



# Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

**Sres.: Junta Directiva.  
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.**

Presentamos para la considerable valoración del honorable cuerpo colegiado, el análisis del proyecto de ley denominado: "Texto sustitutivo al proyecto de Ley Marco de Empleo Público" expediente legislativo N° 21336, para ser presentados a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, misma que se debe presentar como infra se señala.

**De ustedes, por Comisión de Derecho Laboral.**

**Marcos Amador Tenorio.  
Coordinador**

**Señoras y Señores Diputados:  
Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración  
Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.**

**Estimadas señoras y señores diputados:**

El Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, en acatamiento a la invitación que la Comisión Legislativa que ustedes representan hacen a éste órgano colegiado sobre el proyecto de Ley que se tramita bajo el expediente N° 21336, texto sustitutivo al proyecto de Ley Marco de Empleo Público, nos permitimos, con el debido respeto, hacer las siguientes observaciones técnicas jurídicas:

## **I. ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD**

Señalamos algunos aspectos que, consideramos que presentan roces con disposiciones de naturaleza constitucional, tal como se describe en los términos siguientes:

### **1. Respecto al artículo 2 del texto sustitutivo:**

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, así como de emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño y evaluar el sistema general de empleo público, según lo prevé el artículo 6 del presente proyecto; sin embargo, debe de tenerse presente que, al ser el MIDEPLAN un órgano del Poder Ejecutivo,

los lineamientos que de él emanen, legalmente no pueden obligar a las dependencias de los otros poderes del Estado.

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, los bancos, las universidades públicas y las municipalidades, tomando en cuenta que, dichos entes gozan de una autonomía de gobierno plena.

A su vez, **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.”**

## 2. Respecto al artículo 8 del texto en estudio:

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.

Lo anterior genera un roce directo con el artículo 188 de la Constitución Política de Costa Rica.

## 3. Respecto al artículo 9, el cual dispone:

*“Toda dependencia pública deberá contar con su reglamento autónomo de servicio o su equivalente normativo para regular las condiciones de trabajo que le son propias. **Dicho instrumento, deberá definir al menos tres horarios de trabajo distintos, así como sus condiciones de acceso e implementación.”***

Como puede colegirse, se pretende imponer directrices a la normativa interna de instituciones autónomas, lo que generaría roces con el principio constitucional de autonomía administrativa, disposición constitucional que ha sido supra ventilada.

## 4. Respecto al artículo 10 del proyecto de ley:

Al establecer el articulado que, los planes de empleo público institucional deberán ser de “mediano y largo plazo”, se evidencia que ello 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.

De acuerdo a lo anterior, para que haya certeza y seguridad jurídica, se deben establecer expresamente los periodos para los cuales serán requeridos los mencionados planes.

## 5. Respecto al artículo 11 del proyecto en análisis:



## Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

Indica esta norma en lo interesa que, dicha plataforma “*Contiene datos relativos al perfil laboral y sociodemográfico de las personas servidoras públicas*”. Esta disposición resulta ambigua y poco clara, debido a su amplitud e imprecisión; de ahí que, se considera que debe de establecerse expresamente que información deberá ser suministrada a la plataforma, respetando siempre el principio de autodeterminación informativa.

Importante destacar que, la imposición de criterios generales de empleo público, a instituciones que gozan de autonomía, puede afectar las decisiones de gobierno interno vinculadas precisamente con el grado de autonomía establecido por la Constitución Política. Tal es el caso de las instituciones autónomas, las municipalidades o las universidades públicas.

6. Respecto al artículo 13 referente la condición de inelegibilidad para acceder a un puesto público, según el registro que se lleve en la Plataforma Integrada de Empleo Público.

Nótese que, también se incluye en el artículo 11 que los plazos de esta inelegibilidad se definirán por reglamento, ello podría presentar roces de constitucionalidad, por la inseguridad jurídica señalada ut supra, ya que se trata de una clara limitación al derecho al trabajo, y por tanto se considera que debería estar regulada por ley, no por reglamento.

7. Respecto a los artículos 36, 37 y 38 del texto sustitutivo:

Respecto a la 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; se evidencia que, se regulan disposiciones positivas desde el ámbito familiar y social, sin embargo, no se establece la fuente de donde saldrán los recursos económicos para hacer frente a estas obligaciones, lo que rozaría con lo dispuesto en los artículos 176 y 179 constitucionales, así como lo señalado en el artículo 44 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley no. 8131 del 18 de setiembre de 2001, que ordena: “*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(...)*”

8. Respecto a la reforma propuesta del artículo 43 del Estatuto de Servicio Civil se sustituye “procedimiento sumario” por “procedimiento especial”.

Advertimos que, 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 N°. 6227 establece la imposibilidad de su aplicación en los casos previstos en el artículo 308; no sólo generaría una antinomia jurídica y con ello una lesión al principio de seguridad jurídica, sino que incluso, podría ser contrario al artículo 192 constitucional”

De hecho, en el inciso a) del artículo 43 propuesto se sigue haciendo referencia a “*un procedimiento administrativo sumario de despido*”, sin embargo, no existe la posibilidad de un procedimiento sumario que desemboque en el despido de un trabajador público, por cuanto éstos ostentan una estabilidad laboral propia y cuentan con la posibilidad de un debido proceso en resguardo del principio de defensa; de ahí que, se debe tomar en cuenta que esta figura se desarrolla a partir del artículo 245 de la Ley General de la Administración pública y el procedimiento propiamente dicho del artículo 308 al 319 de dicha legislación.

#### 9. Respecto a la reforma propuesta al artículo 170 del Estatuto de Servicio Civil.

Indicamos que, en la reforma propuesta al numeral 170 del Estatuto de Servicio Civil, no se indica el plazo máximo de días posteriores a la emisión del certificado médico, que tiene la servidora en estado de gravidez para tramitar su incapacidad, generando con ello incertidumbre e inseguridad jurídica.

Esta propuesta crearía una antinomia jurídica con la Ley de la Lactancia y violentaría lo ya establecido en el párrafo *in\_fine* del artículo 94 del Código de Trabajo, lo cual denota que, se hace uso de conceptos laborales impropios, pese a que el Código de Trabajo, en su art. 95, se refiere a LICENCIA y no a INCAPACIDAD. Asimismo, los pagos que se realizan durante la licencia, se refieren al concepto jurídico de “salario” y no a subsidio.

## II. ASPECTOS DE INCONGRUENCIA.

1. En la propuesta se utilizan muchos “conceptos jurídicos indeterminados” y falta de términos técnicos (ej. “familia”, “compensaciones no monetarias”). Además, se realiza una errónea interpretación de “único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno. Un ejemplo claro es lo preceptuado en el artículo 12. Recurre a un término impropio y carente de técnica denominado “familia de puestos”. Por lo anterior, se sugiere utilizar una denominación más acorde al espíritu de la ley, a saber: “sectores o subsectores”. Sigue con el defecto original de violentar autonomías. Asimismo, de un análisis de estos agrupamientos, quedan excluidos, funcionarios que prestan



## Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

servicios en obras públicas ingenieriles, electricidad, actividades agrícolas, promotores sociales, etc.

2. El Principio de Estado patrono único, se contradice con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que indica que, cuando un funcionario cambia de institución, vuelve a empezar la carrera profesional. Lo mismo con el principio de “continuidad laboral”.

3. La carrera administrativa no aplica a los funcionarios que ejercen profesionalmente como académicos.

4. El artículo 12 del proyecto de ley en estudio, no incluye al personal administrativo de las universidades públicas, sólo a los docentes y académicos. Es decir: se contradice con la propuesta de carrera administrativa vigente.

5. El cese por falta de fondos se podría interpretar como “precarización laboral”. Además, crea incerteza jurídica a no indicar quien define la falta de fondos.

6. No menciona que suerte correrán las convenciones colectivas de los entes que cobija el proyecto, lo cual podría violentar los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente los convenios 87, 98 y 135, así como la recomendación 143.

7. Entre los objetivos del proyecto en estudio, se encuentra regular las relaciones empleo público y mixto. Es decir, están involucrando en el proyecto a empleados públicos que se rigen bajo el régimen de empleo privado (RACSA, CNFL, Correos de Costa Rica, etc.) En ese sentido, se debe tomar en cuenta que, dichas relaciones se rigen por el Código de Trabajo, sin embargo, no se consigna ninguna reforma a dicho Código.

**8.** Referente al artículo 14 del proyecto: No se explica con claridad que se entiende por idoneidad relacionada con el mérito, excelencia, competencia y capacidad del reclutado, ni cómo se define y determina cada una. No hay reglas claras, lo que impide cumplir con la transparencia e igualdad que tanto proclama el proyecto. Son términos amplios e indefinidos y por tanto violatorios del principio de seguridad jurídica.9.-Sobre el artículo 15, inciso c) del proyecto: Resulta materialmente imposible que exista una paridad de género en el reclutamiento de labores que resultan peligrosas (e insalubres) como en el caso de las Fuerzas Policiales, sean los funcionarios de la alta Administración Pública o no. Se violenta de esa forma los principios de razonabilidad y de proporcionalidad.

**10.** Desde nuestra óptica, el artículo 19 inciso C y el artículo 20: El Inciso C a todas luces es improcedente por desproporcionado e irracional, dado que, no resulta conveniente que al trabajador que obtenga una calificación inferior al 70% en 2 ocasiones consecutivas por parte del superior, lo cual se justifique en el despido sin responsabilidad patronal. No es de recibo aplicar la sanción de los Arts. 81 y 369 CT que refieren fundamentalmente a consultas dolosas propiciadas por el trabajador y que no tienen relación alguna con una calificación -generalmente- subjetiva hecha por un superior. Se crea una odiosa posibilidad subjetiva de las jefaturas en contra de alguno de funcionarios.

**11.** Utiliza conceptos contradictorios y carentes de tecnicismo, a saber “empleo mixto” y algunos indeterminados como “coherentes, modernos, equitativos”

**12.** El artículo 5 del proyecto cuando se refiere al concepto de Alta Administración Pública, es impreciso y podría prestarse a confusión con el personal sujeto a estabilidad laboral con el de libre nombramiento por el jerarca institucional, y que es de libre elección por cambio de gobierno. En el artículo 6 del proyecto se genera una confusión conceptual al indicar que los entes que componen la estructura del llamado Sistema General de Empleo Público e inmediatamente en el



## Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

inciso d) lo que hace es enunciar conceptos ajenos a lo que debe ser un ente.

**13.**

**15.** El numeral 14 contiene una redacción, muy ligera y falta de tecnicismo en la materia. Hay aspectos que debería dejarse para una reglamentación más precisa. Además, debe incorporarse lo dispuesto en la Ley N° 9343, Reforma Procesal Laboral, en materia de “Prohibiciones para Discriminar”.

**16.** Se llama la atención que en el artículo 16 se duplica la literalidad del art. 5 del proyecto, que crea la figura inconexa de “Personal de la Alta Administración Pública” además, plantea la interrogante de si se refiere a lo que la Sala Constitucional, en aplicación de la Ley General de la Administración Pública, denomina “Personal que realiza Gestión Pública”.

**17.** Lo indicado en el artículo 18 del proyecto, resulta atentatorio del principio de estabilidad laboral y en los términos en que está redactado, podría constituir un “uso abusivo del ius variandi”. Por su parte, el artículo 19 del referido proyecto en estudio, indicamos que es más propio de la naturaleza de la relación estatutaria, de ahí que, disponer del término “cese de la relación laboral” que el utilizado en la propuesta como “desvinculación del empleo público”.

**COROLARIO.** Nos parece que el proyecto de ley presentado a la corriente legislativa carece de una adecuada técnica legislativa, no guarda conexidad entre la exposición de motivos y el desarrollo sustantivo del articulado. Presenta serios roces de legalidad y de constitucionalidad, dicotomía jurídica, antinomias y uso recurrente de términos indeterminados, amplios, difusos y un claro roce de congruencia con los principios que informa el derecho laboral y los principios generales del derecho, como el de razonabilidad proporcionalidad.

Además, se llama la atención acerca de que, se pretende crear procesos que ya están definidos y delimitados en otras leyes y más grave aún, violenta groseramente la autonomía de varias instituciones que la poseen por mandato del constituyente.

Dicho lo anterior, se recomienda a las y a los señores diputados, utilizar el poder de enmienda que otorga el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mismo que es parámetro de constitucionalidad, para poder enderezar el proyecto, toda vez que, tal y como está redactado en este momento, no sería, desde nuestra opinión, posible su aprobación.

**De ustedes con toda consideración y respeto:**

**Marcos Amador Tenorio.  
Coordinador**