

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**

**PROMOVIDA POR:** VARIOS DIPUTADOS (AS) DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DENOMINADO: “**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**”. (Expediente Legislativo N° 21336)

Señores Magistrados y Señora Magistrada

**SALA CONSTITUCIONAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Quienes firmamos, en nuestra condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional 2018-2021, con fundamento en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respetuosamente formulamos la presente **CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**, sobre el proyecto de ley consignado bajo el expediente legislativo **No. 21336**, “**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**”, basados en las consideraciones y fundamentos que a continuación exponemos.

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CONSULTADO.**

Se somete a consideración de los magistrados (a) de la Sala Constitucional el proyecto de ley denominado “**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**” *expediente* N° 21336.

Este proyecto fue presentado por iniciativa del Poder Ejecutivo el 8 de abril del 2019, publicado en el Alcance N° 102 del Diario Oficial La Gaceta del 8 de mayo de 2019 e inicio su trámite en Comisión el 30 de mayo de 2019.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Durante su tramitación en Comisión de Gobierno y Administración se aprobaron dos textos sustitutivos, el primero, el 16 de junio de 2020 y, el segundo, el 3 de noviembre de 2020.

Fue Dictaminado afirmativamente por mayoría de las personas miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el 10 de noviembre de 2020, habiéndose emitido también dictamen afirmativo de minoría.

Ingresó al Orden del día del Plenario el 13 de enero de 2021, el 21 de enero del 2021 corrió el primer día de mociones de fondo vía 137, las cuales fueron remitidas a la Comisión dictaminadora para su conocimiento siendo que el 3 de febrero de 2021 emitió el Primer Informe de Mociones de fondo vía artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

El 18 de febrero del 2021 se corrió el segundo día de mociones de fondo 137 sobre las cuales la Comisión dictaminadora emitió el Segundo Informe de Mociones de Fondo 137 el día 9 de marzo del 2021.

El 16 de marzo de 2021 se anunció el inicio del plazo para presentación de mociones de reiteración vía artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y el plazo de presentación venció el 17 de marzo de 2021.

El 18 de marzo de 2021 el presidente de la Asamblea Legislativa emitió resolución de admisibilidad de mociones de reiteración, mediante el cual rechazó por improcedentes varias mociones y acumuló otras considerando que eran similares o conexas.

El 22 de marzo de 2021 se conoció apelación contra la resolución de admisibilidad de mociones presentada por la Presidencia, y la misma fue rechazada. Dando inicio ese mismo día al conocimiento de las mociones de reiteración admitidas.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

El proyecto de ley recibió, por primera vez, aprobación en Primer Debate en Sesión Ordinaria N° 17 del Plenario Legislativo del 17 de junio de 2021, con 32 votos a favor y 15 en contra.

Sobre el proyecto de ley 21336 aprobado en primer debate el 17 de junio del 2021, fueron presentadas, tres consultas facultativas de constitucionalidad, expedientes de la Sala Constitucional números 21-011713-0007-CO; 21-11915-007-CO y 21-012118-0007-CO, las cuales fueron admitidas por el Órgano Constitucional, siendo que para efectos de su resolución los expedientes 21-11915-007-CO y 21-012118-0007-CO fueron acumuladas al expediente 21-011713-0007-CO.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia presentó consulta facultativa según consta en expediente n.º 21-012714-0007-CO, pero fue declarada inadmisibles por la Sala Constitucional.

La Sala Constitucional resuelve las consultas de constitucionalidad mediante Resolución N°2021-017098 de las 23:25 horas del 31 de julio de 2021 y declara treinta y siete inconstitucionalidades por el fondo sobre diversos aspectos consultados del proyecto de ley 21336.

En Sesión Extraordinaria del Plenario Legislativo N°25 celebrada el 23 de setiembre de 2021 se leyó el “Por Tanto” de la Resolución N°2021-017098 de la Sala Constitucional y se remitió el expediente a la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad por un plazo de 15 día hábiles.

La Comisión de Consultas de Constitucionalidad sesiona extraordinariamente el 30 de setiembre de 2021 (Sesión N°2) y aprueba moción para solicitar al Departamento de Servicios Técnicos “*Informe Jurídico del proyecto de “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, expediente No. 21.336*” sin especificar lo pretendido. En esa misma sesión el Diputado Pedro Muñoz presentó tres mociones que pretendían recibir en audiencia al señor Magistrado Fernando Castillo, de la Sala Constitucional; a la señora Marta Acosta, Contralora General de la República; y al señor Director del Servicio Civil; con la intención de tener

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

insumos suficientes para el acatamiento del fallo de la Sala Constitucional sobre el expediente 21336, las mociones fueron rechazadas.

Nuevamente la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucional sesiona el 2030 de octubre de 2021 de manera extraordinaria, la presidencia de la Comisión da por admitida una moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, dicha moción había sido presentada el día 19 de octubre del 2021, esta decisión fue apelada por el Diputado Pedro Muñoz, quien consideraba que esa moción era debía declararse inadmisibile, porque su contenido sobrepasaba las facultades de la comisión, la apelación fue rechazada por la mayoría (4 votos en contra y 1 a favor). Seguidamente, la mayoría aprobó dispensar de lectura la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, es importante resaltar que dicha moción fue subida en el sitio web de la Asamblea Legislativa hasta el día 19 de octubre del 2021 a las 19:18 horas y la sesión se llevó a cabo el 20 de octubre a las 9:00 horas. La citada moción fue aprobada y aprueba por mayoría (4 votos a favor y 1 en contra), la una moción de fondo que propone al Plenario, entre otras, “adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales...” emitiendo así un Informe Afirmativo de Mayoría al Plenario.

Por su parte, el Dip. Muñoz Fonseca presentó Informe Afirmativo de Minoría.

El 5 de noviembre de 2021 ingresan al Orden del día de Plenario los Informes emitidos por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad.

El 8 de noviembre de 2021, en Sesión Ordinaria N°61 se conocen los Informes de la Comisión de Consultas de Constitucional resultando aprobado, con 32 votos a favor y 14 votos en contra, el Informe Afirmativo de Mayoría, acordando la Presidencia remitir de manera oficiosa las consultas obligatorias recomendadas por el Depto. de Servicios Técnicos, a saber: Corte Suprema de Justicia, Universidades Públicas, Caja Costarricense de Seguro Social, todas las Municipalidades y las instituciones públicas descentralizadas que no se

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

encuentren en competencia. Posteriormente se aprobó moción de orden para que se consultara a la Asamblea Legislativa, al Tribunal Supremo de Elecciones, la Procuraduría y Contraloría Generales de la República; Banco Central de Costa Rica, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos y la UCCAEP.

El proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21336 fue aprobado nuevamente en primer debate el 7 de diciembre de 2021 en Sesión Ordinaria N°74 del Plenario Legislativo con 36 votos a favor y 8 en contra.

## **II. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA CONSULTA**

La presente consulta se fundamenta en el artículo 96 inciso b), siguientes y concordantes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y en los artículos 143 y 145 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, asimismo, en lo dispuesto en Resolución N°14965-2011 por la propia Sala Constitucional en tanto la procedencia de una nueva consulta de constitucionalidad cuando el proyecto de ley legislativo haya sido objeto de modificaciones sustanciales:

*“III.- “NUEVO CRITERIO, BAJO UNA MEJOR PONDERACIÓN, EN CUANTO A LA PRESENTACIÓN DE MÁS DE UNA CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA RESPECTO DE UN PROYECTO LEGISLATIVO QUE NO SUFRE MODIFICACIONES SUSTANCIALES. Bajo una mejor ponderación, este Tribunal Constitucional reconsidera la línea jurisprudencial con fundamento en la cual ha permitido la presentación de más de una consulta legislativa facultativa con respecto a un determinado proyecto de ley (...) Por consiguiente, **en adelante, esta Sala, únicamente, evacuará una nueva consulta legislativa cuando, al haber sido devuelto a la corriente legislativa el proyecto de ley - luego, claro está, de haber sido conocida la primera de tales consultas por este órgano jurisdiccional-, se le hayan introducido al***

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial.”* (La negrita no corresponde al original)

De conformidad con lo anterior, **la presente Consulta Facultativa de Constitucionalidad se refiere a hechos nuevos acaecidos posterior a la primera consulta resuelta en Voto 2021-17098, y tiene por objeto que la Sala determine la existencia de vicios sustanciales en el procedimiento legislativo**, ocasionados al dictaminar la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21336, e **introducir modificaciones y supresiones nuevas, sin que éstas tengan relación con lo resuelto por el Órgano Constitucional en Resolución 2021-17098**, con lo cual se violentó el derecho de enmienda de los y las diputadas, lesionando el derecho de los y las diputadas de incidir mediante la presentación de mociones de fondo sobre las nuevas modificaciones introducidas por la Comisión en su Informe.

Así las cosas, se consulta si la Comisión de Consultas de Constitucionalidad se extralimitó en sus facultades al conocer, reformar, suprimir y adicionar aspectos no analizados por la Sala en la Resolución 2021-17098, generando en vicios sustanciales de procedimiento que devienen en violaciones al derecho de enmienda, de participación democrática y del principio democrático, específicamente en las modificaciones y supresiones propuestas a los artículos 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 30, 31, 32, 33, 34 y 37 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente legislativo 21336, tal y como se fundamentará en adelante.

### **III. VICIOS SUSTANCIALES DE PROCEDIMIENTO**

#### **A) INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VOTACIÓN EN PRIMER DEBATE Y POSTERIOR APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE 21336 POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**A.1) SOBRE LAS RELACIONES DE LAS PERSONAS SERVIDORAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES CORRESPONDEN A MATERIA ELECTORAL**

Respecto al proyecto de ley 21336, el Tribunal Supremo de Elecciones ha adoptado cuatro acuerdos, a saber: en artículos 6:b) en Sesión Ordinaria N°63-2019 del 2 de junio de 2019; 4:c) en Sesión Ordinaria N°67-2020 del 9 de julio de 2020; 8:e) de Sesión Ordinaria N°113-2020 del 23 de noviembre del 2020; y 2 de Sesión Extraordinaria N°101-2021 del 22 de noviembre de 2021 (corresponde al texto objeto de la presente consulta) y en todos ellos ha interpretado conforme a sus potestades constitucionales, que **las relaciones de empleo de sus personas servidoras corresponde entenderlas dentro de ámbito de la materia electoral**, por lo tanto los criterios vertidos deben estarse a lo dispuesto en artículo 97 de la Constitución Política.

Lo anterior se fundamenta en la atribución exclusiva del TSE para la interpretación de las leyes referentes a materia electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política<sup>1</sup>, ese sentido el propio Tribunal ha indicado:

*“A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse **“materia electoral”**, este Colegiado ha entendido que los **“actos relativos al sufragio”** no sólo **comprenden** los propios de la emisión del voto, sino **todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral; lo***

---

<sup>1</sup> **“ARTÍCULO 102.-** El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: (...) 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral...”

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema”.<sup>2</sup> (La negrita no es del original)*

Es con fundamento en dicha interpretación que el TSE se pronuncia respecto al proyecto de ley objeto de esta consulta dentro del marco del artículo 97 constitucional y el numeral 12 del Código Electoral. Así, en relación con el proyecto de ley 21336 objeto de esta consulta el Tribunal indicado:

*“A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse “materia electoral”, este Colegiado ha entendido que los “actos relativos al sufragio” no sólo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral; lo anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.”*

Esa **potestad interpretativa respecto a la materia electoral** de que goza el TSE encuentra sustento también **el artículo 121 inciso 1)**<sup>3</sup> (en relación con el 102:3) de la **Constitución Política** en tanto le es otorgada **de manera exclusiva y excluyente** de interpretar auténticamente las leyes referentes a sus competencias, y en ese sentido la propia Sala Constitucional lo ha reconocido:

***“En primer término, nadie discute que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene una competencia exclusiva y excluyente en la interpretación obligatoria de las normas constitucionales y legales referentes a***

---

<sup>2</sup> TSE-1226-2021 del 3 de junio de 2021, al referirse al proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21336

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 121.-** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:// 1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones...”



CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

*la materia electoral* (artículos 102, inciso 3, y 121, inciso 1, de la Constitución Política). Por otra parte, con la creación del proceso constitucional de garantía del amparo electoral... a partir de la entrada en vigencia del Código Electoral... no hay duda alguna que el Tribunal Supremo de Elecciones no solo hace justicia constitucional, sino que ejerce la jurisdicción constitucional.../ En este ámbito, la Sala Constitucional ejerce una competencia residual, pues solo en caso de que el Tribunal Supremo de Elecciones decline la competencia de manera expresa, puede conocer una controversia jurídica constitucional para garantizar la tutela efectiva de los derechos y libertades de carácter político-electoral. Conforme a lo anterior, **es claro que el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce una jurisdicción constitucional especializada en los derechos y libertades políticas en materia político-electoral**, de suyo es, que hace justicia constitucional concreta ejerciendo parte de la jurisdicción constitucional, que le fue sustraída a la que originalmente se diseñó en 1989”<sup>4</sup> (la negrita no es del original)

Con fundamento en los preceptos constitucionales y jurisprudenciales citados, el Tribunal Supremo de Elecciones sostiene que las relaciones de empleo de sus personas funcionarias corresponde a materia electoral

*“Como se indicó, si bien el objeto de este proyecto es regular **las relaciones de empleo** del Estado con sus funcionarios, pretensión que podría entenderse ajena a la materia electoral, **atendiendo el criterio esbozado por este Colegiado en el sentido de que esta materia no se circunscribe al acto de emisión del voto, sino de la totalidad de actuaciones descritas en la Constitución Política y la legislación electoral, relativos a los procesos electorales, electivos o consultivos, propios del ejercicio de sus competencias de organización, dirección y vigilancia, este Tribunal, procede a emitir***

---

<sup>4</sup> Sala Constitucional, Sentencia N° 2016-017376 de las 11:41 horas del 23 de noviembre de 2016 citada en Resolución N° 13316-2020

*el criterio requerido en los términos de los artículos 97 constitucional y 12 del Código Electoral (...) de la lectura de su articulado se advierte la existencia de una serie de aspectos que comprometerían las competencias legal y constitucionalmente encargadas a este Tribunal (...) En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, el Constituyente lo protegió de las injerencias de otros Poderes y de las presiones político-partidarias, con la finalidad de contar con un órgano imparcial e independiente en el ejercicio de la función electoral...// Según puede apreciarse, justamente es el constituyente quien señala que este Tribunal tiene un origen, organización y finalidades distintas y propias que justifican su creación e independencia de otras instituciones del aparato estatal. En ese mismo sentido, la Sala Constitucional mediante resolución n.º 3194-1992, de las 16:00 horas del 27 de octubre de 1992, señaló: “En el caso de la materia electoral, la Constitución de 1949 dio especial importancia a la necesidad de segregar todo lo relativo al sufragio, principalmente de la órbita de los poderes políticos del Estado... **Precisamente, en razón de esa independencia y especial naturaleza de las funciones que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones** (en la organización de los procesos electorales, promoción de la cultura democrática, así como en el ejercicio de su competencia jurisdiccional en materia electoral y registral civil, que demandan su absoluta imparcialidad y neutralidad) **su régimen de empleo es diverso al aplicable al resto de la Administración Pública.** En este sentido, tanto su Ley Orgánica -ley n.º 3504 de 10 de mayo de 1965-, la Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo Elecciones y del Registro Civil ley n.º 4519 del 24 de diciembre de 1969- y el Código Electoral -ley n.º 8765-, establecen los mecanismos aplicables en lo que a estos organismos electorales respecta, en materia de reclutamiento y selección de los funcionarios, los requisitos de ingreso, mecanismos de promoción y carrera administrativa, entre otros.”<sup>5</sup>(El destacado no corresponde al original)*

---

<sup>5</sup> TSE-2800-2021 de 22 de noviembre de 2022

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

En relación con la aplicación del artículo 97 constitucional y sus implicaciones con respecto al proyecto de ley, en Sesión Ordinaria N° 73 celebrada el 2 de diciembre de 2021, el diputado Villalta solicitó a la Presidencia se pronunciara en el entendido que el Tribunal Supremo de Elecciones ya había advertido que la iniciativa se entiende dentro de la materia electoral para todos los efectos de dicho precepto constitucional

"Así, la Presidencia de la Asamblea, procedió a solicitar criterio al Departamento de Servicios Técnicos sobre la implicaciones del numeral 97 constitucional. Dicho Departamento emitió el criterio Oficio AL-DEST-CJU-109-2021 del 8 de diciembre, donde sin justificación alguna y ajeno a sus competencias, se toma la atribución de interpretar lo que considera es materia electoral violentando con ello el artículo 102 constitucional y contradiciendo lo que el propio Tribunal Supremo de Elecciones ha reiterado en su jurisprudencia y en los criterios que sobre el expediente 21336 que nos ocupa ha venido emitiendo. Veamos lo que dice Servicios Técnicos:

"Al tratarse de una restricción, ésta debe interpretarse de forma restrictiva; es decir, limitada a lo que constituye propiamente la materia electoral, por lo que esta asesoría concluye (...) en lo que concierne a la materia electoral, el expediente legislativo 21336: "Ley de Empleo Público", no toca el núcleo duro del derecho electoral (...)//En ese sentido, el plazo que impone el artículo 97 Constitucional para aprobar iniciativas que regulan materia electoral que han sido objetadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (Esto es, que no se pueden aprobar dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular), no le es aplicable al trámite de este proyecto de ley."

Además de excederse en sus funciones al arrogarse la potestad de interpretar la Constitución Política y pretender definir e interpretar qué es materia electoral violentando las atribuciones del TSE, no dan fundamento alguno que logre sostener su tesis.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto es nuestro criterio que la afectación al TSE es un tema muy delicado que atañe directamente a la integridad del proceso electoral. De ahí que tenemos un criterio contundente del Tribunal Supremo de

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Elecciones donde, en primer lugar, el Tribunal Supremo de Elecciones cita jurisprudencia reiterada en el que señala que cuando la Constitución habla de materia electoral se entiende también la legislación que regula la organización, el funcionamiento del organismo electoral, del propio Tribunal, como es esta legislación, la Ley de Empleo Público, que atañe, obviamente, a un elemento esencial del funcionamiento del TSE, donde señala expresamente que la incidencia del Ejecutivo en la planilla institucional es algo que podría poner en entredicho la imparcialidad y neutralidad que rige en las actuaciones del funcionariado electoral.

**A.2) INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VOTACIÓN EN PRIMER DEBATE E IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARA APROBAR EL PROYECTO DE LEY 21336 POR CRITERIO EN CONTRA DEL TSE.**

Una vez establecido de manera contundente por el propio Tribunal que las relaciones de empleo de sus servidores forman parte de la materia electoral y dado que el proyecto de ley 21336 lo mantiene dentro de su ámbito de aplicación (art.2.a) y siendo que las modificaciones propuestas por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad no corrigen las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional en Resolución 2021-17098, pretendiendo con ello sujetar a parte del personal a su cargo a la rectoría del MIDEPLAN y a los lineamientos, disposiciones y reglamentos que éste emita, el TSE mantiene su oposición por considerar que violenta los principios constitucionales de separación e independencia de poderes:

*“Al advertir que la propuesta en su esencia es similar a los anteriores textos consultados y -en términos generales- persigue los mismos fines, se concluye que este también **mantiene el quebranto al principio de separación de poderes y menoscabo a la independencia constitucionalmente otorgada a los organismos electorales, razón por la cual este Tribunal reitera su objeción a la iniciativa tramitada en el expediente legislativo n.º 21.336 en los términos y con las consecuencias señaladas en el artículo 97 constitucional.**”<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> TSE-2800-2021 del 22 de noviembre de 2021

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Así las cosas, siendo que las relaciones de empleo de las personas que prestan servicios en el Tribunal Supremo de Elecciones forman parte de la materia electoral y que éste se ha manifestado en contra<sup>7</sup> el proyecto de ley 21336, le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 97 constitucional por lo que su aprobación en primer debate deviene en inconstitucional y la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilitada para aprobarla por encontrarse dentro del plazo establecido:

*“ARTÍCULO 97.- Para la discusión y **aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales**, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. **Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo. (la negrita no es del original)***

Dado que el Código Electoral (artículo 221 y 223) establece que las interpretaciones y opiniones consultivas son vinculantes erga omnes, salvo para el propio Tribunal, y que éste se pronunció en contra del expediente 21336 por considerar que se refiere a materia electoral y que violenta los principios de separación e independencia de poderes, considerando que se trata de materia electoral, la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilidad para aprobar el proyecto de Ley Marco de Empleo Público.<sup>8</sup>

De ahí que durante los 6 meses previos y los 4 meses posteriores a las elecciones nacionales por disposición del numeral 97 Constitucional el criterio del TSE resulta

---

<sup>7</sup> “En razón de lo expuesto, en el tanto el proyecto no preserve la independencia que el Constituyente le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones, y mientras no se excluya expresamente en sus articulados a todas las personas servidoras del Tribunal Supremo de Elecciones, sin distinción alguna, este Tribunal objeta la iniciativa consultada en los términos y con las consecuencias del artículo 97 constitucional, pues lo contrario incide en las funciones conferidas constitucionalmente a este órgano con rango de Poder de la República.”

TSE-2800-2021

<sup>8</sup> TSE-2800-2021

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

vinculante para la Asamblea Legislativa, por lo está impedida de aprobar el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21336, tal y como ha resuelto el propio Tribunal:

*“El Tribunal desempeña su rol constitucional como órgano máximo de la administración electoral y, simultáneamente, ejerce la jurisdicción electoral mediante el conocimiento del “contencioso electoral”. Adicionalmente, se le atribuyen competencias que pueden denominarse como “cuasilegislativas”. Todas estas atribuciones, en general, se ejercen de modo centralizado. Dentro de estas atribuciones cuasilegislativas se incluyen: la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia electoral, que incluso se sustraen de su posible interpretación auténtica por parte de la Asamblea Legislativa (doctrina de los artículos 102.3 y 121.1 constitucionales), y la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política...//**Dicha normativa, que mantiene la redacción original que le confiriera el Constituyente del 49, resulta precisa respecto de la limitación que tiene el Parlamento frente a este Poder Electoral, ya que durante el trámite de elaboración de las leyes en materia electoral, éste tiene la obligación de consultarle su opinión, resultando el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones vinculante de modo absoluto en época electoral (6 meses anteriores y 4 posteriores a la celebración de una elección popular) y relativo en los periodos restantes.”<sup>9</sup> (La negrita no corresponde al original)***

Este vicio sustancial de procedimiento fue alertado oportunamente por los diputados Jose Maria Villalta, Paola Vega y Walter Muñoz, en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución 2021-017098 sobre este mismo expediente legislativo donde la Sala Constitucional reitera que: “Lo anterior es relevante, porque la Sala ha determinado que los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para poder

---

<sup>9</sup> TSE, N°978-E-2007 de 14:50 horas del 5 de mayo de 2007

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

luego consultarse sobre ellos en la consulta de constitucionalidad que se presente. (...) Tal como se dijo supra, los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para luego ser planteados vía consulta de constitucionalidad.”

Es con fundamento en lo anteriormente expuesto que consideramos que la aprobación de primer debate es inconstitucional y su aprobación no se puede dar por encontrarse dentro del plazo constitucional dispuesto en el artículo 97 al existir criterio en contra del TSE, estando imposibilitada la Asamblea Legislativa hasta 4 meses después de las elecciones nacionales del 2022.

**B. INCONSTITUCIONALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO EN EL TRAMITE DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD, INCLUYENDO EL TRÁMITE EN EL PLENARIO, POR EXTRALIMITARSE EN SUS COMPETENCIAS (ART.88 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA) Y POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD, AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO, DERECHO DE ENMIENDA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA (ARTÍCULOS 1, 105 Y 121:1 CONSTITUCIONALES Y 2:8; 123 O 137 Y 138 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA) .**

**B.1) INCONSTITUCIONALIDAD POR EXTRALIMITARSE EN SUS POTESTADES DEL LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD (ART.88 DEL RAL) Y POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**

La Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad encuentra su fundamento en los artículos 84 (creación), 88 (funciones) y 146 (procedimiento) del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL).

Específicamente le corresponde a dicha Comisión conocer los asuntos relacionados con las consultas constitucionales de proyectos de ley de conformidad con el artículo 10 de la Constitución Política y 96 de la Ley de la

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Jurisdicción Constitucional que le encargue el Plenario Legislativo (artículo 88 del RAL.

Así las cosas, una vez conocido por el Plenario Legislativo el Por tanto de la Resolución N°2021-17098 en Sesión Extraordinaria del Plenario Legislativo N°25 celebrada el 23 de setiembre de 2021, la Presidencia procedió a trasladar el expediente 21336 a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por un plazo de hasta 15 días hábiles, a fin de que rindiera un Informe de conformidad con lo dispuesto en Reglamento de la Asamblea Legislativa.

La Comisión de Consultas de Constitucionalidad solamente sesionó de manera extraordinaria en dos oportunidades:

La primera sesión extraordinaria, el 30 de setiembre de 2021 (Sesión N°2) para conocer unas mociones de orden resultando la aprobación de una moción con el fin de solicitar al Departamento de Servicios Técnicos “Informe Jurídico del proyecto de “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, expediente No. 21.336” sin especificar lo pretendido. En esa misma sesión el Diputado Pedro Muñoz presentó tres mociones que pretendían recibir en audiencia al señor Magistrado Fernando Castillo, de la Sala Constitucional; a la señora Marta Acosta, Contralora General de la República; y al señor Director del Servicio Civil; con la intención de tener insumos suficientes para el acatamiento del fallo de la Sala Constitucional sobre el expediente 21336, las mociones fueron rechazadas.

La segunda sesión extraordinaria, el 30 20 de octubre de 2021 en que aprueba por mayoría (4 votos a favor y 1 en contra) la moción de fondo N°2-03 presentada la noche anterior en la misma sesión a fin de recomendar acoger un nuevo texto sobre el proyecto de ley 21336, indicando, en lo que interesa :

*“Moción N.º 02-03 de varios diputados:// “Para que esta Comisión con respecto al proyecto de “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, expediente legislativo No. 21.336 y de la resolución No. 2021-17098 (relativa al expediente No. 20-0111713-007-CO); que fuese emitida por la Sala*



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del sábado 31 de julio del 2021 de la Sala Constitucional, **RECOMIENDE** al Plenario Legislativo lo siguiente:*

**1. Acoger en todos sus extremos la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional.**

**2. Recomendar al Plenario Legislativo al amparo del voto analizado de la Sala Constitucional adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria al texto del expediente legislativo NO. 21.336, "Ley de Empleo Público..." (la negrita no corresponde al original)**

También, en esa sesión extraordinaria número dos, fue apelada la decisión de la presidencia de la Comisión que daba por admitida la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, la apelación fue presentada verbalmente por el Diputado Pedro Muñoz, quien consideraba que esa moción debía declararse inadmisibile, porque su contenido sobrepasaba las facultades de la comisión, la apelación fue rechazada por la mayoría (4 votos en contra y 1 a favor). Adicionalmente, la mayoría aprobó (4 votos a favor y 1 en contra) dispensar de lectura la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, es importante resaltar que dicha moción fue subida en el sitio web de la Asamblea Legislativa hasta el día 19 de octubre del 2021 a las 19:18 horas y la sesión se llevó a cabo el 20 de octubre a las 9:00 horas (Aproximadamente 14 horas entre la publicación y votación sin lectura de la moción), sobre este particular el Diputado Pedro Muñoz dejó constando en actas su inconformidad por una posible violación al principio de publicidad, al ser prácticamente imposible que a lo interno de la comisión, de la Asamblea Legislativa y de la ciudadanía en general se tuviera conocimiento del contenido que una moción que ni tan siquiera fue leída.

Sobre el principio de publicidad la jurisprudencia ha sido reiterativa sobre la importancia de respetarla tanto a lo interno de la Asamblea Legislativa como a lo externo, porque siempre hay que tener presente que los diputados y las diputadas estas son representantes del pueblo y conforman un órgano de publicidad por excelencia cuya publicidad está consagrada en la misma

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Constitución Política en su artículo 117. La publicidad es un pilar fundamental de la elaboración de las Leyes, como se desprende del del voto consultivo 2006 - 15486:

*“(...). Por otra parte, al ser la Asamblea Legislativa un órgano representativo de la comunidad nacional, la publicidad de los procedimientos parlamentarios es esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes (artículo 105 constitucional), por ello su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que algunos especialistas en derecho constitucional lo definen como un órgano de publicidad. La proyección de la actividad parlamentaria hacia el exterior, es una garantía constitucional (artículo 117 de la Constitución Política); de allí que las disposiciones del Reglamento que instrumentalizan esa proyección y la forma de hacerla efectiva, deba calificarse como un Derecho constitucional aplicado y su desconocimiento, como una violación esencial. (...)//“VIII.- Del principio esencial de la publicidad.- Otro principio esencial en el procedimiento de formación de las leyes, es el de publicidad, en el tanto garantiza un amplio debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto, o, igualmente, la posibilidad de escuchar a órganos públicos, (...) Al respecto este Tribunal ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios, resulta además esencial dado el carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes, según lo dispone el artículo 105 constitucional.”*

Así las cosas, la Comisión de Consultas de Constitucional remite al Plenario Legislativo un Informe Afirmativo de Mayoría proponiendo un nuevo texto al proyecto de ley que, supuestamente, recoge todas las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional en Resolución 2021-17098, que como

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

demostraremos en el desarrollo de la presente Consulta Facultativa de Constitucional no es así.

Por su parte, el Dip. Muñoz Fonseca en tanto miembro ide la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, presentó Informe Afirmativo de Minoría, recomendando, que el texto fuera devuelto a la Comisión Dictaminadora a fin de que fuera en ésta donde se procediera a enmendar las inconstitucionalidades declaradas por la Sala, así como otras que de manera indirecta presenta el proyecto de Ley.

De ahí, el Plenario Legislativa conoce y aprueba, por mayoría de 32 votos a favor, el Informe de Mayoría de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad en Sesión Ordinaria del 8 de noviembre de 2021, dentro de aparte de los Asuntos de Régimen Interno del Orden del día, de conformidad con el inciso 3) del artículo 146 del RAL.

En esa sesión del plenario legislativo, el Diputado Pablo Abarca y el Diputado Walter Muñoz externaron sus objeciones sobre la formar en la que se procedería, a continuación, se cita textualmente el intercambio donde queda evidenciada la violación al derecho de enmienda:

*“Diputado Pablo Heriberto Abarca Mora:*

*Diputada presidente, quería, de previo a entrar a la discusión de este importante tema, hacerle dos consultas. Entiendo entonces cuál es el procedimiento..., le consulto más bien cuál es el procedimiento a seguir: ¿se someterá a votación el primero y, de aprobarse ese informe que sugiere un texto, hay algún momento en que el Plenario se convierta en comisión para aprobar esa moción que recomienda el informe?, ¿o usted está interpretando que al aprobar el informe inmediatamente ese pasa a ser el texto que se está adquiriendo en el proyecto en discusión? Eso en la primera parte.*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*De ser positivo eso, yo pregunto si en algún momento habrá posibilidad de que los miembros, los diputados que no somos miembros de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad estaríamos quedando sin derecho de enmienda; de manera que le pregunto si ese es el procedimiento que se va a seguir para tener claro cómo proceder.*

*Presidenta Silvia Hernández Sánchez:*

*Sí, diputado, en efecto con la primera pregunta, estaremos de acuerdo con el artículo 146 del Reglamento haciendo un trámite a una opinión consultiva.*

*En efecto, como lo he señalado al inicio de la discusión, lo primero que se somete a votación es el informe de mayoría. Una vez que se discutan ambos informes, si el de mayoría resultase aprobado por la mayoría del Plenario legislativo, se acoge con sus recomendaciones.*

*Si no fuese así, se somete inmediatamente el informe de minoría. Si ese es el fuese aprobado, se acoge también con sus recomendaciones, incluyendo el proceso de cada uno.*

*Con respecto a la segunda pregunta, recordar que en este momento lo que se está conociendo es un informe de un trámite de una opinión consultiva. Ese derecho de enmienda procesal se dio cuando se discutió el proyecto en primer debate y se dará cuando se vuelva a someter a discusión, si se acogen los cambios, nuevamente en primer debate.*

*Don Wálter, ¿usted está pidiendo la palabra por el orden?*

*Diputado Wálter Muñoz Céspedes:*

*Gracias, presidenta.*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Yo quiero sumarme a la confusión de que este informe afirmativo de mayoría que viene de la comisión sufrió cambios al eliminar un párrafo que no le compete a esa comisión, por lo cual se convierte en un texto sustitutivo, y como tal no se puede someter a una discusión tomando en cuenta de que ya no es el mismo proyecto que se aprobó en primer debate.*

*De manera que eso tiene que estar claro desde el inicio para quienes no compartimos lo que ahí se menciona. Eso llevaría a serios vicios de procedimiento y a una extensión de la potestad de lo que la comisión realmente tiene y que, al final, procedió con algo que no le compete, de acuerdo a la competencia.*

*Gracias, presidenta.*

*Presidenta Silvia Hernández Sánchez:*

*Don Pablo, por el orden.*

*Diputado Pablo Heriberto Abarca Mora:*

*Sí, presidente, es que talvez es para interpretar correctamente lo que usted me acaba de responder.*

*¿En principio, entonces, sí podrían los diputados que no fuimos miembros de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad presentarle mociones al texto o no?*

*Es que la interpretación es indispensable para mí, para saber cómo procedemos. Si cuando se vota el de mayoría y se acoge ese texto, tiene que haber algún momento en el que el Plenario se convierta en comisión para acoger ese texto, o si es que usted está interpretando que al acogerse simplemente ese texto pasa a ser el texto en discusión y, entonces, eso tiene que quedar claro para que procedimentalmente podamos interpretarlo de manera correcta.*

*Presidenta Silvia Hernández Sánchez:*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Sí, voy a insistir, diputado Abarca. El procedimiento legislativo que se va a seguir el día de hoy para realizar la modificación y el contenido se está regulando claramente en lo que ya establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, y esta Presidencia procederá a aplicarlo en su literalidad como se ha hecho hasta el momento.*

*En virtud del principio que existe de inderogabilidad singular de las normas del Reglamento, el artículo 234, no se van a inventar, no se pueden inventar nuevos procedimientos o aplicar otros diferentes a los indicados expresamente en estos casos por el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

*El tema con la consulta particular o el tema de las consultas de constitucionalidad, como lo indiqué al inicio, está regulado en el artículo 146 del Reglamento y esa es la norma literal que estamos aplicando en el presente caso.*

*En este momento, no es posible dar ningún proceso al que usted está llamando derecho de enmienda, porque ese proceso ya se agotó en la discusión de primer debate que tuvo este expediente (...). Resaltado no es del original.*

Según lo citado y lo que sucedió, es importante tener claro que sobre las recomendaciones emitidas por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad no es ni fue posible presentar mociones, quedando limitado el ejercicio de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras. Ello es así, por cuanto a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad solo tiene competencia para pronunciarse en cuanto a las inconstitucionalidades declaradas por la Sala ya sea acogiéndolas o desistiendo de las propuestas que comprometan la constitucionalidad de las normas, pero no está facultada para introducir modificaciones sobre aspectos no consultados a la Sala o sobre los que no se haya pronunciado, en ese sentido el propio Órgano Constitucional ha resuelto:

*“La Sala ha sostenido que dentro de las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad está*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*la de acoger las observaciones de la Sala Constitucional al evacuar una consulta de constitucionalidad, o recomendar desistir de las regulaciones propuestas que comprometan la regularidad constitucional de la legislación. Sin embargo, la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal”<sup>10</sup>*

En ese mismo sentido, lo advirtió el Departamento de Servicios Técnicos a la propia Comisión de Consultas de Constitucionalidad en Oficio AL-DEST-CON-002-2021 del 18 de octubre de 2021:

*“...tal y como dispone la Sala Constitucional: “la Asamblea Legislativa delega en la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad conocer y analizar los efectos de la resolución de la Sala Constitucional, con ello, hacer las modificaciones, supresiones y adiciones que resulten consecuencia de la opinión emitida por este órgano especializado en Derecho Constitucional. **Lo que no puede hacer es extenderse más allá de lo resuelto.**”<sup>11</sup> De tal manera que, aplicando la literalidad del **Voto No. 2005-01800**, a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad:*

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

De conformidad con lo anterior, la Comisión de Consultas solo puede recomendar al Plenario acoger las consideraciones externadas por la Sala en su opinión consultiva 2021-17098, o recomendar desistir de ellas, pero no puede variar lo

---

<sup>10</sup> Sala Constitucional, Res. N° 2010-012026 de las doce horas y cuarenta y seis minutos del nueve de julio del dos mil diez.

<sup>11</sup> Ibídem

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

que no ha sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal, como demostraremos ocurrió respecto a las modificaciones de los artículos 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 30, 31, 32, 33, 34 y 37 del proyecto de Ley 21336.

Ahora bien, si la Comisión de Consultas llegó a la conclusión luego de analizada la Resolución 2021-17098, de que había otras disposiciones que resultaban inconstitucionales sobre las que la Sala no se pronunció o que afectaban su constitucionalidad de forma indirecta, como es el caso de la no exclusión del Poder Legislativo, que no fue objeto de consulta ante la Sala, lo procedente era que propusiera al Plenario que se convirtiera en Comisión General o bien que remitiera el expediente a Comisión, para que en el ejercicio del derecho de participación democrática y de enmienda se procediera a introducir las modificaciones que estimaba necesarias pero no hacerlo ella directamente, sin dar oportunidad a que otros diputados o diputadas pudieran incidir con sus propuestas y manifestar su voluntad en cuanto a aprobar o no dichas modificaciones, en ese sentido se ha pronunciado el propio Órgano Constitucional:

*“Considerando VII (...)Queda de manifiesto que **la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma.** Consecuentemente, se debe evacuar la consulta formulada en el sentido que es inconstitucional la inclusión del artículo 30 del proyecto por parte de **la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, quien excedió las facultades que el Reglamento de la Asamblea Legislativa le atribuye y modificó esa norma en aspectos sobre los cuales no se dio ninguna valoración de constitucionalidad, en detrimento del derecho de enmienda...**”<sup>12</sup> (El destacado no es del original)*

---

<sup>12</sup> Sala Constitucional, Res. 2006-05298 de las ocho horas con treinta minutos del veintiuno de abril del dos mil seis, citado en AL-DEST-CON-002-2021 del 18 de octubre de 2021



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Se reitera, entonces, que la Comisión ha de estarse solamente a lo declarado como inconstitucional recomendando su modificación o supresión únicamente, no puede incorporar aspectos no consultados, so pena de ser declarado como vicio sustancial de procedimiento por violación del derecho de enmienda y de participación democrática. En igual sentido, lo advirtió el Departamento de Servicios:

*“Puesto que, ha de recordarse que el procedimiento que se sigue resulta ser eminentemente especial, es un proyecto que ya recibió primer debate y la voluntad expresa del Pleno en ese sentido. **El introducir otras temáticas implica el vedar el ejercicio al derecho enmienda y discusión tal y como lo indica la Sala Constitucional en el siguiente caso que resulta esclarecedor al respecto:***

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

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Así las cosas, la Comisión de Consultas solo está facultada para proponer mejorar el texto del proyecto de ley en lo declarado inconstitucional en Resolución 2021-17098 pues solo le está permitido conocer y recomendar al Pleno sobre los efectos directos según la opinión consultiva de la Sala, al excederse en sus potestades no se ha permitido habilitar el conocimiento de mociones de fondo sobre las modificaciones propuestas que no fueron objeto de pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Los vicios sustanciales de procedimiento acá expuestos fueron alertados oportunamente, tanto en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución 2021-017098 sobre este mismo expediente legislativo donde la Sala Constitucional reitera que: “Lo anterior es relevante, porque la Sala ha determinado que los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para poder luego consultarse sobre ellos en la consulta de constitucionalidad que se presente. (...) Tal como se dijo supra, los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para luego ser planteados vía consulta de constitucionalidad.”

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, consideramos que el Informe Afirmativo de Mayoría de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad es inconstitucional por exceder las competencias consagradas en el artículo 88 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en tanto parámetro de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y por violación del principio publicidad, democrático, y los derechos de enmienda y participación como se desarrollará de seguido.

**B.2) INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LOS DERECHOS DE ENMIENDA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS Y LAS LEGISLADORAS (ARTÍCULOS 1, 105 Y 121:1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y ARTÍCULOS 2:8; 123 O 137 Y 138 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD.**

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

El principio democrático en tanto valor supremo del sistema jurídico consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política es determinante en el accionar legislativo por lo que su inobservancia acarrea en un vicio sustancial en el procedimiento de formación de la ley. En ese sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional:

*“La positivación del “principio democrático” en el artículo 1º de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se sienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no solo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22), sino que es circunstancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental, y, en consecuencia, ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige al país”.<sup>13</sup>*

Del principio democrático derivan el derecho de enmienda y el de participación política que conjuntamente constituyen en garantías fundamentales durante el proceso de formación de la ley. Así, como bien lo ha indicado la Sala Constitucional, el debido proceso legislativo está constituido por un serie de pasos concatenamos de forma lógica y secuencial dirigidos a materializar una decisión final para la cual deben respetarse una serie de principios básicos que son indispensables, en entre los cuales, está la garantía de la participación de todos los miembros del parlamento (art.105 constitucional), así como la posibilidad de enmienda (art.121:1 de la Constitución) y que exista el tiempo necesario y de

---

<sup>13</sup> **Voto 990-1992 de 16:30 horas treinta minutos del 14 de abril de mil 1992**

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

calidad para la que la voluntad parlamentaria se conforme y que esta sea producto de la más honda reflexión.

Por su parte, el principio de participación democrática busca garantizar a los y las legisladoras un trato igual y las mismas oportunidades en el proceso de formación de la ley, en tanto representantes de diversas fuerzas políticas que les eligieron pueblo y su violación acarrea la inconstitucionalidad de lo actuado:

*“Como mínimo, el principio democrático exige respeto de los principios de participación y representación política – incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías - base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y – no menos importante -, la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías. A partir de las anteriores observaciones, puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria.”<sup>14</sup>*

El derecho de enmienda se encuentra garantizado en el RAL, en tanto parámetro de constitucionalidad, y es el que faculta a los y las legisladoras a incidir en el proceso de formación de la ley a través de la presentación de mociones ya sea en Plenario (art.2:8, 137 y 138) o durante su trámite en Comisión (art,123), por lo que su inobservancia es inconstitucional y constituye un vicio sustancial de procedimiento:

***“De modo que el derecho de enmienda deriva del principio democrático y está regulado expresamente por el Reglamento de la Asamblea Legislativa. A través de él, los diputados participan en el proceso de formación de la ley, de manera que pueden influir en el contenido***

---

<sup>14</sup> Sala Constitucional, Voto N° 3220-2000 de las 10:30 horas del 18 de abril de 2000

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

***definitivo de ésta a través de la presentación de mociones tendentes a modificar el contenido del proyecto original. De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, este derecho debe ser observado durante todo el proceso de formación de la ley y constituye “parámetro de constitucionalidad”, de manera que una violación a su núcleo básico provoca la inconstitucionalidad de la norma que se aprueba.”<sup>15</sup>***

Ahora bien, el trámite propuesto por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad al Plenario, en tanto propuso un nuevo texto en que indicaba acogía las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional en la Resolución 2021-17098, pero que en realidad proponía modificaciones que no se ajustaban a ello como demostraremos más adelante, violentó groseramente el principio democrático y los derechos de enmienda y participación de los y las legisladoras.

En ese sentido, al conocerse el nuevo texto propuesto por la Comisión de Consultas, no hay posibilidad para presentar mociones puesto que, al decir que se acogen solo las inconstitucionalidades declaradas en el Voto 2021-17098, se parte una voluntad ya manifiesta por el Pleno cuando el proyecto fue aprobado en primer debate por lo que, en principio, no se somete a consideración el resto del proyecto de ley y se parte de que solo se incluyen aquellas modificaciones que fueron consecuencia directa de las inconstitucionalidades declaradas, no siendo posible para la Comisión incorporar aquellas que sean consecuencias indirectas se aquellas ni mucho las que sean totalmente ajenas como ocurrió en el caso que nos ocupa.

Así las cosas, para el conocimiento en Plenario de los Informes de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad de conformidad con inciso 3 del artículo 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por lo que estos se ubicarán en primer punto del Capítulo de Régimen Interno del Orden del día, para cuyo efecto se

---

<sup>15</sup> Sala Constitucional, Res. 2011-9398 de las 14:32 horas del 20 de julio de 2011

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

tendrá por ampliada de la Primera Parte (párrafo segundo del artículo 35 del RAL), y si faltando cinco minutos para las dieciocho horas no se hubiere agotado la lista de uso de la palabra, la Presidencia lo dará por discutido y procederá a su votación de forma inmediata.

Indica el Departamento de Servicios Técnicos que se pueden presentar mociones durante su trámite en Comisión según dispone el inciso 1) del artículo 146<sup>16</sup> de conformidad con los artículos 5.7<sup>17</sup> y 6<sup>18</sup> del RAL. Sin embargo, en el entendido de que la Comisión de Consultas solo está facultada para referirse a las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional ya sea acogiénolas o rechazánolas, sin que tenga potestad para introducir otros cambios y que, en el caso objeto de la presente consulta solamente sesionó en dos ocasiones, proponiendo un nuevo texto para aprobación del Pleno el cual fue presentado, conocido y votado en la segunda y última sesión que realizara, los y las diputadas no miembros de la Comisión no tuvieron oportunidad de conocer de previo los cambios propuestos y mucho menos pudieron referirse a ellos y, que como demostraremos más adelante, exceden en mucho lo resuelto por la Sala en Resolución 2021-17098.

Continuando con el procedimiento establecido en relación con los Informes de la Comisión de Consultas tenemos que disposición del propio artículo 146, una vez aprobado éste por el Pleno, el proyecto de ley 21336 pasó a ocupar el primero lugar de los Primeros Debates, a efectos de que sea votado nuevamente en primer debate y el posterior segundo debate, sin que haya posibilidad de presentar

---

<sup>16</sup> "ARTICULO 146. Trámite de la opinión consultiva (...) 3.- El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, en el Capítulo de Régimen Interior. (...) 5.- El proyecto ocupará el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates, si se hubiere modificado su texto; en caso contrario, el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates del orden del día."

<sup>17</sup> ARTICULO 5.- Diputados miembros. Son deberes de los diputados miembros de la Comisión: (...)7. Presentar propuestas o peticiones para que se modifique el fondo de un proyecto de ley en conocimiento de la Asamblea Legislativa. Tales mociones reciben el nombre de mociones de fondo y deberán presentarse por escrito, en la forma y condiciones citadas en este Reglamento, para que sean objeto de discusión en la Comisión correspondiente.

<sup>18</sup> ARTICULO 6.- Diputados no miembros Asistir a las reuniones de otras comisiones de las cuales no formen parte y solicitarle al Presidente de esas comisiones la palabra, para defender las mociones que hayan presentado en la forma que indica este Reglamento. En esos casos, los diputados no tendrán voto.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

mociones de fondo de conformidad con el artículo 137, pues para ello se requiere que el Plenario se convierta en Comisión General.

Lo anterior no sería problema, si la Comisión se hubiera mantenido dentro de sus competencias reglamentarias y se hubiera limitado a proponer únicamente los cambios necesarios en relación con las inconstitucionalidades advertidas en la Resolución 2021-17098, puesto que eso es precisamente lo que se regula en el Reglamento en el entendido de que ya el Pleno había aprobado en primer debate la iniciativa y que a fin de blindarlo se procedió a pedir criterio a la Sala respecto a la constitucionalidad de algunas de las disposiciones. Dicho de otro modo, al proponer modificaciones de disposiciones que van más allá de lo resuelto por la Sala, los y las legisladoras no tuvimos la oportunidad de incidir en ellas limitándose nuestro derecho de enmienda.

Otra posibilidad que tenía la Comisión de Consultas, después de analizado lo resuelto por la Sala en la Resolución 2021-17098, advirtiendo que era necesario modificar otras disposiciones por resultar inconstitucionales de manera indirecta, consiste en recomendar al Plenario que devolviera vía artículo 154 del Reglamento Legislativo el proyecto de ley a Comisión a fin de que en esta se presentaran las mociones de fondo que consideraba pertinentes permitiendo, a su vez, que los y las legisladoras pudieran presentar propuestas también y garantizando con ello su participación y derecho de enmienda y el cumplimiento del principio democrático, sustanciales en el procedimiento legislativo.

De ahí que, en criterio de quienes suscribimos la presenta consulta, el derecho de enmienda fue violentado con la introducción por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, de modificaciones sobre las cuales no se refirió la Opinión Consultiva de la Sala en la Resolución 2021-17098, como por ejemplo, la de excluir algunas personas funcionarias del Poder Legislativo de la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 7, 9, 13, 18, 21, 31, 32, 33, 34 y 37; o la eliminación de las competencias del MIDEPLAN establecidas en los incisos d) y p) del artículo 7 respecto al Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas; o la eliminación de la potestad del MIDEPLAN de emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos de las respectivas familias de puesto al Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas; o la eliminación de la potestad de la Autoridad Presupuestaria de establecer, responsabilidades, perfiles de puestos y topes salariales a las personas que ocupen los cargos de Contralor(a) y SubContralor(a) o Defensor(a) y su Adjunta en los incisos d) y e), entre otras.

Los vicios sustanciales de procedimiento acá expuestos fueron alertados oportunamente, tanto en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución 2021-017098 sobre este mismo expediente legislativo donde la Sala Constitucional reitera que: “Lo anterior es relevante, porque la Sala ha determinado que los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para poder luego consultarse sobre ellos en la consulta de constitucionalidad que se presente. (...) Tal como se dijo supra, los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para luego ser planteados vía consulta de constitucionalidad.”

Con base en lo anteriormente expuesto, solicitamos la declaratoria de inconstitucionalidad del Informe Afirmativo de Mayoría de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por violación al principio democrático, al derecho de enmienda y de participación democrática consagrado en los artículos 1, 105 y 121:1 de la Constitución Política y los artículos 2:8, 123, 137 y 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa como parámetro de constitucional.

**B.3) INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MODIFICACIONES A LOS ARTÍCULOS 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 30, 31, 32, 33, 34 Y 37 DEL PROYECTO DE LEY 21336 PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN DEL ART. 88 RAL; DEL PRINCIPIO**



**DEMOCRÁTICO Y LOS DERECHOS DE ENMIENDA Y PARTICIPACIÓN (ART. 1; 105 Y 121:1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA) Y DE LOS ARTÍCULOS 2.8; 123; O 137 Y 138 DEL RAL EN TANTO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD.**

De seguido se expone cada una de las disposiciones que fueron modificadas por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad excediéndose en sus potestades de conformidad con dispuesto en el artículo 88 del RAL y que, en nuestro criterio, resultan inconstitucionales por violación del principio democrático y los derechos de enmienda y participación democrática consagrados en los artículos constitucionales 1, 105 y 121:1 de la Constitución Política y del Reglamento de la Asamblea legislativa en los numerales 2:8 (potestad de mocionar en Plenario si éste se hubiera convertido en Comisión General), 123 (potestad de mocionar en Comisión sin el proyecto hubiera sido devuelto a Comisión vía artículo 154 del RAL); y 137 y 138 (mociones de fondo y de reiteración en Plenario, si el proyecto hubiera sido devuelto a Comisión de acuerdo al artículo 154), tal y como fundamentamos en los apartados B.1 y B.2 anteriores y por ello constituyen vicios esenciales del procedimiento y así solicitamos lo declare la Sala Constitucional.

Los vicios sustanciales de procedimiento acá expuestos fueron alertados oportunamente, tanto en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución 2021-017098 sobre este mismo expediente legislativo donde la Sala Constitucional reitera que: “Lo anterior es relevante, porque la Sala ha determinado que los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para poder luego consultarse sobre ellos en la consulta de constitucionalidad que se presente. (...) Tal como se dijo supra, los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para luego ser planteados vía consulta de constitucionalidad.”

**1- INCONSTITUCIONALIDAD MODIFICACIONES REFERENTES AL  
PODER LEGISLATIVO:**

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Pese a que en ninguna de la tres consultas facultativas de constitucionalidad admitidas respecto al proyecto de Ley Marco de Empleo Público, resueltas por la Sala en Resolución N°2021-017098 se hiciera referencia a la posible afectación al Poder Legislativo, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en su informe propone modificaciones referentes a éste en los artículos 6 párrafo primero; 7; 9 inciso a) párrafo segundo; 13 párrafo final; 18 que adiciona párrafo segundo; 21 adiciona párrafo final; 31 párrafo primero; 32 párrafos tercer y cuarto; 33 párrafo primero; 34 adiciona párrafo primero y modificación párrafo tercero; y 37, tal y como demostraremos más adelante al referirnos a cada una de estas disposiciones.

En criterio de quienes suscribimos la presente consulta de constitucionalidad la exclusión del Poder Legislativo en las disposiciones indicadas excede la Competencias dadas a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por lo que constituye un vicio sustancial de procedimiento y violenta groseramente los derechos de enmienda y de participación democrática de los y las legisladoras.

En ese sentido, se pronunció la Procuraduría General de la República en OJ-180-2021 al ser consultada respecto del texto actualizado del expediente 21336 Ley Marco de Empleo Público recomendado por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, ahora aprobado en primer debate:

***“Se debe advertir entonces, que la Comisión ha de estarse solamente a los denominados “efectos directos”; es decir, lo declarado expresamente como inconstitucional recomendando su modificación o supresión únicamente, no puede incorporar aspectos no consultados, so pena de ser declarado como vicio de procedimiento. Lo anterior, porque hay aspectos ahora modificados especialmente respecto de la Asamblea Legislativa, que no fueron específicamente consultados y sobre los cuales la Sala Constitucional no se pronunció, y pese a ello, la Comisión modificó el proyecto de ley, incluyendo dicho poder en la muletilla de***

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*salvaguada en varios de los artículos”*. (La negrita no corresponde al original)

**2- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 6**

La modificación propuesta por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad adiciona el párrafo primero del artículo 6 para excluir de la rectoría del Sistema General del Empleo Público a cargo del MIDEPLAN a *“las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas **al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución”***.

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>  | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>   |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II<br/>GOBERNANZA DEL EMPLEO PÚBLICO</p> <p>ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público</p> <p>La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).</p> | <p>ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público</p> <p>La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). <b><u>Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> <p>Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:</p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| <p>Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:</p> <p>a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).</p> <p>b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.</p> <p>c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.</p> <p>d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.</p> <p>e) Las directrices y resoluciones</p> | <p>a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).</p> <p>b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.</p> <p>c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.</p> <p>d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.</p> <p>e) Las directrices y resoluciones</p> |
|---|---|

En Resolución N°2021-17098 la Sala Constitucional declaro inconstitucional por unanimidad el inciso b) del artículo respecto al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones (punto 7 del Por tanto):

*“7.Por unanimidad el **artículo 6 inciso b) es inconstitucional**. Se declara que es inconstitucional en cuanto somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. El magistrado Rueda Leal pone nota. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes dan razones diferentes y la declaran inconstitucional en cuanto somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo de Mideplán”.*

Asimismo, en Considerandos IX y X respecto al inciso b) del artículo 6 expresamente indicó que las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones no pueden estar bajo la dirección del MIDEPLAN:

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

*“En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. **De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad**, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, *definidos, exclusivamente, por los jefes del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.*” (La negrita no es del original)*

En el mismo sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia en Oficio SP-199-2021 sobre el nuevo texto del artículo 6 al considerar que se mantiene una relación directa de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial debilita e impide el ejercicio de las competencias del Consejo Superior y de la Corte Suprema Justicia en lo que respecta a las personas funcionarias que quedarían bajo la rectoría del MIDEPLAN y la injerencia de la Dirección General de Servicio Civil, en contravención del principio de separación de funciones:

*“El proyecto dispone una relación directa de la rectoría del Sistema General de Empleo Público con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial (artículo 6), lo cual debilita e impide el ejercicio de las competencias del Consejo Superior y de la Corte Suprema de Justicia como órganos de dirección y jerarquía en la materia, en lo que respecta a los sectores que quedarían incluidos en la normativa (no aplica a las personas servidoras judiciales que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionales, pero si para el resto del personal que ejerza ese tipo de competencias). Ello da pie para que se configure una relación jerárquica nociva entre el indicado Ministerio y la*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Dirección de Gestión Humana, sin tomar en consideración, en el sistema de empleo público, a los órganos de gobierno y administración -Corte Plena y Consejo Superior- del Poder Judicial. Es un hecho que en los casos no excluidos habrá una modificación en la estructura jerárquica a pesar de la salvedad hecha en el numeral 2 del proyecto sobre la separación de poderes, dados los alcances de las competencias otorgadas a MIDEPLAN y a la Dirección General del Servicio Civil en el contenido del proyecto, aspectos que no fueron revisados por la Sala Constitucional. Así las cosas, cuando se advierte esta eventual relación de dirección entre MIDEPLAN y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, es claro que las disposiciones del artículo 2 -en cuanto al respeto al principio de separación de funciones- se vuelven ilusorias (...)*

**IV.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:** *En todo caso, en la nueva propuesta del texto se interpretó que el Poder Judicial está conformado por dos sectores de personas funcionarias, lo cual no es correcto. La normativa del proyecto debe ver el Poder Judicial como un solo conglomerado de personas servidoras destinados a cumplir con la función que -por mandato constitucional- se le encomendó a este Poder de la República. Lo contrario implicaría una afectación importante en su funcionamiento y tornaría nugatorios los principios que rigen esa función. Se recomienda también que en el proyecto de ley se respete la competencia de los órganos de dirección, gobierno, administración y capacitación, propios del Poder Judicial, de manera que se desplace la injerencia del Poder Ejecutivo en la dirección de ciertos puestos y órganos del Poder Judicial, entre ellos la Dirección de Gestión Humana. **Se recomienda el respeto del contenido de la normativa interna de esta institución en materia salarial, de puestos y organización, de manera que el proyecto se adapte a estas sin necesidad de derogarlas tácitamente ni de vaciarlas de contenido.*** (La negrita no es del original)

Precisamente respecto al inciso b) del artículo 6, el Tribunal Supremo de Elecciones en Oficio TSE-2800-2021, al ser consultado sobre el nuevo texto actualizado con las recomendaciones de la Comisión de Consultas de

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

Constitucional considero que el mantener al Departamento de Recursos Humanos dentro del Sistema General de Empleo Público bajo la rectoría del MIDEPLAN violenta los principios de separación de poderes y de autonomía funcional:

*“Otro aspecto a destacar del citado numeral 6 en su inciso b), es el relativo a una eventual relación directa que se establecería entre la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán y el Departamento de Recursos Humanos del TSE, lo cual contravendría los estamentos jurídicos y jerárquicos entre esa dependencia y los órganos superiores de nuestra institución en esta materia, como lo son el propio Tribunal y el Consejo de Directores, en virtud de la escisión que se produciría al excluir a aquellos servidores electorales que no desempeñen labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionales, según lo determine el máximo órgano electoral.*

*De aceptarse ese escenario, estaríamos en presencia de un contrasentido jurídico, pues habría que interpretar la norma de acuerdo al puesto de cada funcionario y en algunos casos aplicar las disposiciones de alcance general, directrices o reglamentos que emita el Mideplán, relativas a la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión de las relaciones laborales, sujeción de los cargos de alta dirección, así como al ejercicio exclusivo de la potestad disciplinaria de sus servidores (inciso e) y en otros no, toda vez que la norma, **si bien excluye su aplicación al personal que el TSE designe, es lo cierto que mantiene al Departamento de Recursos Humanos dentro del Sistema General de Empleo Público cuyo rector es precisamente el citado Ministerio, lo que evidencia un claro irrespeto al principio de separación de poderes y de autonomía funcional que goza el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de los demás poderes de la República**”(la negrita no es del original)*

Como podrá apreciar la propia Sala Constitucional, el inciso b) del artículo 6 mantiene que las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial y del Tribunal

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Supremo de Elecciones continuarán siendo parte del Sistema General de Empleo Público a cargo del MIDEPLAN, sin que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad advirtiera y justificara de manera razonada los motivos por los cuales se separa de la inconstitucionalidad declarada por la Sala Constitucional en Resolución N°2021-17098.

En relación con las Universidades Públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades por unanimidad el Órgano Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 en tanto las somete a la potestad de dirección del MIDEPLAN, aspecto que consideramos quedaría subsanado parcialmente con la modificación introducida al primer párrafo del artículo 6, pero no en cuanto a la sujeción de las oficinas de recursos humanos al MIDEPLAN, según Por tantos:

***“23) Por unanimidad el artículo 6 es inconstitucional en cuanto somete a las universidades públicas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo (...)***

***38)Por unanimidad el artículo 6 es inconstitucional, en cuanto somete a la CCSS a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo(...)***

***46)Por unanimidad el artículo 6 es inconstitucional en cuanto somete a las municipalidades a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo”***

En nuestro criterio, también constituye un vicio esencial de procedimiento la inclusión del Poder Legislativo en la modificación del artículo 6 por cuanto la Resolución N°2021-17098 de la Sala no se refirió a éste, excediéndose la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en sus atribuciones y violentando con ello los principios de enmienda y de participación democráticas de los y las legisladoras.

De conformidad con lo anteriormente expuesto consideramos que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio esencial del procedimiento al mantener sujetas al Sistema General de Empleo Público del MIDEPLAN las oficinas de recursos humanos del Poder Legislativo (por exceder sus competencias siendo que la Sala Constitucional no fue consultada respecto



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

a éste) al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, a las Universidades Públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades, violentando con ello los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

**3- INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MODIFICACIONES AL ARTÍCULO  
7**

La Comisión de Consultas de Constitucionalidad modificó varios incisos del artículo 7 sin que estos fueran objeto de consideración por parte de la Sala Constitucional en Resolución 2021-17098, con lo que en criterio de quienes suscribimos genera un vicio sustancial del procedimiento por violación de los derechos de enmienda y participación democrática.

Para mayor claridad adjuntamos cuadro comparativo resaltando las modificaciones:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>   | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>   |
|---|--|
| <p>ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán</p> <p>Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:</p> <p>a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.</p> | <p>ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán</p> <p>Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:</p> <p>a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. <b><u>Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u</u></b></p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|  |  |
|--|--|
| <p>b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.</p> <p>c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p> <p><del>d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</del></p> <p>e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.</p> <p>f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que</p> | <p><b><u>organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> <p>b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.</p> <p>c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. <b><u>Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> <p>d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.</p> <p>e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que</p> |
|--|--|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| <p>alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.</p> <p>g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.</p> <p>h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.</p> <p>i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.</p> <p>j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.</p> <p>k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares</p> | <p>alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.</p> <p>f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño <b><u>de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> <p>g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.</p> <p>h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.</p> <p>i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.</p> <p>j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y</p> |
|---|---|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| <p>de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia.</p> <p>l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p> <p>m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.</p> <p>n) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean</p> | <p>competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia.</p> <p>k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p> <p>l) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.<br/><b><u>Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> <p>m) Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente</p> |
|---|---|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |  |
|---|--|
| <p>realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.</p> <p>o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.</p> <p>p) <del>Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.</del></p> <p>q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.</p> | <p>por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.</p> <p>n) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.</p> <p>o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.</p> |
|---|--|

Respecto a este artículo en la Resolución N°2021-17098 la Sala resolvió:

- a) La inconstitucionalidad de los incisos d) g) y p) por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, *al someterlos a la potestad de dirección y reglamentación de MIDEPLAN, y a la verificación de si cumple o no con el cometido de la evaluación del desempeño, materias que corresponden a su normativa interna (Por Tanto 8)*
- b) La inconstitucionalidad por someter *a las universidades públicas (Por Tanto 24), a la Caja Costarricense de Seguro Social (Por Tanto 39) y a las Municipalidades (Por Tanto 47) a la potestad de dirección y reglamentación por parte de MIDEPLAN (Por Tanto 24)*

Como podrá notar la Sala el nuevo texto del artículo 7 propone modificaciones, que aunque podamos estar de acuerdo, que no fueron objeto de pronunciamiento en la Resolución 2021-17098, con cuya actuación se ha impedido que otras personas legisladoras pudiéramos incidir proponiendo modificaciones que no violenten los principios de separación e independencia de

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

poderes, como si hubiésemos podido si la Comisión de Consulta de Constitucionalidad propusiera al Pleno convertirse en Comisión General o devolver el proyecto a la Comisión dictaminadora para corregir otros posibles vicios de constitucionalidad no advertidos por la Sala, tal es el caso de las siguientes modificaciones:

i- Exclusión del Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a); c); f) y l) (texto actual).

ii- Modificación de los incisos a) y c).

iii- Elimina del inciso d) del artículo 7 con lo cual excluye al MIDEPLAN de su competencia de asesoramiento a los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de esta ley, entiéndase, además del Poder Legislativo, a todas las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció.

En este sentido, es importante traer a colación lo resuelto por la Sala en su resolución en cuanto a la consulta sobre las instituciones autónomas, en tanto no se pronunció sobre las inconstitucionalidades por considerar que faltaba la debida fundamentación<sup>19</sup> de conformidad con el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sin embargo, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad se toma la atribución de eliminar la competencia indicada excediendo sus potestades y violentando el derecho de enmienda y de participación democrática.

---

<sup>19</sup> Por Tanto (...) “53) *Por unanimidad se declara **inevacuable** la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en cuanto al artículo 2 inciso b) - específicamente en lo referido a **“las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos”** y los artículos 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 24, 30 y 49 **por falta de una adecuada fundamentación desde el punto de vista constitucional.**” (El destacado es propio)*

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

iv- Adición al inciso g) (actual inciso f) del artículo 7 pretendiendo mantener la sujeción de parte del personal del poder judicial y del tribunal supremo de elecciones en materia de evaluaciones de desempeño pese a que la sala lo declaró inconstitucional para todo el funcionariado de dichos órganos:

*Considerando X (...) "En el mismo sentido que el Poder Judicial, el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afectan la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. **En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.**" (El destacado no es del original)*

v- Adiciona al inciso m) (actual inciso l) referente a la potestad del MIDEPLAN de establecer un sistema único y unificado de remuneración (aunque podemos estar de acuerdo) a "**las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas. que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo. al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la**

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

determinación que realice la respectiva institución”, pese a que la Sala no se pronunció expresamente sobre este numeral.

- vi. Elimina el inciso p) pese a la que la Resolución de la Sala Constitucional solo hizo referencia a su inconstitucionalidad respecto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, con lo que elimina la competencia del MIDEPLAN de **“Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido”** respecto a todos los demás órganos e instituciones sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, sean instituciones autónomas (la cual fue declarada inexecutable por la Sala al no cumplir con el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas de acuerdo con el artículo 2 del proyecto de ley.

Es con base en lo expuesto que consideramos que se incurre en un vicio sustancial de procedimiento al exceder la Comisión de Consultas de Constitucionalidad sus potestades y modificar aspectos no declarados inconstitucionales por la Sala en Resolución N°2021-17098 al excluir al Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a), c), f) y l); al modificar los incisos a) y c); al eliminar los incisos d) y p) impidiendo su aplicación a los demás órganos e instituciones sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, sean las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas de acuerdo con el artículo 2 del proyecto de ley; al pretender sujetar en lo referente a las evaluaciones de desempeño a una parte de las personas funcionarias del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones pese a lo resuelto por la Sala al respecto; y la modificar el inciso l) (anterior m), violentando así los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Al respecto es importante citar lo indicado por la Corte Suprema de Justicia en oficio SP-199-2021 respecto a otros incisos del artículo 7 que no fueron objeto de pronunciamiento en Resolución N°2021-17098, a saber:

*“El proyecto establece un trato diferenciado a los Poderes de la República en situación desventajosa con respecto a los entes de la Administración que poseen autonomía de gobierno (**artículo 7**). Estas competencias entran en franca contradicción con el principio de separación de poderes, con el agravante de que, en el caso del Poder Judicial, este cuenta con independencia frente a los otros Poderes; no obstante, no se le brinda la posibilidad de “establecer mecanismos de discusión, participación, y concertación ...”, que sí se le confieren a “corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales, y las instituciones de educación superior universitaria estatal (**inciso b**). De tal manera, en lo que refiere a las relaciones de empleo en el Poder Judicial no excluidas por el jerarca, habrá afectación a su organización y funcionamiento. Lo anterior se traducirá, como se indica en el **inciso c**) de la norma, en una abierta interferencia en la política y administración del talento humano del Poder Judicial, porque MIDEPLAN estaría facultado para emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos sin necesidad de convenir su ejecución con el órgano de gobierno del Poder Judicial, por lo que habrá afectación en las relaciones de empleo no excluidas por el jerarca, lo cual deviene, a su vez, en una injerencia que incidirá en la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Igual sucedería con el inciso f), donde se establece la competencia para emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas. En el **inciso h) del numeral 7** se dispone que la dirección y coordinación de las competencias referentes al Poder Judicial, se realizaría por parte de MIDEPLAN, exclusivamente con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras, sin que la norma prevea expresamente la participación de los máximos órganos de administración y gobierno de este Poder. Con ello, se eluden*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*totalmente las competencias del Consejo Superior y de la Corte Suprema de Justicia en la administración y gobierno del Poder Judicial. Asimismo, se le otorgan amplias competencias a MIDEPLAN en materia de aprendizaje y desarrollo del servicio público; orientación sobre la planificación y aplicación de las actividades dentro de la estrategia (**inciso j**); así como en el sistema de remuneración de los servidores judiciales (**inciso l**). El proyecto contempla una verticalidad en las decisiones de MIDEPLAN y un riesgo de imposición de definiciones estratégicas de su parte hacia los órganos del Poder Judicial, máxime si se toma en consideración la relación de orientación que el Ministerio tendrá con la Dirección de Gestión Humana. **El inciso k) del artículo 7** dispone las condiciones a las que deben responder los deberes e inducción. En ese sentido, se haría depender la Dirección de Gestión Humana de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. **El inciso k)** refiere a la coordinación de MIDEPLAN con la Procuraduría de la Ética Pública en la emisión de las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo; así como los deberes éticos que rigen la función pública. **El inciso l)** señala el establecimiento de “un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas”. El inciso m) le otorga a MIDEPLAN la posibilidad de “realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos.” En consecuencia, MIDEPLAN podrá señalarle a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial el volumen de la planilla, incluidas personas*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*juzgadoras, fiscales, defensores públicos, policía judicial, entre otras. Además, el artículo sugiere que -desde la óptica de MIDEPLAN- podrán determinarse los puestos que tengan un valor estratégico institucional y una conexión con la actividad sustantiva para que sean ocupados por personas servidoras públicas. El inciso n) da la posibilidad al referido Ministerio de “Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este”. No se toma en cuenta el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que le concede a la Corte Suprema de Justicia la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa la creación de despachos judiciales. La competencia de MIDEPLAN para informar la planificación de empleo público se contrapone a la competencia de la Corte Suprema de Justicia en lo atinente a la creación de despachos judiciales y la facultad de proponer su creación mediante proyecto de ley, sin tener que estar sujeta a las consideraciones del Poder Ejecutivo. Este aspecto incidiría notablemente en el funcionamiento y organización de la institución, en especial cuando se tengan que crear despachos judiciales especializados para atender un tema en concreto, como ha sucedido en otras ocasiones (v. gr. creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada en Costa Rica Ley 9481- o las reformas legales donde se requiere crear un órgano jurisdiccional que atienda específicamente algún asunto, mediante la generación de puestos de judicatura, infraestructura o lo que presupuestariamente se requiera para su funcionamiento.”*

Así las cosas, nos cuestionamos con base en qué criterio la Comisión de Consultas Constitucionalidad procede a modificar los incisos a), c) y l) del artículo 7 (sobre los que no se refirió el Voto 2021-17098) y no los incisos f), h), i), j) o k), entre otros, incurriendo en un exceso en cuanto a sus potestades por incurrir en un vicio sustancial de procedimiento y afectando con ello la potestad de enmienda y participación democrática de los y las diputadas.

**4- INCONSTITUCIONALIDAD de la ADICIÓN AL PÁRRAFO SEGUNDO  
DEL ARTÍCULO 9**

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

La Resolución 2021-17098 de la Sala Constitucional declara inconstitucional el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 respecto a la obligación establecida a las oficinas de gestión de recursos humanos del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Universidades, las Caja Costarricense de Seguro Social, y las Municipalidades, de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos del MIDEPLAN 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, sin distinción alguna respecto a las funciones que desempeñen las personas funcionarias de dichos entes.

Sin embargo, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad pretende mantener la obligación a las oficinas de recursos de humanos de los entes indicados de aplicar y ejecutar remitidos por el MIDEPLAN para un grupo de personas funcionarias estableciendo una distinción que la propia Sala no declaró, veamos:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>  | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>  |
|--|---|
| <p>ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas</p> <p>a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.</p> <p>Asimismo, aplicarán y ejecutarán las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, 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, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política</p> | <p>ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas</p> <p>a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.</p> <p>Asimismo, aplicarán y ejecutarán las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, 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, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la</p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |  |
|---|--|
| <p>Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p>  | <p>respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. <b><u>Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas Y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p> |
| <p>b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General del de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p> | <p>b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.</p>                            |
| <p>Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.</p>   | <p>Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.</p>  |
| <p>c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de</p>  | <p>c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil</p>   |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| Servicio Civil, son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico. | que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación Y acompañamiento técnico. |
|---|---|

*Respecto al Poder Judicial la Resolución 2021-17098 de la Sala Constitucional que delimita las potestades de la Comisión de Consultas, en relación con el Poder Judicial resolvió:*

*“Siendo claramente tal obligación para el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial una violación al principio de separación de poderes y a la independencia judicial, conforme los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha dado a tales principios básicos de nuestra democracia (...)la normativa especial que regula al Poder Judicial “impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias(...)sentencia n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la “rectoría de la materia empleo público de Mideplán” y “la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil”, no aplicaban para el Poder Judicial.*

*En ese mismo Voto, respecto al Tribunal Supremo de Elecciones manifestó:*

*“...cada Poder del Estado pueda ejercer su función con independencia de los otros (sentencia n°6829-1993). Así el TSE, por su rango de poder del Estado, tiene poderes de organización y dirección propios (sentencia n°2000-06326); además, tiene “sus propias normas orgánicas, imponen a*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*sus jefarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos...”* (sentencia n°550-1991). Ello por cuanto, “...el Régimen del Empleo Público, es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones.” (sentencia n°03575-1996). Por todo lo anterior, se considera que el párrafo primero del artículo 9 consultado resulta violatorio del principio de separación de poderes, en este caso, propiamente del TSE.”

Por su parte, en relación con las Universidades declaró también inconstitucional el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9.

Respecto a la Caja Costarricense de Seguro Social dispuso:

*“Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga a esta Institución con autonomía política, la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo de dicha institución como lo es la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales. Siendo claramente tal obligación para la dirección de recursos humanos de la CCSS una violación a su autonomía política, conforme los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha dado... **resulta inconstitucional el artículo 9 en cuestión por pretender someter al departamento de recursos humanos de la CCSS a aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, 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, que Mideplán le remita.**”PP389*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Por último, en relación con las Municipalidades:*

“...resulta inconstitucional el artículo 9 en cuestión por pretender someter a los departamentos de recursos humanos de los gobiernos locales a aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, 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, que Mideplán le remita.”

Así las cosas y en virtud de las inconstitucionalidad declaradas por la Sala en Resolución 2021-17098 (salvo en lo que respecta al Poder Legislativo) la Comisión de Consultas propuso adicionar un párrafo final al inciso a) del artículo 9, con el fin de excluir a parte de las personas funcionarias del Poder Judicial, el TSE, las Universidades Públicas, la CCSS y las Municipalidades, pero mantiene igual el inciso b) con lo cual sus oficinas de recursos humanos deberán de la aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, 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, que el MIDEPLAN emita, al resto de funcionarios que no forman parte de los que realizan funciones exclusivas y excluyentes. En relación con lo indicado advierte la Corte Suprema de Justicia en oficio SP-199-2021:

*“Por su parte, el numeral 9 del proyecto regula las “Funciones de las administraciones activas” y aprueba una relación de dirección de la Dirección General del Servicio Civil con respecto a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, estableciendo los patrones que esa última aplicará para elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas en los procesos de reclutamiento y selección de personal; así como para la ejecución de los concursos internos y externos por oposición y méritos. Lo anterior debe interpretarse*



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*aplicable para todo el personal judicial, aun a aquellos sectores que eventualmente sean excluidos de la rectoría de MIDEPLAN (inciso b)”*

Lo anterior genera un vicio esencial de procedimiento dado que como hemos expuesto, la Comisión de Consultas se tomó la atribución de modificar disposiciones sobre las que la Sala no se pronunció, sin estar facultada para ello pero dejando otras que si afectan la separación de funciones, independencia de poderes y autonomías constitucionales. Al respecto, nótese como se toma la atribución de excluir al Poder Legislativo de la aplicación del inciso a) de este artículo, con lo cual impide el ejercicio del derecho de enmienda y participación democrática que se pudo haber hecho efectivo si, en lugar, de exceder su competencia hubiera recomendado que el Plenario se convirtiera en Comisión General o que se devolviera el expediente 21336 a Comisión para proceder a efectuar las modificaciones que estimara procedentes.

**5- INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MODIFICACIONES AL ARTÍCULO  
13 DEL PROYECTO DE LEY**

La Comisión de Consultas de Constitucionalidad recomendó modificar el artículo 13 del proyecto de ley 21336 en el siguiente sentido:

| <b>Texto conocido por la Sala<br/>Constitucional en Res. N°2021-17098</b>  | <b>Texto Propuesto por Comisión de<br/>Consultas de Constitucionalidad y<br/>aprobado en Primer Debate</b>   |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV<br/>ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO<br/>ARTÍCULO 13- Régimen general de<br/>empleo público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes <del>ocho</del> familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:</p> <p>a) Personas servidoras publicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como</p> | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV<br/>ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO<br/>ARTÍCULO 13- Régimen general de<br/>empleo público</p> <p>Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:</p> <p>a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a</p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |  |
|---|--|
| <p>a) las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.</p> <p>b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.</p> <p>c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.</p> <p>d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.</p> <p>e) Personas docentes y académicas de la educación técnica <del>y superior</del>.</p> <p><del>f) <b>Personas que administran justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).</b></del></p> <p>g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.</p> <p>h) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.</p> <p>La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.</p> <p>En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública</p> | <p>las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.</p> <p>b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.</p> <p>c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.</p> <p>d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.</p> <p>e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.</p> <p>f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.</p> <p>g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.</p> <p><b><u>El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.</u></b></p> <p>La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.</p> <p>En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública</p> |
|---|--|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| <p>superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.</p> | <p>superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.</p> |
|---|---|

Respecto a este artículo la Sala en Resolución 2021-17098 declaró inconstitucionales:

- Respecto a la Caja Costarricense de Seguro Social *“el artículo 13, inciso b) es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan **labores sustanciales** y administrativo, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS, en los términos que se explica en el considerando general y supra”*.
- En lo que atañe a las Universidades Públicas declaró inconstitucional el inciso e).
- En cuanto al Poder Judicial en Considerando IX en relación con el inciso f) de artículo 13 indicó:

*“En cuanto al **inciso f) del artículo 13** es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, hay que tener presente que la construcción de la familia, tal y como se explicó supra, corresponde, de forma exclusiva y excluyente, a cada poder del Estado.”*

- También sobre el inciso f) pero en relación con el Tribunal Supremo de Elecciones en Considerando X la Sala declaró la inconstitucionalidad en los siguientes términos:

*“En este caso, tratándose del TSE, se incluye a los magistrados como una familia de puestos (según el inciso f), y **todo el resto de funcionarios del TSE dentro de esta primera familia de puestos (inciso a) o dentro de la familia de los puestos de confianza (inciso h)**. Recuérdese que este inciso h) no está siendo conocido en esta consulta, por lo cual, no se emite pronunciamiento particular sobre esta norma en concreto. Ahora bien, al haberse dejado únicamente a los magistrados como una familia aparte, **el resto de funcionarios que no sean de confianza**, que correspondan a puestos administrativos de apoyo, profesional y técnico, quedarían*

*dentro de la misma familia que el resto de funcionarios incluidos dentro del Estatuto de Servicio Civil. **Ello resulta claramente inconstitucional, con vista en las razones siguiente: En primer lugar, se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral.** Solo a los magistrados estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. **En segundo lugar, todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones. Incluir una parte importante de estos funcionarios junto a otros, que pertenecen a los otros poderes de la República y a otras instituciones, es una situación que pone en riesgo esa independencia de criterio.** Máxime si se toma en cuenta que, para ese grupo de familia de puestos será Mideplán (órgano del Poder Ejecutivo) quien emitiría los lineamientos para el proceso de reclutamiento, selección, evaluación, compensación, etc. **Es decir, se trataría de casi la totalidad de funcionarios del TSE que estarían totalmente sometidos a las directrices de Mideplán, lo cual es violatorio de la independencia de Poderes,** en los términos indicados supra. **Claramente una disposición de tal naturaleza es contraria al Derecho de la Constitución. El TSE, como órgano con rango de Poder del Estado, debe gozar de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica, independencia para el manejo de su personal.**”*

Así las cosas, en criterio de los suscritos, en relación con la modificación al artículo 13 del proyecto de ley introducida por recomendación de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, el TSE en Oficio 2800-2021, se mantienen los mismos vicios de inconstitucionalidad por violación a la independencia de poderes, apuntados por la Sala en Voto 2021-17098:

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

*“Por otra parte, la nueva propuesta del texto en el numeral 13 subsana parcialmente los alegatos señalados por este Tribunal en anteriores ocasiones en punto a la necesidad de que el funcionariado electoral se encuentre en una familia de puestos propia y, por consiguiente, no estén incluidos dentro del régimen de personas servidoras públicas en general con la consecuente subordinación y aplicación de los lineamientos o políticas generales emitidas por el Mideplán en materia de empleo público. Sin embargo, consideramos que **la enmienda es parcial puesto que la redacción de este numeral presenta los mismos vicios inconstitucionales apuntados anteriormente.***

*En efecto, **al determinarse que únicamente las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a este Tribunal serían consideradas como una familia aparte en detrimento del resto de funcionarios, se produce una situación que resulta evidentemente inconstitucional** pues, si nos ajustamos a la literalidad de la norma, se estaría dividiendo al personal del TSE en dos grupos pese a que todos sus servidores coadyuvan directa o indirectamente al ejercicio de la función electoral, donde uno de ellos estaría incluido junto a servidores públicos de otras instituciones, lo que provocaría una situación de riesgo inminente que pondría en peligro su libertad de criterio en el ejercicio de sus actuaciones, puesto que estarían conformando una familia de puestos a la que el Poder Ejecutivo a través del Mideplán- le estaría girando los lineamientos y directrices para el proceso de reclutamiento, selección, evaluación, compensación, entre otros, **lo cual es violatorio de la independencia de Poderes**, en los términos indicados anteriormente.”*

Además de las modificaciones indicadas en el texto recomendado por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en primer debate objeto de esta consulta, incluyendo al Poder Legislativo para que éste tenga su propia familia de

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

puestos sin que la Sala se hubiera pronunciado al respecto en la Resolución 2021-17098, generando un nuevo vicio sustancial de procedimiento por exceder sus competencias en detrimento de los derechos de enmienda y participación democrática de los y las diputadas.

**6- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 14 DEL PROYECTO DE LEY**

La modificación aprobada en relación con el artículo 14 del proyecto de ley consiste en:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>   | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>  |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V<br/>GESTIÓN DEL EMPLEO</p> <p>ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección</p> <p>El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada, <del>para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apogo a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos.</del></p> <p>En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:</p> <p>a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia.</p> <p>b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público.</p> | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V<br/>GESTIÓN DEL EMPLEO</p> <p>ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección</p> <p>El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada.</p> <p>En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:</p> <p>a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia.</p> <p>b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público.</p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Como podrá apreciar la Sala, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad recomendó al Pleno la eliminación de la potestad del MIDEPLAN en materia de selección y de reclutamiento de personal, de emitir “*las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos*”, en relación con las instituciones autónomas (declarada inevaluable por la Sala al no cumplir con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció.

Las inconstitucionalidades respecto al artículo 14 declaradas por unanimidad por la Sala en Resolución 2021-017098 lo fueron respecto al Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Universidades Públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades en los siguientes términos:

Sobre el Poder Judicial, Considerando IX considera que es inconstitucional por violación del principio de independencia de poderes:

*“este Tribunal considera que el proyecto de ley aquí cuestionado incide en las competencias propias de este Poder de la República, pues más allá de establecer principios o lineamientos generales en materia de empleo público que respeten el principio de separación de funciones, el artículo 14 de estudio, es claro en señalar que será el **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)**, quien **emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos**, según la respectiva familia de puestos, que regularán el reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso. Ello, pues conforme lo dispuesto en los ordinales 13 y 2 del mismo proyecto de ley, lo señalado en el ordinal 14 aplicaría al Poder Judicial. Así las cosas, independientemente de que el artículo 2 referido acote que el ámbito de cobertura lo es “sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política”, el*



***artículo 14 se aplicaría al Poder Judicial, y en ese sentido, se considera que tal disposición es inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo, sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a la Corte Suprema de Justicia por el Constituyente original y derivado. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente al Poder Judicial que regula esos aspectos, en los términos que conmina el artículo 192 constitucional. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a otro Poder, de manera obligatoria, en este caso al Poder Judicial, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva del Poder Judicial. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política”.***

Sobre el Tribunal Supremo de Elecciones en Considerando X en cuanto el artículo 14 resulta inaplicable por violación a su autonomía y al principio de independencia de poderes:

***“Tal y como ya fue debidamente acreditado, conforme lo dispuesto en los ordinales 2 y 13 del mismo proyecto de ley, y según lo dispuesto en este artículo 14, el Tribunal Supremo de Elecciones también se vería sujeto a las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que emita Mideplán en relación con el reclutamiento y la selección del personal de nuevo ingreso, lo cual deviene en inconstitucional (...)En ese sentido, resulta igualmente inválida***

***cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios del Tribunal Supremo de Elecciones, que lesione tal independencia(...)no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga al Tribunal Supremo de Elecciones, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía e independencia de la que gozan estos órganos constitucionales. Al igual que en otros supuestos de este proyecto de ley, aun cuando el artículo 2 refiere que el ámbito de cobertura lo es “sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política”, el artículo 14 se aplicaría al Tribunal Supremo de Elecciones. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable al Tribunal Supremo de Elecciones.”***

Respecto a la aplicación del artículo 14 a las Universidades Públicas, en Considerando XI resolvió que es inconstitucional por violentar su autonomía consagrada en el artículo 84 constitucional:

*“Así las cosas, el artículo 14 resulta inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a las Universidades Públicas por el Constituyente. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente a cada una de las universidades que regula esos aspectos. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a las Universidades Públicas, quienes gozan de autonomía plena, y de manera obligatoria, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva de las*

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Universidades Públicas. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar la autonomía universitaria resguardada en el artículo 84 constitucional.”*

Del mismo modo la Sala consideró que la aplicación del artículo 14 de la Caja Costarricense de Seguro Social es inconstitucional por violación a su autonomía:

*“no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a la CCSS, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a la CCSS.”*

Por último, la Sala estableció en relación con la aplicación del artículo 14 a los Gobiernos Locales que es inconstitucional por violación a su autonomía:

*“En ese sentido, resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de los gobiernos locales, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a las Municipalidades, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que gozan estos gobiernos locales. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a las Municipalidades.”*

En criterio de quienes suscribimos la presente Consulta, la modificación del artículo 14 propuesta por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, excede en cuanto a sus competencias, al proponer cambios sobre los cuales no se pronunció la Sala Constitucional en su Resolución 2021-017098, eliminando así la la potestad del MIDEPLAN (en materia de selección y de reclutamiento de

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

personal) de emitir “*las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos*”, a las instituciones y órganos bajo su ámbito de aplicación (artículo 2 del proyecto de ley 21336), sean respecto al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, generando con ello un vicio sustancial de procedimiento por violación a los principios de enmienda y participación democráticas de los y las legisladoras.

**7- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 17 DEL PROYECTO DE LEY**

El artículo 17 establecía en su párrafo primero la potestad del MIDEPLAN de emitir las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos referentes al personal de alta dirección pública, sin embargo, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad se tomó la atribución de eliminar dicha potestad, sin que ello fuera objeto de pronunciamiento en la Resolución 2021-017098 de la Sala Constitucional. Vemos:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>  | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b> |
|--|--|
| <p>ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública<br/> <del>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices, y los reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública, que sean acordes con la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, para dotar a la Administración Pública de perfiles con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos.</del></p> | <p>ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública</p>  |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados:

a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.

b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia.

c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados.

d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados:

a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia.

b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia.

c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados.

d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Respecto al artículo 17 la Sala Constitucional declaró inconstitucional su aplicación en relación con el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, las Universidades Públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades, según consta en los Considerandos IX, X, XI, XII y XIII y el los Por tantos numerados 16, 30, 43 y 51, respectivamente.

Como hemos visto la reforma del artículo 17 excluye la potestad del MIDEPLAN de emitir disposiciones de alcance general, las directrices, y los reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública en relación con las instituciones autónomas y semiautónomas, siendo que la propia Sala en Resolución 2021-17098 en el Por Tanto 53 declaró inevaluable la consulta respecto a la inclusión de dichas instituciones por considerar que la consulta con el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respecto a ese numeral.

Con la modificación propuesta se elimina de las potestades del MIDEPLAN emitir disposiciones generales, directrices ni reglamentos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas que por disposición del artículo 2 del proyecto de ley 21336 están dentro de su ámbito de aplicación , excediéndose en sus atribuciones pues la Sala Constitucional no se pronunció sobre la inconstitucionalidad de dicha potestas en Resolución N°2021-17098 por no ser consultada.

Por lo que, en nuestro criterio, la modificación del artículo 17 en los términos indicados constituye un vicio sustancial de procedimiento por exceder la Comisión de Consultas sus competencia y reformar aspectos que no fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional, violentando a su vez los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

**8- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO  
FINAL DEL ARTÍCULO 18 EN RELACIÓN CON EL NOMBRAMIENTO,**

## PERIODO DE PRUEBA Y PRÓRROGAS DEL PERSONAL DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Tal y como consta en los Por Tantos 17, 44 y 52 de la Resolución N°2021-17098, la Sala Constitucional se refirió a la inconstitucionalidad el artículo 18 en relación con el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elección, la Caja Costarricense del Seguro Social y las Universidades Públicas, por violación de los principios de independencia, razonabilidad y proporcionalidad respecto a los dos primeros y de autonomía en lo que atañe a la CCSS y las Municipalidades.

Pese a lo anterior la Comisión de Consultas de Constitucionalidad propuso la siguiente modificación:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>  | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>   |
|--|--|
| ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública<br>Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño.<br><del>Al tratarse de las universidades públicas,</del> se respetarán los plazos y períodos determinados en sus estatutos orgánicos y reglamentos. | ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública<br>Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño.<br><u>El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa</u> se respetarán los plazos y períodos determinados en sus <u>leyes</u> , estatutos orgánicos y reglamentos, <u>respecto de los servidores públicos nombrados en puestos de alta dirección pública.</u> |

Una vez más la Comisión de Consultas de Constitucionalidad se excede en sus potestades al proponer modificar el último párrafo del artículo 18 con el objeto de que no solo sobre quienes se pronunció la Sala era inconstitucional lo dispuesto sean excluidos, sino que también se excluya al Poder Legislativo.

**9- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ADICIÓN DE UN PÁRRAFO AL  
ARTÍCULO 21 QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE DESPIDO DE  
LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS**

El texto propuesto por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y objeto de la presente consulta es el siguiente:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>   | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>  |
|---|---|
| <p>ARTÍCULO 21- Procedimiento de despido<br/>Será causal de despido inmediato, aplicable a toda persona servidora pública, obtener dos evaluaciones del desempeño consecutivas inferiores a una calificación del setenta por ciento (70%), que se encuentren en firme, una vez agotado el procedimiento de impugnación de la calificación y siempre que se haya acreditado la responsabilidad de la persona servidora pública por dicha evaluación deficiente. Dicha calificación deberá ser debidamente justificada por la jefatura inmediata que la asigne y por la autoridad jerárquica que la confirme, en caso de haber sido recurrida.<br/>Las entidades y los órganos incluidos deberán aplicar planes remediales pactados con la persona servidora pública, y con el asesoramiento de recursos humanos que les permitan determinar las causas por las que las personas servidoras públicas obtienen una calificación inferior al setenta por ciento (70%) y aplicar acciones para mejorar su desempeño. Si pese a la aplicación del plan remedial, la persona servidora pública no logra mejorar su desempeño y obtiene de forma consecutiva otra calificación inferior al setenta por ciento (70%), se configurará la causal de despido inmediato.<br/>Las entidades y los órganos incluidos deberán aplicar planes remediales que les permitan determinar las causas por las que las personas servidoras públicas obtienen una calificación inferior al</p> | <p>ARTÍCULO 21- Procedimiento de despido<br/>Será causal de despido inmediato, aplicable a toda persona servidora pública, obtener dos evaluaciones del desempeño consecutivas inferiores a una calificación del setenta por ciento (70%), que se encuentren en firme, una vez agotado el procedimiento de impugnación de la calificación y siempre que se haya acreditado la responsabilidad de la persona servidora pública por dicha evaluación deficiente. Dicha calificación deberá ser debidamente justificada por la jefatura inmediata que la asigne y por la autoridad jerárquica que la confirme, en caso de haber sido recurrida.<br/><br/>Las entidades y los órganos incluidos deberán aplicar planes remediales pactados con la persona servidora pública, y con el asesoramiento de recursos humanos que les permitan determinar las causas por las que las personas servidoras públicas obtienen una calificación inferior al setenta por ciento (70%) y aplicar acciones para mejorar su desempeño. Si pese a la aplicación del plan remedial, la persona servidora pública no logra mejorar su desempeño y obtiene de forma consecutiva otra calificación inferior al setenta por ciento (70%), se configurará la causal de despido inmediato.<br/><br/>Las entidades y los órganos incluidos deberán aplicar planes remediales que les permitan determinar las causas por las que las personas servidoras públicas obtienen una calificación inferior al setenta por ciento (70%) y aplicar acciones para mejorar su</p> |



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

setenta por ciento (70%) y aplicar acciones para mejorar su desempeño. Si pese a la aplicación del plan remedial, la persona servidora pública no logra mejorar su desempeño y obtiene de forma consecutiva otra calificación inferior al setenta por ciento (70%), se configurará la causal de despido inmediato.

Todo despido justificado se entenderá sin responsabilidad para la Administración Pública y hará perder a la persona servidora pública todos los derechos que esta ley y la normativa aplicable en cada familia de puestos le concede, excepto las proporciones de los extremos laborales que correspondan y los adquiridos conforme a los regímenes de pensiones vigentes, siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas:

a) En todas las dependencias bajo el ámbito de aplicación de esta ley se aplicará un único procedimiento administrativo especial de despido, que garantice la satisfacción del debido proceso y sus principios, el cual deberá ser concluido por acto final en el plazo de dos meses, a partir de su iniciación. La investigación preliminar, en los casos en que se requiera, no dará inicio al procedimiento indicado en el párrafo anterior; no obstante, esta deberá iniciar, bajo pena de prescripción, a más tardar en el plazo de un mes a partir de que el jerarca o la jerarca tenga conocimiento, sea de oficio o por denuncia, de la posible comisión de una falta de uno de sus servidores. El mismo plazo de un mes de prescripción se aplicará si, iniciada la mencionada investigación preliminar, esta permanece paralizada por culpa de la Administración.

Para efectos del plazo de dos meses señalado en el primer párrafo de este inciso, el procedimiento ordinario de despido dará inicio a partir de que el jerarca institucional adopte la decisión de iniciar dicho procedimiento con el nombramiento del órgano director del proceso.

b) Recibida, por parte del jerarca institucional, queja o denuncia o

desempeño. Si pese a la aplicación del plan remedial, la persona servidora pública no logra mejorar su desempeño y obtiene de forma consecutiva otra calificación inferior al setenta por ciento (70%), se configurará la causal de despido inmediato.

Todo despido justificado se entenderá sin responsabilidad para la Administración Pública y hará perder a la persona servidora pública todos los derechos que esta ley y la normativa aplicable en cada familia de puestos le concede, excepto las proporciones de los extremos laborales que correspondan y los adquiridos conforme a los regímenes de pensiones vigentes, siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas:

a) En todas las dependencias bajo el ámbito de aplicación de esta ley se aplicará un único procedimiento administrativo especial de despido, que garantice la satisfacción del debido proceso y sus principios, el cual deberá ser concluido por acto final en el plazo de dos meses, a partir de su iniciación. La investigación preliminar, en los casos en que se requiera, no dará inicio al procedimiento indicado en el párrafo anterior; no obstante, esta deberá iniciar, bajo pena de prescripción, a más tardar en el plazo de un mes a partir de que el jerarca o la jerarca tenga conocimiento, sea de oficio o por denuncia, de la posible comisión de una falta de uno de sus servidores. El mismo plazo de un mes de prescripción se aplicará si, iniciada la mencionada investigación preliminar, esta permanece paralizada por culpa de la Administración.

Para efectos del plazo de dos meses señalado en el primer párrafo de este inciso, el procedimiento ordinario de despido dará inicio a partir de que el jerarca institucional adopte la decisión de iniciar dicho procedimiento con el nombramiento del órgano director del proceso.

b) Recibida, por parte del jerarca institucional, queja o denuncia o informado

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

informado de presunta falta que, en su criterio, amerite el inicio de un procedimiento de despido, este nombrará un órgano director del proceso, el cual formulará por escrito los cargos y dará traslado a la persona servidora pública por un término de quince días, para evacuar toda la prueba ofrecida en una audiencia oral y privada, que notificará personalmente por el correo electrónico institucional del funcionario, correo certificado o por medio de publicación por una única vez en el diario oficial La Gaceta, cuando se demuestre que no existe forma de localizar al presunto infractor. Dentro del plazo indicado, la persona servidora pública deberá presentar, por escrito, sus descargos y podrá ofrecer toda la prueba que considere oportuna para respaldar su defensa, sea documental, testimonial o de cualquier otra índole en abono de estos, así como las excepciones o incidentes que considere oportunos.

c) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiera presentado oposición o si expresamente hubiera manifestado su conformidad con los cargos que se le atribuyen, el jerarca institucional dictará la resolución de despido sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificado por el órgano director del proceso o haber estado impedido por justa causa para oponerse.

d) Si el cargo o los cargos que se hacen al empleado o empleada o persona servidora pública implica su responsabilidad penal o cuando sea necesario para el buen éxito del procedimiento administrativo disciplinario de despido o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el jerarca institucional podrá decretar, en resolución motivada, la suspensión provisional de la persona servidora pública en el ejercicio del cargo. Si se incoara proceso penal en contra de la persona servidora pública, dicha suspensión podrá decretarse en cualquier momento como consecuencia

de presunta falta que, en su criterio, amerite el inicio de un procedimiento de despido, este nombrará un órgano director del proceso, el cual formulará por escrito los cargos y dará traslado a la persona servidora pública por un término de quince días, para evacuar toda la prueba ofrecida en una audiencia oral y privada, que notificará personalmente por el correo electrónico institucional del funcionario, correo certificado o por medio de publicación por una única vez en el diario oficial La Gaceta, cuando se demuestre que no existe forma de localizar al presunto infractor. Dentro del plazo indicado, la persona servidora pública deberá presentar, por escrito, sus descargos y podrá ofrecer toda la prueba que considere oportuna para respaldar su defensa, sea documental, testimonial o de cualquier otra índole en abono de estos, así como las excepciones o incidentes que considere oportunos.

c) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiera presentado oposición o si expresamente hubiera manifestado su conformidad con los cargos que se le atribuyen, el jerarca institucional dictará la resolución de despido sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificado por el órgano director del proceso o haber estado impedido por justa causa para oponerse.

d) Si el cargo o los cargos que se hacen al empleado o empleada o persona servidora pública implica su responsabilidad penal o cuando sea necesario para el buen éxito del procedimiento administrativo disciplinario de despido o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el jerarca institucional podrá decretar, en resolución motivada, la suspensión provisional de la persona servidora pública en el ejercicio del cargo. Si se incoara proceso penal en contra de la persona servidora pública, dicha suspensión podrá decretarse en cualquier momento como consecuencia de auto de detención o de prisión preventiva, o

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

de auto de detención o de prisión preventiva, o sentencia en firme con pena privativa de libertad.

e) Si el interesado se opusiera dentro del término legal, el órgano director del proceso resolverá las excepciones previas que se hayan presentado y convocará a una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que sean pertinentes. Asimismo, podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales. Se podrá convocar a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran.

f) Si la persona servidora pública incurriera en nueva causal de despido durante el período de instrucción, se acumularán los cargos en el expediente en trámite y se procederá conforme a lo establecido en este capítulo.

g) Evacuadas las pruebas, resueltas las excepciones previas presentadas dentro del plazo de los diez días otorgados para oponerse al traslado de cargos y presentadas las conclusiones por las partes o vencido el plazo para ello, se tendrá el expediente debidamente instruido y se elevará el informe respectivo al jerarca institucional para que dicte resolución definitiva.

h) El jerarca o la jerarca institucional resolverá el despido de la persona servidora pública o declarará la falta de mérito y ordenará el archivo del expediente en este último supuesto. No obstante, en caso de considerar que la falta existe pero que la gravedad de esta no amerita el despido, ordenará una amonestación oral, una advertencia escrita o una suspensión sin goce de salario hasta por un mes, según la gravedad de la falta.

i) Contra la resolución que ordene la amonestación oral, la advertencia escrita o la suspensión sin goce de salario, hasta por un mes, podrán interponerse los recursos ordinarios de revocatoria

sentencia en firme con pena privativa de libertad.

e) Si el interesado se opusiera dentro del término legal, el órgano director del proceso resolverá las excepciones previas que se hayan presentado y convocará a una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que sean pertinentes. Asimismo, podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales. Se podrá convocar a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran.

f) Si la persona servidora pública incurriera en nueva causal de despido durante el período de instrucción, se acumularán los cargos en el expediente en trámite y se procederá conforme a lo establecido en este capítulo.

g) Evacuadas las pruebas, resueltas las excepciones previas presentadas dentro del plazo de los diez días otorgados para oponerse al traslado de cargos y presentadas las conclusiones por las partes o vencido el plazo para ello, se tendrá el expediente debidamente instruido y se elevará el informe respectivo al jerarca institucional para que dicte resolución definitiva.

h) El jerarca o la jerarca institucional resolverá el despido de la persona servidora pública o declarará la falta de mérito y ordenará el archivo del expediente en este último supuesto. No obstante, en caso de considerar que la falta existe pero que la gravedad de esta no amerita el despido, ordenará una amonestación oral, una advertencia escrita o una suspensión sin goce de salario hasta por un mes, según la gravedad de la falta.

i) Contra la resolución que ordene la amonestación oral, la advertencia escrita o la suspensión sin goce de salario, hasta por un mes, podrán interponerse los recursos

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

con apelación en subsidio, cuando este último resulte procedente, en un plazo de cinco días, contado a partir del día siguiente en que sea notificada dicha resolución. Ambos recursos podrán interponerse en forma conjunta o separada ante el órgano que emite la resolución, quien resolverá el recurso de revocatoria.

En el caso de las personas servidoras públicas que laboran en una institución cubierta por la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, el recurso de apelación será resuelto por el Tribunal de Servicio Civil. El jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo correspondiente donde conste la resolución de sanción así como la resolución del recurso de revocatoria, con expresión de las razones legales y de los hechos en que se fundamentan ambas resoluciones.

j) Los casos no previstos en el presente procedimiento, en cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este procedimiento, se resolverán aplicando supletoriamente, según el siguiente orden: la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, las normas del derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo, el Código Procesal Civil, los principios y las leyes del derecho común, la equidad, las costumbres y los usos locales.

~~Las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán normativa interna que regule esta materia, de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política; en~~

~~ese~~ de que no exista normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de

ordinarios de revocatoria con apelación en subsidio, cuando este último resulte procedente, en un plazo de cinco días, contado a partir del día siguiente en que sea notificada dicha resolución. Ambos recursos podrán interponerse en forma conjunta o separada ante el órgano que emite la resolución, quien resolverá el recurso de revocatoria.

En el caso de las personas servidoras públicas que laboran en una institución cubierta por la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, el recurso de apelación será resuelto por el Tribunal de Servicio Civil. El jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo correspondiente donde conste la resolución de sanción así como la resolución del recurso de revocatoria, con expresión de las razones legales y de los hechos en que se fundamentan ambas resoluciones.

j) Los casos no previstos en el presente procedimiento, en cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este procedimiento, se resolverán aplicando supletoriamente, según el siguiente orden: la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, las normas del derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo, el Código Procesal Civil, los principios y las leyes del derecho común, la equidad, las costumbres y los usos locales.

**El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos según sea el caso.** De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil.

**ARTÍCULO 22- Fase recursiva**

Contra la resolución de despido emitida por el jerarca o la jerarca se tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución para interponer el recurso de revocatoria y/o el recurso de apelación en subsidio, cuando este último resulte procedente, los cuales se resolverán con arreglo a las siguientes disposiciones:

a) Si vencido el plazo de cinco días indicados anteriormente no se recurriera la resolución, esta quedará en firme y dará por agotada la vía administrativa.

b) Si solo se interpuso recurso de revocatoria, lo resuelto por el jerarca o la jerarca será definitivo, la resolución quedará en firme y dará por agotada la vía administrativa.

c) Si se interponen ambos recursos ordinarios a la vez, se tramitará la apelación, una vez declarada sin lugar la revocatoria.

d) En el caso de las personas servidoras públicas que laboran en una institución cubierta por la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, el recurso de apelación se concederá en ambos efectos ante el Tribunal de Servicio Civil. El jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo 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.

Si únicamente se interpuso el recurso de apelación, el jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo de despido donde conste la resolución de despido de la persona servidora pública, con expresión de las

**ARTÍCULO 22- Fase recursiva**

Contra la resolución de despido emitida por el jerarca o la jerarca se tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución para interponer el recurso de revocatoria y/o el recurso de apelación en subsidio, cuando este último resulte procedente, los cuales se resolverán con arreglo a las siguientes disposiciones:

a) Si vencido el plazo de cinco días indicados anteriormente no se recurriera la resolución, esta quedará en firme y dará por agotada la vía administrativa.

b) Si solo se interpuso recurso de revocatoria, lo resuelto por el jerarca o la jerarca será definitivo, la resolución quedará en firme y dará por agotada la vía administrativa.

c) Si se interponen ambos recursos ordinarios a la vez, se tramitará la apelación, una vez declarada sin lugar la revocatoria.

d) En el caso de las personas servidoras públicas que laboran en una institución cubierta por la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, el recurso de apelación se concederá en ambos efectos ante el Tribunal de Servicio Civil. El jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo 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.

Si únicamente se interpuso el recurso de apelación, el jerarca o la jerarca remitirá en alzada, al Tribunal de Servicio Civil, el expediente del procedimiento administrativo de despido donde conste la resolución de despido de la persona servidora pública, con expresión de las razones legales y de los hechos en que se fundamenta dicha resolución.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

razones legales y de los hechos en que se fundamenta dicha resolución.

La resolución que adopte el Tribunal del Servicio Civil en alzada será definitiva, la resolución quedará en firme y agotará la vía administrativa. Dicho fallo es vinculante para el jerarca o la jerarca institucional.

Autorizado el despido por resolución firme, el jerarca o la jerarca institucional tendrá un plazo de caducidad de un mes, contado a partir de la notificación de dicha resolución, para hacerlo efectivo. Para la ejecución del despido por parte del jerarca o la jerarca no se requiere acuerdo adicional, basta la comunicación del cese de su condición de funcionaria a la persona servidora, con base en la resolución firme dictada.

Si el Tribunal de Servicio Civil revocara la sentencia dictada por el jerarca o la jerarca institucional, dictará en el mismo acto nuevo fallo y resolverá si procede la restitución del empleado en su puesto, con pleno goce de sus derechos y el pago en su favor de los salarios caídos. En caso de que el Tribunal de Servicio Civil considere que la falta existe pero que la gravedad de esta no amerita el despido, podrá ordenar una amonestación oral, una advertencia escrita o una suspensión sin goce de salario hasta por un mes.

~~Las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán normativa interna que regule esta materia, de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política; en caso de que no exista normativa institucional al respecto, aplicará supletoriamente la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil.~~

La resolución que adopte el Tribunal del Servicio Civil en alzada será definitiva, la resolución quedará en firme y agotará la vía administrativa. Dicho fallo es vinculante para el jerarca o la jerarca institucional.

Autorizado el despido por resolución firme, el jerarca o la jerarca institucional tendrá un plazo de caducidad de un mes, contado a partir de la notificación de dicha resolución, para hacerlo efectivo. Para la ejecución del despido por parte del jerarca o la jerarca no se requiere acuerdo adicional, basta la comunicación del cese de su condición de funcionaria a la persona servidora, con base en la resolución firme dictada.

Si el Tribunal de Servicio Civil revocara la sentencia dictada por el jerarca o la jerarca institucional, dictará en el mismo acto nuevo fallo y resolverá si procede la restitución del empleado en su puesto, con pleno goce de sus derechos y el pago en su favor de los salarios caídos.

En caso de que el Tribunal de Servicio Civil considere que la falta existe pero que la gravedad de esta no amerita el despido, podrá ordenar una amonestación oral, una advertencia escrita o una suspensión sin goce de salario hasta por un mes.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Una vez más la Comisión de Consultas de Constitucionalidad propuso una modificación en relación con el procedimiento de despido aplicable a las personas servidoras públicas contemplado en los artículo 21 del proyecto de ley 21336 el cual fue aprobado por una mayoría del Pleno Legislativo, con el fin de excluir de este no solo al Poder Judicial y al Tribunal Supremos de Elecciones que fue sobre los que declaró su inconstitucionalidad tal y como consta en el Por tanto número 19 de la Resolución N°2021-17098:

***“19. Por unanimidad los artículos 21 y 22 son inconstitucionales, por cuanto el ejercicio de la potestad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial y los del Tribunal Supremo de Elecciones es parte esencial de la independencia judicial y electoral. No obstante, la creación de una nueva causal de despido, por no pasar la evaluación del desempeño en dos ocasiones consecutivas, no es inconstitucional en tanto la aplique el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con su normativa interna”.***

En relación con una posible inconstitucionalidad respecto a las Universidades, de aplicar el procedimiento de despido y la fase recursiva dispuesta en los artículos 21 y el 22 del proyecto de ley no se pronunció la Sala Constitucional pues en texto fue sometido a su consulta resuelto en Resolución 2021-17098 estaban excluidas expresamente. Al respecto entendemos que con la exclusión adicionada al artículo 21 abarca de la aplicación del artículo 22 referente a la fase recursiva a las Universidades tal y como estaba en el texto anterior del proyecto de ley 21336.

Nótese que la Sala Constitucional no se pronunció en Voto N°2021-17098 en relación a la aplicación del artículo 21 respecto al Poder Legislativo, la Caja Costarricense de Seguro Social ni las Municipalidades, pese a ello, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, en el párrafo adicionado los excluye, excediéndose en sus competencias con lo que general un vicio sustancial de procedimiento por violación de los principios constitucionales de enmienda y participación democrática.

## 10-INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ELIMINACIÓN DE LAS LIGAS DE MUNICIPALIDADES Y DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 30

El artículo 30 comprende los postulados rectores de la gestión de compensación y solo fue consultado a la Sala Constitucional respecto a las Universidades Públicas siendo declarado inconstitucional en el punto 31 del Por tanto de la Resolución 2021-17098.

Así el artículo 30 establecía además de los postulados rectores de la gestión de compensación, la coordinación obligada, para la construcción de la respectiva columna salarial global, de los Poderes Legislativo; Judicial y el Tribunal Supremo de elecciones, de las municipalidades, las ligas de municipalidades y las instituciones autónomas con el MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria (AP) y la Dirección de Servicio Civil (DGSC).

Pese a lo anterior, la mayoría de los integrantes de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad modifican el párrafo final con el fin de eliminar la coordinación interinstitucional de los Poderes Legislativo (reiteramos que sobre éste no se pronunció la Sala en la Resolución 2021-17098) y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades con el MIDEPLAN, la AP y la DGSC para la construcción de las columnas salariales respectivas, veamos:

| <b>Texto conocido por la Sala Constitucional en Res. N°2021-17098</b>   | <b>Texto Propuesto por Comisión de Consultas de Constitucionalidad y aprobado en Primer Debate</b>  |
|---|---|
| <p>CAPÍTULO VIII<br/>GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación<br/>Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:</p> <p>a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones,</p> | <p>CAPÍTULO VIII<br/>GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación<br/>Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:</p> <p>a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones,</p> |



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

independientemente de la institución pública para la que labore.

b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.

c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público.

d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público.

e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico.

f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones de educación superior estatal, las corporaciones municipales y las ligas de municipalidades a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y las instituciones autónomas construirán, conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, la respectiva columna salarial global, con base en el principio de coordinación interinstitucional.

independientemente de la institución pública para la que labore.

b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.

c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público.

d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público.

e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico.

f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Asimismo, elimina del este artículo la potestad otorgada a las ligas de municipalidades y a las instituciones autónomas de construir la respectiva columna salarial global, sin que la Sala se haya pronunciado al respecto (respecto a las autónomas la Sala declaró la consulta inevaluable por considerar que no cumplía con el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)

Aunque consideramos que los Poderes Legislativo, Judicial y el TSE así como las instituciones que gozan de autonomía constitucional de gobierno y de organización, y las instituciones autónomas en general, no deberían estar sujetas a lo dispuesto en el artículo 30, también advertido por la Procuraduría General de la República en PGR-OJ-180-2021, lo cierto es que con la modificación del párrafo final la Comisión de Consultas de Constitucional incurrió en un vicio sustancial de procedimiento por excederse en sus competencias violentando con ello los derechos de enmienda y participación democrática.

También resulta un vicio sustancial de procedimiento, la eliminación, sin justificación alguna, de la obligación que se establecía respecto a las Ligas de Municipalidades y a las instituciones autónomas (respecto a estas la Sala en Por Tanto 53 declaró inevaluable la consulta en Res. N°2021-17098) para la construcción conjunta de las respectivas columnas salariales sin que ninguno de estos aspectos haya sido de pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional.

**11-INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MODIFICACIONES DE LOS  
ARTÍCULOS 31, 32, 33, 34 Y 37**

Para mayor claridad incluimos un cuadro comparativo en que destacamos las modificaciones de dichos numerales del proyecto de ley 21336 propuestos por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y que fueron avalados por una mayoría del Pleno Legislativo en primer debate:

| <b>Texto conocido por la Sala<br/>Constitucional en Res. N°2021-17098</b> | <b>Texto Propuesto por Comisión de<br/>Consultas de Constitucionalidad y<br/>aprobado en Primer Debate</b> |
|---|--|
|---|--|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |   |
|---|---|
| <p>ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo<br/>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)</p> <p>especificará una metodología de valoración del trabajo para el servicio público. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. <b>Mideplán</b> definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia.</li><li>b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales.</li><li>c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.</li><li>d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.</li><li>e) Complejidad del trabajo.</li><li>f) Disponibilidad.</li><li>g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.</li><li>h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.</li><li>i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.</li><li>j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.</li><li>k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto,</li></ul> | <p>ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo<br/>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) <u>en el marco de las competencias previstas en esta ley, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.</u> especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público <u>a su cargo.</u> La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. <u>Dicha metodología</u> definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia.</li><li>b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales.</li><li>c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.</li><li>d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.</li><li>e) Complejidad del trabajo.</li><li>f) Disponibilidad.</li><li>g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.</li><li>h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.</li><li>i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.</li><li>j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.</li><li>k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las</li></ul> |
|---|---|

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |  |
|---|--|
| <p>conforme a las variables económicas de cada país de destino.</p> <p>l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.</p> <p>m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado.</p> <p>A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo.</p> <p>En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.</p> | <p>variables económicas de cada país de destino.</p> <p>l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.</p> <p>m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado.</p> <p>A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo.</p> <p>En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.</p> |
| <p><b>ARTÍCULO 32-</b> Grados dentro de las familias laborales</p> <p>Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)-definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.</p> <p>Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.</p>  | <p><b>ARTÍCULO 32-</b> Grados dentro de las familias laborales</p> <p>Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.</p> <p>Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.</p> <p><b><u>El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.</u></b></p>  |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|  |  |
|--|--|
| <p>Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración.<br/>La progresión de los <del>puntos de remuneración</del>, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).</p> <p>La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.</p> | <p>Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, <u>cuya</u> progresión dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). <b><u>Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.</u></b></p> <p>La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.</p> |
| <p>ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados</p> <p><b><u>Todos</u></b> los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.</p>  | <p>ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados <b><u>El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberá desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.</u></b></p> <p><b><u>Los restantes</u></b> puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.</p>              |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Todas</b> las instituciones del sector público <del>facilitarán la información</del> al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y enviarán las descripciones para todos los puestos de trabajo y sobre el formato en el que definirá el órgano rector.</p> <p><b>Las</b> descripciones de los puestos de trabajo reflejarán los deberes realmente desempeñados; la descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.</p> <p>Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.</p> | <p><u>Las</u> instituciones <b>bajo la rectoría</b> del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato <b>que este defina</b>.</p> <p><b>Estas</b> descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.</p> <p>Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.</p>  |
| <p>ARTÍCULO 34- Columna salarial global</p> <p>A partir de la metodología de valoración del trabajo,</p> <p>el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.</p> <p>Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:</p> <p>a) La valoración de los factores del trabajo.</p>  | <p>ARTÍCULO 34- Columna salarial global</p> <p>A partir de la metodología de valoración del trabajo, <b><u>el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.</u></b></p> <p>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global <b><u>para las instituciones bajo su ámbito de competencia.</u></b> La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.</p> <p>Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:</p> <p>a) La valoración de los factores del trabajo.</p> <p>b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.</p> |

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

|   |  |
|---|--|
| <p>b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.</p> <p>c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.</p>   | <p>c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.</p>   |
| <p>ARTÍCULO 37- Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas</p> <p>El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos:</p> <p>a) Presidencia de la República.</p> <p>b) Vicepresidencias de la República.</p> <p>c) Ministros y ministras, <del>magistraturas,</del> presidencias ejecutivas <del>y alcaldías.</del></p> <p>d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República, <del>la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.</del></p> <p>e) La Procuraduría General Adjunta de la República, <del>la Subcontraloría General de la República, la Defensoría Adjunta de los Habitantes,</del> la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor.</p> <p>f) <del>Rectores y rectoras de las universidades públicas.</del></p> | <p>ARTÍCULO 37- Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas</p> <p>El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos:</p> <p>a) Presidencia de la República.</p> <p>b) Vicepresidencias de la República.</p> <p>c) Ministros y ministras, y presidencias ejecutivas, <u>con excepción de aquellas pertenecientes a instituciones con autonomía de gobierno u organizativa.</u></p> <p>d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República.</p> <p>e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor.</p> |

En el Voto de la Sala 2021-17098 referente al expediente 21336 que como ya explicamos constituye el fundamento y limite de las potestades de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, solo declaro inconstitucionales los artículos 31,

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

32, 33, 34 y 37 inciso f) únicamente con respecto a la violación de la autonomía universitaria de las universidades públicas:

“Considerando XI (...) Analizados todos los aspectos consultados en cuanto al artículo 6, 7, 9 (segundo párrafo del inciso a), 13 (inciso e), 14, 17, **30 (salvo el inciso b)**, 31, 32, 33, 34, 37 (inciso f), del proyecto de Ley denominado "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" expediente legislativo n° 21.336, esta Sala constata que tales normas **resultan contrarias al Derecho de la Constitución, por violación a la autonomía universitaria de las universidades públicas**. Siendo constitucionales los artículos 30.b, 35 y 36 del proyecto en cuestión, por las razones ya indicadas.” (Véase Por Tantos 31, 33, 34 y 36)

En relación con el numeral 31 la Sala Constitucional declaro inevaluable la consulta respecto al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, Considerandos IX y X, respectivamente, del Voto 2021-17098:

*“...En primer lugar, sobre los artículos 12 (base de datos), 13.h (familia de puestos de confianza), 15 (postulados de reclutamiento y selección), 19 (movilidad o traslados), y 31 (metodología de trabajo), dado que no se realiza la fundamentación suficiente que permita a esta Sala tener claridad sobre lo consultado, se declara inevaluable la consulta por falta de fundamentación. Observa la Sala que a pesar de lo que señalaron en la consulta, lo cierto del caso es que no lo fundamentaron de manera adecuada y con esa omisión, no le permiten a este Tribunal tener certeza sobre cuál es el cuestionamiento que plantean y los motivos por los cuales pudieron estimar que tales normas, eventualmente, podrían tener problemas de constitucionalidad en general o bien, en concreto, en relación con el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.” (En el mismo sentido véase el Por Tanto 20)*

Ahora bien, en el punto 33 del Por Tanto, la Sala por unanimidad declaro inconstitucionales los artículos 31, 32 y 34 solamente por no excluir a las personas



**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

funcionarias de las Universidades Públicas que realizan funciones sustanciales del quehacer universitario, siendo competencia exclusiva y excluyente de los órganos universitarios definir los factores de trabajo relevantes, su peso relativo, el número de grados, características y columna salarial de cada familia:

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

Pese a lo anterior, la Comisión de Consultas de Constitucional modificó los artículos 31, 32, 33 y 34 a fin de establecer que corresponderá a los Poderes Legislativo (sobre el que no se pronunció la Sala en Resolución 2021-17098 por no ser consultada al respecto), Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (sobre los que declaró inevaluable la consulta respecto al art. 31 en Por Tanto 20), la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades: especificar una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo (art. 31); la definición de los grados dentro de su familia laboral, la exclusión de aplicar las directrices anuales del MIDEPLAN en relación con los grados de cada familia (art.32); la clasificación de puesto de trabajo en familias laborales y grados (art. 33); y la elaboración de las columna salarial global.

Independientemente de que podamos coincidir en que la aplicación los artículos 31, 32, 33, 34 y 37 inciso f) resultan inconstitucionales en relación con los Poderes Legislativo, Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades, lo cierto es que, no habiéndose pronunciado la Sala Constitucional en Resolución 2021-17098 al respecto, la Comisión de

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

Consultas de Constitucionalidad no estaba facultada para excluirlos, con lo cual se excede en sus competencias generando con ello un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

En relación con las modificaciones de los incisos c), d) y e) del artículo 37 la Comisión de Consultas de Constitucionalidad propuso en su Informe de Mayoría al Pleno excluir de la potestad de la Autoridad Presupuestaria la fijación de los salarios de las personas que se desempeñen en las magistraturas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en las Alcaldías (inciso c); las presidencias ejecutivas de las instituciones con autonomía de gobierno u organizativa, el Contralor(a) General de la República y el o la Defensora de los Habitantes (inciso d); el o la Subcontralora y el o la Defensora Adjunta (inciso e) y los y las rectoras de las universidades públicas (inciso f).

Sin embargo, en relación con este artículo 37 la Sala Constitucional, en Voto N° 2021-17098, únicamente se pronunció en el Considerando XI respecto a la Universidades Públicas declarando inconstitucional el inciso f) por violación de la autonomía Universitaria (Por tanto 36). Pese a ello, excediendo sus competencias, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad propuso al Plenario la modificación de los incisos c), d) y e) generando con ello un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática. En ese sentido se manifiesta la Procuraduría General de la República:

***“De igual manera, partiendo de la consulta formulada sobre el artículo 37 inciso f), acerca del salario global aplicado a rectores de las universidades públicas, y que según la Sala resulta inconstitucional la aplicación del tope salarial establecido, dicha exclusión del tope salarial se hizo extensiva al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa –art. 30 in fine-“***

**CONSULTA FACULTATIVA DE CONSITUCIONALIDAD  
EXPEDIENTE N°21336 LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

**NOTIFICACIONES**

Recibiremos notificaciones en los siguientes correos electrónicos [josemvfe@gmail.com](mailto:josemvfe@gmail.com) o en el despacho del Diputado José María Villalta Flórez-Estrada, Fracción del Partido Frente Amplio, Piso 16, Asamblea Legislativa.

San José, 8 de diciembre de 2021