

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**PROTECCIÓN DEL CRITERIO TÉCNICO Y LA DIGNIDAD DE
LA PERSONA FUNCIONARIA PÚBLICA**

**CYNTHIA MARITZA CÓRDOBA SERRANO
Y OTROS SEÑORES Y SEÑORAS DIPUTADOS Y
DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º25.280

PROYECTO DE LEY

PROTECCIÓN DEL CRITERIO TÉCNICO Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA FUNCIONARIA PÚBLICA

Expediente N.º25.280

I. Introducción

La persona funcionaria pública en Costa Rica se encuentra sujeta a un amplio marco normativo, entre ellas la Ley N.º 6227, Ley General de la Administración Pública (LGAP); Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP), Ley N.º 8292, Ley General de Control Interno (LGCI); y la Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LGCR); así como la Ley Marco de Empleo Público y el Estatuto de Servicio Civil, que rige los principios generales aplicables al servicio público.

En el ejercicio de la función pública, las personas servidoras asumen responsabilidades tanto por acción como por omisión. Por ejemplo, la LGAP, en sus artículos 211 al 213, establece la responsabilidad disciplinaria por “acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes”.

Dentro de la administración activa se distinguen dos grandes grupos: los jerarcas y los subordinados. Los jerarcas pueden ser órganos unipersonales o colegiados, los cuales están sujetos al principio de legalidad y deben justificar sus actuaciones con base en estudios técnicos objetivos e imparciales.

Por otra parte, los subordinados deben regirse por el principio del deber de obediencia, conforme al artículo 108 de la LGAP, que establece que el servidor público está obligado a desobedecer cuando:

- a) La orden tenga por objeto la realización de actos evidentemente extraños a la competencia del inferior; o
- b) El acto sea manifiestamente arbitrario, por constituir abuso de autoridad o cualquier otro delito.

En caso de obedecer una orden bajo cualquiera de estas circunstancias, se genera responsabilidad personal del funcionario, tanto administrativa como civil, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

II. Problemática actual

La función pública debe sustentarse en los principios fundamentales establecidos en la LGAP: eficacia, eficiencia, legalidad, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, en la práctica, se ha identificado que en ocasiones las personas funcionarias públicas son marginadas o apartadas de sus funciones por emitir criterios técnicos que resultan incómodos o inconvenientes para sus superiores jerárquicos.

Este fenómeno, conocido como “congelamiento”, atenta contra la independencia técnica y la dignidad de las personas funcionarias, vulnerando sus derechos laborales al convertirlas en figuras sin funciones reales o sin posibilidades de aportar técnicamente. Además, expone injustamente a estas personas a una degradación profesional y reputacional.

El presente proyecto de ley busca erradicar la práctica del “congelamiento” en la Administración Pública del Poder Ejecutivo, protegiendo la independencia técnica y garantizando que las personas funcionarias puedan desempeñar sus funciones de manera libre, profesional y sin temor a represalias.

III. La figura del “congelamiento”

A nivel internacional, la práctica de “congelar” a una persona funcionaria pública se asocia con diversas figuras reconocidas en el ámbito laboral:

Acoso laboral (Mobbing): Incluye prácticas como marginar o aislar a una persona trabajadora, asignándole tareas irrelevantes o despojándose de sus responsabilidades sin justificación. El “congelamiento” se considera una forma de acoso, en tanto degrada y aísla a la persona por ejercer sus funciones técnicas con independencia.

Relegación (Demotion): Consiste en degradar o relegar a un funcionario a un puesto de menor relevancia o sin contenido funcional, aunque no necesariamente con reducción salarial. El “congelamiento” puede considerarse una forma encubierta de relegación.

Marginalización (Marginalization): Describe la exclusión o aislamiento de una persona en su lugar de trabajo, privándola de tareas o decisiones relevantes. En el ámbito público, esta práctica puede ser utilizada como mecanismo de presión o castigo.

IV. Sustento jurídico del proyecto

Este proyecto se fundamenta en los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en materia de derechos laborales y derechos humanos, así como en los principios de la buena administración pública. Su objetivo es prevenir el acoso, las represalias y la marginalización de las personas funcionarias públicas. A continuación se acotan algunos de estos compromisos y convenios adoptados:

1. Convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Convenio 111 de la OIT sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación (1958): Prohíbe toda forma de discriminación en el empleo, incluyendo aquellas que afecten a una persona trabajadora por sus opiniones o criterios técnicos. Aunque se enfoca en categorías específicas de discriminación, su espíritu protege contra prácticas que atenten contra la integridad y dignidad del trabajador público.

Convenio 190 de la OIT sobre la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo (2019): Reconoce el derecho de toda persona a un entorno laboral libre de violencia y acoso, incluyendo el acoso psicológico. El “congelamiento”, como forma de violencia institucional, vulnera directamente este derecho. La adopción de esta ley representa un paso concreto hacia el cumplimiento de este convenio por parte del Estado costarricense.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948)

Artículo 23: Reconoce el derecho de toda persona al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias, y a la protección contra el desempleo. El “congelamiento”, al privar de funciones y responsabilidades a una persona sin justificación, vulnera este derecho.

3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)

Artículo 7: Establece el derecho de los trabajadores a condiciones laborales justas y favorables. El “congelamiento” contradice este principio al constituir una degradación injustificada del ambiente laboral y del ejercicio técnico.

4. Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE promueve, en sus principios de gobernanza pública, la protección de la independencia técnica y ética de las personas funcionarias públicas, garantizando que sus recomendaciones y decisiones se adopten sin temor a represalias. Este proyecto se alinea con dichos estándares internacionales de buena gestión pública.

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)

Artículo 26: Obliga a los Estados a garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al trabajo digno. El “congelamiento”, como forma de exclusión o represalia, vulnera este compromiso.

6. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC, 2003)

Esta convención promueve la protección de los denunciantes de actos de corrupción y de quienes emiten criterios técnicos que pueden resultar contrarios a decisiones políticas. El “congelamiento” es una forma de represalia incompatible con los principios de integridad pública promovidos por la CNUCC.

V. Vinculación del proyecto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El presente proyecto de ley contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente:

ODS N.º 8: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.” La erradicación del “congelamiento” fortalece el derecho al trabajo digno y libre de violencia laboral.

ODS N.º 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas.” La protección del criterio técnico de las personas funcionarias públicas fortalece la independencia, transparencia y eficacia institucional.

Asimismo, la iniciativa guarda coherencia con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos laborales, tales como:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) – artículo 23.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) – artículo 7.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) – artículo 26.

Por tanto, la aprobación de este proyecto responde a una necesidad institucional concreta para el Poder Ejecutivo y reafirma el compromiso del país con los estándares internacionales en materia de derechos laborales, transparencia, rendición de cuentas y gobernanza pública.

Por otra parte, tiene una profunda relevancia social, ya que busca garantizar entornos laborales justos, dignos y libres de violencia dentro del sector público. Al

erradicar la práctica del “congelamiento”, se promueve el respeto a la integridad y bienestar de las personas funcionarias, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones. Asimismo, contribuye a la construcción de una cultura laboral basada en el mérito, la equidad y el reconocimiento técnico. De esta manera, el proyecto no solo protege derechos individuales, sino que también favorece la cohesión social y el fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

En conclusión, la ausencia de una regulación específica que prevenga y sancione prácticas como el “congelamiento” evidencia un vacío normativo que debe ser atendido con urgencia para garantizar un servicio público basado en la ética, la técnica y el respeto a la dignidad humana. La experiencia comparada demuestra que este tipo de legislación no sólo es posible, sino necesaria: en la Unión Europea, por ejemplo, diversos Estados miembros han incorporado marcos legales que protegen a las personas trabajadoras públicas frente a represalias, marginación o acoso institucional, bajo el principio de salvaguardar la independencia profesional y el interés público. Costa Rica, como República comprometida con los valores democráticos y los derechos humanos, debe avanzar en esa misma dirección mediante un marco normativo claro que reconozca y proteja la labor técnica dentro de la Administración Pública.

De este modo, el presente proyecto de ley constituye un paso fundamental para consolidar un Estado moderno, transparente y comprometido con la buena administración, donde la persona funcionaria pública pueda ejercer sus competencias sin presiones indebidas y con plena seguridad jurídica. La aprobación de esta iniciativa no solo llenará un vacío legal, sino que reafirmará la voluntad del país de alinearse con las mejores prácticas internacionales en materia de gobernanza, integridad y derechos laborales, fortaleciendo así la confianza en las instituciones y la calidad del servicio público costarricense.

En virtud de lo anterior, y considerando la urgencia de proteger a las personas funcionarias públicas del “congelamiento” y de toda forma de represalia laboral, las suscritas diputaciones sometemos a conocimiento del Plenario de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

DECRETA:

PROTECCIÓN DEL CRITERIO TÉCNICO Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA FUNCIONARIA PÚBLICA

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1- Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto proteger la independencia técnica y la dignidad de todas las personas trabajadoras comprendidas dentro del Poder Ejecutivo costarricense, evitando que sean marginadas, relegadas o despojadas de sus funciones mediante prácticas de “congelamiento”, represalia o acoso laboral, por el hecho de emitir criterios técnicos y/o profesionales.

ARTÍCULO 2- Ámbito de aplicación

Esta ley será aplicable únicamente a las personas funcionarias públicas adscritas al Poder Ejecutivo, incluyendo aquellas no sujetas al Régimen del Servicio Civil que laboren dentro de los ministerios, órganos o dependencias del Poder Ejecutivo. No será aplicable a los demás Poderes de la República ni a las instituciones con autonomía constitucional o con regímenes especiales de empleo público, sin perjuicio de que estas adopten medidas similares en su normativa interna.

ARTÍCULO 3- Definición de congelar o congelamiento

Se entiende por congelar o congelamiento aquella práctica mediante la cual la persona funcionaria pública es apartada, marginada o despojada de sus responsabilidades técnicas o laborales, sin una justificación válida, debido a la emisión de criterios técnicos que no resultan del agrado de su superior jerárquico.

ARTÍCULO 4- Principios rectores

Esta ley se fundamenta en los siguientes principios:

Independencia técnica: Garantiza que las personas funcionarias públicas puedan emitir criterios y decisiones técnicas basadas en conocimiento especializado, sin presiones indebidas ni temor a represalias.

Dignidad en el trabajo: Reconoce el derecho de toda persona funcionaria a desempeñar sus funciones en un ambiente de respeto, libre de humillaciones, marginación o degradación de sus responsabilidades.

Protección laboral: Establece que cualquier acción que implique “congelamiento” será considerada como una violación de los derechos laborales y humanos, asegurando la tutela efectiva de la persona afectada.

Debido proceso y seguridad jurídica: Garantiza que toda reasignación de funciones o medida disciplinaria se realice mediante procedimientos claros, motivados y respetando los derechos de defensa de la persona funcionaria.

No represalia: Prohíbe expresamente que la emisión de criterios técnicos o el ejercicio de deberes profesionales sea causa de sanción, marginación o aislamiento.

Transparencia institucional: Obliga a que toda decisión relacionada con la reasignación de funciones o sanción disciplinaria se documente, justifique y se encuentre disponible para control interno y externo.

Respeto a la dignidad humana y los derechos humanos laborales: Integra los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica en materia de derechos humanos, reafirmando que la función pública debe ejercerse en coherencia con los valores de igualdad, equidad y justicia social.

TÍTULO II. PROTECCIÓN DE LA INDEPENDENCIA TÉCNICA

ARTÍCULO 5- Prohibición del “congelamiento” de personas funcionarias públicas

Se prohíbe expresamente cualquier forma de “congelamiento” o marginación de las personas funcionarias públicas del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, por razones relacionadas con la emisión de criterios técnicos que resulten incómodos y/o inconvenientes para las autoridades superiores.

ARTÍCULO 6- Procedimiento para la reasignación de funciones

La reasignación de funciones dentro del Poder Ejecutivo sólo podrá realizarse bajo los siguientes criterios:

- a) Que las nuevas funciones asignadas correspondan con el perfil profesional y/o la atinencia de la persona funcionaria pública.
- b) Que exista una justificación fundada, por escrito, de la necesidad de reasignar a la persona funcionaria pública.
- c) Que se respete el debido proceso en cualquier decisión que afecte los derechos laborales de la persona funcionaria pública.

ARTÍCULO 7- Garantía de permanencia en funciones especializadas

Las personas funcionarias públicas que desempeñen funciones técnicas o especializadas no podrán ser removidas de sus funciones por razones que no estén directamente relacionadas con el desempeño objetivo de sus tareas, salvo mutuo acuerdo o razones justificadas que lo ameriten.

ARTÍCULO 8- Sanciones por abuso de autoridad

Los jefes directos o cualquier persona con autoridad sobre la persona funcionaria pública que utilice el “congelamiento” como represalia por la emisión de criterios técnicos y/o profesionales serán sancionados administrativamente por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), sin perjuicio de las sanciones aplicables en el Régimen de Servicio Civil o en los estatutos especiales que correspondan.

Las sanciones podrán incluir amonestaciones, suspensión y, en casos graves o reiterados, la destitución, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación laboral y administrativa vigente.

TÍTULO III.

MECANISMOS DE DENUNCIA Y PROTECCIÓN

ARTÍCULO 9- Mecanismo de denuncia confidencial

Se establecerá un protocolo confidencial e independiente dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, para que las personas funcionarias públicas del Poder Ejecutivo puedan denunciar situaciones de “congelamiento” o cualquier represalia por la emisión de criterios técnicos y/o profesionales.

ARTÍCULO 10- Reincorporación a funciones originales

Las personas funcionarias públicas que demuestren haber sido objeto de “congelamiento” deberán ser reincorporadas a sus funciones originales o a otras de

igual o superior relevancia técnica, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles a partir de la resolución que así lo determine.

TÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 11- Reformas al Estatuto del Servicio Civil - Ley N.º 1581

Agréguese un inciso l) al artículo 37 para que se lea:

Artículo 37- Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos:

(...)

l) Emitir criterios técnicos en el ejercicio de sus funciones sin temor a represalias, acoso, marginación o “congelamiento”.

Transitorio I

El Poder Ejecutivo, en un plazo de seis meses a partir de la publicación de esta ley, deberá emitir un reglamento específico que contemple los procedimientos de denuncia, inspección y sanción a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asegurando la coordinación con las instancias internas existentes en cada institución, así como la reglamentación general de la ley.

Rige a partir de su publicación.

Cynthia Maritza Córdoba Serrano
Diputada Independiente

DIPUTACION	FIRMA

--	--