

**Al contestar refiérase
al oficio N° 09976**

23 de mayo, 2025
DFOE-CAP-0940

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefa, Área de Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de “Reforma del artículo N° 41 de la Ley N. 7097, Ley de Presupuesto Extraordinario”, expediente 24.838

La Contraloría General de la República se refiere al oficio AL-CPAHAC-634-2024-25, mediante el cual la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, solicitó criterio respecto del proyecto de “Reforma del artículo N° 41 de la Ley N. 7097, Ley de Presupuesto Extraordinario”, expediente 24.838.

I. Aspectos generales del proyecto de ley

La iniciativa legislativa pretende reformar el artículo 41 de la Ley de Presupuesto Extraordinario, N° 7097, que actualmente aplica el régimen de prohibición estipulado en la Ley N° 5867 a los funcionarios de los departamentos de cómputo de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y del Poder Judicial.

La motivación del proyecto busca asegurar la incorporación de profesionales altamente calificados, ofreciendo condiciones laborales y salariales competitivas, y hacer frente a la crisis que enfrenta el sector público, debido a la constante migración de profesionales encargados de la vigilancia, ciberseguridad y el manejo de los datos hacia el sector privado. Asimismo, señala que la limitación del pago de prohibición a los “departamentos de cómputo” ha generado disparidad, situación que con este proyecto se pretende corregir, con el fin de garantizar la estabilidad y eficiencia en la gestión tecnológica del sector público.

Para los efectos de la ampliación del régimen de prohibición a los profesionales de informática, la motivación del proyecto califica de imperativo que se encuentren incorporados al Colegio de Profesionales en Informática y Computación.

II. Observaciones al texto del proyecto de ley

a. Sobre las normas atípicas y el principio de anualidad presupuestaria

La Contraloría General estima oportuno señalar que el artículo objeto de reforma parte de una norma que, a pesar del carácter temporal que distingue a las leyes de presupuesto, ha estado vigente desde 1988 y ha surtido efectos más allá del ejercicio fiscal para el cual fue emitida. Esta situación evidencia una clara transgresión al principio de anualidad presupuestaria.

Adicionalmente, parte del contenido de dicha ley resulta ajeno a su naturaleza presupuestaria, al regular materias que exceden ese ámbito. Un ejemplo de ello es precisamente el supuesto que se pretende modificar con la presente propuesta: el régimen de prohibición para profesionales en cómputo.

La Sala Constitucional ha reiterado que estas normas atípicas¹ son “normas generales” que adquieren vigencia mediante un procedimiento de legislación anómalo, pues son parte de leyes de presupuesto ordinario y extraordinario sin relación alguna con la materia presupuestaria. Esta práctica contraviene preceptos constitucionales sobre la competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa para legislar², y la naturaleza especial de las leyes de presupuesto, las cuales -por su carácter específico- no pueden sustituir ni modificar la legislación ordinaria.

Desde una perspectiva de legalidad y resguardo del interés público, resulta indispensable hacer ver al legislador que modificar una disposición de naturaleza atípica -cuya adecuación al marco constitucional resulta incierta- compromete seriamente la seguridad jurídica³. De igual manera, prolongar la vigencia de una norma atípica perpetúa la afectación del principio de anualidad presupuestaria, en el tanto sus efectos rebasan el periodo fiscal (del 1° de enero al 31 de diciembre) para el cual fue originalmente promulgada. Esto debilita el marco temporal para evaluar el desempeño institucional, el cumplimiento de metas, y se afecta el control sobre el gasto público.

Adicionalmente el proyecto de ley recurre a un instrumento normativo incorrecto para regular una materia que incide sobre derechos fundamentales, y que -por su naturaleza- debe abordarse mediante la legislación ordinaria. Esta elección procedimental incrementa el riesgo de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad, generando incertidumbre.

¹ En ese sentido, pueden revisarse las siguientes sentencias de la Sala Constitucional: [06859-1996 de las 14:42 horas del 17 de diciembre de 1996](#); [10136-2000 de las 09:00 del 17 de noviembre de 2000](#); [03497-2005 de las 14:50 horas del 30 de marzo de 2005](#); [00056-2008 de las 14:47 horas del 09 de enero de 2008](#), entre otros.

² Conforme lo dispuesto en los artículos 121 incisos 1) y 11), 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política de Costa Rica.

³ En ese sentido, puede consultarse la sentencia de la Sala Constitucional [121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989](#).

b. Potencial incongruencia del proyecto de ley con el Sistema General de Empleo Público y el Salario Global

La Ley Marco de Empleo Público⁴, N° 10.159, vigente desde el 10 de marzo de 2023, tiene como propósito regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas. Su finalidad principal es establecer un régimen único de empleo que garantice coherencia, equidad, transparencia y modernización en la gestión del talento humano del Estado. Asimismo, procurar limitar la creación de nuevos incentivos, compensaciones o “pluses” salariales que puedan afectar el equilibrio presupuestario, especialmente cuando se introducen por vías ajenas a criterios técnicos o principios definidos en la normativa.

En este contexto, el salario global se define como la remuneración única que sustituye el esquema tradicional compuesto por salario base más “pluses”, y que contempla en su cálculo factores específicos, entre ellos la prohibición del ejercicio liberal de la profesión, cuando así lo requiera la naturaleza del puesto. Esta metodología, regulada en el Reglamento a la Ley N° 10.159, busca asegurar uniformidad y sostenibilidad en la estructura salarial del sector público.

En consecuencia, una eventual ampliación del régimen de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a las personas profesionales en informática y cómputo del sector público deberá apegarse estrictamente a la metodología definida para el salario global. Cualquier modificación que afecte la estructura de compensación deberá observar los principios y objetivos estratégicos de la Ley Marco, particularmente los relacionados con la uniformidad y sostenibilidad fiscal del régimen de empleo público. Lo contrario, se advierte, compromete la coherencia del modelo remunerativo y la eficacia del sistema de gestión público previsto en la mencionada normativa.

c. Inconsistencia entre la motivación del proyecto de ley y los alcances del régimen de prohibición

El proyecto de ley 24.838, busca ampliar el régimen de prohibición a profesionales en informática y cómputo del sector público, con la intención de ofrecer condiciones laborales y salariales competitivas. El objetivo es asegurar la incorporación de profesionales calificados en ciberseguridad, vigilancia y administración de datos. Sin embargo, el proyecto carece de justificación técnica que respalde de qué manera la ampliación del régimen de prohibición permitiría alcanzar eficazmente la atracción y la retención del talento.

Al respecto, es importante tener presente que el régimen de prohibición constituye una limitación legal a una libertad fundamental: ejercer libremente la profesión. Someter a un funcionario público a dicho régimen, busca garantizar una dedicación plena a las funciones que le han sido encomendadas, evitar conflictos de interés y asegurar la prioridad del interés público por encima del privado. Esta figura se justifica para los servidores públicos que por la naturaleza de sus funciones están expuestos a un alto riesgo de incumplimiento al deber de probidad, en detrimento del interés público. Por lo tanto, interpretar su compensación como un mero incentivo económico desvirtúa su naturaleza restrictiva y su fundamento en la protección

⁴ Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 46 del 09 de marzo de 2022.

del interés público. En ese sentido, conviene valorar si la utilización de esta figura es el mecanismo idóneo para mejorar la competitividad salarial en el sector público.

Ahora bien, si el legislador identifica riesgos específicos vinculados con tareas de vigilancia, la ciberseguridad o la gestión de datos sensibles en las instituciones públicas, que justifique someter a determinados funcionarios al régimen de prohibición, lo procedente es aplicarlo únicamente a quienes estén directamente relacionados con funciones cuyo ejercicio conlleve un alto riesgo de incumplimiento al deber de probidad. Si bien todos los funcionarios públicos están sujetos a este deber, se recomienda al legislador tener presente que únicamente aquellos que se encuentren en una situación especial de vulnerabilidad deberían quedar sujetos al régimen de prohibición. En este contexto, resulta indispensable justificar su aplicación desde una perspectiva de resguardo del interés público y no como un simple incentivo económico.

d. Estimación del impacto en las finanzas públicas y otros aspectos adicionales

Aunque la exposición de motivos señala que la propuesta busca ampliar el régimen únicamente a profesionales en informática de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y del Poder judicial, el texto normativo propuesto extiende su alcance a todos los profesionales en informática -pero también en cómputo- de todo el sector público. Esta inconsistencia extiende significativamente su ámbito de aplicación, incluso más allá del contemplado en la norma original, al incluir a dichos profesionales *“en cualquier entidad del sector público”*.

Respecto a la estimación de los costos asociados a esta considerable extensión del régimen, el proyecto de ley no incluye ni hace referencia a estudios técnicos que permitan identificar cuántos funcionarios públicos se verían alcanzados por la medida ni cuál sería el impacto económico de la medida. La incorporación de estos insumos es indispensable para sustentar decisiones legislativas informadas y técnicamente sólidas, así como para determinar real y objetivamente el efecto de la iniciativa sobre las finanzas públicas.

Por otra parte, respecto a la colegiatura obligatoria al Colegio de Profesionales en Informática y Computación, la exposición de motivos la presenta como condición necesaria para acceder al régimen de prohibición que se pretende ampliar. Sin embargo, esta exigencia no se refleja expresamente en el articulado propuesto. Cabe recordar que la colegiatura obligatoria no puede entenderse como un requisito autónomo, sino que este debe atender una finalidad legítima vinculada a la protección del interés público, en términos compatibles con el principio de proporcionalidad, para de esta forma restringir legítimamente el libre ejercicio de la profesión.

III. CONCLUSIÓN

La Contraloría General de la República ha identificado varios aspectos críticos en el proyecto de ley 24.838. En primer lugar, conviene señalar que la propuesta de modificar el artículo 41 de la Ley N° 7097, una Ley de Presupuesto Extraordinario, hace perdurar una norma de naturaleza atípica. Esta práctica, que consiste en incorporar normas generales en leyes presupuestarias sin relación directa con la materia del presupuesto, resulta incierta desde el punto de vista constitucional y compromete la seguridad jurídica, el principio de anualidad

presupuestaria y los mecanismos de control sobre el uso de fondos públicos. Modificar una disposición de esta naturaleza prolongaría tales transgresiones acentuando sus efectos sobre la legalidad y el control del gasto público.

En lo que se refiere preservación de los principios y objetivos de la Ley Marco de Empleo Público, N° 10.159, se sugiere al legislador tener presente que la pretendida extensión de prohibición de los profesionales de informática y cómputo del sector público, debe implementarse en coherencia con el modelo de salario global y su metodología de cálculo.

Asimismo, se resalta la necesidad de valorar si el régimen de prohibición es la figura jurídica pertinente para lograr el objetivo del proyecto: atraer y retener profesionales calificados mediante la mejora de la competitividad salarial. Este régimen tiene como fin principal establecer una limitación legal al ejercicio libre de la profesión, con base en la protección del interés público y la prevención de conflictos de interés. En ausencia de una justificación técnica clara que vincule la imposición de la prohibición con un alto riesgo de incumplimiento del deber de probidad en el desempeño de funciones específicas, se desvirtúa tanto su carácter restrictivo como su fundamento legal.

De igual manera, la ampliación del régimen de prohibición a todos los profesionales en informática y cómputo de todo el sector público carece de estudios técnicos que permitan evaluar con precisión su impacto fiscal y su pertinencia desde la perspectiva del interés público.

En cuanto a la colegiatura obligatoria, esta no se encuentra explícitamente establecida en el articulado propuesto, lo que debilita su exigibilidad y puede afectar derechos fundamentales si no se justifica adecuadamente conforme al principio de proporcionalidad.

En consecuencia, este Órgano Contralor recomienda al legislador valorar los alcances de esta iniciativa, procurando la coherencia normativa, la sostenibilidad fiscal y el respeto al marco constitucional y legal que rige la función pública y el uso eficiente de los recursos públicos, de modo que las observaciones aquí planteadas tienen un carácter orientador para asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Gabriel Rodríguez Arias
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

MTVA/aam

Ce: Despacho Contralor
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Ni: 07402 (2025)
G: 2025000952-8