, administrativas o auxiliares sin incidencia en las primeras de todos esos órganos de poder y entidades públicas aludidas. Este segundo grupo de funcionarios pasaría a estar bajo la potestad de dirección de Poder Ejecutivo.

Sobre este particular cito las notas separadas de las Magistradas Picado Brenes y Garro Vargas:

*“No comparto la tesis de la mayoría de dividir las competencias de un Poder de la República entre competencias exclusivas y competencias no exclusivas, como si solo se pudiera hablar del principio de separación de poderes en las primeras y no en las segundas. Claramente, en cualesquiera de las competencias asignadas a un Poder de la República, ningún otro puede intervenir. Considero que esas divisiones ponen en peligro los fundamentos de un Estado de Derecho, de considerar que, en las denominadas “competencias no exclusivas ni excluyentes” entonces sí puede haber interferencia de un Poder sobre otro. Nada más peligroso y alejado de lo que debe considerarse como el principio de separación de poderes. En este sentido, proceder a diseccionar, desmembrar, dividir o diferenciar los servicios que presta cada Poder de la República entre: servicios exclusivos y excluyentes, y servicios administrativos auxiliares,*

*para permitir la injerencia de Poderes en estos últimos, es una distorsión odiosa a los fundamentos más básicos de nuestro Estado de Derecho. Sería tanto como admitir que, no se admite que un Poder pueda ingresar “todo su brazo” sobre otro Poder, pero si se admite el ingreso de “una mano de ese brazo”, que en este caso sería justamente esos servicios administrativos auxiliares. Injerencia es injerencia, mucha o poca, pero finalmente es injerencia. Conforme al artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano:*

*“Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.” - Magistrada Picado Brenes.*

*“Recapitulando: Primero introduce la distinción entre servidores públicos que realizan funciones atinentes a la competencia designada al poder (o institución con autonomía reconocida constitucionalmente) y otros que no las realizan. Luego señala que a los máximos órganos respectivos les corresponde hacer esa distinción. Lo anterior está en función de esclarecer cuáles servicios dentro de cada poder o institución sí estarán sometidos a las potestades de dirección y reglamentación ejercidas por el Mideplan.*

*Al respecto, en primer lugar, llama la atención que en dicho considerando la mayoría de la Sala Constitucional introduzca un elemento que no está en el proyecto de ley sometido a consulta, y lo presenta como condición de constitucionalidad: que haya una distinción de funcionarios y que la distinción la realice cada poder o institución con autonomía otorgada constitucionalmente. Sobre el particular, ha de recordarse que lo que le corresponde a este Tribunal es advertir los presuntos vicios de constitucionalidad consultados y no proponer o realizar consideraciones sobre aspectos que no están expresamente cuestionados en la consulta ni contemplados ni en el proyecto de ley*

*En segundo lugar, con tales argumentaciones obviamente se estaría diciendo que lo inconstitucional sería que los funcionarios que ejercen labores que inciden directamente en las competencias del poder o de la institución en cuestión se encuentren bajo la mencionada rectoría. Y lo*

*inconstitucional también sería que la distinción entre uno y otro tipo de funcionarios la realice el legislador o el Mideplán.*

*Además, se avala que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. Entonces, los funcionarios que no ejercen una labor que supuestamente está directamente vinculada con las competencias exclusivas podrían, según ese considerando general, sin agravio a la Constitución, estar sometidos a la mencionada rectoría. No obstante, estimo que las competencias otorgadas a esa rectoría ejercida por Mideplan sobre esos otros funcionarios tampoco es constitucional, porque incide en la independencia o la autonomía de las respectivas organizaciones en cuestión (poderes, Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades públicas o las municipalidades).” -Magistrada Garro Vargas.*

Es imperativo indicar que lo anteriormente descrito e interpretado por la Sala Constitucional no implicó criterio alguno de ésta sobre el procedimiento legislativo a seguir para realizar dicha modificación ni el contenido que debía regularse. No le definió ruta alguna para ello a la Asamblea Legislativa para que, ella, ejerciendo sus competencias, determinara lo procedente en cuanto al procedimiento.

### **III. Competencias Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad**

El Informe Jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, AL-DEST- CONS- 002 -2021 del 18 de octubre del 2021 contiene un apartado que describe el rango de acción que tiene la Comisión Permanente Especial de Consulta de Constitucionalidad. A continuación se citan los aspectos más importantes del criterio:

*“Tal y como ya ha indicado este departamento<sup>1</sup> las facultades y las atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad se limitan a “acoger las observaciones de la Sala Constitucional al evacuar una consulta de constitucionalidad, o recomendar desistir de las regulaciones propuestas que*

---

<sup>1</sup> En ese sentido, Informe de Consulta bajo oficio No. AL-DEST-CJU-117-2018 de 13 de noviembre de 2018

*comprometan la regularidad constitucional de la legislación. Sin embargo, la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de [ese] Tribunal.”<sup>2</sup>*

*Lo anterior, por cuanto que, tal y como dispone la Sala Constitucional: “la Asamblea Legislativa delega en la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad conocer y analizar los efectos de la resolución de la Sala Constitucional, con ello, hacer las modificaciones, supresiones y adiciones que resulten consecuencia de la opinión emitida por este órgano especializado en Derecho Constitucional. Lo que no puede hacer es extenderse más allá de lo resuelto.”<sup>3</sup> De tal manera que, aplicando la literalidad del **Voto No. 2005-01800**, a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad:*

***(...) únicamente le compete revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, debiendo en todo respetar el resto del proyecto que ya había sido aprobado por la mayoría de los legisladores, es decir, sobre el cual ya se había pronunciado el Órgano mediante una manifestación inequívoca de voluntad, precedida de todas las garantías reconocidas por la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa (Sala Constitucional, Voto No. 2005-01800) (La negrita no es del original).***

*Así las cosas, la Comisión puede recomendar al Plenario acoger las consideraciones externadas por la Sala en su opinión consultiva o recomendar desistir de ellas. Pero, se reitera, “(...) la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal.” (Sala Constitucional, Voto No. 12026-2010).*

***Se reitera, entonces, que la Comisión ha de estarse solamente a lo declarado como inconstitucional recomendando su modificación o supresión únicamente, no puede incorporar aspectos no consultados, so pena de ser declarado como vicio de procedimiento. Puesto que, ha de recordarse que el procedimiento que se sigue resulta ser eminentemente especial, es un proyecto que ya recibió primer debate y la voluntad expresa del Pleno en ese sentido. El introducir***

---

<sup>2</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Resolución N° 12026-2010 de las 12:46 horas de 9 de julio de 2010.

<sup>3</sup> *Ibidem*

*otras temáticas implica el vedar el ejercicio al derecho enmienda y discusión tal y como lo indica la Sala Constitucional en el siguiente caso que resulta esclarecedor al respecto:*

*“Pero la supresión del último párrafo del artículo 9 bis que se adicionaría a la Ley 7744, aprobado en primer debate, conforme al texto recomendado por la Comisión excede lo resuelto por la Sala Constitucional, de modo que si recomendó al Plenario acoger lo modificado por ella, con un cambio sustancial al proyecto, se extendió sus facultades más allá de lo que dispone el inciso 5) del numeral 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por la supresión operada. **En tal sentido, existe vicio sustancial en el procedimiento al incluir en el informe de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, aprobado por el Plenario, materias sobre las cuales la Sala no hizo objeción de constitucionalidad, con lo que se impide a los Diputados ejercer el derecho de enmienda, toda vez que, sobre ese cambio, al estar en el Capítulo de Primeros Debates, no es posible ejercer ningún tipo de moción para introducir modificaciones. En estos casos, no se aplican los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con lo que se legislaría sobre una materia en el que le está vedado a los diputados la posibilidad de introducir modificaciones.”** (Sala Constitucional, Voto No. 12026-2010) (Resaltado no es del original)*

*Se comprende ello así, en el tanto el Dictamen de esta Comisión adjunta la propuesta de mejora del texto (en lo declarado inconstitucional). De ser que exceda su facultad, “no” se habilita el conocimiento de mociones de fondo en razón de dicha adición. Véase que la Sala Constitucional, tal y como se citó supra, **solamente permite conocer y recomendar sobre los “efectos directos” de la resolución.”***

Como bien lo señala el criterio citado, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad tiene delimitado su rango de acción por lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Adicionalmente, desde el año 2010 la misma Sala Constitucional, en el voto 2010-012026, desarrolló su criterio sobre lo relativo a las competencias de la citada Comisión, sobre todo en el caso de los efectos indirectos de sus fallos:

*“Si de la opinión de la Sala se derivan efectos indirectos, deben discutirse en el plenario legislativo dado que se requiere que actúe como Comisión General o remita el proyecto de Ley a la Comisión dictaminadora vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cualquiera de los debates. En cuanto a los directos los puede acoger al formular su recomendación (dictamen afirmativo de mayoría) ante el plenario legislativo. El inciso 5) del artículo 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, otorga las atribuciones legislativas a la Comisión, al participar de aquellas características como órgano legislativo preparatorio de la decisión final de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el Reglamento en el mencionado apartado establece: “El proyecto ocupará el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates, si se hubiere modificado su texto; en caso contrario, el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates del orden del día.”* Resaltado no es del original.

#### **IV. Sobre el alcance y viabilidad procedimental de lo propuesto por la mayoría de la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad**

La Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad en la sesión extraordinaria número tres, decidió por mayoría aprobar una moción que recomienda al Plenario acoger y aprobar un texto sustitutivo al expediente. Según indicaron los proponentes, dicho texto resolvía las inconstitucionalidades encontradas por la Sala Constitucional al expediente 21336.

Los siguientes son aspectos relevantes de la forma y el fondo del trámite en comisión:

1. Previo al informe de mayoría de la Comisión, la Presidencia consultó al Departamento de Servicios Técnicos si la Comisión de Consultas de Constitucionalidad podía adicionar un nuevo artículo que permitiera ajustar el texto de la iniciativa a los señalamientos de constitucionalidad vertidos por el voto, mediante una consulta facultativa. La Dirección Departamental, mediante oficio No. AL-DEST-CJU- 088-2021, de 27 de setiembre de 2021, emitió respuesta y dada la generalidad de la pregunta (no menciona contenido alguno), la Dirección de ese Departamento respondió con idéntico sentido de generalidad al precisar que:

*“Entendemos que su pregunta se refiere al aspecto formal de cómo se estructura el articulado de un proyecto, y en este caso, sobre la posibilidad de añadir un nuevo artículo que venga a recoger los eventuales señalamientos formulados la Sala Constitucional en una acción consultiva.*

*Siendo un asunto meramente formal no existe impedimento alguno para hacerlo utilizando esa técnica, pues el único límite obvio que existe es que se trata de contenidos relacionados con las cuestiones expresamente señaladas por el Tribunal Constitucional y no contenidos nuevos o ajenos a esa circunstancia.”*

Es importante evidenciar que al Departamento de Servicios Técnicos no se le consultó ningún texto de moción de fondo en específico y que en el criterio de ese Departamento no se incluyó pronunciamiento alguno sobre el contenido de la moción de fondo que eventualmente se llegaría a proponer y solamente se delimitó a señalar la técnica legislativa que se debía emplear (forma), partiendo de que las modificaciones que eventualmente propondría la Comisión se encontrarían dentro de su competencia y se ajustaría al procedimiento correcto según el marco de legalidad y la jurisprudencia constitucional del 2010 citada. De hecho, la fecha de presentación del criterio de Servicios Técnicos antecede la presentación de la moción de fondo que eventualmente se conoció, se votó y se aprobó.

2. La moción aprobada contiene una recomendación para que el Plenario Legislativo apruebe un Texto Sustitutivo. En ese texto sus proponentes le incluyeron en varios de sus artículos un párrafo o una “coletilla” que pretende desagregar el funcionariado público en los dos grupos.

*“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.”*

Sobre las implicaciones de ese párrafo o “coletilla” incorporados en varios artículos del texto, se hacen las siguientes consideraciones:



- 2.1.** No es de recibo la inclusión del *“Poder Legislativo”*, dado el procedimiento escogido en la moción de fondo aprobada por la Comisión, siendo que este no fue un asunto consultado, ni considerado directamente por la Sala Constitucional en su declaración de inconstitucionalidad. Lo cual hace que, si bien la Sala para justificar la declaratoria de inconstitucionalidad respecto al Poder Judicial y TSE cite sentencias relativas a los poderes del Estado en general, lo cierto es que ello mismo evidencia que resulta ser un efecto indirecto devenido de la declaratoria de inconstitucionalidad. Y, en consecuencia, de conformidad con el el voto 2010-012026 del año 2010 (citado anteriormente en este informe), debió haber sido incorporada esa coletilla por el Plenario Legislativo mediante Comisión General o por la Comisión originaria mediante un reenvío así decretado por el Plenario Legislativo, pero nunca mediante el procedimiento escogido por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, un texto sustitutivo para ser votado sin discusión, ni debate, ni derecho de enmienda, por el Plenario Legislativo.
- 2.2.** El párrafo o “coletilla” no hace una exclusión expresa con la indicación de “las universidades estatales”, “la CCSS” y “las municipalidades”, que son autónomas tuteladas por la declaratoria de la Sala Constitucional, y en su lugar les sustituyen por *“entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa”*, dejando la misma abierta a que posteriores desarrollos reglamentarios e interpretativos del Poder Ejecutivo posteriores que definan cuáles son esas entidades cuando la Sala Constitucional expresamente se refirió a las entidades consultadas. Esta incorporación incumple con lo establecido por la Sala Constitucional y no existe claridad para cumplir con el Principio de legalidad y el Principio de Seguridad Jurídica.
- 2.3.** La mayoría de la Comisión asumió competencias que no tenía al introducir, de forma implícita y en un párrafo sucinto, la división del funcionariado del entero régimen de empleo público. Implícita porque en la simpleza de la frase deja por fuera aspectos que deben ser regulados en la ley marco y que se omiten, caso de los alcances y limitaciones del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, TSE y las entidades con autonomía de gobierno u organizativa (caso de temporalidad del traslado, posibilidad de revertir decisión por eminente necesidad para sus

competencias o bien el negarse a realizarlo, etc.), así como la afectación o mantenimiento del régimen laboral de quienes se vean sometidos a las disposiciones a la Rectoría. Es decir, con esta frase, que se reitera en varios artículos, se da por sentada la existencia de esta distribución sin más preocupación que excluir a unos funcionarios de otros en los términos indicados. Lo que no existía ni existe como tal en el ordenamiento que rige, ni se propone en el texto base del proyecto en cuestión, ni se discutió en Comisión, ni consta en el Dictamen ni se discutió en el Plenario ni consta en la redacción final. Dicha propuesta no fue objeto de debate ni fue objeto del derecho de enmienda por parte de los legisladores. En su lugar, la Comisión le propone sin más. Cuando, claramente, esta interpretación realizada por la Sala Constitucional resulta ser un efecto indirecto, pues no deviene de norma alguna, sino resultado indirecto de la sistematización de toda la normativa propuesta, dado que no resulta aplicable a ningún concepto propio regulado. En aplicación de la sentencia 2010-012026 del 2010 de la Sala Constitucional, la Comisión asumió competencias que no le eran propias, sino que son del Plenario Legislativo, vía Comisión General o de la comisión dictaminadora.

- 2.4.** La mayoría de la comisión recomienda una modificación que aparentemente es para “arreglar” la inconstitucionalidad del artículo 30 del texto del proyecto de Ley, sin embargo, dicha inconstitucionalidad fue señalada en el caso de las universidades estatales. Sin embargo, el párrafo o “coletilla” que se adiciona al final del artículo 30 hace referencia a entidades sobre las que no se consultó y la Sala Constitucional no hizo referencia de inconstitucionalidad.

*“El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán 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.”*

Con base en lo anterior, es evidente que el procedimiento seguido por la comisión de asuntos de constitucionalidad contiene serios vicios de inconstitucionalidad, toda vez que, se están realizando cambios que son ajenos a lo señalado por la Sala Constitucional en el voto emitido en relación con la iniciativa de ley, y que los cambios propuestos debieron de

realizarse como se ha indicado, en la comisión dictaminadora, o en el Plenario Legislativo en su carácter de comisión general. Por lo tanto, de seguirse con el procedimiento adoptado por la mayoría, podría el proyecto de ley estar viciado y conllevar a la posterior inconstitucionalidad del mismo.

**V. Propuesta para subsanar inconstitucionalidades y cumplir con el objetivo del proyecto de Ley**

Considerando la existencia de la Constitución Política, la división de poderes, el Reglamento de la Asamblea Legislativa y el fallo de la Sala Constitucional sobre el expediente legislativo número 21336 “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, es que procedo a recomendar que el proyecto de Ley sea devuelto a la comisión dictaminadora, para que se subsanen los efectos directos e indirectos señalados por la Sala Constitucional.

Además de lo mencionado, el reenvío a la Comisión Dictaminadora tiene las siguientes ventajas:

1. Da la posibilidad de arreglar asuntos de técnica legislativa que quedaron mal en el texto aprobado en primer debate.
2. Abre una nueva posibilidad para los diputados inconformes con la actual redacción de la objeción de conciencia puedan mencionar para modificar ese aspecto.
3. Daría la posibilidad de que el Mideplan explique las variaciones en los rendimientos esperados del proyecto de Ley y que aclare cuanto es ahorro proveniente de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley número 9635.
4. Corregir el texto del proyecto de Ley para lograr los objetivos de su planteamiento inicial sobre la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Finalmente, es importante señalar que la propuesta de texto sustitutivo recomendado por la mayoría de los miembros de la comisión de asuntos de constitucionalidad, está lejos de ser lo que en un principio se planteo iba a ser la reforma de empleo público, debilitando por

completo el objetivo de generar una reforma integral y estructural y alejándose de la posibilidad de disminuir las disparidades dentro de la función pública.

Anticipándose a la discusión de fondo de lo que se propone, debe advertirse, con claridad, que la propuesta mantiene y contribuye a ampliar, aun más, las disparidades tanto salariales como de condiciones en los funcionarios públicos, generando que existan personas servidoras públicas de diferente clase solo por la institución en que laboran, y dándole rango de ley, a aquellas disposiciones que han generado que las remuneraciones del sector público se disparen por medio de pluses y privilegios odiosos que terminan pagando todos los costarricenses.

Por otro lado, se destaca el argumento utilizado por la Sala Constitucional para resolver sobre varios puntos en la consulta de constitucionalidad del proyecto, el cual, se concentra en el principio de equilibrio financiero o presupuestario, sin embargo, con la propuesta de texto, parece que ese principio fue desplazado e ignorado, ya que, es claro que la propuesta, tendrá un efecto negativo en las finanzas públicas y será una iniciativa que tendrá un gasto que al día de hoy es incuantificable y se desconoce sus verdaderos impactos en la hacienda pública.

Sumado a lo anterior, es claro y evidente que la propuesta de texto se circunscribe a una salida simplista y que huye a querer generar una Ley Marco de Empleo Estatal real, con impactos tanto en el ordenamiento de la gestión del empleo público, como en las finanzas públicas y las remuneraciones, elementos que se podrían incluir de llevarse a cabo el procedimiento correcto, el cual es devolver el proyecto a la comisión dictaminadora.

## **VI. Recomendación al Plenario Legislativo**

Con el fin de cumplir con lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y realizada la revisión del expediente legislativo, se recomienda al Plenario Legislativo:

1. Acoger la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional respecto a los vicios de inconstitucionalidad del expediente 21336.
2. En los momentos procesales correspondientes, realizar todas las consultas perceptivas.

Por consiguiente, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad recomienda al Plenario Legislativo: aplicar el procedimiento del artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que la comisión dictaminadora rinda un nuevo dictamen en un plazo de veinte días hábiles al expediente legislativo número 21336, **“LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”**.

---

**PEDRO MUÑOZ**  
**DIPUTADO**