

Al contestar refiérase  
al oficio No. **17229**

16 de octubre, 2024  
**DFOE-GOB-0463**

Señora  
Daniela Agüero Bermúdez  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas VII  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[dab@asamblea.go.cr](mailto:dab@asamblea.go.cr)  
[nayra.elizondo@asamblea.go.cr](mailto:nayra.elizondo@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Mejora de Capacidades del Organismo de Investigación Judicial en la Prevención y Combate del Crimen”, tramitado bajo el expediente No. 24.191

En atención a su oficio No. AL-CPESSEG-361-2024 del 27 de septiembre de 2024 mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “Mejora de Capacidades del Organismo de Investigación Judicial en la Prevención y Combate del Crimen”, tramitado bajo el expediente No. 24.191.

Corresponde a un texto sustitutivo que fue remitido a consulta una vez que contó con el Dictamen de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico. El texto original del proyecto indicado no fue consultado previamente a esta Contraloría General.

Sobre el texto sustitutivo, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias constitucionales y legales correspondientes.

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende excluir de la aplicación del Título III de la Ley No. 9635 (salvo en lo referente al Capítulo VI de Evaluación del Desempeño, exceptuando la aplicación del artículo 50) y de la Ley Marco de Empleo Público No.10159 a un sector de funcionarios del Organismo de Investigación Judicial sea el personal técnico especializado, profesional, policial y jefaturas del Organismo de Investigación Judicial. Incorporando además un nuevo inciso 24 al artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial No. 7333, a efectos de que como parte de los beneficios remunerativos a este personal, se le conceda “(...) por concepto de prohibición un 65% y por concepto de dedicación exclusiva se mantendrá en un porcentaje del 55% para puestos de licenciatura y superior y del 20% para quienes sean bachilleres universitarios o hayan aprobado el cuarto año de la respectiva carrera y ocupen un puesto en el que este pago proceda”.

## II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se hará referencia respecto a la exclusión del personal técnico especializado, profesional, policial y jefaturas del Organismo de Investigación Judicial para que no les aplique el Título III de la Ley No. 9635 y la Ley Marco de Empleo Público No. 10159. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

### a) Aspectos generales del proyecto

El empleo público constituye un tema de primer orden en el ámbito de la Administración Pública, tanto por su participación del gasto estatal como por el rol fundamental de los recursos humanos en la prestación de los servicios públicos. En reiteradas ocasiones este Órgano Contralor ha señalado la necesidad de reformular, reorganizar y uniformar el empleo público en Costa Rica, a fin de superar la dispersión de normas que existían, procurando una regulación genérica como reflejo de la normativa constitucional en cuanto a la existencia de un único régimen, considerando las particularidades debidamente justificadas que puedan existir en algunos aspectos.

Un primer paso se logra con la reforma introducida por la Ley No. 9635, a la Ley de Salarios de la Administración Pública, donde en primer lugar se dispuso la rectoría en esta materia al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, quien será el encargado de establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las regulaciones administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público. Además de evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad (artículo 46), entre otros aspectos como incentivos, capacitaciones, anualidades, reconocimientos de prohibición, dedicación, entre otros.

En cuanto a ello, el Órgano Contralor ha indicado que este modelo resultará viable en tanto la actuación de ese Ministerio permanezca en el campo del diseño de las políticas, lineamientos o directrices generales, orientadas a dar cumplimiento a la ley, sin pretender sustituir a las entidades al momento de determinar los medios para su satisfacción<sup>1</sup>.

Por su parte con la Ley Marco de Empleo Público, se estableció la regulación de las relaciones del Estado con las personas servidoras públicas, bajo normas y principios generales que rijan a toda la institucionalidad pública, procurando la satisfacción del interés público y garantizando que la ciudadanía reciba bienes y servicios con calidad y oportunidad; refiriendo para ello al espíritu del Constituyente Originario plasmado en los artículos 191 y 192 de la Constitución

<sup>1</sup> Para mayor abundamiento, obsérvese el oficio No. 10765 (DFOE-0080-DJ-0982) del 14 de julio de 2020.

DFOE-GOB-0463

3

16 de octubre, 2024

Política en los que se establece la existencia de un estatuto de servicio civil y a lo desarrollado por la Sala Constitucional en el voto No. 1119-90 del 18 de setiembre de 1990. Con esta Ley se busca establecer la piedra angular para encaminar el servicio público hacia un ordenamiento jurídico más homogéneo, disminuyendo las distorsiones de la fragmentación, en un contexto de eficacia y eficiencia.<sup>2</sup>

Ahora bien, tal y como se ha indicado con la promulgación del Título III de la Ley No. 9635 y la Ley Marco de Empleo Público No. 10159, finalmente se logró tener un ordenamiento jurídico del servicio público más homogéneo tal cual se establece en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

De ahí que se debe analizar que antes de desmembrar este ordenamiento al hacer exclusiones por situaciones concretas y crear con ello sectores o ámbitos separados, amerita la obligación del legislador de una valoración consciente, detenida, responsable de cuáles situaciones justifican un tratamiento especial a nivel normativo y las implicaciones en cuanto a la creación (por vía legal) de estos subrégimenes<sup>3</sup>.

Otro aspecto a considerar es que todo proyecto debe de incorporar un análisis sobre la aplicación y el impacto del mismo, el no hacerlo u omitirlo, implicaría seguir fomentando diferencias sin una fundamentación objetiva acreditada, que propicie la dispersión y atomización en el tratamiento de los aspectos medulares del empleo en el sector público, impidiendo con ello la estandarización de reglas comunes y se acentúen las desigualdades que imperaban antes de la promulgación de las leyes aquí citadas.

Por ello, se ha insistido que es indispensable el establecimiento de parámetros mínimos y límites claros en cuanto a la disposición de recursos públicos por cualquier mecanismo, ya sea salarios, pluses, licencias, beneficios adicionales a los servidores que desempeñan labores en ese ámbito, y en general, cualquier componente retributivo superior al autorizado por el legislador para la generalidad de los funcionarios, lo cual evitaría, en tesis de principio, que se sigan generando o agravando las ya existentes disparidades y desequilibrios entre Administraciones<sup>4</sup>.

En concordancia con lo anterior y de conformidad con la exposición de motivos hay argumentaciones con cifras cuyo vínculo no es claro, pues no muestran el nexo causal con el propósito buscado en la propuesta de la reforma legal. Es decir, no hay un fundamento objetivo y técnico, que explique cómo la existencia de la ley y la inclusión del personal técnico especializado, profesional, policial y jefaturas del Organismo de Investigación Judicial en dicho marco es la razón de la salida de funcionarios, ni cómo el cambio propuesto puede asegurar que no se den más salidas. No obstante, incluso si llegará a determinarse de manera objetiva dicha causa la solución podría considerar otras alternativas que impliquen la salida del marco legal de empleo público, como por ejemplo revisar la conformación de las familias salariales y los elementos considerados en su definición.

---

<sup>2</sup> Oficio No. 12844 (DJ-1110) del 30 de agosto de 2019.

<sup>3</sup> Oficio No. 16513 (DJ-1385) de fecha 25 de octubre de 2019.

<sup>4</sup> Oficio No. 18533 (DJ-1737 DFOE-0116) de fecha 24 de noviembre de 2020

DFOE-GOB-0463

4

16 de octubre, 2024

Finalmente, y en concordancia con los argumentos aquí expuestos es criterio de la Contraloría General que la solución no es hacer exclusiones de instituciones para que no les aplique las leyes citadas, sino por el contrario, se debe más bien procurar buscar una solución que no reduzca el problema a la insatisfacción con la remuneración, como por ejemplo revisando el diseño de las normas internas y condiciones dadas para el desempeño de las labores considerando las circunstancias actuales.

### **III. CONCLUSIÓN**

Conforme al análisis efectuado, la Contraloría General no está de acuerdo con excluir, eliminar o reducir el ámbito de aplicación de la ley, por cuanto la propuesta no es coherente con los fines y objetivos del marco normativo vigente en materia de empleo público. Al respecto, este Órgano considera que la fragmentación al marco jurídico vigente que regula la materia de empleo público del país a partir de la aprobación de proyectos de ley que generen exclusión al mismo, pueden llegar a generar desigualdades e inseguridades jurídicas. De este modo, es necesario insistir en la importancia de dar espacio para la consolidación del modelo de empleo público que se ha venido estructurando.

Dicha consolidación parte en primera instancia de los cambios establecidos en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635, mediante un conjunto de reglas definidas para orientar la transformación del empleo público, con el propósito de estandarizar componentes salariales y contribuir a la estabilidad de las finanzas públicas, cuyos cambios inicialmente pueden generar un incremento temporal en el gasto de remuneraciones, el cual contrasta con los ahorros en el mediano y largo plazo, pero estos ahorros solo serán posibles en el tanto no se excluyan instituciones de la aplicación de este marco legal.

Lo anterior, aunado a la Ley Marco de Empleo Público, la cual fue construida sobre los avances ya logrados con la Ley No. 9635, a efectos de avanzar en forma decisiva hacia una regulación que se ajuste a las disposiciones constitucionales, en cuanto a la existencia de un único régimen de empleo público. En consecuencia, es esencial que este marco normativo pueda tener el espacio para afianzarse y consolidarse, siendo que, a criterio del Órgano Contralor, eventuales ajustes a este marco legal, deberían plantearse procurando resguardar la integridad de los objetivos y fines establecidos.

Así, resulta necesario que cualquier ajuste al marco normativo no propicie diferencias sin fundamento objetivo técnicamente acreditado, que vayan a configurar condiciones para dispersar y atomizar elementos sustantivos en materia de empleo público, tal y como ocurría antes de la emisión de ambas leyes, y que a la vez se conviertan en factores de riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas. De promoverse cambios, enfatizamos que resulta relevante una revisión integral del mecanismo y no nuevos ajustes parciales que profundicen los problemas de la aplicación actual, con un renovado compromiso-país hacia la sostenibilidad de la provisión de servicios públicos, tal cual se hizo con la aprobación de ambas leyes obteniendo un sistema homogéneo en empleo público en el país.

Por lo tanto la solución no es hacer exclusiones, eliminaciones o reducciones del ámbito de aplicación de las leyes, desmembrando el régimen de empleo público construido para que haya instituciones a las cuales no les aplique. Este marco tiene el objeto de ordenar el régimen de empleo público más allá de las remuneraciones, sino que contempla planificación, reclutamiento y selección, desarrollo, desempeño y gestión de las relaciones laborales. Por el contrario, es fundamental el análisis interno de la

DFOE-GOB-0463

5

16 de octubre, 2024

Administración para identificar de manera técnica y objetiva, las causas de la situación particular; como se indicó, esto no puede reducirse a un problema de insatisfacción con la remuneración, y podría implicar la revisión y análisis más profundo de elementos como normas internas, la definición de familias salariales, o condiciones para el desempeño de las labores bajo las circunstancias actuales.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero  
**Gerente de Área**

Marvin Mejía Vargas  
**Asistente Técnico**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

Ileana González Chaverri  
**Fiscalizadora**

IGC/MMV/FAC/msv

Ce: Despacho Contralor, CGR.  
Expediente

G: 2024001981-2

NI: 20874-2024