

San José, miércoles 26 de noviembre de 2025
OFICIO N° 13797-2025-DHR

Para: Sra. Daniella Agüero Bermúdez
Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos
Asamblea Legislativa
area-comisiones-vii@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.11.26 16:02:17 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Ley Proyecto de Ley: Adición de un inciso c) al Transitorio XI De La Ley Marco de Empleo Público, Ley N°10.159, de 8 de marzo de 2022 y sus Reformas, expediente legislativo 25022.

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley adición de un inciso c) al Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), Ley N°10.159, del 8 de marzo del 2022 y sus Reformas, expediente legislativo No. 25022, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Asuntos Laborales, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

La reforma propuesta plantea la posibilidad de que el Poder Legislativo establezca sus propios mecanismos de transición del salario compuesto al salario global para aquellas personas funcionarias que desempeñen labores exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. Tal como se ha expuesto en el criterio, el problema descrito en el presente proyecto de ley no es exclusivo de la Asamblea Legislativa, sino que afecta a todas las instituciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Marco de Empleo Público.

La Defensoría de los Habitantes hace un respetuoso llamado a la Asamblea Legislativa para que se analice y adopten medidas urgentes orientadas para corregir la problemática estructural de

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

desigualdad e inequidad salarial que afecta a las instituciones públicas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP).

Competencia del mandato Defensoría de los Habitantes de la República

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Normas jurídicas vigentes

El proyecto de Ley en estudio propone la adición del inciso c) al Transitorio XI de la LMEP, transitorio que actualmente establece las dos reglas de transición permitidas para el paso del salario compuesto al global.

En la siguiente tabla se transcribe el transitorio XI vigente y a su derecha se transcribe la reforma propuesta, para una mejor comprensión del contenido de la reforma que se propone:

Transitorio XI, Ley Marco de Empleo Público N° 10159 (vigente)	Reforma propuesta al Transitorio XI, adición del inciso c)
TRANSITORIO XI- Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:	ARTÍCULO ÚNICO– Se adiciona un párrafo final al inciso c) del transitorio XI de la Ley N.º 10.159, Ley Marco de Empleo Público, del 8 de marzo de 2022. El texto dirá: Transitorio XI- Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

a) Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente. b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global. Los salarios de las personas servidoras públicas, sin distinción del monto de estos, estarán excluidos de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.	compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas: a) Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda, y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente. b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía y en el mes siguiente se trasladarán al salario global. <u>c) El Poder Legislativo establecerá sus propios mecanismos de transición al salario global 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. Lo anterior, de conformidad con sus planes de empleo público y presupuestos institucionales; determinados en sus leyes, estatutos y reglamentos orgánicos.</u> Los salarios de las personas servidoras públicas, sin distinción del monto de estos, estarán excluidos de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.
--	---

Antecedentes de la Ley Marco de Empleo Público:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

La Ley Marco de Empleo Público fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 8 de marzo del 2022 y fue publicada en el Alcance N° 50 a La Gaceta N° 46 del 9 de marzo de ese mismo año. Dicha ley dispuso que su vigencia, sería un año después de su publicación, es decir, a partir del 10 de marzo del 2023.

El artículo 1 de la Ley N° 10159, dispuso que la ley tendría como objetivo regular las relaciones estatutarias de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el Estado Social y Democrático de Derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Por otro lado, el párrafo segundo de dicho artículo reproduce el artículo 57 constitucional al establecer que, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario; y que el salario, además, debe procurar bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas.

La Ley Marco de Empleo Público nace a raíz de la presentación de un proyecto de ley del mismo nombre, presentado en el 2019 por la entonces ministra de Planificación y Política Económica, al que se le asignó el número de expediente legislativo 21336.

Como justificación del proyecto se planteó que el Estado debía regular la relación con las personas servidoras públicas bajo normas y principios generales que rigieran a toda la institucionalidad pública, salvaguardando la independencia de poderes y las particularidades de los subregímenes de empleo público, procurando la satisfacción del interés público y brindando bienes y servicios con calidad y oportunidad.

El proyecto tomó como fundamento los artículos 191 y 192 de la Constitución Política que establecen que *"un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración"* y *"...que los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos"*.

Se mencionó que la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, revivió ese espíritu del constituyente, pues en el artículo 46 del título II, otorgó la rectoría del empleo público al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, estableciendo que este deberá *"dirigir y*

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas. Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.”

Además, se mencionó que con ese proyecto de ley se pretendía atender, en conjunto, las recomendaciones emitidas por diferentes instancias nacionales e internacionales como la Contraloría General de la República y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), así como las del Informe de Gobernanza Pública (2015) y del Informe del Comité Económico (2020) de esa última entidad. Se justificó, además, que la evaluación de gobernanza pública realizada por la OCDE en 2015, recomendó al país migrar gradualmente hacia un esquema de salario único para nuevos funcionarios, como también incorporar incentivos no monetarios con la finalidad de buscar otros mecanismos de motivación, pero que ello no significaba una reducción salarial de ningún funcionario, sino que, dadas las limitaciones legales, podría ser aplicado solo a empleados nuevos mirando a largo plazo los beneficios (hasta 35 años).

Así, en 2022, el Poder Ejecutivo de ese momento convocó dicho proyecto a sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa y, luego de ser dictaminado positivamente por los diputados de la Comisión de Gobierno y Administración en noviembre de 2021, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) impulsó mociones para su mejora.

Para ese momento, los análisis de MIDEPLAN señalaban que, con la nueva columna salarial, alrededor de 28.600 personas tendrían salario inferior al global, quienes podrían migrar al salario global, lo cual implicaría un incremento en el gasto del Estado de \$32.240 millones anualmente.

No obstante, también se contemplan ahorros por la aplicación de la regla fiscal y el no pago de anualidades que oscilarían entre 0,6% del PIB sólo en el Gobierno Central en el año uno y alcanzarían un 0,9% del PIB en el año 14¹.

Según lo anterior, podemos concluir que el mejoramiento de las finanzas públicas y la unificación del empleo público costarricense fueron los fines perseguidos por la LMEP.

Ámbito de aplicación de la Ley:

¹ Proyecto de Ley Marco de Empleo Público mejorará las finanzas públicas a través de la equidad salarial, en la siguiente dirección electrónica: <https://www.mideplan.go.cr/proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico-mejorara-las-finanzas-publicas-traves-de-la-equidad>



De acuerdo con el artículo 2, la LMEP cubre a los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política; así como al sector público descentralizado institucional (instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos), las empresas públicas estatales y finalmente cubre al sector público descentralizado territorial (municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas).

Sin embargo, la ley expresamente excluye del ámbito de aplicación, según el artículo 3, a las siguientes instituciones: a) Los entes públicos no estatales, b) Las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva, como lo son los bancos estatales, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS) y c) El Benemérito Cuerpo de Bomberos.

En este punto, en la Consulta Facultativa de Constitucionalidad emitida por la Sala Constitucional mediante el voto N° 2021-17098, la Sala consideró que no era inconstitucional que el legislador sometiera a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observara los principios de separación de poderes y no vaciara de contenido los grados de autonomía constitucionalmente asignados a los poderes de la República y a las instituciones públicas a las que se les ha otorgado autonomía tal y como se transcribe a continuación:

"... no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades."

En esta consulta, la Sala reconoció que hay actividades administrativas indispensables que sí deben ser desarrolladas por los órganos supremos y entes autónomos para garantizar el ejercicio adecuado de las competencias exclusivas y excluyentes que les fueron conferidas por la Constitución Política y en estas no es posible que el Poder Ejecutivo, representado por MIDEPLAN y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), emita directrices o reglamentaciones internas. No obstante, la Sala Constitucional también reconoció que puede haber un grupo de personas funcionarias que realizan funciones administrativas que no están vinculadas a las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas:

"Hay, pues, un núcleo duro, un indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad"

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público.

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionamiento de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos – Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo.”

Por lo tanto, las disposiciones de la LMEP se aplican a todas las instituciones del Sector Público, salvo aquellas que son excluidas en su artículo 3, es decir, los entes públicos no estatales, las empresas e instituciones públicas en competencia y el Benemérito Cuerpo de Bomberos; y por tanto, aquellas deben acoger los principios y disposiciones generales que establece la nueva normativa.

No obstante, para los poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa que realizan funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, la LMEP estableció disposiciones especiales para ellas en los siguientes artículos:

Artículo 6: se excluye 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 de la Rectoría de MIDEPLAN.

Artículo 7 incisos a), c), f) y l): se excluye a dichas instituciones de ciertas competencias de MIDEPLAN.

Artículo 9, inciso a): Se excluye a dichas instituciones de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

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 Política Económica (MIDEPLAN) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública.
Artículo 13: Permite al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa a crear una propia familia de puestos en casos de personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.
Artículo 18: Permite aplicar el periodo de prueba reglado en cada institución para puestos de alta dirección pública.
Artículo 21: se permite realizar el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos.
Artículo 30: Permite al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construir 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.
Artículo 31: Permite al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa especificar una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo. El mismo artículo plantea la metodología 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 que escoja la institución.
Artículo 32: permite que 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.
Artículo 33: establece que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán 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.
ARTÍCULO 34- Permite al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborar la columna salarial global de la familia correspondiente.

Análisis del contenido del proyecto de Ley.

El inciso c) que se propone incorporar al Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público, permitiría al Poder Legislativo establecer sus propios mecanismos de transición al salario global 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, de acuerdo a sus planes de empleo público y presupuestos institucionales; determinados en sus leyes, estatutos y reglamentos orgánicos.

Si bien, la Ley Marco de Empleo Público vigente establece disposiciones especiales para los poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa que realizan funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas, como por ejemplo las normas que los facultan para crear sus propias familias de puestos, construir sus propias columnas salariales globales y determinar los grados dentro de cada familia laboral, lo cierto es que hay normas de alcance general en la Ley Marco de Empleo Público que son aplicables a todas las instituciones bajo el ámbito de cobertura de la ley, como lo son las normas que establecen el salario global para todo el sector público y las normas de transición del salario compuesto al salario global, establecidas en el Transitorio XI de la ley.

Ahora bien, la reforma propuesta plantea la posibilidad de que el Poder Legislativo defina sus propios mecanismos de transición del salario compuesto al salario global para aquellas personas funcionarias que desempeñen labores exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. Es decir, el nuevo inciso permitiría crear sus reglas de transición sin sujetarse a las reglas del Transitorio XI tal y como se encuentra actualmente redactado.

Dicha reforma le permitiría a la Asamblea Legislativa (según las consideraciones del proyecto) solucionar una situación de desigualdad salarial que están viviendo las personas agentes de seguridad de la Asamblea Legislativa, pues de los 53 agentes existentes, 48 de ellos se remuneran con salario compuesto y solo 5 se remuneran con salario global, pues ingresaron a la institución tras la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público. No obstante, el problema radica en que estos 5 funcionarios perciben remuneraciones superiores en comparación con otros de sus compañeros que realizan las mismas funciones y que han prestado servicios a la Administración Pública por muchos años, tal y como se transcribe:

"...iv. Que la Ley Marco de Empleo Público N.º 10.159, de previa cita, señala en el transitorio XI el mecanismo de traslado de salario compuesto a salario global para las personas servidoras funcionarias públicas que, bajo el ámbito de aplicación de esta ley, siendo que a partir de la entrada en vigencia de la misma el diez de marzo de 2023 se excluye cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos para la modalidad de pago "salario compuesto", únicamente quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad; esto ha generado una serie de inconvenientes como un largo plazo de transición al salario global, resta competitividad salarial, fuga y déficit de personal calificado, lo cual tiene una evidente repercusión en los principios fundamentales y constitucionales del servicio público que brindan el Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, poniendo en riesgo su continuidad, su eficiencia y su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

v.

En el legislativo, en el caso específico de las personas agentes de seguridad, existen actualmente 53 personas funcionarias de seguridad, de los cuales 5 están dentro del salario global y 48 mediante el régimen de salario compuesto entre agentes de seguridad, técnicos, subjefe de seguridad, supervisor de turno y un profesional jefe.

vi.

Que de los cincuenta y tres funcionarios de seguridad que conforman el área de seguridad de la Asamblea Legislativa, únicamente cinco de ellos se encuentran actualmente bajo el régimen de salario global. Este grupo reducido está compuesto por los empleados que ingresaron a la institución tras la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público. Como resultado directo de la implementación de esta legislación, estos nuevos funcionarios perciben remuneraciones superiores en comparación con sus compañeros que han prestado servicios por un periodo significativamente más largo. Esta situación ha generado una evidente desigualdad salarial, pues los cinco funcionarios que ingresaron recientemente desempeñan funciones idénticas a las de sus colegas de mayor antigüedad, sin que exista justificación objetiva que respalde la disparidad en los ingresos..."

A pesar de que las consideraciones del proyecto se centran en una situación particular de la Asamblea Legislativa, no cabe duda de que también reflejan una problemática más amplia que actualmente afecta a toda la institucionalidad pública bajo el ámbito de cobertura de la LMEP: la desigualdad salarial entre funcionarios de mayor experiencia y aquellos de nuevo ingreso, quienes ocupan puestos iguales y realizan las mismas funciones.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Esta situación de desigualdad e inequidad salarial se originó, sin duda, con la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, debido a dos razones principales. La primera está relacionada con el congelamiento de los salarios, tanto compuestos como globales, como consecuencia de lo establecido en el Transitorio XI de la ley. La segunda razón se refiere a los altos salarios globales fijados por cada una de las distintas instituciones bajo cobertura de la ley ante ausencia de normas y directrices claras para su elaboración.

Con respecto al primer punto señalado, es importante recordar que la LMEP reproduce en el Transitorio XI, lo ya dispuesto en el 11 de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en el que se establece que los salarios de las personas servidoras públicas estarán excluidos de incrementos por costo de vida, mientras la relación deuda/PIB supere el 60%, condición que, hasta la fecha, continúa vigente.

Como consecuencia, desde el año 2020 los salarios compuestos se mantienen congelados y no crecen, lo cual ha impedido la ejecución de las reglas de transición establecidas por la propia Ley Marco de Empleo Público (LMEP).

Esta situación ha generado un rezago de los salarios compuestos en comparación con los salarios globales, provocando una fuga de personal calificado del sector público hacia el sector privado en busca de mejores condiciones salariales.

En este punto, la Defensoría considera importante traer a colación el criterio de la Procuraduría General de la República en la Opinión Consultiva N° PGR-OJ-011-2023, que se emitió para contestar la audiencia sobre el proyecto de Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, en la cual, con respecto al congelamiento salarial, indicó lo siguiente:

"Preocupan los Transitorios I y II del Reglamento formulado, no solo por su confusa redacción, sino por el eventual congelamiento salarial que podría implicar para quienes tengan actualmente un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global. Lo anterior puesto que a dichos funcionarios se les excluye de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien por el reconocimiento de incentivos; aspecto que si bien se deriva del Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público, podría tener un efecto pernicioso en caso de mantenerse indefinidamente o por un plazo prolongado, que la torne irrazonablemente permanente, según sea la diferencia cuantitativa con su nueva escala salarial. Máxime en momentos en que otras variables económicas hagan perder significativamente el poder adquisitivo de la retribución salarial así congelada y por ello, el Convenio 131 de la OIT sobre fijación de salarios mínimos indica que se deberá considerar, entre otros factores, el costo de vida -art. 3-. En ese sentido la Sala

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Constitucional, en al menos un precedente, ha determinado que los congelamientos salariales solo pueden ser temporales, es decir, por un plazo definido y claramente determinado (Resolución N.º 2003-05374 de las 14:36 hrs. del 20 de junio de 2003)...”

Para la Procuraduría, el congelamiento de los salarios indefinidamente generaría efectos perniciosos para las personas funcionarias públicas, cuando dicha medida se convierte en una medida permanente, tomando en consideración la pérdida del poder adquisitivo del salario que se mantenga congelado, medida que rozaría con el Convenio 131 de la OIT sobre la fijación de los salarios mínimos.

Igualmente, en audiencia conferida a la Procuraduría General de la República en el marco de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) contra los artículos 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 43, 44, 49 incisos a), c), d), e), f), Transitorios VII, XI, XII y XV de la Ley Marco de Empleo Público, expediente n.º 23-003122-0007-CO, mantuvo esa misma posición

Finalmente, en lo que respecta al segundo aspecto señalado, relativo a la ausencia de normas y directrices claras para la determinación de los salarios globales, debe señalarse que, si bien la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) establece ciertos “parámetros mínimos” en el apartado VIII sobre la Gestión de la Compensación, lo cierto es que dicha normativa otorga un margen considerable de discrecionalidad a las unidades ejecutoras de las instituciones sujetas a su ámbito de aplicación.

Dicha discrecionalidad se evidencia en el uso del sistema de valoración de puestos mediante puntos, el cual permite a cada unidad ejecutora seleccionar los factores de trabajo que considere pertinentes y asignarles puntuaciones conforme a criterios propios. Esta metodología, al no estar sujeta a lineamientos técnicos unificados ni a una fiscalización centralizada, ha dado lugar a la fijación de salarios globales significativamente elevados, los cuales resultan, en muchos casos, superiores e incluso inalcanzables en comparación con los esquemas de remuneración compuesta previos.

Esta situación genera riesgos de inequidad remunerativa tal y como se mencionó anteriormente, fragmentación del régimen salarial y potenciales distorsiones en la estructura de compensación del empleo público. En consecuencia, se hace imperativo establecer regulaciones adicionales de carácter vinculante, así como mecanismos de control y supervisión, con el fin de garantizar una aplicación uniforme, proporcional y objetivo de los salarios bajo el modelo de salario global.

Esta situación ha motivado la presentación de diversos proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, con el objetivo de garantizar la igualdad y equidad salarial. Entre las propuestas se contempla la posibilidad de trasladar a salario global a los funcionarios afectados que se remuneren con salario

compuesto que pertenezcan a los diferentes Cuerpos Policiales, el Ministerio de Educación Pública y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Igualmente, merece destacar que uno de los proyectos busca que en forma general las personas servidoras públicas que devengan un salario compuesto menor que aquel que les corresponde como salario global de su respectiva categoría, tendrán la posibilidad de trasladarse voluntariamente al esquema de salario global que corresponde para su categoría, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla de información:

Tabla 1: Proyectos de ley presentados para el traslado del salario compuesto al global (fuente: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

Número de Proyecto	Nombre
24671	Ley para Garantizar la Equidad Salarial y facilitar el Traslado al Salario Global de los Cuerpos Policiales de la Ley General De Policías N° 7410 Del 26 de mayo de 1994 y sus reformas, funcionarios del Organismo De Investigación Judicial (OIJ) y los Policías Municipales.
24305	Adición de Un Transitorio a la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10159, del 8 de marzo del 2022, para garantizar la equidad, igualdad y justicia salarial del salario global para las personas funcionarias del Magisterio Nacional.
24239	Adición de un Transitorio a la Ley Marco de Empleo Público Ley N° 10159, del 8 de marzo del 2022 para permitir que los Médicos Asistentes Especialistas Trabajadores de La Caja Costarricense de Seguro Social Puedan Traslarse al Salario Global definitivo establecido por la Institución en función de Resguardar La Salud Pública
23934	Ley para la equidad, igualdad y justicia salarial del salario global para las personas funcionarias públicas, año 2023.

Tal como se ha expuesto, el problema descrito en el presente proyecto de ley no es exclusivo de la Asamblea Legislativa, sino que afecta a todas las instituciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Marco de Empleo Público. Por ello, esta Defensoría considera que el proyecto de

ley debe ir más allá de buscar una solución enfocada en un solo Poder de la República sino del beneficio en común.

La Defensoría de los Habitantes llama a la reflexión para que adopte las medidas urgentes orientadas a corregir la problemática estructural de desigualdad e inequidad salarial que afecta a las instituciones públicas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP).

La ausencia de un sistema de compensación equitativo y armonizado ha derivado en disparidades significativas en las condiciones salariales entre funcionarios que desempeñan funciones sustancialmente equivalentes, situación que no solo lesiona principios constitucionales como la igualdad, la razonabilidad y la justicia retributiva, sino que además genera un ambiente laboral desfavorable.

Este contexto ha comenzado a traducirse en un creciente número de renunciaciones voluntarias, especialmente entre funcionarios con alta calificación técnica o experiencia acumulada a través de los años, quienes optan por trasladarse al sector privado o a instituciones no cubiertas por la LMEP en busca de condiciones más favorables, ejemplo de ello, se ha observado en los trabajadores de la CCSS.

Esta migración de talento implica una pérdida significativa de capital humano, compromete la continuidad y calidad del servicio público que se presta, no cumpliéndose el objetivo que se fijó en la LMEP.

Adicionalmente, esta dinámica genera un fenómeno de competencia desleal entre el sector público y el sector privado —e incluso entre distintas entidades públicas— en la captación de personal, lo cual dificulta aún más la retención de perfiles técnicos especializados, clave para la adecuada ejecución de políticas públicas.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes insta a que se revise el marco normativo vigente con miras a establecer criterios técnicos, objetivos y proporcionales para la fijación salarial, que permitan garantizar tanto la sostenibilidad fiscal como la justicia remunerativa en el empleo público. El aspecto fiscal resulta importante, dado que cualquier decisión que conlleve un incremento en el gasto público debe evaluarse rigurosamente a la luz del principio de equilibrio fiscal, el cual exige que las finanzas públicas se gestionen de forma responsable, sostenible y sin comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

c. archivo

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José