

18 de noviembre del 2021
AJ-198-2021

Dr. Alejandro Ortega Calderón
Director Ejecutivo

Licda. Cristina Solís Brenes
Subdirectora Ejecutiva

MBA María Inés Sequeira Córdoba
Ejecutiva de la Secretaría de Actas Junta Directiva

*Asunto: texto aprobado Plenario Legislativo 8 noviembre 2021,
proyecto 21.336 "Ley Marco de Empleo Público"*

En cumplimiento de la asignación realizada mediante correo de fecha 9 de noviembre 2021, me refiero al oficio AL-DSDI-OFI-0109-2021, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Director a.i. del Departamento Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, mediante el cual solicita el criterio de la institución respecto del texto actualizado con el Informe de Mayoría de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, aprobado por el Plenario Legislativo en sesión realizada el día 8 de noviembre de 2021, expediente legislativo 21.336 "Ley Marco de Empleo Público".

I. Antecedentes

Esta es la cuarta ocasión en que se solicita el criterio institucional sobre el citado proyecto de ley, razón por la cual esta Asesoría Jurídica ha emitido los siguientes criterios que fueron apoyados en su oportunidad por la Junta Directiva de la Institución:

- 1- Mediante oficio AJ-150-2020 de 16 de julio de 2020, emitió criterio respecto de la moción de texto sustitutivo aprobada del referido proyecto de ley, el cual fue conocido por la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria N° 4147 celebrada el 21 de julio del 2020 y en la que se acordó lo siguiente:

"Acoger en todos sus extremos el análisis jurídico emitido en oficio AJ 150-2020, en el sentido de no apoyar el proyecto de ley, dado que no logra regular en forma uniforme y adecuada el régimen de empleo público, objetivo esencial del proyecto; de la misma manera en que lo señalaron la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, en el sentido de que dicho proyecto de ley amerita ajustes y definiciones para lograr superar la compleja ambivalencia y desarticulación que ha prevalecido en el conjunto normativo sobre la materia de empleo público en nuestro ordenamiento, en correlación con los principios rectores que constitucionalmente se tiene sobre nuestro sistema de la función pública, que responda a las necesidades de la

18 de noviembre del 2021
AJ-198-2021

Administración, fortalezca la gestión administrativa y el resguardo de la Hacienda Pública y sea acorde con lo que establece en esta materia la Constitución.” Acuerdo N.º JD 416-2020

- 2- Mediante oficio AJ-258-2020 de 26 de noviembre de 2020, se pronunció sobre el texto dictaminado de manera afirmativa por mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración, el día 10 de noviembre de 2020; estimando que el texto dictaminado presenta roces de constitucionalidad en los temas de autonomía administrativa, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, así como inconvenientes a nivel jurídico que le impiden lograr regular en forma uniforme y adecuada el régimen de empleo público, objetivo esencial del proyecto. En virtud de lo cual, salvo mejor criterio, se recomendó no apoyar el proyecto de ley y así hacerlo saber a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración; recomendación que fue acogida en todos sus extremos por la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria N° 4166 celebrada el 01 de diciembre del 2020, Acuerdo N° JD 633-2020.
- 3- Mediante oficio AJ-094-2021 de 4 de junio de 2021, se refiere al texto actualizado con todas las mociones (reiteraciones y sus respectivas revisiones) conocidas y aprobadas por el Plenario al 24 de mayo de 2021; oportunidad en la cual esta Asesoría nuevamente recomienda no apoyar el proyecto de ley en la forma en que está redactado pues continua presentando los roces de constitucionalidad e inconvenientes jurídicos antes indicados, lo cual le impide lograr regular en forma uniforme y adecuada el régimen de empleo público, objetivo esencial del proyecto; recomendación que fue acogida en todos sus extremos por la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria N° 4193 celebrada el 8 de junio del 2021, Acuerdo N° JD 186-2021.

Siendo que el texto que se somete a conocimiento fue aprobado por el Plenario Legislativo en sesión realizada el día 8 de noviembre de 2021 y en el cual se afirma se incluyeron los cambios requeridos según el criterio emitido por la Sala Constitucional, en el cual se declararon 35 inconstitucionalidades de fondo, únicamente me referiré sobre los aspectos del texto aprobado que modifican el texto analizado anteriormente.

II. Modificaciones realizadas

En términos generales, las modificaciones realizadas giran en torno a excluir de la rectoría del del Ministerio de Planificación y Política Económica *"las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas*

18 de noviembre del 2021
AJ-198-2021

al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución."

Es menester señalar que los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa corresponden a las cinco universidades públicas (UCR, UNA, TEC, UNED y UTN), la Caja Costarricense del Seguro Social y las municipalidades del país.

Dicha exclusión se observa a lo largo de todo el contenido del proyecto, estableciendo un claro régimen diferenciado para tales administraciones, las cuales harán su propia definición de sus familias de puestos, grados y escalas salariales para aquellos puestos que sean exclusiva y excluyentemente necesarios para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, según determinen sus propias autoridades.

De esta manera, es posible afirmar que el proyecto sigue sin lograr su objetivo esencial, cual es regular en forma *uniforme* y adecuada el régimen de empleo público, siendo aún más marcado en este texto la diferencia entre administraciones.

A pesar de que la exclusión realizada favorece al Poder Judicial, el día de 17 de noviembre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia aprobaron un informe en el cual indican que, al afectarse el funcionamiento del Poder Judicial, para aprobarse como ley de la República se requieren 38 votos, mayoría calificada.

Al respecto, se comparte lo indicado en cuanto al texto que se repite a lo largo de todo el proyecto, pareciera establecer dos sectores de personas funcionarias, siendo excluidos únicamente aquellos que desempeñen funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

En lo que se refiere al personal de alta dirección pública (artículo 17), elimina por completo la participación de MIDEPLAN, dejando a las entidades y órganos establecer la normativa en relación con este personal y de conformidad con los postulados enunciados en la norma. Nuevamente se observa en este artículo que se repiten los incisos d y e, observación que habíamos efectuado en la anterior ocasión.

En cuanto al nombramiento y periodo de prueba de la alta dirección pública (artículo 18), también se excluye al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u

**18 de noviembre del 2021
AJ-198-2021**

organizativa, en los cuales se respetarán los plazos y periodos determinados en sus leyes, estatutos orgánicos y reglamentos.

A tales entidades también se les permite aplicar el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, mientras que el resto del Sector Público debe sujetarse al procedimiento de despido establecido en el artículo 21, el cual además se considera resulta innecesario en tanto ya existe un procedimiento ordinario en la Ley General de la Administración Pública (Título II), tal y como lo señaló la Contraloría General de la República en oficio 7695 del 28 de mayo de 2021 (DJ-0693-2021, DFOE-0040-2021, DGA-0061-2021).

A parte de definir su propia escala salarial, el Poder Legislativo, Poder Judicial, TSE y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, no les resulta aplicable el salario global para las altas jerarquías del Estado definido en el artículo 37.

Se mantiene la observación realizada respecto a que los artículos 39 y 40 causan confusión, pues mientras que el 39 se prevé la remuneración del permiso para reducir hasta en un tercio la jornada laboral cuando se requiera cuidar a un familiar con enfermedad o discapacidad, en el artículo 40 se indica que es un permiso no remunerado.

En tanto para el permiso de paternidad, así como para el de la ampliación de la licencia por maternidad hasta por dos meses adicionales (artículos 41 y 42), se mantiene la remuneración, aspecto sobre el cual, tal y como ya lo habíamos indicado en nuestro oficio AJ-150-2020, el proyecto no establece la fuente de donde saldrán tales recursos, lo cual resulta indispensable para garantizar la sostenibilidad financiera del Estado.

Se contemplan dos reformas distintas respecto al artículo 7 bis del Estatuto de Servicio Civil (incisos B y E artículo 49).

III. Conclusión y Recomendación

En virtud de lo expuesto, esta Asesoría reitera las observaciones realizadas en los criterios AJ-150-2020, AJ-258-2020 y AJ-094-2021, estimando que el texto actualizado continúa presentando roces de constitucionalidad al establecer una marcada diferencia entre administraciones, todo lo cual le impide lograr el objetivo esencial del proyecto, cual es regular en forma uniforme y adecuada el régimen de empleo público; razón por la cual, salvo mejor criterio, se recomienda no apoyar el proyecto de ley en la forma en que está redactado y así hacerlo saber a las señoras Diputadas y señores Diputados.

**18 de noviembre del 2021
AJ-198-2021**

Siendo que el plazo otorgado para responder la presente consulta vence el 19 de noviembre, se recomienda a la Dirección Ejecutiva remitir directamente el presente criterio al Departamento Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa y posteriormente, una vez que sea conocido por el Órgano Colegiado, se remita el acuerdo adoptado a la Asamblea Legislativa.

Quedando a sus órdenes para cualquier aclaración o ampliación, suscribe,

**Licda. Jorlene Fernández Jiménez
Asesora Jurídica con recargo de la Gerencia**

CC: Subdirección Ejecutiva/ Auditoría Interna/ Secretaría de Actas/ Desarrollo Humano/
Consecutivo