



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-049-2020**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**EXPEDIENTE NO. 21336**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:  
REBECA ARAYA QUESADA  
LILLIANA RIVERA QUESADA  
ALEJANDRO SOLANO VARGAS  
ASESORES PARLAMENTARIOS**

**SUPERVISADO POR:  
LLIHANNY LINKIMER BEDOYA  
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR A.I.**

**3 DE MARZO DE 2020**



## TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO .....	3
II. CONSIDERACIONES DE FONDO.....	5
A.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	6
B.- PRINCIPIOS GENERALES	6
C.- ORDENAMIENTO JURÍDICO	11
D.- OTROS PROYECTOS DE LEY	24
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO .....	26
IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....	68
V. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO .....	70
Votación .....	70
Delegación.....	70
Consultas preceptivas.....	70
VI. FUENTES .....	71



**ASAMBLEA  
LEGISLATIVA**

de la República de Costa Rica

**AL-DEST-IJU-049-2020**

**INFORME JURÍDICO**

## **LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**EXPEDIENTE NO. 21336**

### **I. RESUMEN DEL PROYECTO**

La presente iniciativa pretende regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública, de conformidad con la implementación de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Según se indica en la exposición de motivos, “... *este proyecto de Ley Marco de Empleo Público, tiene el propósito de ser una piedra angular para encaminar el servicio público hacia un ordenamiento jurídico más homogéneo entre sí, dirigido a disminuir las distorsiones generadas por la fragmentación, en un contexto de eficacia y eficiencia.*” Asimismo, “... *busca atender en conjunto las recomendaciones emitidas por diferentes instancias nacionales e internacionales, tales como la Contraloría General de la República y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo.*”

Con miras a lograr dicho objetivo, se estructura el proyecto de ley en once capítulos y dieciséis disposiciones transitorias, en los cuales se desarrollan fundamentalmente los siguientes temas:

**CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES:** desarrolla el objetivo y el alcance de la ley, así como los principios rectores en materia de empleo público y el Glosario o definiciones para efectos de esta ley.

**CAPÍTULO II.- GOBERNANZA DEL EMPLEO PÚBLICO:** desarrolla lo relativo a la creación del Sistema General de Empleo Público (composición); las competencias de MIDEPLAN como rector del Sistema; la creación del Consejo Técnico Consultivo de Empleo Público (conformación y funciones); la creación del Observatorio del Empleo Público en Mideplan (objetivo y funciones); las funciones de las oficinas, departamentos, áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos de las instituciones; y la obligatoriedad de toda dependencia pública de contar con su reglamento autónomo de servicio avalado por la Dirección General de Servicio Civil.



**CAPÍTULO III.- PLANIFICACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO:** desarrolla los postulados que orientarían la planificación del empleo público (planes de empleo público institucional de mediano y largo plazo), y la creación de una Plataforma integrada de empleo público administrada por Mideplan (registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa que permite caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica).

**CAPÍTULO IV.- ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO:** reconoce una serie de subregímenes dentro del Régimen General de Empleo Público, en atención a las particularidades de los bienes y servicios que brinda el Estado y de las personas servidoras públicas; y establece la necesidad de que en cada subregimen de empleo público se ordene el proceso general de organización del trabajo, según los lineamientos que emita Mideplan.

**CAPÍTULO V.- GESTIÓN DEL EMPLEO:** desarrolla aspectos relativos al reclutamiento y selección de las personas servidoras (con base en su idoneidad); los postulados rectores que orientan los procesos generales de reclutamiento y selección de personas servidoras públicas nuevas; la oferta de empleo público; el personal de la alta dirección pública (criterios de designación, procesos de selección regidos por el principio de paridad y de alternancia por sexo, nombramiento y periodo de prueba, evaluación de desempeño); la movilidad en el empleo público (traslados intra e inter dependencias públicas); la desvinculación del empleo público (causas y procesos).

**CAPÍTULO VI.- DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO:** desarrolla los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación de las personas servidoras públicas; la capacitación de la alta dirección pública (capacitación formal diferenciada); el reconocimiento de la Carrera administrativa; y los mecanismos de promoción interna.

**CAPÍTULO VII.- GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN:** desarrolla los postulados rectores que orientan la gestión de la compensación (salarios a partir de la vigencia de la ley); los incentivos por desempeño y productividad (monetarios y no monetarios); el salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas; y el mantenimiento del salario compuesto a quienes se les aplica antes de la vigencia de la ley, como un derecho adquirido.

**CAPÍTULO VIII.- GESTIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES:** desarrolla aspectos relativos al tope de vacaciones (tope máximo de vacaciones anuales de un mes); el permiso para reducir hasta en un tercio la jornada laboral cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad y el permiso remunerado hasta en un tercio de la jornada durante un periodo máximo de un año en caso de cuidado de un familiar con discapacidad o en fase terminal; la ampliación de la licencia remunerada por maternidad hasta por dos meses adicionales en casos



especiales tales como nacimiento prematuro, nacimiento de niños con discapacidad o necesidades especiales, o con enfermedades crónicas o en situación de partos múltiples; y el permiso por paternidad (permiso con goce salarial de un mes posterior al nacimiento o al momento de concretarse la adopción).

**CAPÍTULO IX.- DISPOSICIONES VARIAS:** desarrolla una serie de excepciones a lo dispuesto en cuanto al reclutamiento y selección de personas servidoras públicas (puestos de confianza); lo relativo a la aplicación voluntaria de la modalidad de teletrabajo; los horarios de trabajo; las relaciones de servicio temporales o por periodos; y el mantenimiento de las relaciones de empleo ya reconocidas por la Dirección General de Servicio Civil.

**CAPÍTULO X.- DISPOSICIÓN FINAL:** dispone la continuidad de la aplicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes para cada dependencia pública, salvo disposición específica o con mejores condiciones.

**CAPÍTULO XI.- REFORMAS Y DEROGACIONES A DISPOSICIONES LEGALES:** establece reformas puntuales a la Ley de Salarios de la Administración Pública, el Estatuto de Servicio Civil y a la Ley de creación de los tribunales administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil. Además, se dispone la derogación de varios artículos del Estatuto de Servicio Civil.

Finalmente, se incluyen dieciséis disposiciones transitorias que regulan aspectos relativos a la emisión de normativa reglamentaria, los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, los ajustes de sistemas automatizados de pagos, los procedimientos administrativos, el sistema integrado de empleo público, los procedimientos de reclutamiento y selección, la elaboración de pruebas técnicas, la planificación de empleo público, la escala de salario global y manuales de puestos, la metodología de cálculo del subregimen de personas servidoras públicas en general y del subregimen de personas servidoras públicas policiales, la transición al salario global, el nombramiento del personal técnico-docente y administrativo docente del subregimen de personas servidoras del sistema educativo, la equiparación de la remuneración salarial en primaria y secundaria del personal docente del subregimen de personas servidoras del sistema educativo, el modelo de salario global para subregimen de personas servidoras del sistema educativo público que se encuentran bajo el ámbito del título II del Estatuto de Servicio Civil, el modelo de salario global de subregimen de personas servidoras de la salud, y el traslado facultativo a salario global en la CCSS.

## **II. CONSIDERACIONES DE FONDO**

En este apartado y con el objetivo de brindar insumos para la toma de decisiones de las y los señores diputados en relación con el proyecto de ley en estudio, se exponen, a continuación, algunas consideraciones jurídicas sobre el empleo público

desde la perspectiva doctrinaria y jurisprudencial (naturaleza jurídica de la relación de empleo público y principios generales), la normativa aplicable, así como un resumen de otras iniciativas en la corriente legislativa vinculadas a este tema.

## **A.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO**

De la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia se colige que la relación entre el Estado y los servidores públicos, es una relación de empleo público o estatutaria regulada por el Derecho Público; consecuentemente, no puede existir una relación de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, como idealmente debiera suceder en la relación laboral de origen contractual, principalmente porque la Administración Pública representa un interés general, por la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos y por las limitaciones que se imponen en las regulaciones presupuestarias.

En otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra con relación a la Administración, en un estado de sujeción; ella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público, lo que elimina la posibilidad de que la relación sea considerada desde una perspectiva de equivalencia de derechos susceptible de negociación entre las partes.

## **B.- PRINCIPIOS GENERALES<sup>1</sup>**

Los principios fundamentales que regulan la relación de empleo público se extraen del propio texto constitucional: personal calificado, nombrado con base en idoneidad comprobada, que garantice la eficiencia de la Administración y que solo podrá ser removido por despido justificado según la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos (estabilidad). Señala la Sala Constitucional, en relación con los principios integrantes del concepto de relación estatutaria, lo siguiente:

*“Los principios constitucionales que inspiran el Régimen del Servicio Civil y que resultan de aplicación plena, durante toda la relación del servidor público con el Estado, son los de idoneidad comprobada y eficiencia. Tales principios deben mantenerse durante toda la relación, por lo que el Estado debe contar con los medios necesarios para comprobar su cumplimiento y además, para sancionar disciplinariamente al servidor, según lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Civil y su*

---

<sup>1</sup> Este apartado se realizó tomando como base la tesis de maestría de Álvaro Coghi Gómez, “Principios constitucionales del empleo público: los procesos de reestructuración del Estado costarricense y la jurisprudencia de la Sala Constitucional”, Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, Mayo de 2003.



*Reglamento, en caso de que éste incumpla las labores encomendadas, o violente las obligaciones restricciones o prohibiciones inherentes a su cargo.”<sup>2</sup>*

A continuación, pasamos a desarrollar los principios más relevantes que rigen la relación de empleo público:

- a) **Principio de legalidad:** se encuentra contenido en el artículo 11 de la Constitución Política<sup>3</sup> y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.<sup>4</sup> Es el principio rector de todas las actuaciones de los funcionarios adscritos a este régimen.
- b) **Carácter no contractual:** La característica básica que se deriva de la aplicación del Derecho Administrativo a la relación de servicio, es que dicha relación no adquiere un carácter contractual, es decir las partes no tienen la posibilidad de negociar las condiciones en las cuales se desarrollará el trabajo, sino que en la relación de servicio estas vienen establecidas por un cuerpo normativo, el cual imposibilita a las partes cualquier negociación.
- c) **Principio de Estabilidad:** es el derecho que posee la persona trabajadora a no ser despedida por su patrono, salvo que incurra en la comisión de un hecho que la norma prevé como causal de procedencia de dicha ruptura. Tal hecho debe ser imputable a la persona trabajadora y aparecer acreditado en forma previa a la extinción del vínculo laboral, mediante un procedimiento en que sea oído y se le permita ofrecer y controlar la prueba, cumpliendo la Administración con el debido proceso y el respeto por el derecho de defensa, principios consagrados en la Ley General de la Administración Pública en los artículos 214 y 308.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 140-93 de las 16 horas 5 minutos del 12 de enero de 1993.

<sup>3</sup> “**ARTÍCULO 11.**-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

<sup>4</sup> “Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

<sup>5</sup> “Artículo 214.-

1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final. “

- d) **Principio de la Idoneidad y el de eficiencia:** la idoneidad debe ser comprobada y es base para el nombramiento de la persona servidora pública, es decir, que la persona servidora reúna los requisitos necesarios para el cargo dentro de la escogencia que debe realizar la Administración al amparo de los principios de igualdad y oportunidad. La idoneidad implica, por un lado, la fijación de los requisitos para cada puesto, y por el otro, la comprobación de que se reúnen esos requisitos mediante el concurso que se debe realizar para ingresar a la Administración, permitiendo la selección del mejor de los postulantes, a fin de garantizar la eficiencia que la Administración debe desplegar en el logro de sus finalidades de interés público.<sup>6</sup> Sobre la idoneidad como garantía de eficiencia, la Sala Constitucional ha resuelto:

*“...La Constitución exige para el ingreso al Servicio Civil idoneidad comprobada y el desempeño de la función pública, requiere además eficiencia. El Primero de estos dos principios significa que es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos “con las excepciones que esta Constitución o el Estatuto del Servicio Civil determinen tener o reunir las características y condiciones que los facultan para desempeñarse óptimamente en el trabajo puesto o cargo público, es decir reunir los méritos que la función demande. El segundo significa no sólo la realización de los cometidos públicos (eficacia como se entiende en la Ciencia de la Administración),*

*sino*

---

*“Artículo 308.-*

*1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:*

*a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y*

*b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.*

*2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.”*

<sup>6</sup> La eficiencia como principio rector de la función y actuación administrativa se encuentra recogido, además de en el numeral 191 de la Constitución Política, en los artículos 4, 225 numeral 1 y 269 numeral 1 de la Ley General de la Administración Pública, que rezan:

*“Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”*

*“Artículo 225.-*

*1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.*

*(...)”*

*“Artículo 269.-*

*1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.*

*(...)”*



*también, llevarlos a cabo de la mejor manera (buena calidad y menores o mínimos costos, por ejemplo).<sup>7</sup>*

Por su parte, sobre la idoneidad como forma para evitar favoritismos, ha dicho la Sala Constitucional lo siguiente:

*“Entendemos también que el fin que se pretende lograr con la idoneidad comprobada que exige el artículo 192 Constitucional de los funcionarios públicos en general, conduce a la prohibición de favoritismos indebidos que perjudiquen o puedan traer perjuicio al correcto ejercicio de la función pública.”<sup>8</sup>*

- e) **Carrera Administrativa:** supone el desarrollo profesional de la persona funcionaria pública, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso, un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito, un proceso de formación continua y un minucioso programa de entrenamiento práctico.
- f) **Principio de Igualdad:** responde al criterio de igualdad constitucional que dispone el artículo 33 de nuestra Constitución Política<sup>9</sup>, de tal modo que los trabajos iguales implican salarios o pagas iguales (artículos 56 y 57 de la Constitución Política).<sup>10</sup> El punto está en determinar si esta diferenciación de trato está fundada en fines legítimos constitucionalmente, si es objetiva, es decir, si está sustentada en un supuesto de hecho diferente, si está basada en diferencias relevantes (*tertium comparationis*), si existe proporcionalidad entre el fin constitucional y el tratado diferenciado que se ha hecho y el motivo y el contenido del acto y si ese trato es idóneo para alcanzar el fin que se persigue.
- g) **Responsabilidad:** estarán sometidos a Ley General de Administración Pública en casos de responsabilidad administrativa, así como penal o civil. De igual forma, en el Derecho Comparado se reconoce que el incumplimiento por parte de las personas funcionarias públicas de sus deberes, determina su responsabilidad que puede ser civil, penal y administrativa. Estos tres tipos de

---

<sup>7</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 140- 93 de las 16 horas 5 minutos del 12 de enero de 1993.

<sup>8</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 10357-2000 de la de las 15 horas 3 minutos del 22 de noviembre de 2000.

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 33.- *Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.*”

<sup>10</sup> “ARTÍCULO 56.- *El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.*

ARTÍCULO 57.- *Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.*

*Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine.”*

responsabilidades, en cuanto se basan en distintos sectores del ordenamiento jurídico, son entre sí compatibles e independientes. En virtud de la compatibilidad, un mismo hecho puede dar lugar al nacimiento de varias de las responsabilidades indicadas y debido a la independencia y autonomía que entre ellas existe, la circunstancia que una de las jurisdicciones competentes se pronuncie por la inexistencia de la responsabilidad que enjuicia no constituirá obstáculo para que cualquiera de las otras dos aprecie la concurrencia de la responsabilidad que les corresponda determinar.

Este principio supone la responsabilidad de la Administración Pública y de la persona empleada pública en su quehacer dentro de ésta, por acciones u omisiones que causen perjuicio a las y los administrados en su esfera jurídica, y deriva del artículo 9 de la Constitución Política.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo anterior, la persona funcionaria puede ser solidariamente responsable con el ente público al cual pertenece, cuando se está ante una falta que se le impute a aquella por estar identificada o en caso de dolo o culpa grave, de acuerdo con lo establecido en los artículos 199 y 201 de la Ley General de la Administración Pública.<sup>12</sup>

h) **Debido proceso:** sobre este principio la Sala Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“El debido proceso, como garantía innominada de la libertad y como derecho subjetivo público de todo ciudadano, con raigambre en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, exige que exista cierta sustancial y razonable relación entre el acto y la Constitución, la ley y los principios constitucionales de igualdad, seguridad, moralidad, razonabilidad y bienestar, es decir constituye un verdadero ideal de justicia, es parte del derecho constitucional natural, al cual se encuentra ligada toda sociedad, llevando consigo — como bien lo ha señalado esta Sala— el derecho de defensa, el derecho de*

---

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 9º.-El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y **responsable**. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

(...)”(lo destacado es nuestro)

<sup>12</sup> “Artículo 199.-

1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.

2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley.

3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen.

4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicio de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido.”

“Artículo 201.-La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley.”

*ser oído, el derecho que se abra un expediente administrativo en el cual puede ofrecer las pruebas de cargo o de descargo, derecho a la notificación con el plazo necesario para impugnar los actos que se den contrarios a sus derechos. El debido proceso constitucional no es una concepción abstracta de la que se pueda extraer conclusiones subjetiva (s), sino un (e) standard, para guiar el actuar de la Administración Pública y de los Tribunales de Justicia, en aplicación de la Ley y la resolución de casos.”<sup>13</sup>*

## **C.- ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Héctor Blanco González resume de la siguiente manera los antecedentes de la regulación del empleo público en Costa Rica: antes de 1943 el empleo público era regulado por el derecho privado (Código Civil); a partir de 1943, con la promulgación del Código de Trabajo, es regulado por el derecho laboral; en 1949 se incorpora la regulación estatutaria mediante los artículos 140, 191 y 192 de la Constitución Política y ya en 1953 se promulga el Estatuto de Servicio Civil; finalmente, a partir de 1978, con la Ley General de la Administración Pública, se incorpora una regulación mixta donde la Administración impone las condiciones en que se ha de dar un servicio y la persona servidora se adhiere a dichas condiciones.<sup>14</sup>

A partir de este marco general, se procede a enunciar el ordenamiento jurídico que regula el empleo público en nuestro país.

### **a) Código de Trabajo**

La primera normativización del régimen de empleo en el Estado actual, se encuentra con la promulgación del Código de Trabajo en el año de 1943, que en su artículo 14 dispone:

**“ARTICULO 14.-**

*Esta ley es de orden público y a sus **disposiciones se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean, públicos o privados**, existentes o que en lo futuro se establezcan en Costa Rica, lo mismo que todos los habitantes de la República, sin distinción de sexos ni de nacionalidades.*

*(...)” (lo destacado es nuestro)*

Señala Brenes Retana que en el periodo comprendido entre el año 1943 a 1949, las regulaciones en el empleo en el sector público estaban enfocadas a la protección de los intereses de las y los trabajadores, mientras que con la promulgación de la Constitución Política en el año de 1949, se marca el inicio de una nueva etapa en las regulaciones del empleo del sector público, en virtud de los contenidos de los

---

<sup>13</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2387-1991 de las 14 horas 39 minutos del 13 de noviembre de 1991.

<sup>14</sup> Exposición a cargo de Héctor Blanco González, denominada “*Empleo Público: conflicto de competencias en las jurisdicciones laboral y contencioso administrativa*”, en el marco del Simposio Nacional “*Principales desafíos de la Reforma Procesal Laboral*”, organizada por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, realizada los días 10, 11 y 12 de mayo de 2016.

artículos 190 y 191 del texto constitucional, que delegan en un Estatuto del Servicio Civil la regulación de las relaciones entre el Estado y los Servidores Públicos y crean requisitos especiales para el nombramiento y remoción de los mismos.<sup>15</sup>

El Título VIII del Código de Trabajo vigente, desarrolla el tema del régimen de los servidores del Estado y de sus instituciones (artículos 585 y 586),<sup>16</sup> definiendo quién

---

<sup>15</sup>Brenes Retana, Juan Carlos, “La relación estutaria como límite al ejercicio del derecho de negociación colectiva.” <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-2?id=36>

<sup>16</sup> “**ARTICULO 585.-** *Trabajador del Estado o de sus Instituciones, es toda persona que preste a aquél o a éstas un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido por autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas del presupuesto o en las de pago por planillas.*

*Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituye, para todos los efectos legales, al contrato escrito de trabajo.*

**ARTICULO 586.-** *El concepto del artículo anterior comprende, en cuanto al pago de prestaciones que prevén los artículos 28, 29 y 31, en su caso, de este Código, al Tesorero y Sub- Tesorero Nacionales y Jefe de la Oficina de Presupuesto; a los representantes diplomáticos de la República y Secretarios, Consejeros y Agregados de las Embajadas y Legaciones del país en el extranjero; a los Cónsules; al Procurador General de la República; al Secretario Particular del Presidente de la República y a los empleados de confianza directamente subordinados a él; a los Oficiales Mayores de los Ministerios, Secretarios Privados de los Ministros y empleados de su servicio personal; a los Gobernadores, Jefes Políticos y Agentes Principales y Auxiliares de Policía; a los miembros de los Resguardos Fiscales; de la Policía Militar, de la Guardia Civil, de la Guardia Presidencial, del personal de Cárceles y Prisiones, de los Oficiales e Inspectores de la Dirección General de Tránsito, de la Dirección General de Detectives, de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y, en general, a todos aquellos que estén de alta en el servicio activo de las armas.*

*El concepto del artículo anterior no comprende a quienes desempeñen puestos de elección popular, de dirección o de confianza, según la enumeración precisa que de esos casos de excepción hará el respectivo reglamento.*

*Las personas que exceptúa el párrafo que precede no se regirán por las disposiciones del presente Código sino, únicamente, por las que establezcan las leyes, decretos o acuerdos especiales.*

*Sin embargo, mientras no se dicten dichas normas, gozarán de los beneficios que otorga este Código en lo que, a juicio del Poder Ejecutivo o, en su caso, de los Tribunales de Trabajo, sea compatible con la seguridad del Estado y la naturaleza del cargo que sirven.*

a) *En el caso de haber causa justificada para el despido, los servidores indicados en el párrafo primero de este artículo no tendrán derecho a las indemnizaciones ahí previstas. La causa justificada se determinará y calificará, para los fines correspondientes, de conformidad con el artículo 81 de este Código y de acuerdo con lo que sobre el particular disponga las leyes, decretos o reglamentos interiores de trabajo, relativos a las dependencias del Estado en que laboran dichos servidores.*

b) *Los servidores que se acojan a los beneficios de este artículo no podrán ocupar cargos remunerados en ninguna dependencia del Estado, durante un tiempo igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía. Si dentro de ese lapso llegaren a aceptarlo, quedarán obligados a reintegrar al Tesoro Público las sumas percibidas por ese concepto, deduciendo aquellas que representen los salarios que habrían devengado durante el término que permanecieron cesantes.*

c) *La Procuraduría General de la República procederá al cobro de las sumas que deban reintegrarse, por contravención a la prohibición que establece el inciso precedente, con fundamento en certificaciones extendidas por las oficinas correspondientes, tanto del acuerdo de pago como del nuevo nombramiento y pago de sueldos. Tales certificaciones tendrán el carácter de título ejecutivo para los efectos consiguientes.*

*Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otra índole en que incurriere el servidor, por contravención a las disposiciones aquí contenidas.*

es “*trabajador del Estado o de sus instituciones*” y quienes se encuentran dentro de dicho concepto y quienes están excluidos para efectos de las prestaciones por concepto de preaviso, cesantía e indemnización previstas en los artículos 28, 29 y 31 de dicho cuerpo normativo.

Se recuerda, que la Reforma Procesal Laboral, no. 9343 de 25 de enero de 2016, que empezó a regir el 26 de julio del 2017, reforma ambos artículos e introduce un nuevo Título Undécimo que regula el régimen laboral de los servidores del Estado y sus instituciones” (artículos 682 al 713).

El Título VIII del Código de Trabajo vigente, desarrolla el tema del régimen de los servidores del Estado y de sus instituciones (artículos 585 y 586), definiendo tan solo quién es “*trabajador del Estado o de sus instituciones*” y quienes se encuentran dentro de dicho concepto.

Con la reforma, dicho Título VIII es sustituido por un nuevo Título XI que desarrolla lo siguiente:

- Define quiénes son personas trabajadores del Estado, de sus instituciones u órganos y qué normas los rigen (normas estatutarias, leyes especiales, normas reglamentarias y el Código de Trabajo en todo lo no contemplado en esas otras disposiciones); además se indica que se les podrán aplicar conciliaciones, convenciones colectivas y laudos. Se les aplicará el pago de las prestaciones (preaviso, cesantía e indemnización) de los artículos 28, 29 y 31, salvo causa justificada de despido y exceptuando a los casos expresamente señalados. Estos últimos no se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo y, salvo quienes ocupen cargos de elección popular, tendrán derecho al pago de cesantía si se jubilaran o pensionaran, o fallecieran en el cargo con derecho jubilatorio.
- Dispone que las y los servidores públicos que reciban auxilio de cesantía no podrán ocupar cargos remunerados en ninguna dependencia del Estado, durante un tiempo igual al representado por la suma recibida por dicho concepto o bajo otro título, por indemnización, reconocimiento de antigüedad o cualquier otra prestación similar pagada por la parte empleadora que se origine en la terminación de la relación de servicio, a excepción de los fondos de capitalización laboral; y si lo hicieran deberán reintegrar al Tesoro Público las sumas recibidas.

---

*d) Se considerará prueba suficiente del tiempo servido la certificación extendida por la Sección de Personal de la dependencia que corresponda, con indicación de fecha y número de acuerdos.*

*Para efectos de cobro, se pedirá solamente la presentación de cuentas de Gobierno a las cuales debe acompañarse la certificación de la Sección de Personal.*

*e) Los trabajadores a que se refiere el párrafo primero de este artículo, sólo podrán ser despedidos sin justa causa, expidiendo simultáneamente la orden de pago de las prestaciones aquí establecidas. El acuerdo de despido y la orden de pago deberán publicarse en la misma fecha en el Diario Oficial en cada caso.”*

- Incluye un Capítulo sobre solución de los conflictos económicos y sociales y de las convenciones colectivas en el sector público, validando las conciliaciones y los laudos arbitrales, así como las convenciones colectivas en este sector e incluyendo quienes están exceptuados de soluciones negociadas o arbitradas.
- Puntualiza las materias que pueden ser objeto de solución negociada o arbitrada: derechos y las garantías sindicales; todo lo relacionado con la aplicación, interpretación y reglamentación de las normas de derecho colectivo vigentes; el régimen disciplinario; la regulación y fiscalización de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional; la elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos; las medidas de seguridad e higiene y de salud ocupacional, así como medidas precautorias en caso de desastres naturales; los procedimientos y las políticas de asignación de becas y estímulos laborales; el establecimiento de incentivos salariales a la productividad; lo relacionado con los salarios y la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales; la creación y el funcionamiento de órganos bipartitos y paritarios; el derecho a contar con una información oportuna y veraz de los proyectos o decisiones de los órganos colegiados y gerencias de cada institución o dependencia, cuando los afecten directamente o puedan representar un interés público; entre otros.
- Queda prohibido dispensar o excepcionar leyes o reglamentos vigentes, por medio de los mecanismos de solución y las decisiones que se emitan por las jerarquías y los órganos arbitrales deben sujetarse no solo a las restricciones que resultan de esta normativa, sino también a las normas constitucionales en materia de aprobación de presupuestos públicos.
- Sujeta las convenciones y los acuerdos que se adopten en una negociación colectiva con servidores en régimen de empleo público, para su validez y eficacia, a la aprobación del órgano jerárquico de la institución o empresa con competencia para obligarla.
- Incluye un Capítulo de negociación colectiva en el sector público, donde regula quienes se encuentran legitimados para negociar y el procedimiento negocial.
- Incluye un Capítulo sobre la conciliación, el arbitraje y la huelga en el sector público, estableciendo además que las personas trabajadoras con impedimento para declararse en huelga por laborar en servicios esenciales, fracasada la conciliación, tienen derecho a someter la solución del conflicto económico y social a arbitramento.
- Incluye un Capítulo que regula los efectos de las convenciones colectivas en el sector público.

Además de lo estipulado en este nuevo Título XI, sobre la materia competencial se establece que toda discriminación la conocerá los juzgados de trabajo (artículos 409

y 404) y el artículo 420 establece que le corresponde a la jurisdicción de trabajo conocer de todas las prestaciones derivadas de las relaciones de empleo público, para el cobro o cumplimiento de extremos laborales, así como las impugnaciones o nulidades de actos u omisiones de todas las instituciones u órganos de derecho público, relativas a dicho empleo, cuando por su contenido material o sustancial y el régimen jurídico aplicable deban ser ventiladas ante la jurisdicción laboral.

Finalmente, el artículo 540 establece que las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado, que en virtud de un fuero especial gocen de estabilidad en su empleo o de procedimientos especiales para ser afectados, podrán impugnar en la vía sumarísima, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, la violación de fueros especiales de protección, de procedimientos a que tienen derecho, formalidades o autorizaciones especialmente previstas. Dentro de esa previsión se encuentran tanto los servidores y las servidoras del Estado en régimen de servicio civil, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil, como las demás personas trabajadoras del sector público para la tutela del debido proceso o fueros semejantes a que tengan derecho.

En cuanto al derecho al debido proceso previo al despido, que tienen tanto los servidores y las servidoras del Estado en régimen de servicio civil, como las demás personas trabajadoras del sector público, este será regulado por el procedimiento administrativo de la dependencia competente (artículo 541 inciso a).

Por su parte, se destaca que el Estatuto de Servicio Civil, en el primer párrafo del artículo 51 remite al Código de Trabajo como parte de la normativa supletoria o conexas a aplicar en los casos no previstos en dicho Estatuto.<sup>17</sup>

## **b) Constitución Política**

El régimen de empleo público en Costa Rica encuentra fundamento en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política<sup>18</sup>, tal y como lo ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

*“En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el*

---

<sup>17</sup> “Artículo 51.- Los casos no previstos en esta ley, en sus reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con el **Código de Trabajo**, la Ley de Seguro Social, los principios generales de Servicio Civil, los principios y leyes de derecho común, la equidad, la costumbre y el uso locales.  
(...)”

<sup>18</sup> “**ARTÍCULO 191.-** Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

**ARTÍCULO 192.-** Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”



*Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a estos.*<sup>19</sup>

### c) Estatuto de Servicio Civil

Lo dispuesto constitucionalmente se tradujo en la aprobación del Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 que, sin embargo, quedó corto en cuanto a sus alcances, limitándose a regular las relaciones del Poder Ejecutivo con sus servidores, contrario al espíritu del constituyente de que existiera un único régimen de empleo público. Así, señala el Tribunal Constitucional en el Voto no. 1696-92:

*“Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.”*

Pese a que la intención del constituyente fue la existencia de un único estatuto, se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle del régimen especial, lo cual se hizo no ya en una ley sino en leyes separadas, entre las que se pueden citar las siguientes, además del Estatuto de Servicio Civil: la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (Ley N° 4556 de 29 de abril de 1970), el Estatuto de Servicio Judicial (Ley N° 5155 de 10 de enero de 1973), la Ley de Salarios y Régimen de Méritos de la Contraloría General de la República (Ley N° 3724 de 8 de agosto de 1966) y La Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (Ley N° 4519 de 24 de diciembre de 1969), entre otras.

---

<sup>19</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 1696-92 de las 15 horas 30 minutos del 23 de agosto de 1992.



Esa intención del legislador de que se contara con un único estatuto, así como los alcances del mismo (a quiénes se les aplicaría y quiénes estarían excluidos) fue analizado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto no. 1119-90 de las 14 horas del 18 de setiembre de 1990, de la siguiente manera:

*“Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir en la Constitución sólo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, a saber: especialidad para el servidor público, requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con fin de lograr mayor eficiencia en la administración dejando a la ley el desarrollo de la institución. (Acta No. 167, art. 3, T. III). El artículo 191 emplea el término "estatuto" de servicio civil en vez de "régimen" de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. (Acta No. 167, art.3, T. III, pág.477). El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. **No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Más, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil.** Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley*

especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas. **Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida.**” (lo destacado es nuestro)

#### d) Ley General de la Administración Pública

Con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, no. 6227 de 2 de mayo de 1978, se reafirma, fundamentalmente en los artículos 3, 111 y 112<sup>20</sup>, el

---

<sup>20</sup> “Artículo 3°.-

1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.

2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.”

“Artículo 111.-

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Artículo 112.-

1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.

2. Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3°, del artículo III [sic], se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.

3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.”

Nota: en relación con el artículo 112 de la LGAP, se aclara que mediante el artículo 3° de la ley no. 9343 del 25 de enero del 2016 "Reforma Procesal Laboral", dicho artículo se modifica, estableciéndose que todos los empleados públicos que no participen de la gestión pública administrativa, conforme a la determinación que de

carácter diferenciado de las relaciones entre las personas servidoras públicas y la Administración que, sin embargo, en criterio de la Sala Constitucional resultó insuficiente, como continúa desarrollando en el Voto no. 1696-92 de la siguiente manera:

*“Tampoco desconoce la Sala el hecho de que en 1978 la Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración, como regulada por el Derecho Administrativo (artículo 112.1). Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición que aplica en mayor o menor medida un régimen más propio de las relaciones laborales privadas, en donde rigen principios tan flexibles como el de la autonomía de la voluntad, o el de derechos mínimos, mientras que la administración está sujeta por todo un bloque de legalidad (esta a su vez ordinaria y constitucional). En efecto, la normativa laboral común se inscribe dentro de una filosofía de beneficios mínimos, ergo, superables por las partes, a fin de armonizar los factores de la producción (artículo 397 del Código de Trabajo), lo que justifica incluso la participación de personas legas en derecho, que llegan a resolver en conciencia, valga decir, sin sujeción a parámetros claramente establecidos como ha sucedido ya, peticiones de la más diversa calidad y cantidad. La experiencia de los tribunales de arbitraje en materia de conflictos económicos sociales, ha sido pletórica en estos años recientes. Incluso puede agregarse, como ha sido señalado en estudios especializados, que se llegó a la utilización de esta vía, cuando otros que se venían utilizando, por diversos motivos, dejaron de serlo.”*

Señala Brenes Retana, que la Ley General de Administración Pública consagra el principio de Aplicación del Derecho Administrativo en las actividades del Estado y sus instituciones, mediante los artículos 3, 8, 9 y 11, además de regular los principios básicos de la actuación del Estado (artículos 4 y 11), y afirma además que:

*“Partiendo de estos criterios jurídicos, se llega a consolidar una tendencia contraria a la aplicación de principios e institutos emanados del Código de Trabajo, en las relaciones de empleo público, por considerar que en las mismas prevalecen las normas administrativas.”<sup>21</sup>*

### **e) Código Procesal Contencioso Administrativo**

El artículo 49 de la Constitución Política establece la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda entidad de derecho público.

A partir del Voto no. 9928-10 de 09 de junio de 2010 y dimensionados sus efectos mediante Resolución no. 11034-10 de 23 de junio de 2010, la Sala Constitucional declara inconstitucional el artículo 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso-

---

estos hacen los artículos 683 y 689 del Código de Trabajo, tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política, tanto en las empresas públicas y servicios económicos del Estado como en el resto de la Administración Pública.

<sup>21</sup> Brenes Retana, Juan Carlos, “La relación estutaria como límite al ejercicio del derecho de negociación colectiva.” <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-2?id=36>

Administrativo (Ley no. 8508 de 28 de abril de 2006)<sup>22</sup> y la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación de la Corte Suprema de Justicia que, en aplicación del artículo 4 inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, remitía a la jurisdicción laboral cualquier controversia relacionada con una relación de empleo público al considerarla “netamente laboral”, aunque el justiciable pretendiera, materialmente, impugnar la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo, surgida en una relación estatutaria. Adujo el Tribunal Constitucional, en el citado Voto no. 9928-10, lo siguiente:

*“El constituyente derivado o poder reformador estableció una reserva constitucional de la competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa al estatuir que su objeto es “garantizar la legalidad de la función administrativa”, razón por la cual el legislador ordinario, en el ejercicio de su libertad de conformación o configuración, no puede atribuirle esa competencia a otro orden jurisdiccional que no sea el contencioso-administrativo, puesto que, de ser así, estaría vaciando de contenido la garantía institucional y el derecho fundamental que consagra el artículo 49 de la Constitución. Sobre este punto en particular y, bajo una mejor ponderación, este Tribunal Constitucional varía o revierte la tesis expuesta en los Votos Nos. 3095-94 de las 15:57 hrs. de 3 de agosto de 1994, 7540-94 de las 17:42 hrs. de 21 de diciembre ambos de 1994, 5686-95 de las 15:39 hrs. de 18 de octubre de 1995 y 14999-2007 de las 15:06 hrs. de 17 de octubre de 2007. Lo anterior significa que **cuando un justiciable deduce una pretensión para cuestionar la invalidez o disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico-administrativo de una conducta administrativa o cualquier manifestación singular de la función administrativa (omisión formal o material, actividad formal o actuación material o relación jurídico-administrativa), debe conocerla y resolverla, indefectiblemente, la jurisdicción contencioso-administrativa. Obviamente, si la pretensión, por su contenido material, aunque esté relacionada con alguna conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa –en la medida en que interviene un ente u órgano público-, se encuentra regida por el régimen jurídico laboral, de familia o agrario, debe ser conocida y resuelta por esos órganos jurisdiccionales, por cuanto, no se cuestiona, propiamente, conformidad o disconformidad sustancial de la función o conducta administrativa con el ordenamiento jurídico-administrativo que es lo que el artículo 49 constitucional le reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este Tribunal Constitucional, estima que los criterios determinantes para deslindar el ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa de otros órdenes jurisdiccionales especializados –que, en adelante, deben tenerse en consideración por la jurisdicción ordinaria- serán, entonces, los siguientes: 1°) El **contenido material o sustancial de la pretensión** y 2°) el **régimen jurídico aplicable**; de modo que si se discute la conformidad o disconformidad sustancial de una manifestación específica de la***

---

<sup>22</sup> Dicho texto se leía:

*“ARTÍCULO 3.- La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá las pretensiones siguientes:*

*a) Las relacionadas con la conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público, las cuales serán de conocimiento de la jurisdicción laboral.  
(...)”*



*función administrativa con el bloque de legalidad, el conflicto de interés, será, necesariamente, de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.*<sup>23</sup>

De esta forma, el criterio para definir la competencia jurisdiccional para conocer conflictos surgidos del empleo público, dependerá de la consideración que se haga sobre el contenido material o sustancial de la pretensión y el régimen jurídico aplicable.

#### **f) Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas**

La aprobación de la Ley no. 9635 del 3 de diciembre de 2018, en su título III modifica la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley no. 2166, adicionando 6 capítulos y 12 transitorios a dicha ley.

Entre los aspectos más destacados que se incorporan a la Ley de Salarios de la Administración Pública, están:

- Se establece que lo dispuesto en este Título se aplicará a la Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos; así como a la Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades).
- Se definen conceptos básicos para efectos de lo dispuesto en esta ley.
- Se establece plazo del contrato de dedicación exclusiva (no menor de un año ni mayor a 5), cuyo pago no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido, por lo que al finalizar la vigencia del contrato la Administración no tendrá la obligación de renovarlo. La suscripción de este contrato requerirá ser justificado por el jerarca mediante resolución administrativa razonada, además de que estará sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos y obligaciones de las personas funcionarias. Se establecen cuáles serán los porcentajes de compensación por dedicación exclusiva.
- En el caso de las personas funcionarias públicas que por vía legal se les ha impuesto la restricción para el ejercicio liberal de su profesión (prohibición), y que cumplan con determinados requisitos, recibirán una compensación económica calculada sobre el salario base del puesto que desempeñan, según determinados porcentajes.

---

<sup>23</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2010009928 de las 15 horas de 9 de junio de 2010.

- La violación de las incompatibilidades y las prohibiciones establecidas se constituyen como falta grave de la persona servidora y da lugar a su destitución por justa causa y a las respectivas acciones penales y civiles.
- Se establece como improcedente el pago simultáneo por concepto de prohibición y dedicación exclusiva, y el pago de las remuneraciones por concepto de prohibición, dedicación exclusiva y anualidades solo se calculará sobre el salario base.
- La indemnización por concepto de auxilio de cesantía se regulará según lo establecido en el Código de Trabajo y no podrá superar los ocho años.
- No procederá la creación, el incremento, ni el pago de remuneración por concepto de "discrecionalidad y confidencialidad", ni el pago o reconocimiento por concepto de bienios, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distintos de las anualidades.
- Se establecen límites a las remuneraciones del Presidente de la República (sujeta a las deducciones de ley y con prohibición de pago por gastos de representación y gastos confidenciales), servidores por elección popular, jefes, titulares subordinados, miembros de juntas directivas, y personas funcionarias y directivas de instituciones y órganos que operen en competencia, así como de cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación de la ley.
- La rectoría en materia de Empleo Público recae en la persona jefe del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que tendrá entre sus potestades establecer, dirigir y coordinar las políticas generales del empleo en el sector público y evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- La evaluación del desempeño de las y los funcionarios se fundamentará en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, definidos por cada superior.
- El incentivo por anualidad (monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable) se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida.

#### **g) Otras leyes**

- Ley de Salarios de la Administración Pública, no. 2166 de 9 de octubre de 1957 y sus reformas.
- Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos, no. 1810 de 15 de octubre de 1954 y sus reformas.
- Ley de Pago de Aguinaldo para los Servidores Públicos, no. 1835 de 11 de diciembre de 1954 y sus reformas.

- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, no. 3504 de 10 de mayo de 1965 y sus reformas.
- Ley de Salarios y Régimen de Méritos de la Contraloría General de la República, no. 3724 de 8 de agosto de 1966 y sus reformas.
- Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, no. 4556 de 29 de abril de 1970 y sus reformas.
- Estatuto de Servicios de Microbiología y Química Clínica, Ley no. 5462 de 24 de diciembre de 1973 y sus reformas.
- Estatuto de Servicio Judicial, Ley no. 5155 de 10 de enero de 1973 y sus reformas.
- Ley de Compensación por pago de Prohibición, no. 5867 de 15 de diciembre de 1975 y sus reformas.
- Régimen de Carrera Profesional TSE, Registro Civil y Asamblea Legislativa, Ley no. 6010 de 9 de diciembre de 1976 y sus reformas.
- Reforma a la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, Ley no. 5919 de 30 de julio de 1976 y sus reformas.
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, no. 8131 de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, que establece una regulación sobre el *“régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos.”*
- Ley de Incentivos a Profesionales en Ciencias Médicas, no. 6836 de 22 de diciembre de 1982 y sus reformas.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, no. 8422 de 6 de octubre de 2004 y sus reformas.
- Estatuto de Servicios de Enfermería, Ley no. 7085 de 20 de octubre de 1987 y sus reformas.
- Entre otros.

#### **h) Reglamentos autónomos**

Se trata de normativa de naturaleza administrativa que, a diferencia de los reglamentos internos de trabajo, no requiere de la aprobación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su vigencia, sino que surge a la vida jurídica mediante decreto ejecutivo promulgado de manera unilateral por la Administración Pública.<sup>24</sup>

El establecimiento del reglamento autónomo de trabajo, como forma de organización del servicio en el ámbito del empleo público, encuentra asidero en los artículos 103 inciso 1 y 59 incisos 2 y 3 de la Ley General de la Administración Pública.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>Vega Castro, Diana, tesis “Función Pública: Una jurisdicción adecuada para su tratamiento integral”, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, 2013.

<sup>25</sup> “Artículo 103.-

### **i) Decretos ejecutivos**

- No. 29576 de 31 de mayo de 2001 y sus reformas, “*Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público*”.
- No. 37103 de 10 de abril de 2012, “*Deroga decreto ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H del 9 de noviembre del 2011 "Creación de Rectoría Política en materia de empleo del sector Público"*. El decreto derogado establecía la rectoría de empleo público en la Autoridad Presupuestaria, con el apoyo obligado de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil.
- No. 40736 de 26 de octubre de 2017 y sus reformas, “*Creación de la base de datos de empleo para el sector público*”.
- No. 42087 de 4 de diciembre de 2019 y sus reformas, “*Lineamientos generales de la gestión de desempeño de las personas servidoras públicas*”.
- No. 41564 del 11 de febrero de 2019 y sus reformas, “*Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley no. 9635 referente al Empleo Público*”.

### **D.- OTROS PROYECTOS DE LEY**

Actualmente, se encuentran en la corriente legislativa, al menos los siguientes proyectos de ley vinculados al tema del empleo público:

- **LEY PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE DEL SECTOR PÚBLICO**, Expediente no. 19506, con texto sustitutivo aprobado en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

Este proyecto de ley busca equiparar los principios generales que deben privar en la fijación de los salarios en todo el sector público, basado en la disposición constitucional artículo 191 de la Constitución Política el cual previó que un solo

---

*1.El jerarca o superior jerárquico supremo tendrá, además, la representación extrajudicial de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar ésta mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado.*

*(...)*

*“Artículo 59.-*

*(...)*

*2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.*

*3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.”*





estatuto regularía las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, estatuto dentro del cual debería estar incluido lo relativo a la materia salarial.

El objetivo propuesto se logra mediante la implementación de un sistema de retribuciones adicionales al salario base, basado en criterios unificados de razonabilidad, eficiencia e igualdad, así como estudios técnicos que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales conforme el resultado de las evaluaciones del desempeño.

De lo dispuesto en esta ley se excluye a las y los servidores del sector público que laboren para los bancos del Estado, para el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros; por tratarse de servicios públicos que operan en competencia.

La creación y el posterior reconocimiento de dichas retribuciones deberá estar justificado con base en estudios técnicos, y la institución deberá identificar los nuevos ingresos que los cubrirán. Asimismo, toda convención colectiva que se negocie a partir de la vigencia de esta ley, ya sea que se celebre por primera vez o no, así como todo reglamento, contrato, convenio, acuerdo, estatuto o acto que permita el otorgamiento de beneficios económicos deberán ajustarse a lo aquí dispuesto.

Además, se establece que a partir de la entrada en vigencia de esta ley, la indemnización por concepto de auxilio de cesantía de todos los servidores del Estado quedará limitada a 8 años; el resultado de la evaluación periódica se utilizará como referencia para la promoción en la carrera administrativa, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo, así como para la determinación de las retribuciones complementarias; la figura de la dedicación exclusiva se aplicará únicamente a aquellos servidores que tengan un puesto cuyas funciones así lo ameriten y se otorgará por porcentajes diferenciados conforme al grado académico que ostente cada servidor y por un año renovable, sin que se le pueda considerar un derecho adquirido ni un beneficio permanente; y la compensación económica por la sujeción al régimen de disponibilidad, que no podrá sobrepasar el 15% del salario base, se cancelará solamente a las personas que ocupen puestos cuyas funciones impliquen atender emergencias o urgencias que necesariamente requieran de su participación.

- **LEY DE EMPLEO PÚBLICO**, Expediente no. 20693, que se conoce en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

La iniciativa pretende dotar del marco legal general que regulará las diversas relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el fin de garantizar la eficiencia de la Administración.



- **LEY DE REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO PARA ATENDER A LOS HIJOS MENORES DE EDAD**, Expediente no. 20419, que se conoce en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

El proyecto de ley pretende normar las posibilidades de reducción de la jornada laboral, que podría tener un(a) trabajador(a) tanto dentro del sector privado como del público, por motivos de cuidado y atención de sus hijos menores de quince años.

Esta Asesoría no omite manifestar que en los últimos años también se han conocido otros proyectos de ley sobre la materia de empleo público, tal es el caso del expediente N° 15290 (Ley de Empleo Público), que guarda gran similitud con el expediente N° 11888 (Ley del Régimen de Empleo Público) y es copia fiel del expediente N° 13284 (Ley de Empleo Público); así como el expediente N° 17628 (Ley general de la relación pública de servicio y modificación del Estatuto de Servicio Civil) y más recientemente los expedientes N° 19431 (Ley de Empleo Público) y 20057 (Ley de Empleo Público), todos los cuales se encuentran archivados.

### **III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

En este apartado se hará referencia únicamente a los artículos que a nuestro criterio merecen comentario.

#### **ARTÍCULO 2**

Como primera consideración de análisis, se llama la atención al hecho de que el presente proyecto, en su artículo segundo establece el alcance de la ley; el cual pretende que le sean aplicables las disposiciones del presente proyecto a una serie de instituciones estatales que debido a la especialidad de su naturaleza jurídica, al tratar de aplicarlas podrían verse violentados una serie de principios constitucionales, aun teniendo en cuenta los subregímenes presentes en el proyecto, los cuales pretenden dar un trato diferenciado a ciertas modalidades de empleo público.

En este orden de ideas se pretende que la ley sea aplicable a todos los poderes del Estado. Siendo que el ente rector en materia de empleo público es el MIDEPLAN y será este ministerio el encargado de establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas y lineamientos generales, emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño y evaluar el sistema general de empleo público según el artículo 6 del presente proyecto; debe de tenerse presente que al ser el MIDEPLAN un órgano del Poder Ejecutivo, los lineamientos que de él emanen, no pueden obligar a las dependencias de los otros poderes del Estado.

En este sentido, la Sala Constitucional ha manifestado que:

*“Del texto anteriormente transcrito (artículo 1) es consultada la constitucionalidad del párrafo que dice: “Para los efectos de la presente ley, se entenderá que la frase Gobierno central se refiere a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) de este artículo, el cual incluye, dentro del concepto de “Gobierno Central”, a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del Tribunal Supremo de Elecciones y de los órganos auxiliares de tales Poderes. De acuerdo con su jurisprudencia y los principios del derecho público la Sala entiende que la Administración Central está constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, exclusivamente, como lo dice correctamente el inciso a) del artículo 1 de esta Ley, y que el Gobierno es, en los términos del artículo 9 de la Constitución, el conjunto de los Poderes Públicos. Sin embargo, dada la independencia constitucional de estos últimos, todas las referencias que en este proyecto de Ley se hacen a la Administración o al Gobierno Centrales, no son aplicables a los órganos citados en el inciso b del artículo en comentario, por resultar contrarios a la señalada independencia constitucional. Desde este punto de vista el párrafo en examen resulta inconstitucional y la totalidad de la Ley debe entenderse en concordancia con lo señalado en este considerando.”<sup>26</sup>*

Al respecto, la Procuraduría General, en su dictamen C-125-2003 del 6 de mayo de 2003, en respuesta de la consulta: “¿Cuáles órganos y entes del sector público deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo?, plan elaborado por el MIDEPLAN, manifestó lo siguiente:

*“En la medida en que el Plan es elaborado por un órgano del Poder Ejecutivo y dado que en forma expresa dicha competencia no es otorgada por la Constitución Política, se sigue como lógica consecuencia que la sujeción de los órganos constitucionales al Plan lesiona la independencia de esos órganos y en tratándose de los Poderes Legislativo y Judicial violenta, por ende, el principio de separación de poderes. Notamos que la competencia del Ministerio no se limita a elaborar el plan, entraña también un poder de regulación sobre cómo deben realizar sus planes los otros miembros del Sistema”.*

Es así entonces que esa sujeción no puede suponerse respecto de los órganos constitucionales, en razón de los principios de separación de poderes e independencia de funciones que rigen su accionar y las relaciones con el Poder Ejecutivo.

De igual manera, al incluir el presente proyecto como dependencias estatales a las que se les aplicaran las disposiciones de la ley a instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo a los bancos y universidades estatales, a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Instituto Costarricense de Electricidad y al Instituto Nacional de Seguros; instituciones semiautónomas y su órgano adscrito y empresas públicas estatales y las municipalidades, debe de tenerse en consideración que muchas de estas dependencias gozan de autonomía administrativa, razón por la cual las capacidades del MIDEPLAN de establecer, dirigir y coordinar, emitir lineamientos y principios generales para la evaluación del

---

<sup>26</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n° 919 del 12 de febrero de 1999.

desempeño y evaluar el sistema, se encontraran determinadas por el nivel de autonomía del organismo de que se trate. Lo cual implica que dichas atribuciones deben establecerse a partir del régimen jurídico de cada organismo a que se dirige la Ley.

Reforzando lo anteriormente expuesto, a continuación se citan extractos de dos resoluciones de la Sala Constitucional, refiriéndose específicamente al caso de la CCSS y las municipalidades:

Así, respecto a la CCSS la Sala manifestó:

*“Lo que significa que en aspectos cubiertos por la autonomía de gobierno, el legislador no puede darle el mismo trato que al resto de entidades autónomas. La necesidad de diferenciar la CCSS del resto de entidades autónomas condujo a la Sala a censurar el proyecto de ley que dio origen a la Ley de la Administración Financiera:*

*(...)*

*En cuanto a autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por haber sido tratado este punto en forma especial por parte de los consultantes, cabe a este Tribunal hacer una separada referencia al mismo, a pesar de que en buena medida comparta con las otras instituciones autónomas una parcela importante de su régimen jurídico. Extrañan los Diputados consultantes que en el proyecto no haya sido dado un trato diferenciado a la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con las otras instituciones autónomas. Sobre este punto, debe la Sala expresar que la autonomía reconocida en el artículo 73 en relación con el 177 de la Constitución Política a la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, como ha reiterado este tribunal en sentencias precedentes (ver por ejemplo: 3403-94, 6256-94, 6524-94, entre otras) El constituyente expresamente instituyó un ente encargado de la administración de la seguridad social dotado de máxima autonomía para el desempeño de su importante función; razón por la cual la reforma al numeral 188 constitucional que instituyó la dirección administrativa no modificó su régimen jurídico. Así las cosas, como la preocupación de los consultantes estriba en la exclusión de dicha institución de la lista presentada en el inciso d) del artículo 1 del proyecto, y su consecuente inclusión en el concepto genérico de "Administración descentralizada" del inciso c), debe esta Sala declarar que es inconstitucional la no exclusión de la Caja Costarricense de Seguro Social del concepto de "Administración descentralizada" contenido en el inciso c) del artículo 1 del proyecto en consulta, razón por la cual ninguna de las normas que remitan a tal inciso ni ninguna que se refiere a la dirección administrativa del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria puede entenderse aplicable a dicha entidad".<sup>27</sup>*

Y en el caso de las municipalidades ha dicho:

*“En este programa, obviamente, tienen participación las municipalidades, en tanto forman parte del Estado costarricense, pues, según se dijo antes, los gobiernos locales tienen plena autonomía en lo que corresponde a sus cometidos (estrictamente referidos a "lo local"), pero -como se indicó también-, no puede crearse un antagonismo entre los intereses y servicios locales con los nacionales, puesto que ambos están llamados a coexistir. De modo que, al estar las municipalidades integradas al Estado, su accionar puede ser encauzado en los lineamientos generales del país en un gran Plan Nacional*

---

<sup>27</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n° 7379-99 de 24 de setiembre de 1999.



*de Desarrollo que abarque los aspectos económicos, productivos y de organización más importantes para la Nación -como lo ha dicho en forma reiterada la jurisprudencia constitucional en la materia de planificación urbana-; y en el caso en estudio, nótese que la norma trata de objetivos generales, "aumentar la productividad nacional", "mejorar los servicios sociales que presta el Estado", "propiciar la participación ciudadana" y no de planes concretos y específicos como argumenta la promovente. Sí debe hacerse la advertencia, de que a juicio de la Sala, únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley, no las originadas directamente de la Presidencia de la República, de Ministerios u organismos estatales, y en este caso, tampoco de la antes llamada Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Por ello es que la normativa en cuestión no es inconstitucional según lo dicho en esta sentencia".<sup>28</sup>*

De lo anterior se desprende que la Ley no se aplica en forma uniforme a todas las instituciones autónomas. A este efecto, del conjunto de entidades autónomas se diferencia la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades estatales y los bancos, las universidades públicas y las municipalidades. Esos entes gozan de una autonomía de gobierno plena. La Constitución no ha sometido esa autonomía a la ley y, en consecuencia, no puede el legislador sujetar dichos entes a los planes o lineamientos elaborados por el Poder Ejecutivo.

#### **ARTÍCULO 4**

Se recomienda incluir el término "dependencia pública" ya que es utilizado de forma reiterada, en el texto del articulado.

#### **ARTÍCULO 6**

Respecto de las competencias otorgadas por el presente proyecto al MIDEPLAN como órgano rector en materia de empleo público, se vuelve a llamar la atención a lo expuesto en el análisis del artículo 2, respecto a las autonomías propias de los poderes de la República y de ciertas instituciones autónomas.

En este sentido la Corte Suprema de Justicia, en respuesta de consulta sobre el presente proyecto manifestó:

*"Para esta unidad asesora si bien los incisos e) y f)<sup>29</sup> prevén la coordinación con los sub regímenes, el hecho de que el inciso a) disponga la competencia de establecer y dirigir políticas y lineamientos en materia de empleo público para todos los sujetos públicos, incluido el Poder Judicial, implica una afectación a la independencia de este en el tema.*

<sup>28</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n° 5445-99 del 14 de julio de 1999.

<sup>29</sup> e) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño, en coordinación con cada subrégimen de empleo público.

f) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, para lo cual se coordinará lo correspondiente con cada subrégimen de empleo público.



*Inclusive es de advertir que el hecho de que el Poder Judicial pierda su independencia absoluta en materia de evaluación de desempeño y su sistema de empleo y esté obligado a coordinar con el Poder Ejecutivo, deviene en afectar su organización y funcionamiento.”*

## **ARTÍCULO 7**

No se establece de manera expresa en el articulado la naturaleza jurídica del Consejo; de esta forma no se indica si será un órgano adscrito al MIDEPLAN, situación que debe de corregirse en respeto del principio de seguridad jurídica.

Establece el inciso d): “Un/a representante de la Dirección General de Servicio Civil, **o su subdirector(a)**”. La redacción del inciso no es la mejor, y podría llevar a confusión, ya que al establecer que dentro del Consejo Técnico deberá existir un representante de la Dirección General de Servicio Civil, se estaría incluyendo a quien ejerza el puesto de subdirección, por lo que no se entiende el por qué de la mención por aparte.

Se establece que el Consejo estará integrado por un total de diez personas. Se recomienda que la conformación de órganos colegiados sea de un número impar, para tratar de disminuir la posibilidad de empates en las votaciones, o en su defecto aclarar si la persona que preside ostentará doble voto en caso de empate.

## **ARTÍCULO 8**

Establece el inciso b) del artículo como una de las funciones del Consejo: “b) **Emitir criterios** acerca de propuestas de lineamientos, políticas públicas y normativa administrativa y legislación a solicitud de la persona titular del Mideplán.” Esta asesoría recomienda que se establezca en la norma si dicho criterio sería vinculante o no para el MIDEPLAN, en concordancia con el principio de seguridad jurídica.

## **ARTÍCULO 9**

El artículo solamente hace alusión a que se creará dentro del MIDEPLAN el Observatorio, pero es omiso en cuanto a especificar la naturaleza del mismo, ya que no hace mención el articulado si será un área, un departamento, una dirección, una unidad o programa, ni quien será su superior jerárquico inmediato.

## **ARTÍCULO 10**

Establece el inciso b): “Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las dependencias públicas para (...) la elaboración de criterios generales **que delimiten** los sectores cuya actividad se debería reservar a empleadas y empleados públicos, así como los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los

*que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos, en cada subrégimen de empleo público”*

Como se ha tratado en líneas anteriores, se advierte que el proyecto otorga a un simple órgano del Ministerio la definición de indicadores con abierto impacto en la independencia de los Poderes y la autonomía de los entes.

Así la concreción de la regulación normativa de cada sub régimen no estará supeditada a la ley, sino a la voluntad de un Ministro o Ministra, debiendo recordarse que la Constitución Política establece en el artículo 154 que los poderes del Estado están sometido únicamente a la Constitución y a la ley.

En su inciso e) establece el proyecto la obligación del Observatorio de elaborar un informe anual sobre las tendencias presentes y futuras del empleo público, en las diversas fases del empleo público, sin que se establezca a quién debe entregar dicho informe. Situación que no es clara, debido a que, como se señaló con anterioridad, en el artículo 9 no se especifica la naturaleza del Observatorio, ni quien es su jerarca inmediato.

### **ARTÍCULO 11**

Propone la presente iniciativa que las oficinas, departamentos, áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos de las instituciones incluidas en el artículo 2° : **“aplicarán y ejecutarán, los lineamientos generales, resoluciones y procedimientos en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, emitidos por el Mideplán en materia de empleo público.”**

Como se advierte, el proyecto establece una relación de dirección directa del Ministerio para con las oficinas de recursos humanos de los sujetos públicos, creando una afectación a la independencia de los poderes y la autonomía administrativa de entes autónomos en tanto que se limita la posibilidad de decisión de estos, y se somete a la voluntad de lo establecido por el MIDEPLAN.

### **ARTÍCULO 12**

No especifica la propuesta, quien será el encargado de la elaboración del reglamento autónomo de servicio en cada dependencia pública. Acerca de estos reglamentos autónomos se puede decir que “se trata de normativa de naturaleza administrativa que, a diferencia de los reglamentos internos de trabajo, no requiere de la aprobación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su vigencia, sino



que surge a la vida jurídica mediante decreto ejecutivo, promulgado de manera unilateral por la Administración Pública.”<sup>30</sup>

El establecimiento del reglamento autónomo de trabajo, como forma de organización del servicio en el ámbito del empleo público, encuentra asidero en los artículos 103 inciso 1 y 59 incisos 2 y 3 de la Ley General de la Administración Pública.<sup>31</sup>

Se debe tener presente que según lo expuesto, estos reglamentos autónomos necesitan de un decreto ejecutivo para su vigencia, lo cual no presenta ningún problema en los entes u órganos que son parte del Poder Ejecutivo, pero al establecer la iniciativa que toda “dependencia pública” deberá contar con estos reglamentos autónomos, surge de nuevo la problemática de tratar de imponer directrices emanadas del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y a instituciones autónomas que gocen de autonomía administrativa.

### **ARTÍCULO 13**

De igual forma que en el artículo 12, la propuesta es omisa en cuanto a especificar quién, dentro de cada dependencia pública, será el encargado de la elaboración de los planes de empleo público.

Al establecer el articulado que los planes de empleo público institucional deberán ser de “mediano y largo plazo” presenta roces con el principio de seguridad jurídica, ya que deja a interpretación de cada institución, cuanto tiempo corresponderá a mediano plazo y cuanto a largo plazo. Esta situación debe de corregirse y establecer

---

<sup>30</sup>Vega Castro, Diana, tesis “Función Pública: Una jurisdicción adecuada para su tratamiento integral”, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, 2013.

<sup>31</sup> “Artículo 103.- 1.El jerarca o superior jerárquico supremo tendrá, además, la representación extrajudicial de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar ésta mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado.

(...)”

“Artículo 59.-

(...)”

2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.

3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.”



expresamente los periodos para los cuales serán requeridos los mencionados planes, ya sea anual, bianual, trianual, cuatrienal, etc.

#### **ARTÍCULO 14**

Dispone el artículo que: *“La plataforma integrada de empleo público es un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa que permite caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica”*. Pareciera que dicha plataforma resultaría como consecuencia de las funciones del Observatorio de Empleo Público establecidas en el artículo 10 de la presente iniciativa, que en su inciso a) establece: *Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las dependencias públicas para la mejora y modernización de las mismas”* por lo que se recomienda que se establezca expresamente que el Observatorio será el encargado de administrar la plataforma, evitando de esta manera la designación tan general de la propuesta al establecer que: *“El Mideplán será quien la administre”*.

Establece también el articulado que dicha plataforma *“Contiene datos relativos al perfil laboral y sociodemográfico de las personas servidoras públicas”*. Esta disposición resulta demasiado ambigua debido a su amplitud e imprecisión, debe de establecerse expresamente que información deberá ser suministrada a la plataforma, respetando siempre el principio de autodeterminación informativa, sobre el cual se ha pronunciado la Sala Constitucional de la siguiente manera:

*“IV.- En relación con el derecho de autodeterminación informativa. La Sala ha desarrollado los principios generales que informan esta garantía fundamental, entre otras se ha tratado el tema en la sentencia número 04847-99 de las 16 horas con 27 minutos del 22 de junio de 1999. La ampliación del ámbito protector del Derecho a la intimidad surge como una respuesta al ambiente global de fluidez informativa que se vive. Ambiente que ha puesto en entredicho las fórmulas tradicionales de protección a los datos personales, para evolucionar en atención a la necesidad de utilizar nuevas herramientas que permitan garantizar el derecho fundamental de los ciudadanos a decidir quién, cuándo, dónde y bajo qué y cuáles circunstancias tiene contacto con sus datos. Es reconocido así el derecho fundamental de toda persona física o jurídica a conocer lo que conste sobre ella, sus bienes o derechos en cualquier registro o archivo, de toda naturaleza, incluso mecánica, electrónica o informatizada, sea pública o privada; así como la finalidad a que esa información se destine y a que sea empleada únicamente para dicho fin, el cual dependerá de la naturaleza del registro en cuestión. Da derecho también a que la información sea rectificada, actualizada, complementada o suprimida, cuando la misma sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para fin distinto del que legítimamente puede cumplir. Es la llamada protección a la autodeterminación informativa de las personas, la cual rebasa su simple ámbito de intimidad. Se concede al ciudadano el derecho a estar informado del procesamiento de los datos y de los fines que con él se pretende alcanzar, junto con el derecho de acceso, corrección o eliminación en caso el que se le cause un perjuicio ilegítimo. El derecho de autodeterminación informativa tiene como base los siguientes principios: el de transparencia sobre el tipo, dimensión o fines del procesamiento de los datos guardados; el de correspondencia entre los fines y el uso del almacenamiento y empleo*

*de la información; el de exactitud, veracidad, actualidad y plena identificación de los datos guardados; de prohibición del procesamiento de datos relativos a la esfera íntima del ciudadano (raza, creencias religiosas, afinidad política, preferencias sexuales, entre otras) por parte de entidades no expresamente autorizadas para ello; y de todos modos, el uso que la información se haga debe acorde con lo que con ella se persigue; la destrucción de datos personales una vez que haya sido cumplidos el fin para el que fueron recopilados; entre otros.<sup>32</sup>*

Adicionalmente es importante destacar la necesidad de resguardar y respetar el derecho a la intimidad la cual se establece en el numeral 24 constitucional, en el entendido que los datos de uso restringido deben ser celosamente resguardados y los de naturaleza sensibles son indisponibles para el uso de las personas que recopilan y utilizan las bases de datos.

Finalmente propone la iniciativa que *“Cada dependencia pública bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, alimentará y actualizará la plataforma integrada de empleo público de forma periódica en cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas”*. De igual forma que se analizó en el artículo 13, debe de establecerse la periodicidad con que deben de actualizar la información los entes y órganos (semestral, anual, quinquenal, etc).

## **ARTÍCULO 15**

Se plantea en esta norma la creación de ocho subregímenes de empleo, lo que establece una diferenciación entre diversos sectores.

Este aspecto ha suscitado diversas críticas<sup>33</sup>, en el sentido de que no hay consistencia entre el objetivo enunciado de este proyecto de ley, cual es el establecer un marco normativo unificado para todo el sector público, y la división normativa que se propone en esta norma.

La decisión acerca de si deben existir normas diferenciadas por sectores o si debe existir solo una sola normativa, es un aspecto que debe ser decidido por los señores diputados y diputadas, según criterios de discrecionalidad y oportunidad. Pero una vez que se tome la decisión que corresponda, debe procurarse que el resto de las normas sean consistentes con el modelo escogido.

En esta línea, la norma en comentario es omisa y confusa en cuanto al marco normativo que propone establecer. Es decir, se establecen ocho regímenes distintos, pero no se indica en que consiste cada uno de ellos (solo se enumeran) y tampoco se indica cuál es la relación entre la nueva normativa y las regulaciones que ya existen.

---

<sup>32</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n° 11257-06 del 1 de agosto de 2006.

<sup>33</sup> Véase especialmente el criterio rendido por la Contraloría General de la República, oficio n° 12844 de 30 de agosto de 2019.

Es decir, no se explica qué sucedería con las normas que ya rigen cada uno de los sectores enumerados y la Ley de Empleo Público, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica.

Ante ello, surgen interrogantes sobre si se estaría produciendo una derogatoria tácita de esta normativa o si se mantendría vigente, y por ello aplicable, las normas especiales en cada caso concreto.

Pero también, se producen dudas a lo interno de los sectores, que en algunos casos contienen personal con muy diversas características y roles, de manera tal que no queda claro si la normativa si aplicaría de manera igual o diferenciada. Por ejemplo, en el inciso b) se menciona a las personas servidoras en ciencias de la salud, lo que engloba muy diversos perfiles profesionales y técnicos, y por ello queda la interrogante si la normativa tomaría en cuenta, o no, esa diversidad. Lo mismo podría decirse, de las personas servidoras policiales (lo que incluiría a todos los cuerpos policiales, desde la Policía de Tránsito hasta la Policía Fiscal o Penitenciaria) o las personas servidoras del Poder Judicial, donde se incluiría la judicatura, la Defensa Pública o el Ministerio Público, entre otros.

En similar sentido, se recomienda revisar la redacción del párrafo segundo del artículo en comentario, porque genera confusión en cuanto a su propósito. Obsérvese que al inicio se hace referencia a las personas que realicen labores de apoyo administrativo, con el fin de que tengan condiciones salariales similares, y para ello se señalan las instituciones consignadas en el artículo 2 del proyecto y al inciso a) de este mismo artículo, en el que nuevamente se remite al mismo artículo, de manera que se produce una doble remisión de carácter circular, lo que genera poca claridad.

Adicionalmente, debe observarse que la remisión al artículo 2 del proyecto, incluye las condiciones salariales de los tres Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Instituciones descentralizadas y las Municipalidades, las que son muy diversas entre sí. Entonces, ante tal diversidad, nos preguntamos ¿cuál es el parámetro que debe tomarse en cuenta para determinar la equiparación salarial pretendida?

### **ARTÍCULOS 16 Y 17**

En estas dos normas se plasma el papel del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en el tema de empleo público, lo que debe analizarse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6 del mismo proyecto de ley, de manera tal que el comentario formulado a dicho artículo debe ser retomado en el análisis de estas disposiciones.



En efecto, uno de los grandes elementos que debe ser analizado es si un ministerio de gobierno tiene la posibilidad constitucional de dictar lineamientos o directrices a otros Poderes de la República, a las universidades públicas, la Caja Costarricense del Seguro Social o las municipalidades que sean de acatamiento obligatorio para estas instituciones.

En este punto, nuevamente es necesario aclarar el papel que ejercería el Mideplan, porque a partir de esta determinación, se analizaría la constitucionalidad o no de su rectoría en la materia. Esto es, si se trata de un órgano rector y a partir de la redacción de algunos de los incisos del artículo 6, en concordancia con el artículo 16, pareciera que se procura que los dictados de este ministerio sean de acatamiento obligatorio para todo el sector público.

Si esta es la interpretación correcta, debe plantearse con mayor claridad en la normativa en comentario. Pero además, ello implicaría una duda significativa de constitucionalidad, debido a que se trataría de aspectos que afectarían la toma de decisiones de gobierno de las instituciones, lo que podría lesionar la autonomía que la Constitución Política les otorga.

Por otro lado, obsérvese que en el artículo 17 se indica que tales “lineamientos generales” en coordinación con cada subrégimen, lo que sugiere que estos lineamientos no son imposiciones, sino recomendación que se construyen de manera coordinada.

Si se trata de meras recomendaciones, el riesgo de inconstitucionalidad sería mucho menor. Pero no pareciera cumplir la función de homologación que procura el proyecto.

En todo caso, debe analizarse cuál sería la naturaleza jurídica de los lineamientos establecidos por Mideplan, porque no solo no podrían ir en contra de normas de orden constitucional, sino que tampoco podrían contrariar normas legales, las que rigen cada sector que constituye un subrégimen, por tener una fuerza normativa menor.

## **ARTÍCULO 18**

En esta norma se establecen los postulados rectores para el reclutamiento y selección personas servidoras públicas nuevas, pero debe tomarse en cuenta que en el artículo 3 se establecen también principios rectores del empleo público. Al analizar los dos listados, es posible identificar similitudes en algunos de ellos, por lo que las enumeraciones parecen traslaparse.

Por ello, se recomienda revisar si es necesario establecer nuevos principios rectores en este artículo, en cuyo caso tendrían que redactarse de manera claramente diferenciada, o si por el contrario basta con la enumeración del artículo 3.

También se aconseja valorar el significado de la frase “carácter abierto” que se consigna en el párrafo primero, en alusión a los procesos de reclutamiento y selección, debido a la existencia de concursos internos dentro de las diversas instituciones, lo que podrían no tener “carácter abierto”.

### **ARTÍCULO 19**

Se recomienda revisar la redacción del párrafo primero de esta norma, debido a que es poco clara. Debe tomarse en cuenta que establece un plazo de tres años para “la ejecución de la oferta de empleo público”, sin señalar a partir de qué momento o condición correría este plazo, así como tampoco se establece consecuencia alguna del incumplimiento de este plazo.

### **ARTÍCULOS 20, 21 Y 26**

Estas dos disposiciones, se refieren al personal de alta dirección pública, y en ellas se establecen condiciones y requisitos para realizar estas funciones, como procedimientos de nombramiento, el principio de paridad, periodos de prueba o plazo máximo de su nombramiento.

De conformidad con la definición dada en el artículo 4 del presente proyecto de ley, la expresión “alta dirección pública” se refiere a las personas que ejercen altas funciones directivas en las instituciones públicas, definición altamente genérica y difusa, razón por la que no permite deducir con certeza a qué tipo de personal se refiere y hasta donde cubre el contenido de estas disposiciones. Por ejemplo, en instituciones con una estructura jerárquica compleja como puede ser el ICE o el INS, no es posible determinar hasta qué nivel de dirección se consideraría “alta dirección pública”.

Adicionalmente, las disposiciones en comentario no parecen valorar que con frecuencia, las funciones de “alta dirección pública”, la realizan personas que ocupan el puesto por elección, ya sea popular o de otro tipo. Por ejemplo, el Directorio Legislativo, los Magistrados del Poder Judicial, los rectores de las universidades, o quienes estén al frente de las Alcaldías.

Si el objetivo es que estos funcionarios entren en esta categoría, es claro que varios de los requisitos o condiciones establecidos en estos dos artículos no les pueden ser aplicados. Y si la expresión se refiere a otro tipo de funcionarios, resulta indispensable aclarar a quiénes se incluiría en esta categoría.



Lo dicho acá también aplica para lo dispuesto en el artículo 26 del proyecto de ley que analizamos, donde se establece especiales condiciones de capacitación para la “alta dirección pública”.

También en este punto se recomienda, para una mejor técnica legislativa, indicar el nombre completo del Cecades (Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General del Servicio Civil).

### **ARTÍCULOS 23 Y 24**

En estas disposiciones se establecen diferentes causales para la destitución de personas servidoras públicas.

En el artículo 23 se enumeran seis causas de desvinculación, lo que podría entenderse como causales por las que se termina la relación de empleo público. Llama la atención que no se incluya la muerte de la persona servidora pública como una de ellas.

Igualmente, en el inciso e) se establece como causa de desvinculación el que la persona servidora pública sufra una pena de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, pero no contempla la posibilidad de que la sentencia condenatoria de que se trata, condene a una inhabilitación para el ejercicio de una profesión, y no tanto de la función pública.

Asimismo, en el artículo 24, se remite a los artículos 81 y 369 del Código de Trabajo, lo que agrega otras causales para la destitución de la persona servidora pública.

Por ello, se sugiere revisar la redacción de ambas normas, de manera que se alcance una mejor enumeración de las causales por las que se termina la relación de empleo público, frente a aquellas que se refieran concretamente a la destitución de la persona servidora pública.

### **ARTÍCULO 27**

En esta norma se indica que se reconocerá la carrera administrativa a las personas servidoras públicas, pero no se señala en qué consiste este reconocimiento o cuáles son sus consecuencias.

Por ello, se recomienda revisar esta redacción, de manera que se clarifique cuál es el objetivo y contenido de la norma.

## **ARTÍCULO 28**

Esta disposición se refiere a la promoción interna de las personas servidoras públicas, y se indica que los sistemas de selección para esta promoción serán de tres tipos: oposición, concurso de oposición y concurso de valoración de méritos. Sin embargo, no se establece ningún parámetro que indique cuándo se debe utilizar cada uno de ellos, lo que podría generar un amplio grado de discrecionalidad para la Administración.

Asimismo, tampoco se establece una delimitación clara entre cada uno de ellos. Si bien es cierto, en el artículo 4 se conceptualiza la oposición y concurso por oposición, sus contenidos son tan similares que no permiten distinguir uno de otro.

El concurso de valoración de méritos no se incluye en estas definiciones.

## **ARTÍCULO 29**

En esta norma se establecen los postulados rectores para determinar la compensación salarial de las personas servidoras públicas que comiencen sus funciones después de que entre en vigencia la ley.

El primero de ellos indica que el salario siempre será igual para el trabajo que se realice en idénticas condiciones. La operatividad de esta norma, está enlazada con el establecimiento de subregímenes, de forma que sería conveniente analizar si esta igualdad salarial debe ser aplicada a todo el sector público, o dentro de un subrégimen, como pareciera indicarlo los incisos d) y e) de este artículo.

En todo caso, se sugiere revisar la redacción para clarificar este punto.

## **ARTÍCULO 30**

En este artículo se establecen los incentivos por desempeño y productividad, los que se dividen en dos grupos: no monetarios y monetarios.

En cuanto a los no monetarios, se indica que el Mideplan elaborará una lista, para que las instituciones públicas seleccionen los que consideren oportunos. Ahora bien, para tener mayor grado de seguridad jurídica, sería recomendable que se consigne algún parámetro en la ley, que sirva de base para la elaboración de esta lista, y así no quede a la absoluta discrecionalidad del Mideplan.

Adicionalmente, no se indica que, si se trata de una lista fija, o si más bien es temporal, o si se revisará periódicamente.

En cuanto al incentivo monetario, se indica que se podrá pagar hasta un máximo del 30% de los funcionarios, lo que provoca duda en el sentido de cuál sería la base para calcular ese porcentaje: ¿es el 30% de todo el sector público?, ¿es el 30% del subrégimen de que se trate?, o ¿es el 30% del personal de una institución específica?

Adicionalmente, no se explica tampoco qué pasaría en el supuesto de que la cantidad de funcionarios que obtengan una calificación de “excelente” rebase dicho porcentaje.

También es confusa la fórmula de cálculo que se establece para el incentivo monetario, porque se dice que se calculará “sobre el 10% del salario global o al salario base”, sin que se precise qué significa o que límite tiene la palabra “sobre”. Este punto debe revisarse con cuidado, porque además se debe tener presente que en la definición que se da en el artículo 4 del proyecto, se establece un monto de 10% del salario, y no “sobre” un 10%.

Otro de los aspectos omisos en la redacción de la norma en comentario, es que no se explica cuál incentivo corresponde al desempeño y cuál por la productividad, así como tampoco se explica en qué consisten estos parámetros.

Asimismo, tampoco se dice que si se puede aplicar ambos incentivos a un mismo funcionario, o se debe escoger solo uno de ellos, y si fuera esta última hipótesis, no se establecen parámetros para la selección correspondiente.

Finalmente, es necesario aclarar a cuáles funcionarios se les podría otorgar o aplicar estos incentivos, porque en el párrafo primero se indica que los postulados se aplican a las nuevas personas servidoras, a partir de la vigencia de la ley. Pero pareciera que los incentivos también se aplicarían a funcionarios o funcionarias antiguas, porque se alude al salario compuesto, que no sería aplicable a las personas funcionarias públicas nuevas, debido a que a éstas se les aplicaría el salario global, según lo indicado en el artículo 29. De manera tal que sería recomendable establecer con mayor claridad a cuáles personas servidoras públicas se aplicaría esta disposición.

### **ARTÍCULO 31**

En este artículo se establece el límite máximo salarial para el sector público, que es el correspondiente a la persona que ejerza la Presidencia de la República, y se indica que la Autoridad Presupuestaria definirá los salarios de diversos funcionarios o funcionarias que se enumeran en su contenido.

Ahora bien, si entendemos la expresión “sector público” a partir de la definición que se da en el artículo 2 del proyecto, el listado de funcionarios estaría incompleto,



porque no se incluyen, entre otros, a los Alcaldes, Alcandesas o Rectores o Rectoras universitarios.

No se establece tampoco ninguna excepción para las instituciones en competencia, los bancos del Estado, por ejemplo. No es posible determinar si no valoró esa posibilidad y se omitió su consideración, o si no se quiso incluir algún tipo de excepción. Se menciona este punto, porque usualmente en estos casos el régimen salarial es diferenciado.

### **ARTÍCULO 33**

Este artículo establece un tope máximo de vacaciones anuales de un mes y la prohibición de negociar o reformar reglamentos autónomos de servicio y demás normativa interna, para que las personas servidoras públicas obtengan vacaciones anuales superiores a dicho mes.

Al respecto, se indica que si bien queda claro para esta Asesoría que el mes al que se hace referencia se trata de un mes calendario y pese a lo que ha señalado al respecto la Procuraduría General de la República<sup>34</sup>, en este caso, por solo referirse al tope máximo, y en atención al principio de seguridad jurídica, se recomienda indicarlo de manera expresa en la norma.

### **ARTÍCULOS 34, 35 Y 36**

Estos artículos introducen disposiciones incuestionablemente positivas desde el ámbito familiar y social, las cuales se apegan a lo dispuesto en el Convenio sobre

---

<sup>34</sup> *"De la lectura de las normas que se transcriben, se observa diafánamente, que el tiempo de disfrute vacacional perteneciente a cada funcionario público depende del período efectivo laborado. Así, y en concordancia con lo estipulado en el citado artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil, el artículo 28 reglamentario dispone tres presupuestos categóricos para tener derecho a ese beneficio, siendo que el último de ellos corresponde al servidor público que ha trabajado "durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más", teniendo por ende, el derecho a disfrutar de un mes calendario, en los términos aclarados por el último párrafo del numeral 29 del Reglamento en consulta. En este sentido, vale resaltar lo que esta Procuraduría en lo conducente, ha señalado:*

*"Además, y por estar íntimamente ligado al tema que nos ocupa, es importante también tener presente lo establecido en el artículo 29 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone:*

*(...)*

*Como puede verse, de la normativa aplicable al caso consultado, no cabe ningún esfuerzo de interpretación para determinar, que cuando un servidor que se encuentre cobijado o amparado por esta normativa, y que ha laborado durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más, gozará de un MES de vacaciones.*

*El término de un mes, lapso utilizado por la referida normativa, tiene un claro propósito, cual es que el disfrute vacacional de los servidores que se encuentren bajo el cuadro fáctico señalado, sea de un mes calendario, y no de treinta días hábiles. En este sentido, no cabe interpretar de modo distinto, lo que la norma claramente establece. Si la intención o el propósito de la Administración en dichos instrumentos normativos fuese conceder un lapso de tiempo diferente al mes que se indica, luego de trabajar más de diez años y cincuenta semanas, así se habría dicho." (V. C-055-94 de 13 de abril de 1994)." Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-028-97 de 7 de julio de 1997.*

la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo), aprobado mediante la Ley no. 9608 de 14 de setiembre de 2018<sup>35</sup>.

El artículo 34 dispone que se podrá otorgar un permiso remunerado, hasta de un tercio de la jornada, durante un periodo máximo de un año, para que la persona servidora pública cuide a un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, con discapacidad o una enfermedad terminal o accidente.

---

<sup>35</sup> “Artículo 1

**1. El presente Convenio se aplica a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.**

**2. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán también a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.**

3. A los fines del presente Convenio, las expresiones «hijos a su cargo» y «otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén» se entienden en el sentido definido en cada país por uno de los medios a que hace referencia el artículo 9 del presente Convenio.

4. Los trabajadores y las trabajadoras a que se refieren los párrafos 1 y 2 anteriores se designarán de aquí en adelante como «trabajadores con responsabilidades familiares».

(...)

Artículo 3

**1. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.**

2. A los fines del párrafo 1 anterior, el término «discriminación» significa la discriminación en materia de empleo y ocupación tal como se define en los artículos 1 y 5 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

Artículo 4

Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

a) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo;

**b) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social.**

(...)

Artículo 8

La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo.

Artículo 9

Las disposiciones del presente Convenio podrán aplicarse **por vía legislativa**, convenios colectivos, reglamentos de empresa, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o mediante una combinación de tales medidas, o de cualquier otra forma apropiada que sea conforme a la práctica nacional y tenga en cuenta las condiciones nacionales.” (lo destacado es nuestro)

El artículo 35 da la posibilidad de ampliar por dos meses la licencia remunerada por maternidad estipulada en el artículo 95 del Código de Trabajo, en los casos de nacimientos prematuros, o de niños que presenten una discapacidad o necesidad especial, o de niños con enfermedades crónicas o partos múltiples.

El artículo 36 introduce el permiso por paternidad en nuestro ordenamiento jurídico, ya sea este por el nacimiento de un hijo biológico o por adopción. Se trataría de un permiso con goce de salario de un mes posterior al nacimiento o concreción de la adopción.

Sobre estos artículos se indica que la iniciativa no establece la fuente de donde saldrán los recursos económicos para hacer frente a estas obligaciones, como sí lo hace, por ejemplo, la Ley para garantizar el interés superior del niño, niña y el adolescente en el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma, Ley no. 9470 de 22 de agosto de 2017 y sus reformas. Este aspecto resulta relevante en acatamiento de lo ordenado 44 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley no. 8131 del 18 de setiembre de 2001,<sup>36</sup> así como a las reglas de responsabilidad fiscal contenidas en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley no. 9635 del 3 de diciembre de 2018.

Asimismo, en relación con el artículo 34, se recomienda una mayor precisión en cuanto a qué tipo de discapacidad o de accidente permitiría la aplicación de dicho beneficio (permiso para cuidar al familiar), esto con el fin de evitar eventuales abusos o problemas a la hora de operacionalizar o aplicar la ley.

### **ARTÍCULO 37**

Este artículo señala expresamente los puestos que se consideran de confianza para efectos de esta ley, y que se exceptuarían de ser reclutados según lo dispuesto en los artículos 17 y 18.

El Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas, establece en su artículo 3 que las y los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros, no se consideran incluidos en dicho Estatuto. De igual manera, en el artículo 4 de la Ley no. 1581 se indica de manera expresa, quienes se consideran que sirven en cargos de confianza<sup>37</sup>, lista

---

<sup>36</sup> **“ARTÍCULO 44.-** *Financiamiento de nuevos gastos*

*Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”*

<sup>37</sup> **“Artículo 4º.-** *Se considerará que sirven cargos de confianza:*

*a) Los Jefes de Misiones Diplomáticas y los Diplomáticos en misión temporal.*

muy similar a la dispuesta en el artículo en estudio, salvo que incluye “Los puestos de personas servidoras públicas subalternas que estén considerados de confianza, en virtud de disposiciones normativas y reglamentarias aplicables en cada subregimen de empleo público.”

De manera que a estas personas servidoras no se les aplicaría el Estatuto de Servicio Civil ni las disposiciones de esta ley en materia de reclutamiento y selección.

Dos recomendaciones puntuales sobre el artículo 37 son las siguientes:

1. Valorar la conveniencia de incluir en los incisos g), h) y j) la obligación de que dichos funcionarios cumplan con el requisito de idoneidad para el desempeño del cargo.
2. En el inciso h) lo técnicamente correcto sería hacer referencia a “los órganos adscritos a estos”, en vez de a “las instituciones adscritas”, pues estas últimas tienen una naturaleza jurídica diferente.

### **ARTÍCULO 38**

Este artículo hace referencia a la posibilidad de aplicar la modalidad voluntaria de teletrabajo cuando así se convenga con las personas servidoras públicas.

Al respecto se recuerda que recientemente fue aprobada la Ley para regular el teletrabajo, Ley no. 9738 de 18 de setiembre de 2019, que desarrolla aspectos tales como su carácter voluntario tanto para la persona trabajadora como para el empleador; su aplicación tanto en el sector público (toda la Administración Pública tanto centralizada como descentralizada) como en el privado; definiciones de teletrabajo y persona trabajadora; coordinación intersectorial con diferentes instituciones de Gobierno para su fomento; reconocimientos gubernamentales para

---

*b) El Procurador General de la República.*

*c) Los Gobernadores de Provincia.*

*d) El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República.*

*e) Los oficiales mayores de los Ministerios y los choferes de los Ministros.*

*f) Los servidores directamente subordinados a los ministros y viceministros, hasta un número de diez (10). Tales servidores serán declarados de confianza, mediante resolución razonada de la Dirección General de Servicio Civil. No podrá afectarse a funcionarios incluidos actualmente dentro del Régimen de Servicio Civil.*

*g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros. Queda entendido que estos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico.*

*Transitorio al inciso g)*

*Las personas citadas en el inciso anterior, que actualmente ocupen en propiedad tales cargos, conforme al artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil seguirán en esa misma condición hasta el cese de la prestación de sus servicios. Cuando esto ocurra y el cargo quede vacante, la Dirección General de Servicio Civil elaborará la correspondiente resolución declarándolo de confianza.”*

su fomento; reglas generales bajo las cuales se aplicará; suscripción del contrato o adenda de teletrabajo; las obligaciones tanto de las personas empleadoras como de las personas teletrabajadoras; y los riesgos de trabajo. Esta ley le da el marco legal necesario para regular e implementar el teletrabajo como un instrumento para la generación de empleo y modernización de las organizaciones públicas y privadas, a través de la utilización de tecnologías de la información y comunicación.

### **ARTÍCULOS 42 Y 44**

Este artículo establece que para cada dependencia pública seguirán de aplicación las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes, salvo que la ley establezca disposiciones específicas o mejores condiciones.

Sin embargo, lo dispuesto en este artículo pareciera contradecir no solo lo establecido en el artículo 44 cuando señala “Esta ley es de orden público, **deroga las que se le opongan...**”; sino también el objetivo mismo de esta iniciativa.

### **ARTÍCULO 43**

Mediante este artículo se busca introducir modificaciones y adiciones a tres leyes: la Ley de Salarios de la Administración Pública, el Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil.

Las reformas propuestas se muestran en los siguientes cuadros comparativos:

- **Reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública, no. 2166.**

<b>Texto vigente Ley 2166</b>	<b>Texto propuesto Exp. 21336</b>
<p>Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá <del>en la primera quincena del mes de junio de cada año.</del></p> <p>Si el servidor fuera ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos.</p>	<p>Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá <b>el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:</b></p> <p><b>a) Si el servidor fuere trasladado a un puesto de igual o inferior categoría a la del puesto que estuviere ocupando, no habrá interrupción alguna en cuanto al cómputo del tiempo para el aumento de salario.</b></p> <p><b>b) Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el mínimo de <b>anualidades</b> de la nueva categoría; bajo</b></p>

	<p>ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos.</p> <p><b>c) A los servidores del sector público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de reconocimiento del incentivo por anualidad, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del sector público.</b></p>
--	---

- **Reforma al Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581**

<p><b>Texto vigente Ley 1581</b></p>	<p><b>Texto propuesto Exp. 21336</b></p>
<p>Artículo 14.-Son atribuciones del Tribunal de Servicio Civil, conocer:</p> <p>a) En <del>primera</del> instancia de los casos de despido, previa <del>información levantada por la Dirección General.</del></p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 14- Son atribuciones del Tribunal de Servicio Civil, conocer:</p> <p>a) En <b>segunda</b> instancia de los casos de despido, previa <b>remisión del expediente del procedimiento sumario administrativo de despido que se lleve a cabo en cada dependencia pública bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil.</b></p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 43.-<del>Los</del> servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurrieren en las causales que determina <del>el artículo 81 del Código de Trabajo y 41,</del> inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus reglamentos, o de los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos.</p> <p>La calificación de la gravedad de las faltas la hará en detalle del Reglamento de esta ley y los Reglamentos Interiores de Trabajo.</p>	<p>Artículo 43- <b>Las personas</b> servidoras públicas solo podrán ser removidas de sus puestos si incurrieren en las causales que</p>

Todo despido justificado se entenderá hecho sin responsabilidad para el Estado y	determinan los artículos 81 <sup>38</sup> y 369 <sup>39</sup> del Código de Trabajo y 41, inciso d) <sup>40</sup> , de esta
--	---

<sup>38</sup> “**ARTICULO 81.-**

*Son causas justas que facultan a patrono para dar por terminado el contrato de trabajo:*

- a. *Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral, o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono;*
- b. *Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior contra algún compañero, durante el tiempo que se ejecutan los trabajos, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina y se interrumpan las labores;*
- c. *Cuando el trabajador, fuera del lugar donde se ejecutan las faenas y en horas que no sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono o contra los representantes de éste en la dirección de las labores, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo;*
- d. *Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio directo del patrono o cuando cause intencionalmente un daño material en las máquinas, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados en forma inmediata e indudable con el trabajo;*
- e. *Cuando el trabajador revele los secretos a que alude el inciso g) del artículo 71;*
- f. *Cuando el trabajador comprometa con su imprudencia o descuido absolutamente inexcusable, la seguridad del lugar donde se realizan las labores o la de las personas que allí se encuentren;*
- g. *Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin permiso del patrono, sin causa justificada durante dos días consecutivos o durante más de dos días alternos dentro del mismo mes- calendario.*
- h. *Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta y reiterada a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades; o cuando el trabajador se niegue en igual forma a acatar, en perjuicio del patrono, las normas que éste o su representantes en la dirección de los trabajos le indique con claridad para obtener la mayor eficacia y rendimiento en las labores que se están ejecutando;*
- i. *Cuando el trabajador, después de que el patrono lo aperciba por una vez, incurra en las causales previstas por los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 72;*
- j. *Cuando el trabajador al celebrar el contrato haya inducido en error al patrono, pretendiendo tener cualidades, condiciones o conocimientos que evidentemente no posee, o presentándole referencias o atestados personales cuya falsedad éste luego compruebe, o ejecutando su trabajo en forma que demuestre claramente su incapacidad en la realización de las labores para las cuales ha sido contratado;*
- k. *Cuando el trabajador sufra prisión por sentencia ejecutoria; y*
- l. *Cuando el trabajador incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones que le imponga el contrato. Es entendido que siempre que el despido se funde en un hecho sancionado también por las leyes penales, quedará a salvo el derecho del patrono para entablar las acciones correspondientes ante las autoridades represivas comunes.*
- m) *Cuando el trabajador o la trabajadora incumpla con el plan de servicios mínimos durante un período de huelga.”*

<sup>39</sup> “**ARTICULO 369.-** Además de las mencionadas en el artículo 81 de este Código, también son causas justas, que facultan al empleador a dar por terminado el contrato de trabajo de los trabajadores protegidos en virtud de la presente Ley, las siguientes:

- a. *Cometer actos de coacción o de violencia, sobre las personas o las cosas, o cualquier otro acto que tenga por objeto promover el desorden o quitar a la huelga su carácter pacífico.*
- b. *Atentar contra los bienes de la empresa.*
- c. *Incitar a actos que produzcan destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o de mercaderías o que disminuyan su valor o causen su deterioro o participar en ellos.*
- ch) *Incitar, dirigir o participar en la reducción intencional del rendimiento, en la interrupción o en el entorpecimiento ilegal de actividades de trabajo.*
- d. *Retener indebidamente a personas o bienes o usar éstos de manera indebida, en movilizaciones o piquetes.*

<p>hará perder al servidor todos los derechos que esta ley concede, excepto los adquiridos conforme a la Ley General de Pensiones; siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas:</p> <p><del>a) El Ministro someterá por escrito a conocimiento de la Dirección General de Servicio Civil su decisión de despedir al trabajador con expresión de las razones legales y hechos en que la funda.</del></p> <p><del>b) La Dirección General de Servicios Civil hará conocer al servidor la gestión de despido y le dará un plazo improrrogable de diez días, contados a partir de la fecha en</del></p>	<p>ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus reglamentos, o de los reglamentos interiores de trabajo respectivos, <b>previo procedimiento sumario administrativo que se lleve a cabo en cada dependencia pública bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil.</b></p> <p>La calificación de la gravedad de las faltas la hará en detalle el Reglamento de esta ley y los reglamentos interiores de trabajo.</p> <p>Todo despido justificado se entenderá hecho sin responsabilidad para el Estado y hará perder a <b>la persona</b> servidora pública todos los derechos que esta ley concede, excepto <b>en lo correspondiente al pago proporcional por concepto de aguinaldo, salario escolar, vacaciones y</b> los adquiridos conforme a la Ley General de Pensiones; siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas:</p> <p><b>a) En cada ministerio se aplicará un procedimiento administrativo sumario de despido, en concordancia con los artículos 229<sup>41</sup> y 367 inciso 2.e)<sup>42</sup> de la</b></p>
---	--

*e. Incitar a destruir, a inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o a participar en hechos que las dañen.”*

<sup>40</sup> “Artículo 41.-Para garantizar mejor el buen servicio público se establecen cuatro clases de sanciones disciplinarias:

(...)

*d) La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de arresto y prisión preventiva, durante todo el tiempo que una y otro se mantengan, pero dará lugar al despido en cuanto excedan de tres meses. Si el arresto o la prisión preventiva es seguida de sentencia absolutoria después de transcurrido el referido término, el servidor tendrá derecho a ser tomado en cuenta para ocupar el primer puesto que quede vacante de clase igual a la que ocupaba. Conforme a la gravedad del cargo y mérito de los autos, el Jefe Superior decidirá si la excarcelación bajo fianza interrumpe o no los efectos de dicha corrección disciplinaria. Es entendido que la suspensión del trabajo sin goce de salario podrá aplicarse por más de quince días en los casos de excepción que expresamente determinen los reglamentos de trabajo.”*

<sup>41</sup> “Artículo 229.-

*1. El presente Libro regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga.  
2. En ausencia de disposición expresa de su texto, se aplicarán supletoriamente, en lo que fueren compatibles, los demás Libros de esta ley, el Código Procesal Contencioso-Administrativo(\*), las demás normas, escritas y no escritas, con rango legal o reglamentario, del ordenamiento administrativo y, en último término, el Código de Procedimiento Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto del Derecho común.”*

<sup>42</sup> “Artículo 367.-

(...)

*2. Se exceptúa de la aplicación de esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo:*



~~que reciba la notificación, a fin de que exponga los motivos que tenga para oponerse a su despido, junto con la enumeración de pruebas que proponga en su descargo.~~

**Ley General de la Administración Pública, que garantice la satisfacción del debido proceso y sus principios, el cual deberá ser concluido por acto final en el plazo de un mes, a partir de su iniciación. Contra la resolución emitida por el/la jerarca se tendrá un plazo improrrogable de tres días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución para interponer el recurso de revocatoria.**

**b) Si se interponen ambos recursos ordinarios a la vez, se tramitará la apelación una vez declarada sin lugar la revocatoria. Como garantía del debido proceso el/la ministro(a), remitirá en alzada al Tribunal de Servicio Civil el expediente del procedimiento administrativo sumario de despido, donde conste la resolución de despido de la persona servidora pública así como la resolución del recurso de revocatoria, con expresión de las razones legales y de los hechos en que se fundamentan ambas resoluciones.**

**c) Si solo se interpuso recurso de revocatoria ante el/la ministro(a), la persona servidora pública tendrá un plazo improrrogable de tres días hábiles, contados a partir de que reciba la notificación de la resolución del recurso de revocatoria, para interponer ante Tribunal de Servicio Civil el recurso de apelación junto con la enumeración de pruebas que proponga en su descargo.**

**Si el Tribunal lo estima necesario, podrá recibir nuevas pruebas y practicar todas las demás diligencias que considere**

c) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiere presentado ~~oposición~~ o si expresamente hubiere manifestado su conformidad, quedará despedido en definitiva, sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificado ~~por la Dirección General de Servicio Civil~~ o haber estado impedido por justa causa para oponerse.

(...)

e) *Lo concerniente al personal, tanto público como laboral, regulado por ley o por reglamento autónomo de trabajo, en su caso, salvo en cuanto a los funcionarios excluidos de esas disposiciones por motivos de rango o confianza;*

(...)”

<p>d) Si el cargo o cargos que se hacen al empleado o funcionario implican responsabilidad penal <del>para él</del> o cuando sea necesario para el buen éxito <del>de la investigación que determina el inciso siguiente</del> o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el Ministro podrá decretar en su <del>nota inicial</del>, la suspensión provisional <del>del interesado</del> en el ejercicio del cargo, <del>informándolo a la Dirección General de Servicio Civil</del>. Si se incoare proceso penal o de policía en contra del empleado o funcionario, dicha suspensión podrá decretarse en cualquier momento como consecuencia de auto de detención o de prisión preventiva o sentencia de arresto. En caso de que el resultado <del>de la investigación</del> <del>fuere favorable</del> para el empleado o funcionario, se le pagará el sueldo correspondiente al período de suspensión, en cuanto al tiempo que haya sufrido arresto o prisión por causas ajenas al trabajo.</p> <p>e) <del>Si el interesado se opusiere dentro del término legal, la Dirección General de Servicio Civil, levantará la información que proceda, a cuyo efecto podrá dictar el secreto de la misma; dará intervención a ambas partes, evacuará las pruebas que se hayan ofrecido y las demás que juzgue necesario ordenar, en un plazo improrrogable de quince días, vencidos los cuales enviará el expediente al Tribunal de Servicio Civil, que dictará el fallo del caso. A ese efecto, si el Tribunal lo estima necesario, podrá mandar ampliar la</del></p>	<p><b>convenientes para su mejor juicio, gozando de amplia facultad para la calificación y apreciación de las circunstancias de hecho que tengan relación con el caso.</b></p> <p>d) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, <b>la persona</b> servidora pública no hubiere presentado <b>recurso de apelación</b> o si expresamente hubiere manifestado su conformidad, quedará despedida en definitiva, sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificada <b>por el/la ministro(a) de la resolución de revocatoria</b> o haber estado impedida por justa causa para oponerse. <b>La resolución que adopte el Tribunal de Servicio Civil en alzada, es vinculante para el/la ministro(a), quien deberá, cuando así corresponda, emitir formalmente el acuerdo correspondiente de despido en ejercicio de sus competencias constitucionales.</b></p> <p>e) Si el cargo o cargos que se hacen al empleado(a) o <b>persona</b> funcionaria pública implica <b>su</b> responsabilidad penal o cuando sea necesario para el buen éxito <b>del procedimiento</b> administrativo sumario de despido o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el (la) ministro(a) podrá decretar en <b>resolución motivada</b>, la suspensión provisional <b>de la persona servidora pública</b> en el ejercicio del cargo. Si se incoare proceso penal o de policía en contra del empleado(a) o <b>persona</b> funcionaria pública, dicha suspensión podrá decretarse en cualquier momento como consecuencia de auto de detención o de prisión preventiva o sentencia de arresto. En caso de que el resultado <b>del procedimiento administrativo sumario de despido</b> fuere favorable para el/la empleado(a) o <b>persona servidora pública</b>, se le pagará el sueldo correspondiente al período de suspensión, en cuanto al tiempo que haya sufrido</p>
---	--

<p><del>investigación, recibir nuevas pruebas y practicar todas las demás diligencias que considere convenientes para su mejor juicio, gozando de amplia facultad para la calificación y apreciación de las circunstancias de hecho que tengan relación con el caso a resolver.</del></p>	<p>arresto o prisión por causas ajenas al trabajo.</p>
<p>Artículo 190.-Son atribuciones del Tribunal conocer:</p> <p>a) <del>En primera instancia, de los casos de despido, previa información levantada por la Dirección General, que deberá hacerse en un término no mayor de sesenta días;</del></p> <p>b) <del>En única instancia, de las reclamaciones que le presenten los quejosos por disposiciones o resoluciones de la Dirección General, cuando se alegue perjuicio causado por ellas;</del></p> <p>c) <del>En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellas, previa información levantada por la Dirección General, en el mismo plazo que indica el inciso a) de este artículo;</del></p> <p>ch) <del>Decretar, en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista del mérito de los autos y a solicitud del respectivo ministro autor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo; y</del></p> <p>d) <del>De los demás asuntos que le encomiendan la ley y los reglamentos.</del></p>	<p>Artículo 190- Son atribuciones del Tribunal conocer:</p> <p>a) En <b>alzada</b>, de los casos de despido, previa <b>remisión del expediente del procedimiento administrativo sumario de despido que se lleve a cabo en cada dependencia pública bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil.</b></p>

Con respecto a la reforma propuesta al artículo 43, se llama la atención en relación con lo indicado por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-110-2015 de 24 de setiembre de 2015, en el sentido que:

*“... de conformidad con reiterada jurisprudencia administrativa emanada de esta Procuraduría, los reglamentos interiores de trabajo quedaron sin vigencia en la Administración Pública con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública. En ese sentido pueden consultarse, entre muchos otros, nuestros dictámenes C-055-2008 del 22 de febrero de 2008, C-030-2013 del 6 de marzo de*



2013 y C-369-2014 del 31 de octubre de 2014. Por lo anterior, la referencia al Reglamento Interior de Trabajo debería eliminarse y sustituirse por la del Reglamento Autónomo de Servicio. Igualmente, es necesario precisar que los Reglamentos Autónomos de Servicio no requieren la aprobación de la Inspección General de Trabajo. (lo destacado es nuestro)

Por lo indicado por la Procuraduría en el 2015, lo correcto sería sustituir “reglamentos interiores de trabajo” por “reglamentos autónomos de Servicio”.

Por otra parte, la reforma propuesta al artículo 43 del Estatuto de Servicio Civil dispone la aplicación de un procedimiento sumario administrativo previo a la remoción de una persona servidora pública de su puesto, lo que contradice lo indicado en los artículos 308 y 320 de la Ley General de la Administración Pública, que señalan:

*“Artículo 308.-*

*1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:*

*a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y*

*b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.*

***2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.”***

*“Artículo 320.-Cuando no se esté en los casos previstos por el artículo 308, la Administración seguirá un procedimiento sumario.”*

Por lo tanto, en criterio de esta Asesoría, la aplicación de un procedimiento sumario, el cual tampoco es desarrollado sino que remite a la Ley General de la Administración Pública, que pueda dar como resultado el despido o remoción de una persona servidora pública, cuando la propia Ley no. 6227 establece la imposibilidad de su aplicación en los casos previstos en el artículo 308, no solo generaría una antinomia jurídica y con ello una lesión al principio de seguridad jurídica, sino que incluso, podría ser contrario al artículo 192 constitucional.

En sentido similar se pronunció la Procuraduría General de la República al señalar lo siguiente:

*“Por último, si bien se establece una regulación general referida a la desvinculación del empleo público (arts. 23, 24 y 43 aparte B), lo cierto es que no se establece el procedimiento reglado a seguir en caso de causa justa para despedir. Lo cual constituye una grave e insalvable deficiencia en la propuesta legislativa.*

*Según hemos indicado en otras oportunidades: “(...) conforme a la determinación hecha por el principal intérprete de la Constitución Política, cual es la Sala Constitucional, en nuestro medio existe una reserva de ley en materia de creación de procedimientos administrativos para imponer actos administrativos de gravamen,*

*resultando indispensable que en la ley –en sentido formal y material- se establezcan las características esenciales del respectivo procedimiento a través del cual se van a dictar actos de imperio o de gravamen (art. 59, párrafo 1 de la LGAP); de modo que esos rasgos esenciales del respectivo procedimiento administrativo podrán ser desarrollados, complementados, aclarados o precisados, por vía Reglamentaria (artículo 28 constitucional, a contrario sensu, y 19, párrafo 1° de la LGAP). De modo que no resulta posible que se establezcan procedimientos administrativos abreviados, sumarios o con el acortamiento de plazos, con la consiguiente restricción de la bilateralidad de la audiencia, del contradictorio y la defensa, por virtud de un reglamento ejecutivo, la ley tendría que autorizar el diseño de ese cauce procedimental. Con admitir lo contrario y permitir regular o acuñar un procedimiento administrativo “ex novo” , sea por capricho, antojo o bajo una mal entendida discrecionalidad, sin previa habilitación legislativa, se incurriría en un grave juicio “ultra vires”, produciéndose, también, una clara infracción de los principios constitucionales de la interdicción de la arbitrariedad y de la seguridad jurídica (Resoluciones Nos. 2011-004431 de las 10:32 hrs. del 1 de abril de 2011 y 2011-005211 de las 16:05 hrs. del 26 de abril de 2011, ambas de la Sala Constitucional y en sentido similar la No. 035-2012 de las 16:00 hrs. del 13 de abril de 2012, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta).” (Dictamen C-263-2016, de 07 de diciembre de 2016).*

*Y cabe advertir que en ausencia de regulación legal expresa, conforme a los postulados de la Ley General de la Administración Pública en materia del debido proceso, sería necesario y obligado instruir para tal desvinculación por causas disciplinarias, un procedimiento administrativo ordinario (arts. 308.2 y 367.2 inciso e) de la LGAP), jamás uno sumario (art. 320 *Ibidem.*) como se sugiere.”<sup>43</sup>*

- **Reforma a la Ley de Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil, Ley no. 8777.**

<b>Texto vigente Ley 8777</b>	<b>Texto propuesto Exp. 21336</b>
ARTÍCULO 9.- El Tribunal conocerá y resolverá en el plazo de dos meses los recursos de apelación, que sean interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Servicio Civil, <del>en materia de despidos de los trabajadores sujetos al régimen de empleo del Estatuto de Servicio Civil, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser conocidos por este Tribunal.</del>	Artículo 9- El Tribunal conocerá y resolverá en el plazo de dos meses los recursos de apelación que sean interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Servicio Civil, <b>excluyendo la materia de despidos. Asimismo, el Tribunal conocerá de los demás asuntos que por ley o reglamento le correspondan.</b>

<sup>43</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-132-2019 del 12 de noviembre de 2019.

- **Reforma al Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581**

<p align="center"><b>Texto vigente Ley 1581</b></p>	<p align="center"><b>Texto propuesto Exp. 21336</b></p>
<p>Artículo 35.-Las permutas de servidores públicos que ocupen cargos de igual clase podrán ser acordadas sin otro trámite por los Jefes respectivos, si hubiere anuencia de los interesados. Si ocupan cargos de clase diferente se requerirá además la aprobación de la Dirección General de Servicio Civil, en cuanto a la idoneidad para el puesto.</p>	<p>Artículo 35- Las permutas de servidores <b>regulares</b> podrán ser acordadas <b>entre las partes, siempre y cuando los interesados reúnan los requisitos de las clases de puestos y las mismas sean avaladas por la Oficina de Recursos Humanos de la institución.</b></p>
<p>Artículo 87.- Para el nombramiento del personal técnico-docente y administrativo docente, se seguirá el procedimiento de terna que señala el Título Primero de este Estatuto y su Reglamento. <del>Sin embargo, la elaboración de las bases y promedios para la selección previa tanto el personal propiamente docente, como del personal técnico y administrativo docente, estará a cargo de jurados asesores de la Dirección General de Servicio Civil.</del></p> <p><del>Estos jurados tendrán, además, la función de determinar la calificación mínima que, en cada concurso, se requiera para obtener calificación de "elegible".</del></p> <p><del>Estarán integrados por un delegado de cada una de las siguientes instituciones, asociaciones y colegios:—</del></p> <p align="center"><del>1) Para puestos en Pre-Escolar y Primaria:—</del></p> <p><del>a) Universidad de Costa Rica;—</del>  <del>b) Asociación Nacional de Educadores;—</del>  <del>c) Ministerio de Educación Pública;—</del>  <del>d) Dirección General de Servicio Civil; y—</del>  <del>e) Conferencia Episcopal de Costa Rica, cuando se trate de maestros de religión.</del></p> <p align="center"><del>2) Para puestos de Enseñanza Media, Especial y Superior:—</del></p> <p><del>a) Universidad de Costa Rica;—</del></p>	<p>Artículo 87- Para el nombramiento del personal técnico-docente y administrativo docente, se seguirá el procedimiento de terna que señala el título primero de este Estatuto y <b>el Reglamento que emitirá el Poder Ejecutivo.</b></p> <p>.</p>

<p><del>b) Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza;— c) Asociación Nacional de Educadores;— d) Ministerio de Educación Pública;— e) Colegios Profesionales Docentes;— f) Dirección General de Servicio Civil; y— g) Conferencia Episcopal de Costa Rica cuando se trate de profesores de religión.—</del></p> <p><del>Excepto el delegado de la Dirección General, los restantes deberán ser profesionales, del nivel para el cual se hará la selección de candidatas.—</del></p> <p><del>La sede del jurado estará en el edificio de la Dirección General de Servicio Civil, salvo que, para favorecer los trámites, aquel resuelva reunirse en otro local u oficina.—</del></p>	
<p><del>Artículo 103.-Si en cumplimiento del inciso a) del artículo 101, hubiere imposibilidad de una reubicación en las condiciones que fije el artículo anterior, o no aceptare el servidor la plaza en un lugar, porque perjudique notoriamente su situación y su régimen de vida, ello dará derecho a que se le indemnice, de conformidad con el artículo 37, inciso f) de esta ley. Además, el afectado tendrá derecho, preferente, por tres años, a ocupar cualquier plaza de clase igual a la anterior, que quedare vacante en la localidad de donde fue removido; ello no le impedirá concursar para puestos en otros lugares, siempre que siga el trámite para la selección y nombramiento, que establece el Capítulo V de este Título.</del></p>	<p>Artículo 103- Si en cumplimiento del inciso d) del artículo 101, hubiese imposibilidad de <b>efectuar el traslado del servidor, por cuanto este no acepte las plazas que se encuentran disponibles y esto</b> perjudique notoriamente su situación y su régimen de vida, ello dará derecho a que se le indemnice <b>según las normas legales vigentes.</b></p>
<p><del>Artículo 104.-Toda solicitud de permuta deberá presentarse, por escrito, al Director del Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública, quien deberá resolverla, en el término de un mes, conforme a las siguientes normas:</del></p> <p><del>a) Las permutas sólo podrán se solicitadas por servidores regulares, después de cumplidos dos años como mínimo, en el puesto objeto de permuta;</del></p>	<p><b>Artículo 104- Las permutas de servidores propiamente docentes podrán ser acordadas entre las partes, siempre que los interesados reúnan los requisitos de las clases de puestos y las mismas sean avaladas por la Oficina de Recursos Humanos dentro del término de un mes, en tanto se cumplan los siguientes requisitos:</b></p> <p>a) Las permutas solo podrán ser solicitadas por servidores regulares.</p>

<p>b) Las permutas que se aprobaren, deberán hacerse efectivas para el primer día del mes de febrero, o de marzo, de cada años, según la naturaleza y condiciones de los puestos; y</p> <p>c) Solamente en casos de fuerza mayor, tales como los indicados en los incisos b), o c) del artículo 101, podrán autorizarse permutas para que se lleven a cabo en el transcurso del período lectivo.</p>	<p>b) Las permutas que se aprobaren, deberán hacerse efectivas para el primer día del mes de febrero, o <b>máximo en el mes</b> de marzo de cada año, según la naturaleza y condiciones de los puestos.</p> <p>c) Solamente en casos de fuerza mayor, tales como los indicados en los incisos b), o c) del artículo 101, podrán autorizarse permutas para que se lleven a cabo en el transcurso del periodo lectivo.</p>
<p><del>Artículo 105.-Las permutas serán precedentes y podrá resolverlas el Director del Departamento de Personal, conforme a lo que establece el artículo anterior, cuando los interesados desempeñen puestos de igual clase, de la misma categoría de la escala de sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública, y se realicen entre puestos de zonas rurales o entre puestos de zonas urbanas; en ambos casos, han de ser de iguales o similares condiciones.</del></p> <p>Si la solicitud de permuta bajo las condiciones dichas fuere denegada, los interesados tendrán derecho a incurrir al Tribunal de la Carrera Docente el cual decidirá, en única instancia, en el término de <del>quince días</del>.</p>	<p>Artículo 105-</p> <p>Si la solicitud de permuta bajo las condiciones dichas fuere denegada, los interesados tendrán derecho a incurrir al Tribunal de la Carrera Docente el cual decidirá, en única instancia, en el término de <b>15 días</b>.</p>
<p><del>Artículo 114.-Para efectos de selección, nombramientos, traslados y valoración, se deberá tomar en cuenta a los candidatos, de acuerdo con el orden de grupos que establece la presente ley.</del></p>	<p>Artículo 114- Para efectos de selección, <b>movimientos de personal</b>, traslados y valoración, <b>la Oficina de Recursos Humanos determinará los factores requeridos que considerará más idóneos a fin de garantizar la calidad, continuidad, eficiencia y eficacia en el servicio público, respetando</b> el orden de grupos que establece esta ley.</p>
<p><del>Artículo 115.-Para efectos de sueldo, la asignación a un grupo, así como los cambios posteriores, los hará el Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública, de acuerdo con las certificaciones que, para estos fines, aporten los interesados. La validez de la acción de personal implicará el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil;</del></p>	<p>Artículo 115- Para efectos de sueldo, la asignación a un grupo, así como los cambios posteriores, los hará el Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública, de acuerdo con <b>el título profesional</b> que, para estos fines, aporten los interesados. La validez de la acción de personal implicará el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil;</p>



<p>ésta lo otorgará, sin responsabilidad en cuanto al fondo del asunto.</p> <p><del>La Dirección General de Servicio Civil, para la selección de personal oído, en caso de duda, el criterio del Jurado Asesor respectivo, determinará la ubicación en el grupo correspondiente de las personas con estudios en el exterior, previo su reconocimiento por la Universidad de Costa Rica o el Consejo Superior de Educación, según corresponda.</del></p>	<p>esta lo otorgará, sin responsabilidad en cuanto al fondo del asunto.</p>
<p>Artículo 118.-Para los efectos de la clasificación que comprende este título, los diferentes niveles, áreas de enseñanza y grados profesionales, se indicarán con letras, del siguiente modo:</p> <p style="padding-left: 40px;">K: Enseñanza Preescolar; P: Enseñanza Primaria; M: Enseñanza Media; V: Enseñanza Técnico-Profesional (Vocacional); E: Enseñanza Especial; N: Enseñanza Normal; S: Enseñanza Superior; T: Profesor Titulado; AU: Profesor Autorizado; AS: Profesor Aspirante.</p> <p>En la clasificación sucesiva, la ubicación de los grupos docentes se indicará con números en orden descendente, según su rango.</p>	<p>Artículo 118- Para los efectos de la clasificación que comprende este título, los diferentes niveles, áreas de enseñanza y grados profesionales, se indicarán con letras, del siguiente modo:</p> <p style="padding-left: 40px;">K: Enseñanza preescolar. P: Enseñanza primaria. M: Enseñanza media. V: Enseñanza técnico-profesional (vocacional). E: Enseñanza especial. T: Profesor titulado. AU: Profesor autorizado. AS: Profesor aspirante.</p> <p>En la clasificación sucesiva, la ubicación de los grupos docentes se indicará con números en orden descendente, según su rango.</p>

Dos observaciones puntuales en relación con la propuesta de reforma del artículo 105:

1. Conviene aclarar si se trata de 15 días naturales o hábiles.
2. Pareciera que el verbo correcto en vez de “incurrir”, sería “recurrir”

- **Adición al Estatuto de Servicio Civil.**

<b>Texto vigente Ley 1581</b>	<b>Texto propuesto Exp. 21336</b>
Artículo 101.-Los movimientos de personal por traslado, ascenso o descenso al grado inmediato, podrá hacerlos el Ministerio de	Artículo 101- (...)

Educación Pública, previo el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil, sin que ello requiera el trámite establecido para la selección y nombramientos estipulados en el capítulo anterior, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando fuere ineludible el reajuste, para una reorganización más eficaz y económica. Se deberá tramitar dichos movimientos con prioridad, cuando se justifiquen situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

Si no hubiese quienes aceptaren el traslado voluntariamente, se aplicará el sistema de calificación, que rige para la selección y nombramiento; entonces serán trasladados los servidores de menor puntuación;

b) Cuando se comprobare que existen causa de fuerza mayor, tales como enfermedad grave de los servidores o de sus partes en primer grado, de consanguinidad, que los incapacite para residir en el lugar, donde trabajen, especialmente cuando la dolencia fuere originada por circunstancias del medio ambiente en donde se trabaja; y

c) Cuando con el movimiento pueda resolverse una situación conflictiva de relaciones internas o públicas.

En todos los casos, el Ministerio de Educación deberá procurar que, con tales movimientos, se beneficie el servidor público, y salvo lo previsto en el artículo 62 de esta ley, no se cause grave y evidente perjuicio al servidor. En este mismo sentido deberá juzgar la Dirección General de Servicio Civil. Para ello, podrán exigirse las

**d) Otros factores no contemplados en los incisos anteriores, tales como situaciones familiares, procesos judiciales, cercanía al lugar de residencia, económicos y otras situaciones similares no previsibles.**

certificaciones o documentos que se estimaren pertinentes.	
--	--

En relación con las derogaciones propuestas, en el siguiente cuadro se indican las normas que serían suprimidas del Estatuto de Servicio Civil de aprobarse este proyecto de ley.

**“Artículo 44.-**Las partes tendrán un término de tres días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación del fallo del Tribunal del Servicio Civil, para apelar. El recurso se concederá en ambos efectos para ante el (\*)Tribunal Administrativo del Servicio Civil. El fallo del (\*) Tribunal Administrativo del Servicio Civil será definitivo y si se revocare la sentencia apelada, dictará en el mismo acto nuevo fallo, y resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto, con pleno goce de sus derechos y el pago en su favor de los salarios caídos. El servidor podrá renunciar en ejecución del fallo a la reinstalación, a cambio de la percepción inmediata del importe del preaviso y del auxilio de cesantía que le pudieren corresponder, y, a título de daños y perjuicios, de los salarios que habría percibido desde la terminación del contrato hasta el momento en que quede firme la sentencia.”

**“Artículo 88.-**Al elaborar las bases y promedios para la selección, el Jurado deberá tomar en cuenta, de acuerdo con los requisitos que para cada clase establece el Manual Descriptivo de Puestos, los siguientes aspectos:

- a) Preparación profesional;
- b) Experiencia afín a puesto solicitado;
- c) Aptitudes del candidato en relación con el cargo; y
- d) Las demás condiciones que, a juicio del Jurado, deban ser consideradas.

**Artículo 89.-**El Departamento de Selección de Personal de la Dirección General de Servicio Civil calificará las ofertas de servicio, en las fechas que estimare convenientes para mantener actualizado el registro de elegibles, conforme a las bases y promedios establecidos por el Jurado; además, elaborará las listas de candidatos en orden ascendente, sin las preferencias comprendidas en el artículo 23 de esta ley.

A juicio de esta Oficina, podrá concederse hasta un máximo de 4 puntos de preferencia, según los años servidos en zonas incómodas, insalubres o de difícil acceso. En este caso, habrán de aportarse las certificaciones respectivas.

El Director General, mediante resolución, hará la declaratoria de candidatos elegibles y ordenará su inclusión en el respectivo; posteriormente se informará a los postulados el resultado de su calificación.

El Departamento de Selección de Personal, en cada caso, fijará la duración del "Registro de Elegibles", siempre que no se hayan modificado las bases o promedios ponderados: en caso contrario, procederá una recalificación de los candidatos elegibles a esa fecha. Sin embargo, la elegibilidad para un puesto no prescribirá antes de finalizar el curso lectivo para el cual se tramitó el concurso.

**Artículo 90.**-Cualquier duda que se presentare al evaluar los atestados que han de ser objeto de calificación, como equivalencias, estudios, experiencia, etc., será resuelta por los miembros del Jurado.

**Artículo 91.**-Los miembros del Jurado podrán solicitar, a la Dirección General de Servicio Civil, la información que juzguen conveniente, relativa a la calificación de los candidatos a fin de verificar la correcta evaluación de los atestados que se ponderan.”

“**Artículo 106.**-Las permutas entre puestos de diferente clase, categoría o zona, requerirán la aprobación de la Dirección General de Servicio Civil; ésta la aprobará si se ajustare a las normas del artículo 104; además, si redundare en una mejora del servicio público y los candidatos demostraren idoneidad para los puestos objeto de permuta, siempre que no exista entre ellos, una diferencia mayor de cinco años de servicios.”

“**Artículo 140.**-Son profesores de Enseñanza Normal, quienes sirven en funciones docentes administrativas o imparten lecciones en instituciones formadoras de profesores para la Enseñanza Primaria, sobre asignaturas comprendidas en el plan de estudios correspondientes, excepto las que se han ubicado en el campo "técnico-profesional".

**Artículo 141.**-Los profesores titulados de Enseñanza Normal se clasifican en tres grupos, denominados: NT-3, NT-2 y NT-1;

a) El grupo NT-3 comprende a quienes, a más del título de Profesor de Segunda Enseñanza o Profesor de Enseñanza Primaria, posean un título académico de Doctor o Licenciado, conforme a lo establecido en el artículo 122;

b) El grupo NT-2 comprende a las personas que tengan título de Profesor de Segunda Enseñanza o de Profesor de Estado; también a quienes posean título de Bachiller en Ciencias de la Educación; y

c) El grupo NT-1 comprende a quienes, a más del título de Profesor de Enseñanza Primaria, posean un Certificado de Idoneidad, extendido por la Universidad de Costa Rica o por la Escuela Normal Superior.

**Artículo 142.**-Los profesores autorizados de Enseñanza Normal se clasifican en dos grupos, denominados NAU-2 y NAU-1.

a) El grupo NAU-2 comprende a quienes, a más del título de Profesor de Enseñanza Primaria, tengan una experiencia mínima de tres años en determinada asignatura de la Enseñanza Normal, cuya calificación no haya sido inferior de Muy Bueno. También comprende a quienes posea un título profesional, sin estudios pedagógicos, para impartir asignaturas de su competencia; y

b) El grupo NAU-1 comprende que quienes, a más del título de Profesor de enseñanza Primaria, tengan una experiencia en ese nivel, no menor de 6 años, calificada con nota mínima de Muy Bueno.

**Artículo 143.-**Todas las personas comprendidas en el grupo NAU-2 podrán además, concursar para plazas en propiedad y, una vez escogidos de la nómina respectiva, gozarán de los derechos que esta ley confiere a los servidores regulares. No obstante, los profesionales sin estudios pedagógicos mencionados en dicho grupo deberán, para ello, cumplir con el período de prueba.

**Artículo 144.-**El profesor titulado de Enseñanza Normal, o el autorizado del grupo NAU-2, que imparta lecciones de una especialidad ajena a la suya, será ubicado, para los efectos de esta ley y hasta por tres años, en el grupo inmediato inferior que, por sus estudios y experiencia, le correspondiere; cuando hubiere cumplido tres años de labores en esa otra especialidad, será reubicado en su grupo original.

**Artículo 145.-**Son profesores de Enseñanza Especial Superior que laboren en instituciones formadoras de profesores para la Enseñanza Media, Técnico-Profesional o Especial, en funciones docente-administrativas, de investigación, o impartiendo lecciones sobre materias del respectivo plan de estudios.

**Artículo 146.-**Los profesores titulados de Enseñanza Superior se clasifica en tres grupos, denominados; ST-3, ST-2 y ST-1.

a) Forman el grupo ST-3 quienes, a más de poseer título de Doctor, Licenciado o Ingeniero, hayan aprobado los estudios pedagógicos completos, exigidos al profesor de Segunda Enseñanza, o al profesor de Estado, y tengan una experiencia de nivel universitario no menor de dos años, o en Enseñanza Media, Técnico-Profesional o Especial (en su especialidad), no menor de cinco años. Asimismo, los doctores, licenciados o ingenieros, todos de nivel universitario que no hayan aprobado los estudios pedagógicos mencionados, pero posean una experiencia específica, de nivel universitario, no menor de cinco años, o en la Enseñanza Media, Técnico-Profesional o Especial, en su especialidad, no inferior de diez años;

b) Forman el grupo ST-2 los bachilleres universitarios y lo egresados de una facultad de la Universidad de Costa Rica, cuyo plan de estudios no sea inferior a cinco años; éstos, si hubieren aprobado los estudios pedagógicos completos, exigidos a Profesores de Segunda Enseñanza o al Profesor de Estado, y, además, poseyeren una experiencia específica, de nivel universitario no menor de cinco años, o en la Enseñanza Media, Técnico-Profesional o Especial, no inferior a diez años;

c) Forman el grupo ST-1 los bachilleres universitarios y los egresados de una facultad de la Universidad de Costa Rica, cuyo plan de estudios no sea inferior a cinco años, sin los estudios pedagógicos requeridos para la Segunda Enseñanza, que posean una experiencia docente específica, de nivel universitario, no inferior a cinco años, o en la Enseñanza Media, Técnico-Profesional o Especial, en su especialidad, no menor de diez años.

**Artículo 147.-**Los profesores autorizados de Enseñanza Superior se clasifican tres grupos, denominados: SAU-3, SAU-2 y SAU-1.

a) Forman el grupo SAU-3 los doctores, licenciados e ingenieros, todos de nivel universitario, sin los estudios pedagógicos ni la experiencia que se indican en el inciso a) del artículo 146. También las personas comprendidas en el inciso b) del mismo artículo, que hubiesen aprobado los estudios pedagógicos ahí mencionados, pero que no hubiesen cumplido la experiencia que en el mismo texto se exige;

b) Forman el grupo SAU-2, quienes estén comprendidos en el inciso b) del artículo 146, pero no posean los estudios y la experiencia que en él se indican, ni la experiencia requerida en el inciso c) del mismo artículo; y

c) Forman el grupo SAU-1, quienes posean título de Profesor de Segunda Enseñanza o de Profesor de Estado.

**Artículo 148.**-Las personas en los grupos SAU-3 y SAU-2 que llenaren los requisitos de estudios y experiencia exigidos para cada caso, en el artículo 146, podrán concursar para plazas en propiedad y, una vez escogidos de la nómina respectiva, gozarán de los derechos que esta ley confiere a los servidores regulares.

**Artículo 149.**-Los profesores titulados de Enseñanza Superior y los autorizados de los grupos SAU-3 y SAU-2, que impartan lecciones o realicen trabajos de investigación en un campo ajeno a su especialidad, serán considerados en el grupo SAU-1; por las mismas circunstancias, serán aspirantes, las personas comprendidas en el grupo SAU-1.”

“**Artículo 151.**-Los servidores comprendidos en la presente ley, recibirán anualmente una evaluación y calificación de sus servicios. Para tal fin, la Dirección General de Servicio Civil confeccionará los respectivos formularios y los modificará, si fuere necesario, previa consulta al Administrador General de Enseñanza del Ministerio de Educación Pública.”

“**Artículo 153.**-La evaluación y calificación deberá hacerse durante la primera quincena del mes de noviembre de cada año, por el jefe inmediato del servidor. Se harán en original y tres copias; el primero corresponde al Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública; las copias se destinarán: una a la Dirección General de Servicio Civil, otra al servidor u la última al archivo de la Institución Media o Superior, Dirección Provincial de Escuelas, oficina o departamento en que trabaja el interesado.

La distribución de las copias deberá hacerla el superior del jefe inmediato, a más tardar el 30 de noviembre de cada año.”

“**Artículo 155.**-La evaluación, base de la calificación, deberá comprender fundamentalmente, los siguientes aspectos según conciernan al puesto que desempeña el servidor, de acuerdo con las indicaciones del Manual de Evaluación y Calificación respectivo:

A. EVALUACION DE LA PERSONALIDAD.

a) Relaciones humanas;

- b) Capacidad de razonamiento;
- c) Desarrollo intelectual;
- d) Madurez;
- e) Expresión oral;
- f) Conducta social;
- g) Iniciativa; y
- h) Expresión escrita.

#### B. EVALUACION DEL TRABAJO.

- a) Relación con alumnos, padres de familia y la comunidad;
- b) Organización del trabajo;
- c) Desarrollo de programas;
- d) Calidad del trabajo;
- e) Aplicación de métodos educativos;
- f) Cantidad de trabajo;
- g) Disciplina; y
- h) Jefatura.

**Artículo 156.-** El resultado de la calificación se dará en orden de mérito conforme a los siguientes conceptos: Excelente, Muy Bueno, Bueno, Insuficiente e Inaceptable.

**Artículo 157.-**Enterado el servidor de su evaluación y calificación de servicios por el jefe inmediato, si hubiere disconformidad, podrá dejar constancia de ello en el acto de firmar el documento, o manifestarlo por escrito, en el término del día hábil siguiente. En tal caso, el jefe concederá entrevista al servidor dentro del tercero día; con base en ésta, hará la ratificación o enmienda que estime procedente, y la consignará en el mismo documento.

El superior del jefe inmediato confirmará la calificación o hará las modificaciones que estime pertinentes, dentro del término indicado en el artículo 153 anterior.

**Artículo 158.-**El procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 157 no será aplicable a los servidores que, por alguna circunstancia, no pudieren ser habidos en el período de la evaluación y calificación de servicios; en esta caso los interesados gozarán del derecho que establece el artículo siguiente.

**Artículo 159.-**Recibidas por el servidor la evaluación y calificación de servicios, dispondrá de un período máximo de diez días hábiles para formular recurso de apelación, ante el tribunal de la Carrera Docente, cuyo fallo, que será definitivo, si de acuerdo con el párrafo primero del artículo 157, el servidor hubiere mostrado conformidad con la evaluación y calificación de sus servicios y éstos se hubiesen mantenido por el superior del jefe inmediato.

**Artículo 160.-**Las calificaciones de Insuficiente o Inaceptable deben llevar, adjunta, una explicación de las causas que la motivaron y las advertencias y observaciones formuladas al servidor, tendientes a la superación del mismo.

**Artículo 161.-**Sólo tendrán derecho a los aumentos anuales de sueldo de acuerdo con la escala correspondiente de la Ley de Salarios de la Administración Pública, los servidores que hayan obtenido calificación de Excelente, Muy Bueno, o Bueno.

Para concesión de becas o facilidades, conforme a la Ley de Adiestramiento para Servidores Públicos, será indispensable que el beneficiario haya obtenido calificación de Excelente, durante tres períodos anuales en los últimos cinco años inmediatos anteriores al otorgamiento de la beca.

**Transitorio.-** Para los servidores que, al entrar en vigencia la presente ley, no hubiesen recibido, calificación de servicios, el párrafo primero del artículo 161 se aplicará, transcurrido el primer año; y el párrafo 2º, transcurridos tres años a partir de su vigencia.

**Artículo 162.-**Si la calificación del servidor fuere Insuficiente dos veces consecutivas, o si Inaceptable una vez, previas las advertencias y sanciones del caso, por haber ejercido sus funciones sin la capacidad, dedicación y diligencia mínimas requeridas, tal se considerará falta grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 párrafo segundo de este Estatuto.”

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### TRANSITORIO II

Este transitorio refiere al respeto de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de las personas servidoras públicas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no hayan optado por trasladarse al esquema de salario global.

La Sala Constitucional ha desarrollado los alcances del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 34 de la Constitución Política, indicando que este resulta violado cuando una nueva norma o la reforma de una anterior altera ilegítimamente derechos adquiridos o situaciones consolidadas al amparo de la dicha norma anterior, así como cuando los efectos, la interpretación o la aplicación de esta última produce un perjuicio irrazonable o desproporcionado al titular del derecho o situación que ella misma consagra:

*“... el principio de irretroactividad, al igual que los demás relativos a los derechos o libertades fundamentales, no es tan sólo formal, sino también y sobre todo material, de modo que resulta violado, no sólo cuando una nueva norma o la reforma de una anterior altera ilegítimamente derechos adquiridos o situaciones consolidadas al amparo de la dicha norma anterior, sino también cuando los efectos, la interpretación o la aplicación de esta última produce un perjuicio irrazonable o desproporcionado al titular del derecho o situación que ella misma consagra.”<sup>44</sup>*

<sup>44</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1147-90 de las 16 horas del 21 de setiembre de 1990.



Sobre los derechos adquiridos y al tratamiento que se les ha otorgado en el ámbito de las relaciones de servicio por parte de la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, se indica lo siguiente:

**“...la Sala Constitucional ha indicado que los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente al patrimonio de su titular, por lo que no se consideran como tales las simples expectativas, y que las situaciones jurídicas consolidadas son las que no pueden ser modificadas nunca (sentencia n.º 670-1994 de las 8:46 horas del 23 de diciembre de 1994). También ha sostenido la Sala Constitucional que el derecho adquirido es aquella circunstancia ya consumada, en la que una cosa, material o inmaterial, ha ingresado o incidido sobre la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o un beneficio constatable. (Sentencia 2765-1997 de las 15:03 horas del 20 de mayo de 1997).**

*En el ámbito de las relaciones de servicio, existen múltiples precedentes que podrían ayudar a comprender mejor el alcance práctico de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas.*

*Así, al discutirse la constitucionalidad del artículo 30 del Código Municipal vigente, el accionante alegó que esa norma violaba los derechos adquiridos de los regidores municipales, pues de conformidad con el Código Municipal anterior, los Concejos Municipales podían realizar el número de sesiones que consideraran necesarias (sin límite alguno), mientras que con la entrada en vigencia del nuevo código se limitaron las sesiones ordinarias remuneradas a cuatro por mes. Al resolver la acción, **la Sala Constitucional estimó que solamente constituían derechos adquiridos las dietas percibidas por los regidores durante la vigencia del Código Municipal anterior, pues esas sumas ya habían ingresado efectivamente al patrimonio de los interesados.** Además indicó que con fundamento en la tutela de situaciones jurídicas consolidadas debían cancelarse las sesiones ya celebradas y no pagadas al momento de la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, pues con respecto a ellas ya había ocurrido el hecho generador del pago. Finalmente, **indicó que la remuneración de las sesiones futuras debía ajustarse a la nueva legislación, pues “... la garantía de irretroactividad de la ley en modo alguno implica que no pueda el legislador variar posteriormente la regla que antes conectaba a un hecho con su consecuencia (que en este caso era la relativa a la remuneración de las sesiones municipales), aunque la nueva regla se considere más gravosa”.** (Sentencia n.º 1318-99 de las 17:03 horas del 23 de febrero de 1999).*

*También es interesante reseñar la posición que ha mantenido esta Procuraduría en lo que concierne al tema de los derechos adquiridos en materia de cesantía. Con respecto a ese beneficio, hemos indicado que el derecho se adquiere hasta que ocurra el hecho generador, que consiste en la terminación del vínculo laboral, hecho que ocurre, por ejemplo, cuando el servidor alcanza la edad para jubilarse, o cuando la Administración prescinda de sus servicios por reorganización. Antes de que ocurra el hecho generador, el servidor no tiene derecho adquirido alguno, por lo que es posible que se modifiquen las reglas relativas al disfrute del beneficio, sin que ello implique una infracción al principio de irretroactividad. (Dictámenes C-065-98 del 3 de abril de 1998, C-187-98 del 4 de setiembre de 1998, C-074-99 del 15 de abril de 1999, y C-155-2002 del 14 de junio de 2002).*

**Concretamente, en lo que respecta al salario, hemos indicado que el sistema salarial puede modificarse a futuro, siempre que no se afecte el monto global del salario.** Así, al consultárenos si los servidores de la antigua Dirección Nacional de Comunicaciones que continuaron laborando para la empresa Correos de Costa

Rica S. A. después de la promulgación de la Ley de Correos, n.º 7768 de 24 de abril de 1998, tenían un derecho adquirido a seguir percibiendo anualidades y carrera profesional, indicamos que los derechos adquiridos de esas personas "... se limitan al monto global de salario del que disfrutaban en ese preciso momento, el cual no puede ser rebajado ni disminuido". (Dictamen C-279-98 del 21 de diciembre de 1998, reiterado en el C-084-2003 del 26 de marzo de 2003 y en el C-290-2003 del 26 de setiembre de 2003).

**En lo que concierne a la posibilidad de modificar las condiciones bajo las cuales se prestan servicios personales al Estado, esta Procuraduría ha indicado que el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, sin que consecuentemente pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que está disfrutando, puesto que ello entra en el ámbito de decisión del legislador y de la Administración, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de esta última, pues al hacerlo está aceptando el régimen que configura la relación estatutaria.** De ese modo, ha sido criterio consolidado que el funcionario carece de un derecho adquirido general al mantenimiento de una determinada regulación de sus condiciones de trabajo o a impedir su modificación. (Dictamen C-156-2015 del 19 de junio de 2015).<sup>45</sup> (lo destacado es nuestro)

En resumen, la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica anterior, termina afirmando que el legislador o legisladora puede realizar cambios en las condiciones bajo las cuales se prestan servicios al Estado, siempre que se respeten los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que mantenían una relación de servicio antes de la realización de esos cambios.

## **TRANSITORIO VI**

Este transitorio se refiere al Procedimiento de reclutamiento y selección derivado del artículo 17 y 18, el cual será aplicado a quienes ingresen a laborar por primera vez en la Administración Pública 12 meses después de la entrada en vigencia de esta ley.

Tomando en consideración que esta ley entraría a regir 12 meses después de su publicación, pareciera poco razonable el plazo para aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección aquí dispuesto, puesto que pareciera aplicaría a quienes ingresen a laborar 24 meses, o sea, dos años, después de la publicación de la ley.

## **TRANSITORIO XII**

Este transitorio establece la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar el artículo 87 del Estatuto de Servicio Civil en los primeros seis meses posteriores a la publicación de la ley.

---

<sup>45</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-110-2015 de 24 de setiembre de 2015.

Al respecto se aclara que la ley entraría en vigencia 12 meses después de su publicación, por lo que no es posible que se aplique la obligación de reglamentar en un plazo menor al de su entrada en vigencia.

## Comentario final

Con respecto a la viabilidad de aplicar un marco legal a las relaciones públicas de servicio de todo el sector público, compuesto tanto por la Administración Pública centralizada como por la descentralizada, ya la Sala Constitucional ha indicado que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, pues el legislador o la legisladora están facultados para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la Administración Pública:

***“V.- Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. Al respecto la Corte Plena actuando como Tribunal Constitucional había resuelto el punto con diáfana claridad en los siguientes términos:***

*“Las metas (típica “materia de gobierno”) que se fije el Estado en la remuneración de sus servidores constituyen toda una política salarial que tiene que ver no sólo con la retribución del esfuerzo de la persona individualmente considerada, sino también con sus consecuencias sobre los demás aspectos de la economía, ya que puede introducir factores de distorsión en lo económico debido a la intranquilidad social. Por “directriz” debe entenderse el “conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa”, o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones. De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el Sector Público no puede decirse que es materia principal, exclusiva o predominantemente “administrativa”, sino más bien de “gobierno”, y en que la sujeción de un ente descentralizado a la ley no sólo es posible sino también necesaria y conveniente. “Corte Plena, sentencia del 16-6-84.*

*(...)*

*VII.- Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica, entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las*



*instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial.*

***VIII.- Por ello, ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo Central, ni las de administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de éstas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central.***<sup>46</sup> *(lo destacado es nuestro)*

Por su parte, también la Procuraduría General de la República se ha pronunciado en cuanto a la viabilidad de regular, por vía legislativa, las condiciones de empleo de todo el sector público:

*“Partiendo de lo anterior, estima esta Procuraduría que ninguna institución del sector público está habilitada, en virtud de su autonomía, para desatender el mandato del legislador en lo relativo a la regulación de las condiciones de empleo de sus servidores, incluyendo lo relativo a la materia salarial, por lo que –sin perjuicio de lo que en definitiva pueda llegar a resolver la Sala Constitucional– **no consideramos que el proyecto de ley en estudio, en tanto pretende su aplicación a todo el sector público, sea contrario a la Constitución Política.**”*<sup>47</sup> *(lo destacado es nuestro)*

#### **IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Por razones de técnica legislativa se hacen las siguientes observaciones:

- En el artículo 3, cuando el articulado establece que: *“Principio de mérito, capacidad y competencias: La gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la **de** gestión de la compensación”*, debe corregirse el texto y eliminar el “de” resaltado ya que está de más.
- En la definición de “Competencia” contenida en el artículo 4, se recomienda omitir la siguiente referencia: “(OIT, 1991), pues no resulta acorde con una normativa legal.
- En el artículo 6 se recomienda sustituir la palabra “ente” por “órgano”, tanto en el título como en el desarrollo del artículo, por ser lo correcto al referirnos a un Ministerio, dada su naturaleza jurídica.
- En el artículo 7, la utilización del “Un/a” debe de sustituirse por una mejor redacción, se propone la siguiente pensando en la utilización de un lenguaje inclusivo: “una persona representante de...”. Se recomienda que al tratar

---

<sup>46</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°3309-94 de las 15 horas del 5 de julio de 1994.

<sup>47</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-110-2015 de 24 de setiembre de 2015.

diferentes aspectos de procedimiento respecto al Consejo, tales como requisitos para ser miembro, frecuencia de sesiones, convocatorias, cada uno de estos sea tratado en un artículo por separado.

- En el artículo 10 se recomienda cambiar el vocablo “recogida” por “recolección” en la siguiente oración: *“mediante el establecimiento de criterios de coordinación para homogeneizar la **recogida** y difusión de datos”*.
- Con el fin de mantener una estructura uniforme en la propuesta de ley, todos los artículos han de tener un título y un encabezado explicativo o introductorio. En ese sentido, se recomienda revisar los artículos 18, 19, 25 y 28.

- En el título del CAPÍTULO VI, y con el fin de guardar la uniformidad en el texto, se recomienda eliminar las palabras “De la”, de manera que se lea:

**“CAPÍTULO VI**  
*Gestión del Desarrollo”*

- La misma recomendación anterior, se hace en relación con los títulos de los Transitorios XII y XIII, de manera que se lean:  
*“TRANSITORIO XII.- Nombramiento de personal técnico-docente y administrativo docente del subrégimen de personas servidoras del sistema educativo”*  
*“TRANSITORIO XIII.- Equiparación de la remuneración salarial en primaria y secundaria del personal docente del subrégimen de personas servidoras del sistema educativo”*

- Se recomienda unificar los incisos B) y D), pues ambos contienen reformas al Estatuto de Servicio Civil.

- En toda referencia que se haga a una ley, se recomienda además del nombre de esta, indicar el número y fecha de sanción, así como la frase final “y sus reformas”, por razones de seguridad jurídica al haber claridad de que se hace referencia a la última versión de la norma. Así por ejemplo, se recomienda que en los encabezados de los incisos D) y E) del artículo 43 se elimine la referencia a la ley que reforma y dichos encabezados se lean de la siguiente manera:

*“D) Se reforman los artículos 35, 87, 103, 104, 105, 114, 115 y 118 del Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 **y sus reformas. Los textos son los siguientes:***

*(...)”*

*“E) Se adiciona un inciso d) al artículo 101 del Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 **y sus reformas. El texto es el siguiente:***

*(...)”*

- Se recomienda incluir un nuevo artículo 44 sobre Derogaciones, manteniendo así uniformidad en la estructura del proyecto de ley.

El contenido de los Transitorios I, X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI responde a una norma sustantiva y no transitoria, por lo que se recomienda pasarlo al articulado.

- En cuanto al artículo 44, se recomienda dividir su contenido y que, de acogerse la recomendación anterior, se incluya un artículo 45 sobre el orden público y la derogatoria de la normativa que se le oponga a esta ley, y el Rige de la ley se indique por aparte y sin articulado.

## **V. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO**

### **Votación**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, el presente proyecto de ley requiere para su aprobación del voto de la mayoría absoluta de las señoras diputadas y los señores diputados presentes, salvo oposición de la Corte Suprema de Justicia, que haría necesaria su aprobación con 38 votos.

### **Delegación**

La presente iniciativa es delegable a una comisión con potestad legislativa plena, puesto que no se encuentra dentro de las excepciones del párrafo tercero del artículo 124 constitucional, salvo oposición de la Corte Suprema de Justicia (al requerir 38 votos haría el proyecto indelegable).

### **Consultas preceptivas**

- Corte Suprema de Justicia (art.167 CP)
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Caja Costarricense de Seguro Social (art.190 CP)
- Instituto Costarricense de Electricidad (art.190 CP)
- Instituto Nacional de Seguros (art.190 CP)
- Instituciones autónomas (art.190 CP)
- Consejo Nacional de Rectores (art.1 de la Ley no. 6162)
- Universidades públicas (art.88 CP)
- Bancos del Estado (arts. 189 y 190 CP)
- Municipalidades (art.170 CP)

## **VI. FUENTES**

### **Constitución Política, leyes y reglamentos**

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- Código de Trabajo, Ley no. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley no. 8508 de 28 de abril de 2006 y sus reformas.
- Ley del Estatuto de Servicio Civil, no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas.
- Ley de Salarios de la Administración Pública, no. 2166 de 9 de octubre de 1957 y sus reformas.
- Ley General de la Administración Pública, no. 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas.
- Ley de creación de los tribunales administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil, no. 8777 de 7 de octubre de 2009 y sus reformas.
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley no. 8131 del 18 de setiembre de 2001 y sus reformas.
- Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, Ley no. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas.
- Reforma Procesal Laboral, Ley no. 9343 de 25 de enero de 2016 y sus reformas.
- Ley para regular el teletrabajo, Ley no. 9738 de 18 de setiembre de 2019 y sus reformas.
- Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo), aprobado mediante la Ley no. 9608 de 14 de setiembre de 2018.

### **Jurisprudencia**

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 1119-90 de las 14 horas del 18 de setiembre de 1990.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2387-1991 de las 14 horas 39 minutos del 13 de noviembre de 1991.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 140-93 de las 16 horas 5 minutos del 12 de enero de 1993.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 1696-92 de las 15 horas 30 minutos del 23 de agosto de 1992.



- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 10357-2000 de las 15 horas 3 minutos del 22 de noviembre de 2000.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2010009928 de las 15 horas de 9 de junio de 2010.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 919 del 12 de febrero de 1999.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 7379-99 de 24 de setiembre de 1999.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 5445-99 del 14 de julio de 1999.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 11257-06 del 1 de agosto de 2006.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución n.º 1318-99 de las 17:03 horas del 23 de febrero de 1999.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 1147-90 de las 16 horas del 21 de setiembre de 1990.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 3309-94 de las 15 horas del 5 de julio de 1994.

#### Otras

- Blanco González, Héctor, exposición denominada “*Empleo Público: conflicto de competencias en las jurisdicciones laboral y contencioso administrativa*”, en el marco del Simposio Nacional “*Principales desafíos de la Reforma Procesal Laboral*”, organizada por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, realizada los días 10, 11 y 12 de mayo de 2016.
- Brenes Retana, Juan Carlos, “*La relación estutaria como límite al ejercicio del derecho de negociación colectiva.*” <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-2?id=36>
- Coghi Gómez, Álvaro, tesis de maestría: “*Principios constitucionales del empleo público: los procesos de reestructuración del Estado costarricense y la jurisprudencia de la Sala Constitucional*”, Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, Mayo de 2003.
- Contraloría General de la República, oficio n° 12844 de 30 de agosto de 2019.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-110-2015 de 24 de setiembre de 2015.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-028-97 de 7 de julio de 1997.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-132-2019 del 12 de noviembre de 2019.





- Proyecto de ley “LEY PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES ADICIONALES AL SALARIO BASE DEL SECTOR PÚBLICO”, Expediente no. 19506.
- Proyecto de ley “LEY DE EMPLEO PÚBLICO”, Expediente no. 20693.
- Proyecto de ley “LEY DE REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO PARA ATENDER A LOS HIJOS MENORES DE EDAD”, Expediente no. 20419.
- Vega Castro, Diana, tesis ““Función Pública: Una jurisdicción adecuada para su tratamiento integral”, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, 2013. s

Elaborado por: raq – lrq – asv  
/\*lsch//3-3-2020  
c. archivo//d//s