



31 de julio de 2025
AL-DEST-IJU- TXSUST-256-2025

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Sociales, Área II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.433

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO DEL TEXTO SUSTITUTIVO DE 29 DE ABRIL DE 2025** del expediente N° 24.433 Proyecto de ley: **LEY PARA LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DEL ENGANCHE MÉDICO. DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N.º 6836, DE 22 DE DICIEMBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS, LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 31-7-2025



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-TXT SUST -256 -2025

**INFORME DE PROYECTO DE LEY
TEXTO SUSTITUTIVO DE 29 DE ABRIL DE 2025**

**LEY PARA LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DEL ENGANCHE MÉDICO.
DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N.º 6836,
DE 22 DE DICIEMBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS,
LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES
EN CIENCIAS MÉDICAS**

EXPEDIENTE N.º 24.433

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE**



31 DE JULIO DE 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)	4
III. ANTECEDENTES	5
IV. ANÁLISIS DE FONDO	8
V. ANÁLISIS DE CONEXIDAD	11
VI. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO	15
Artículo único, reforma (antes derogatoria) del artículo 12 de la Ley N° 6836	15
VII. CONCLUSIONES	17
VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	18
Votación	18
Delegación	18
Consultas:	18
IX. FUENTES	18

INFORME JURIDICO

TEXTO SUSTITUTIVO DE 29 DE ABRIL DE 2025¹

**LEY PARA LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DEL ENGANCHE MÉDICO.
DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N.º 6836,
DE 22 DE DICIEMBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS,
LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES
EN CIENCIAS MÉDICAS**

EXPEDIENTE N.º 24.433

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El texto base de esta propuesta busca o pretende derogar el artículo 12 de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N.º 6836 de 22 de diciembre de 1982, con el fin de eliminar el incentivo salarial para los profesionales en Ciencias Médicas, norma directamente relacionada a los ajustes que se realicen sobre los salarios de otros funcionarios públicos, lo que más comúnmente es denominado como “enganche médico”.

Por su parte, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, rindió DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA con fecha 29 de abril de 2025 mediante el que se recomendó la aprobación de un texto sustitutivo que en esencia plantea una reforma al artículo 12 de la ley N. 6836, según la cual el salario total promedio de los profesionales en Ciencias Médicas no podrá ser inferior al salario total promedio de otros profesionales del Gobierno Central o de las instituciones autónomas, en escalafones equivalentes, por lo que el presente informe se rinde con base en el texto sustitutivo.

II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

¹ Elaborado por **Víctor E. Granados Calvo**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Gerente Departamento de Servicios Técnicos



El proyecto de ley presenta una nula vinculación con la Agenda 2030. Lo anterior, por cuanto sus propósitos no se vinculan a ninguna de las metas y objetivos del país en materia de desarrollo sostenible. Corresponderá al respectivo informe jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa en aspectos como, por ejemplo, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de los profesionales en ciencias médicas.²

III. ANTECEDENTES

PROYECTOS SIMILARES EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA	
EXPEDIENTE N.º	19.391
NOMBRE	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 12 Y 23 DE LA LEY N.º 6836, DE 22 DE DICIEMBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS, LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 13 de noviembre de 2018.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST-IJU-325-2015. Informe Jurídico del 15 de octubre de 2015.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>Para la Sala Constitucional la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, está dirigida a regular condiciones laborales particulares: las de los médicos, odontólogos, microbiólogos, psicólogos clínicos y farmacéuticos. Por ende, no pretende ser una ley general de incentivos para todos los demás profesionales del Sector Público (Véase al respecto, las sentencias Nos 3530-97 de las 15:57 horas del 24 de junio de 1997 y 2003-03465 de las 0846 horas del 2 de mayo del 2003, entre otras) debido a lo anterior, la misma no presenta roces con el principio de igualdad general ni con el principio de igualdad salarial, consagrados, el primero en el artículo 33 y el segundo en el artículo 57 constitucional. (Véase en este sentido las resoluciones N.º 01770-94 y N.º 01045-94. Esta asesoría arriba a la conclusión de que la modificación de la norma 12 en estudio es razonable, pues, aun así, los profesionales en ciencias médicas seguirían con un régimen salarial más favorable que el resto de profesionales del sector Público.</i> <i>Desde esta perspectiva la pretensión del proponente es acorde con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y equidad.</i>

² Tonatiuh Solano Herrera Área de Investigación y Gestión Documental.



EXPEDIENTE N.º	20.973
NOMBRE	JUSTICIA EN LA COMPENSACIÓN DE LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS, DEROGATORIA DE LA LEY N.º 6836, LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS, DE 21 DE DICIEMBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 3 de octubre de 2022.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST- IJU -062-2021. Informe Jurídico del 18 de marzo de 2021.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	CONCLUSIÓN <i>La derogatoria total de la Ley N°6836 que propone el proyecto no tiene problema jurídico alguno y es una cuestión de conveniencia y oportunidad política.</i> <i>Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esta derogatoria producirá un vacío jurídico al eliminar las regulaciones que establecen distintos aspectos de la remuneración de los profesionales en ciencias médicas, como también la equiparación que establece a esos efectos entre distintos grupos de profesionales.</i> <i>En general, si se llegara a derogar esta ley, correspondería a las propias instituciones empleadoras de este tipo de profesionales fijar las condiciones salariales según sea el derecho que les aplique a esos efectos.</i> <i>El Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo (entendido como Gobierno Central) y sus funcionarios.</i> <i>Los distintos Poderes del Estado regulan esa relación cada uno por su propia ley especial, lo mismo que las Instituciones Autónomas en virtud precisamente de su autonomía administrativa.</i>
EXPEDIENTE N.º	20.976
NOMBRE	LEY PARA ELIMINAR EL ENGANCHE SALARIAL DE LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 6 de setiembre de 2022.
INFORME DE	



SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST- IJU -513-2018. Informe Jurídico del 23 de noviembre de 2018.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>Cuestión de conveniencia y oportunidad política</i> <i>La eliminación o no del “enganche médico” es un asunto completamente discrecional que compete valorar a las señoras y señores diputados en ejercicio de sus potestades.</i> <i>En este punto nos permitimos reproducir el criterio de la Procuraduría General de la República, cuando se refirió a un proyecto anterior, que igualmente buscaba eliminar el denominado “enganche médico”:</i> <i>“El proyecto de ley sobre el cual se nos confiere audiencia procura eliminar la fórmula de reajuste automático del salario del personal médico, fórmula que toma como parámetro los incrementos salariales que se practiquen en el “Gobierno Central”.</i> <i>De acuerdo con la exposición de motivos, el fundamento de la modificación legal propuesta radica en que el salario del personal médico crece no solo con los reajustes semestrales generales de la Administración Central, sino también con los incrementos salariales extraordinarios y específicos que les son reconocidos, por lo que con este proyecto se busca: “(...) generar justicia y equidad en los estratos de servidores públicos menos calificados, por medio de la desvinculación de las modificaciones generales de salarios que se dan en el Gobierno Central, tanto las de orden general (cada semestre), como las que se otorgan a grupos específicos como los policías, oficinistas, técnicos misceláneos, choferes y otros; y cualquier incremento en sobresueldos de estos y otros grupos del Poder Ejecutivo con las de los profesionales contemplados en la Ley de Incentivos Médicos.”</i> <i>Tal y como está planteado, a juicio de este órgano asesor, la eliminación del reajuste automático del salario del personal médico (...) del artículo 12 (...) de la ley N.º 6836, no contiene roces de constitucionalidad.</i> <i>Desde nuestra perspectiva, el legislador ordinario está facultado para utilizar su potestad legislativa con el objeto de establecer la forma en que ha de remunerarse a un determinado grupo profesional, aun cuando ello implique modificar las condiciones originalmente previstas.</i> <i>Es importante aclarar que, de llegar a aprobarse la reforma, las condiciones laborales del personal médico se mantendrían</i>



	<i>incólumes, ya que no se plantea eliminar los aumentos salariales, sino que se modifica la forma en que se computaría ese aumento a futuro (...)</i> <i>Cabe agregar que en varias oportunidades la Sala Constitucional ha indicado que el reajuste automático previsto en la actual ley No. 6836 no resulta desproporcionado o irracional, pues las diferencias salariales encuentran sustento y justificación en el tipo de funciones que desempeñan los profesionales en medicina; sin embargo, ello no es óbice para que pueda dársele un tratamiento legislativo distinto y suprimir esa metodología de cálculo, sin que ello necesariamente sea, por sí mismo, contrario a la Constitución.</i> <i>También es importante anotar que, si bien el proyecto elimina el reajuste automático del salario, no establece un nuevo mecanismo para su cálculo, por lo que corresponderá a cada institución pública contratante establecer el aumento que deberá aplicarse a los profesionales en medicina.</i> <i>Finalmente, estimamos necesario recalcar que establecer la forma en que han de ser remunerados los profesionales en medicina —cuando presten sus servicios al sector público— es una materia que puede ser regulada por el legislador. Por ello, si este último considera que el método de reajuste automático en los ingresos del personal médico previsto en la ley n.º 6836 es excesivo, está facultado para realizar los correctivos que estime necesarios.</i>
EXPEDIENTE N.º	21.204
NOMBRE	LEY PARA EQUIPARAR INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado desde el 19 de octubre de 2021.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	No.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	N/A



IV. ANÁLISIS DE FONDO

La ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N.º 6836 de 22 de diciembre de 1982, regula la relación de todos aquellos profesionales de las ciencias médicas que trabajan en el sector público. Se trata de una amplia gama de profesionales en medicina, farmacia, psicología clínica, odontología, enfermería y nutrición prestan sus servicios a instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de Seguros, y otras.

En palabras de la Procuraduría General de la República, la Ley N.º 6836 trata de un régimen retributivo que *“(...) constituye un mínimo de referencia para todas las instituciones o dependencias públicas que contraten profesionales en ciencias médicas que se encuentran expresamente amparados a dicho sistema. Efectivamente, según lo ha determinado la propia Sala Constitucional, la citada ley procura proteger a los profesionales en Ciencias Médicas, pues constituye una garantía para ellos en el sentido que independientemente del sector –público o privado- donde elijan prestar sus servicios, se respetarán determinadas condiciones retributivas mínimas”*³

El artículo 12, que es el que originalmente se pretendía derogar con esta propuesta de ley, establece un parámetro para fijar el salario de las personas profesionales en Ciencias Médicas que trabajan para el sector público, denominado comúnmente como “enganche médico” debido a que vincula el monto de los salarios de este grupo profesional a los aumentos generales que se decreten en el sector público, independientemente de su monto. De esta manera, las disposiciones salariales que aplican para otros grupos profesionales afectarían al sector médico.

³ Opinión Jurídica: 089 - J del 20/08/2019 en el que se cita criterio reiterado en sentencias de la Sala Constitucional 1997-04801 de las 14:57 horas del 21 de agosto de 1997.



La aplicación del artículo 12 se desarrolla en el **Decreto Ejecutivo N°26944-MTSS-S** del 29 de abril de 1998 y su reforma⁴, que utilizaba la figura de “testigos”⁵ para calcular las variaciones de los componentes de salario ordinario y las variaciones de cualquier componente que llegare a formar parte de este.

Por su parte, mediante el **Decreto Ejecutivo N°38826 - MTSS-S** del 13 de enero del 2015 se modificaron los artículos 4, 5 y 6 por lo que el cálculo que se debe hacer cuando se den aumentos de carácter no general, deberá considerar únicamente la base salarial de los profesionales contenidos en la lista de testigos, siendo que los profesionales en ciencias médicas recibirán un aumento porcentual producto del que se dio en el promedio de esas categorías profesionales; es decir, no se considera las clases no profesionales.

En cuanto a la posibilidad de que el artículo 12 de ley N.º 6836 se encuentre derogado tácitamente o no, aspecto que se aborda en la exposición de motivos, esta Asesoría considera que aun y cuando la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635 del 03 de diciembre de 2018, introdujo una serie de modificaciones en la Ley de Salarios en la Administración Pública N.º 2166 del 09 de octubre de 1957, que abarca y compele a su cumplimiento, tanto a la administración central como administración descentralizada autónoma y semi autónoma; y aún y cuando dentro de las modificaciones destaca la del artículo 54 de la ya citada Ley de Salarios, mediante el que se procede a la conversión de incentivos a montos fijos anuales, **lo recomendable, ante la duda, será que el Plenario, consulte de forma directa y específica, por vía del artículo 157 del RAL, a la Procuraduría General de la República, si el artículo 12 de la Ley N.º 6836 fue derogado tácitamente o no, pues esta asesoría no lo podría asegurar, en virtud de que no es competente para determinar ese alcance.**

4

Nota: El decreto corresponde al Reglamento Cálculo Reajustes Salariales Profesionales Ciencias Médicas. De acuerdo con el artículo primero del Reglamento se regula lo referente a los reajustes salariales y a la relación salarial entre los salarios ordinarios de Profesionales en Ciencias Médicas y el salario ordinario de los trabajadores del Gobierno Central contemplado en el Convenio suscrito el doce de julio de mil novecientos ochenta y nueve, por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense del Seguro Social (SIPROCIMECA). Unión Médica Nacional, Dirección General del Servicio Civil, Caja Costarricense de Seguro Social y el Gobierno de la República.

5

De conformidad con el artículo 2 inciso g) del Decreto se entiende por testigo: el representante utilizado para medir las variaciones de los salarios ordinarios de los Profesionales en Ciencias Médicas y del Gobierno.



Justamente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 de fecha 27 de setiembre de 1982, en el artículo 41 indica:

Artículo 41.-Definición

El Sistema Nacional de Legislación Vigente, en adelante, el Sistema, es el sistema informático-jurídico de la Procuraduría General de la República. En él se recopila, utilizando los medios tecnológicos adecuados, la legislación promulgada y vigente y se mantiene siempre actualizada. Además, se incorporan la jurisprudencia pertinente y cualquier otra información que precise y aclare el sentido de la legislación, con el objeto de que sirvan para desarrollar la labor consultiva y de abogado del Estado.

La Procuraduría está obligada a brindar gratuitamente a las instituciones públicas del Estado, los servicios de información contenidos en el Sistema

Sin embargo, sobre ese extremo, ese órgano procurador ha indicado lo siguiente:

En el caso de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, independientemente del carácter especial o general que pueda atribuírsele en relación con la Ley de Salarios de la Administración Pública, los sobresueldos ahí regulados se mantienen vigentes a pesar de los cambios operados en la Ley de Salarios de la Administración Pública; sin embargo, esos sobresueldos deben calcularse de conformidad con el marco unificador contemplado en la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública.

No desconoce este Órgano Asesor el principio de hermenéutica jurídica según el cual, en caso de conflictos normativos, la ley especial anterior ha de privar sobre la ley general posterior; sin embargo, como ya se analizó en este dictamen, ese principio jamás puede ser irrestricto, pues lo que debe privar, en todo caso, es la voluntad del legislador.

Un aspecto importante que debemos reiterar es que los parámetros generales y unificadores previstos en la Ley de Salarios de la Administración Pública con respecto a la regulación de las condiciones de trabajo en el sector público, son aplicables con independencia del grado de autonomía de la institución para la cual preste sus servicios cada uno de los funcionarios.⁶

Ahora bien, dado que el eje de la propuesta se centró originalmente en la derogatoria del artículo 12, y con posterioridad, debido a la aprobación de un

6

Dictamen C-281-2019, de 1 de octubre de 2019.



texto sustitutivo, más bien pasó a proponer una reforma de ese mismo artículo, procedemos a analizar si existe conexidad o más bien si se viola dicho principio constitucional del procedimiento parlamentario.

V. ANÁLISIS DE CONEXIDAD

El principio de conexidad ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional en términos del equilibrio que debe de existir entre el derecho de iniciativa y el derecho de enmienda (...) los cuales forman parte esencial del procedimiento legislativo y son, a su vez, elementos del equilibrio de poderes y de la técnica de pesos y contrapesos establecida en la Constitución Política y a cuya finalidad deben servir.”⁷

De esa forma la conexidad supone que la raíz u objeto que origina y motiva una propuesta de ley no sea desnaturalizada mediante el ejercicio del derecho del legislador a participar en el proceso de formación de la ley, permitiendo aquellas modificaciones que mantengan unidad lógica con la propuesta original y no alteren su materia esencial.

Por lo tanto, se requiere que el texto sustitutivo mantenga una conexión necesaria y razonable con el original o texto base, así lo ha sostenido invariablemente la Sala Constitucional: *Por conexidad se atiende esencialmente a la materia sobre la que versa el proyecto formulado originalmente, valga decir, que*

7

Sala Constitucional Sentencia 16335-10: “Emanan del principio democrático tanto el derecho de iniciativa, regulado en la Constitución, como el derecho de enmienda, del cual se ocupa el Reglamento legislativo al tratar las llamadas mociones de fondo y forma. Ambos se originan en ese principio y en su virtud constructiva. El primero implica participación, porque es el medio legítimo de impulsar el procedimiento legislativo para la producción de una ley que recoja los puntos de vista de quien la propone. El derecho de enmienda también es un medio de participar en el proceso de formación de la ley, que hace posible influir en el contenido definitivo de ésta. Ambos derechos están necesariamente relacionados y han de ser observados durante el proceso formativo de la ley, pero ninguno de ellos puede tiranizar al otro (por regla general). Así, por ejemplo, no puede aprovecharse la enmienda para excluir de raíz la materia a la que el proyecto se refiere bajo la particular concepción de su proponente legítimo (ya fuera que se intente o no usurpar las ventajas de un proceso ya avanzado). Pero tampoco puede pretenderse que la iniciativa impone a la Asamblea el limitado deber de aprobar el proyecto o rechazarlo, sin posibilidad de ahormarlo con arreglo a los diversos puntos de vista de los diputados (esto solo podría ocurrir en hipótesis excepcionales, que no son de interés aquí, y a las que la Sala se ha referido en resoluciones como la No. 1631-91 de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno).”



existe unidad de materia con el texto original. Así se desprende, entre otras, de la consulta constitucional resuelta mediante Sentencia 03441 del año 2004.

Como lo explica ese órgano constitucional (...) se suele decir que el texto formulado con la iniciativa fija el marco para el ejercicio del derecho de enmienda. De esta manera, es congruente con la vitalidad de ambos derechos y la necesidad de armonizarlos, con la posibilidad de rechazar, por la vía de las mociones de fondo, la orientación que el proponente da a la materia que constituye el objeto del proyecto; es decir, no es ilícito que la regulación de esa materia se haga en definitiva con sujeción a perspectivas diferentes de las adoptadas por el proponente. Esto puede significar que el proyecto sea modificado de manera sustancial, en todo o en parte, o que sea adicionado o complementado, etc., sin perjuicio del debido respeto a la materia sobre la que versa”.⁸

Por su parte, este Departamento también ha esbozado criterios en torno al tema. Así por ejemplo en la **Consulta 016-2013-J** de 27 de febrero de 2013 con apoyo en votos constitucionales ⁹ puntualmente señalamos, ha determinado que las alteraciones sustanciales a un proyecto de ley, como añadir disposiciones relativas a materias diferentes a las que fueron objeto de la iniciativa original, o incluir cambios que no guardan afinidad alguna con el propósito medular del proyecto original, o girar 180° la intención podría ser inconexo.

Más específicamente, en esa oportunidad, el Departamento indicó lo que a continuación se transcribe de forma literal por su importancia:

- Existe inconexidad cuando se añaden al proyecto disposiciones sobre materias distintas a las de la iniciativa original.

⁸

Entre otras: Sentencia 7564-03. En igual sentido puede ser consultado la sentencia 3441-04. También Sentencia N°17104-07: “Como ha señalado este Tribunal en varias decisiones previas, la garantía que proporciona el principio de conexidad para la protección tanto del derecho de iniciativa, como del derecho de enmienda, en el marco del procedimiento legislativo, atiende esencialmente, a la materia sobre la que versa el proyecto formulado originalmente. Es decir, lo que se pretende con la protección que otorga ese principio no es impedir u obstruir el ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional” que se refiere a la posibilidad que tienen las y los diputados de ir ajustando con sus opiniones, dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto.”

⁹

Voto No 8133-99 y Voto No 786-94



- Hay también inconexidad cuando se introducen en el proyecto cambios esenciales que no guardan afinidad alguna con el objetivo esencial del proyecto.
- El derecho de enmienda corresponde a los legisladores y consiste en la facultad de transformar los proyectos de ley mediante mociones, tanto de forma como de fondo, entendiéndose, por supuesto, que ningún derecho es ilimitado, siendo que, para el caso, en el ejercicio del derecho de enmienda debe observarse el principio de conexidad
- Lo que se pretende con la protección que otorga el principio de conexidad no es impedir u obstruir el ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional” que se refiere a la posibilidad que tienen las y los diputados de ir ajustando con sus opiniones, dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto
- **Una iniciativa de ley puede sufrir modificaciones, siempre que mantenga su unidad lógica y su propia identidad, sin que se altere su materia esencial; por lo tanto, se requiere que el texto propuesto mantenga una conexión necesaria y razonable con el original; de lo contrario se estaría ante la desnaturalización del procedimiento para la reforma, infringiéndose con ello la Constitución Política.**
- Existe conexidad cuando se añadan modificaciones a los proyectos en una etapa no avanzada del procedimiento legislativo y que amplíe o refuerce los medios propuestos para realizar el objetivo que el proyecto persigue desde el inicio.
- **No puede ejercerse el derecho de enmienda hasta el punto en que desaparezca en su voluntad inicial el proyecto original.**

Como se desprende, el principio de conexidad en el proceso legislativo implica que las modificaciones a un proyecto de ley deben guardar relación con el tema central original o texto base de esa propuesta. **Desde esa óptica, pasar de una derogatoria (eliminación de una ley o una norma jurídica en particular), a otro texto que propone una reforma parcial, podría estar violando este principio, porque la conexidad se refiere a la relación material y teleológica entre un texto y el otro: Claramente, una derogatoria debido a su naturaleza, no tiene esa relación lógica y temática con una reforma ya que**



la primera implica la eliminación de una norma y la segunda su modificación

En criterio de esta Asesoría el texto sustitutivo aprobado con motivo de la presente propuesta **representa un cambio abrupto que podría considerarse ajeno al objeto original de la iniciativa, y, por lo tanto, violatorio del principio de conexidad.**

En apoyo de esta tesis nos permitimos citar a nuestra Sala Constitucional que ha indicado:

“De modo que la enmienda no relativa al objeto o finalidad del proyecto discutido altera sustancialmente el texto del proyecto; implica, por ende, una infracción sustancial del procedimiento. De lo anterior se deduce que, si en el transcurso del debate parlamentario sobre el proyecto se hacen necesarias reformas legales concomitantes, lo procedente es ejercer la iniciativa legislativa, provocando un nuevo procedimiento legislativo, pero no provocar las reformas legales por vía del derecho de enmienda. La enmienda no debe ser un medio para evitar someter un texto a los trámites que constitucional y legalmente está previstos.”¹⁰

Por otra parte, en el Voto 0786-94 de las 15:18 horas del 8 de febrero de 1994, indicó claramente que:

*“...aunque por, esto debe entenderse siempre dentro de su mismo objeto y sentido, sin utilizarse como medio para escamotear lo dispuesto en los artículos 121, inciso 1 y 124 de la Constitución Política, **por la alteración sustancial de un proyecto de ley, al añadirse disposiciones relativas a materias diferentes de las que fueron objeto de la iniciativa original, las cuales deben serlo de una iniciativa diferente, mediante un nuevo proyecto de ley que se tramite con una rigurosa aplicación de todo el procedimiento legislativo (...)** Debe tenerse en cuenta, que la inclusión de modificaciones a un proyecto de Ley, por vía de moción de fondo, debe, en buena técnica legislativa **limitarse a cambiar el sentido o las consecuencias de ciertas disposiciones, y nunca a la introducción de temas novedosos y desconocidos para los diputados que intervienen en la dinámica legislativa, por cuanto ello implicaría la desnaturalización del trámite legislativo y la utilización de las figuras de la 'moción de fondo' para -en realidad- provocar la discusión de un verdadero 'nuevo proyecto' (...)**” (La negrita no es del original)*

¹⁰ Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N.º 3789-92



En resumen, realizado el respectivo análisis del texto sustitutivo se llega a la conclusión de que existen problemas de conexidad respecto de la propuesta original ya que no puede pasar el legislador de una derogatoria a una reforma, porque la conexidad exige que las modificaciones guarden relación con el tema central del espíritu original, y una derogatoria busca eliminar totalmente la disposición de la ley, mientras que una reforma busca modificarla, intenciones que se contraponen.

VI. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

Artículo único, reforma (antes derogatoria) del artículo 12 de la Ley N° 6836

Según el texto sustitutivo aprobado por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales el 29 de abril de 2025, el artículo único propone la reforma (en texto inicial derogatoria) del artículo 12 de la ley N. 6836, del 22 de diciembre de 1982.

En tal reforma se indica que por ningún motivo el salario total promedio de los profesionales en Ciencias Médicas podrá ser inferior al salario total promedio de otros profesionales del Gobierno Central o de las instituciones autónomas, en escalafones equivalentes.

Como se aprecia, tal regulación resulta contraria a la propuesta original o texto base de este expediente, que proponía la derogatoria del artículo 12; es decir, eliminar de raíz del ordenamiento jurídico ese numeral.

Por otro lado, se observa que, el texto dictaminado corresponde a la afectación del párrafo segundo del, se supone¹¹, vigente artículo, como lo demuestra la siguiente tabla comparativa:

Artículo 12 vigente Ley 6836	Texto base Exp. 24.433	Texto sustitutivo Exp. 24.433
Cada vez que se efectúe un aumento general de salarios para los empleados o	ARTÍCULO ÚNICO- Deróguese el artículo 12 de "Ley de incentivos a los	Artículo 12. — Por ningún motivo el salario total promedio de los

¹¹ Decimos se supone, pues hay duda de si el artículo 12 de la Ley N° 6836 fue derogado tácitamente por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.° 9635, del 03 de diciembre de 2018, asunto que deberá despejar el SINALEVI (Sistema Nacional de Legislación Vigente) de la Procuraduría General de la República.



funcionarios públicos del Gobierno Central, incluso por incentivos generales o aumentos de carácter general, que no se integren a la base salarial, las personas profesionales en Ciencias Médicas, con grado académico de Licenciatura o uno superior, tendrán como mínimo un aumento porcentual, igual al porcentaje en que aumentó el salario promedio de los empleados y funcionarios públicos. Sin embargo, por ningún motivo el salario total promedio de los profesionales en Ciencias Médicas podrá, ser inferior al salario total promedio de otros profesionales del Gobierno Central o de las instituciones autónomas, en escalafones equivalentes; se entiende que no se considerarán los ingresos que perciban los notarios por dicho trabajo o función.	Profesionales en Ciencias Médicas, "Ley N.º 6836 del 22 de diciembre de 1982, y sus reformas"	profesionales en Ciencias Médicas podrá, ser inferior al salario total promedio de otros profesionales del Gobierno Central o de las instituciones autónomas, en escalafones equivalentes; se entiende que no se considerarán los ingresos que perciban los notarios por dicho trabajo o función.
---	---	---

Entonces, sin perjuicio de las observaciones que esta Asesoría ha realizado en torno a la falta de conexidad entre el texto base y el texto sustitutivo, se denota que se pretende, con el texto sustitutivo, dejar vigente el párrafo segundo del artículo 12 de la ley N. 6836, del 22 de diciembre de 1982 que antes se propuso derogar.

Como ya fue indicado por nuestra parte, no puede pasar el legislador de una derogatoria a una reforma, porque la conexidad exige que las modificaciones guarden relación con el tema central de la iniciativa original, y la derogatoria buscaba eliminar todo el contenido del artículo 12 de la ley, mientras que lo que



se plantea como una reforma, busca dejar en vigencia el párrafo segundo de ese artículo, lo que en nuestro criterio no guarda relación con el tema central planteado.

No obstante, caso que sea la voluntad legislativa seguir adelante con la presente propuesta, se señala que no identifica problema de técnica o redacción en la reforma del artículo 12 propuesta. La misma puede ser reconducida nuevamente por enmienda, de modo, que se vuelva al estadio anterior de una derogatoria.

No obstante, la aclaración que pueda brindar el SINALEVI de la Procuraduría General de la República a esta Asamblea será de vital importancia a los efectos de este proyecto de ley en cuanto a si ese artículo 12 fue derogado tácitamente por la Ley N° 9635 del año 2018.

VII. CONCLUSIONES

Primera: Que la iniciativa tiene **nula vinculación con la Agenda 2030** por cuanto no se identificó que la propuesta se asocie con alguna de las metas y objetivos del país en materia de desarrollo sostenible.

Segunda: Que ante la duda existente sobre si el artículo 12 de la Ley N.º 6836 fue derogado tácitamente con la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635 del 03 de diciembre de 2018, se recomienda consultar expresamente ese extremo a la Procuraduría General de la República que tiene bajo su dirección el Sistema Nacional de Legislación Vigente. Esto se podría hacer por vía del artículo 157 del Reglamento Legislativa, con petición expresa sobre el particular.

Tercero: Que con base en la jurisprudencia de la Sala Constitucional y antecedentes de nuestro Departamento, se concluye que el texto sustitutivo representa un cambio abrupto que podría considerarse ajeno al objeto original de la iniciativa, y, por lo tanto, violatorio del principio de conexidad ya que no puede pasar el legislador de una derogatoria a una reforma, en virtud que la conexidad exige que las modificaciones guarden relación con el tema central de la ley original, y una derogatoria busca eliminar la norma de raíz de la ley, mientras que una reforma busca modificarla. Sobre este asunto hay dos alternativas a seguir: 1. Que se reconduzca el contenido y se vuelva al espíritu original que es la derogatoria, esto por una nueva enmienda aprobada, en este



caso por moción vía art. 137. 2 Que sea presentado un nuevo proyecto de ley que enfle la intención a una reforma del artículo 12 de la Ley aquí relacionada.

Cuarto: Que no se formula ninguna recomendación en materia de técnica legislativa o uso de lenguaje inclusivo dado que se trata de una propuesta que deja en vigencia, tal cual, el párrafo segundo del artículo 12 de la ley N. 6836, del 22 de diciembre de 1982, que antes propuso derogar.

VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por NO encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas:

Obligatorias:

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Seguros

Facultativas

- Procuraduría General de la República /SINALEVI
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)
- Dirección General del Servicio Civil
- Defensoría de los Habitantes
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)

IX. FUENTES

Poder Legislativo



Constitución y Leyes

- Constitución Política.
- Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N.º 6836 de 22 de diciembre de 1982.
- Ley Marco de Empleo Público N.º 10.159 del 08 de marzo de 2022
- Ley de Salarios en la Administración Pública N.º 2166 del 09 de octubre de 1957.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 de fecha 27 de setiembre de 1982.

Departamento de Servicios Técnicos

- Consulta 016-2013-J de 27 de febrero de 2013

Poder Ejecutivo

Decretos

- Decreto Ejecutivo N°26944-MTSS- S del 29 de abril de 1998.
- Decreto Ejecutivo N°38826 - MTSS-S del 13 de enero del 2015.

Procuraduría General de la República

- Opinión Jurídica: 089 - J del 20/08/2019
- Dictamen C-281-2019, de 1 de octubre de 2019
- Dictamen: 012 del 26/01/2000

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Sentencia 3789-92
- Sentencia 0786-94
- Sentencia 7564-03.
- Sentencia 0344-04.
- Sentencia 1633510

