

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-DSP-0010-2025

Señores y señora
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Directorio Legislativo

ASUNTO: Advertencia sobre aplicación irregular del transitorio IX de la Ley marco de empleo público.

Estimados señores y señora:

La Auditoría Interna, de conformidad con las competencias que le establece el artículo 22 (inciso d) de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), y en cumplimiento del artículo 59 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna y el numeral 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República (CGR).

El propósito del presente servicio preventivo es alertar al Jerarca Institucional sobre riesgos legales y potenciales consecuencias derivadas de la decisión adoptada en el artículo 8 de la sesión ordinaria N° 157-2025, celebrada el 5 de noviembre del 2025, mediante la cual se aprobó la **aplicación de la tercera y cuarta etapas del Transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP)**.

ANTECEDENTES

En la sesión ordinaria N°157-2025 del 5 de noviembre de 2025, el Directorio Legislativo instruyó la ejecución de la tercera y cuarta etapas del Transitorio IX de la LMEP y ordenó al Departamento de Recursos Humanos:

- Ejecutar dichas etapas conforme al plan institucional previamente aprobado y remitido a MIDEPLAN.
- Ajustarse estrictamente a los procedimientos, lineamientos y criterios técnicos definidos por el Directorio Legislativo.
- Remitir en un plazo de 15 días naturales el cartel y cronograma de ejecución de estas fases.

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 2 de 7

- Considerar como fechas de cierre:
 - Tercera etapa: personas con 2 años en el mismo puesto vacante al 30 de noviembre de 2025.
 - Cuarta etapa: personas con 2 años en el mismo puesto vacante al 15 de febrero de 2026.

El 17 de noviembre de 2025, el Gerente del Departamento de Recursos Humanos remite a la Auditoría Interna copia del oficio AL-DRHU-OFI-1653-2025, en el que informó formalmente al Directorio Legislativo que, si bien se veía obligado a cumplir la instrucción de ejecutar las etapas mencionadas, presentaba objeciones jurídicas respecto a la legalidad de dicha aplicación, señalando que la norma transitoria había cumplido su vigencia con la ejecución de las etapas previas y que la extensión del transitorio carecía de sustento legal, eximiéndose de responsabilidad por la ejecución de la instrucción.

Mediante oficio AL-DRLE-OFI-0962-2025 del 19 de noviembre de 2025, el Directorio Legislativo, a través de la Gerente General, acusó recibo del oficio del Gerente de Recursos Humanos y reiteró la instrucción de proceder con la ejecución del acuerdo tomado en el artículo 8 de la sesión N°157-2025, reconociendo la existencia de las objeciones legales planteadas.

Análisis

La Auditoría Interna determinó que la precitada decisión del Directorio Legislativo se sustentó en un informe que, a pesar de su detallada exposición sobre la problemática de los nombramientos interinos y el eventual fortalecimiento institucional, **carece de fundamento legal, se opone a la técnica y a la ciencia jurídica y es inconsistente con la normativa** al sugerir la existencia de un planteamiento institucional aprobado para aplicar una tercera y cuarta etapas del Transitorio IX de la LMEP e intentar sostener la vigencia de dicha disposición de carácter transitorio, asegurando que ésta se mantiene mientras esté en ejecución el plan remitido a MIDEPLAN.

En esa línea, resulta relevante señalar que el transitorio IX en mención estableció un mecanismo excepcional y transitorio para la regularización de plazas vacantes, que priorizaba en los concursos de méritos exclusivamente a

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 3 de 7

aquellos servidores que, al momento de entrada en vigencia de la LMEP (10/03/2023), cumplieran con el supuesto de haber ocupado una plaza de esas plazas de manera interina por un período ininterrumpido no menor a dos años. Dicho beneficio de prioridad estaba condicionado a la no oposición fundamentada de la jefatura y se enmarcaba en un plan de regularización que debía ejecutarse en el plazo perentorio de un año¹.

El Acta de la sesión N° 081-2024 (artículo 3) evidencia que el acuerdo del Directorio Legislativo aprobó el cartel, las bases de evaluación y el cronograma del **Concurso interno de valoración de méritos 01-2024**², el cual fue comunicado a MIDEPLAN mediante el oficio AL-DRHU-OFI-0417-2024 del 22 de febrero de 2024, dentro del plazo máximo establecido para ello.

Posteriormente, para dar continuidad a la aplicación del concurso de valoración de méritos al tenor de lo dispuesto en el transitorio IX, se aprobó en la institución el **procedimiento de una segunda etapa**³ (artículo 11 de la sesión N° 088-2024 del 17 de abril de 2024), la cual contemplaba la ejecución de **tres únicos carteles de concurso**⁴ **durante el año 2024** (siendo el primero el correspondiente al concurso 01-2024), con los cuales **se daría por satisfecha la aplicación del Transitorio IX y caducaría su vigencia**, según se dispuso expresamente en el mismo procedimiento que cita en su artículo 10:

“Artículo 10.- Caducidad del procedimiento. Una vez ejecutados los carteles dispuestos en el presente procedimiento, se dará por satisfecha la aplicación del transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público y se considerará caduca su vigencia”.

¹ TRANSITORIO IX- Los órganos y entes públicos contemplados en el artículo 2, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán elaborar un plan para realizar los procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes. / Dicho plan deberá ser publicado en la plataforma integrada del empleo público, de la Dirección General de Servicio Civil. / Este proceso deberá contemplar el concurso de valoración de méritos establecido en el artículo 26 de la presente ley, de forma tal que a la persona servidora pública que esté ocupando la plaza vacante en forma interina, por un período no menor a dos años, se le considere de forma prioritaria, salvo que la jefatura inmediata manifieste su oposición fundamentada. /

² Propuesto por el Departamento de Recursos Humanos en oficio AL-DRHU-OFI-0292-2024 del 20 de febrero de 2024

³ Formulada por los Departamentos de Recursos Humanos y Asesoría Legal mediante el oficio AL-DRHU-OFI-0879-2024 del 16 de abril de 2024

⁴ Artículo 4 del procedimiento

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 4 de 7

Lo expuesto demuestra que el Plan comunicado a MIDEPLAN no aprobó la aplicación del Transitorio IX de la LMEP mediante una tercera y cuarta etapas; por el contrario, se constata el agotamiento del ámbito de acción temporal y material de dicha norma transitoria a partir de las acciones institucionales llevadas a cabo en 2024 y, en consecuencia, la falta de sustento legal para aplicarla en eventuales concursos posteriores al vencimiento de su plazo y al cumplimiento del plan original.

La ejecución de una tercera y cuarta etapas de aplicación del transitorio IX de la LMEP argumenta la prioridad de nombrar en propiedad a funcionarios interinos en áreas críticas, justificando esta acción en la potestad de dirección superior administrativa y económica que el artículo 25 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) confiere al Directorio Legislativo, además de la autonomía de autorregulación constitucional de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, debe enfatizarse que **tales potestades no son irrestrictas ni pueden ejercerse de forma discrecional o absoluta, sino que encuentran su límite en la Ley y el Principio de Legalidad tutelado por el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)**, por lo tanto, cualquier decisión que pretenda consolidar la estabilidad laboral del personal, o la aplicación de disposiciones transitorias, debe ajustarse a lo dispuesto en la normativa superior vigente, sin que la autonomía organizacional pueda contraponerse a ella.

En ese sentido, conviene resaltar que el informe en que se fundamentó la decisión de aplicar fases adicionales del Transitorio IX de la LMEP, no solo omitió el análisis de los criterios del Departamento de Asesoría Legal de la institución (oficios AL-DALE-PRO-0140-2025 y AL-DALE-PRO-0140b-2025 del 22 de setiembre de 2025 y AL-DALE-PRO-0153-2025 del 9 de octubre de 2025), sino que actuó en contradicción con éstos, apartándose de los mismos; sólo se hace mención de los documentos en las conclusiones para indicar que se tuvieron a la vista y "se dan por recibidos".

Tales omisiones cobran relevancia ya que el oficio AL-DALE-PRO-0153-2025, que precisamente versa sobre la eventual aplicación del Transitorio IX de la LMEP en la Asamblea Legislativa, señala textualmente que **"...el transitorio IX de dicha Ley, dejó de tener vigencia para nuestra Institución, a partir del**

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 5 de 7

momento en que se cumplió con las tres etapas dispuestas en el plan de implementación del concurso de valoración de méritos aprobado por el Directorio Legislativo y comunicado al Mideplán" (la negrita no es del original). Coincide esta Auditoría Interna con el criterio del Departamento de Asesoría Legal en cuanto a que la Institución cumplió cabalmente con las condiciones de hecho y el plazo anual (2024) que limitaba la vigencia del Transitorio IX de la LMEP, al aprobar y comunicar a MIDEPLAN el "plan" de dotación de personal materializado en los tres carteles de concurso ejecutados en dicho período y que, en este contexto, resulta **inviabile e ilegal pretender reactivar y aplicar esta disposición transitoria a futuro**, debido a que no existe sustento legal para ello.

Si bien se intenta justificar esta extensión alegando la persistencia de riesgos y condiciones, la argumentación ignora una diferencia temporal fundamental que desnaturaliza el propósito de la norma. El Transitorio IX se concibió originalmente para regularizar plazas interinas ocupadas **al momento de la entrada en vigor de la LMEP**; por su parte, la aplicación actual no responde a esas condiciones iniciales, sino que surge como resultado de la inacción o la gestión ineficiente de la Administración para realizar los concursos ordinarios que exige la Ley para nuevos nombramientos.

La decisión del Directorio de incluir a funcionarios que cumplirían los dos años de servicio al 30 de noviembre de 2025 o al 15 de febrero de 2026, evidencia una **imposibilidad jurídica manifiesta**. Como se analizó anteriormente, el Transitorio IX aplica **exclusivamente** para aquellas personas que, **al momento de entrada en vigencia de la Ley (10 de marzo de 2023)**, ya ostentaban la condición de haber ocupado la plaza por dos años o más. Pretender aplicar esta norma a funcionarios que cumplirán dicho plazo en noviembre de 2025 y febrero de 2026, desnaturaliza el carácter de **norma transitoria impropia** y la convierte ilegítimamente en una regla permanente, ignorando que el beneficio fue diseñado para un grupo específico de interinos y no para situaciones futuras.

El informe además incurre en una interpretación parcial e incorrecta de los dictámenes de la Procuraduría General de la República (PGR-C-152-2024 y PGR-C-078-2025) los cuales fueron ampliamente analizados por el Departamento de Asesoría Legal en su criterio AL-DALE-PRO-0153-2025,

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 6 de 7

mediante el cual esa instancia jurídica concluyó que, aunque tales documentos reconocen la potestad administrativa para diseñar el procedimiento de aplicación del Transitorio IX (el "cómo"), no autorizan la extralimitación o la extensión temporal de la norma una vez que el plan comunicado y ejecutado cumplió con el objeto y plazo de la disposición transitoria. En consecuencia, la reactivación de nuevas etapas implica una contravención directa al principio de legalidad.

La PGR (en su dictamen PGR-C-078-2025) define al Transitorio IX como una norma que habilita procesos excepcionales de **promoción interna**, pero también aclara que su aplicación es restrictiva debido al ámbito temporal de la norma, lo que se demuestra en que el plan para su atención debía elaborarse en el plazo de un año tras la vigencia de la ley. Interpretar que la Administración puede aplicar nuevas etapas para beneficiar a personas que **no formaban parte del grupo meta original** (los interinos calificados a marzo 2023), constituye una extensión artificial de la vigencia de la norma que violenta el Principio de Legalidad y los requisitos de idoneidad del régimen ordinario.

En adición a lo señalado, esta Auditoría Interna advierte que aplicar un procedimiento fundamentado en una norma transitoria **cuya vigencia ha caducado**, tal como se dejó plasmado en el artículo 10 del procedimiento aprobado mediante la sesión N° 088-2024 (oficio AL-DRHU-OFI-0879-2024), contraviniendo criterios legales y técnicos institucionales, podría configurar vicios graves en el motivo y el fin del acto administrativo.

Específicamente, se alerta sobre el **riesgo de materialización de Fraude de Ley**, al utilizarse la el Transitorio IX para eludir los procedimientos ordinarios de selección establecidos en la LMEP; asimismo, el **riesgo de Desviación de Poder** (artículo 131 de la LGAP), al ejercer potestades de dirección para fines distintos a los autorizados por el ordenamiento jurídico vigente. En suma, la emisión de acuerdos contrarios a la ley y a la técnica, desoyendo advertencias formales de las instancias competentes, **podría acarrear responsabilidades administrativas y civiles para los miembros del órgano colegiado**, sin descartar la eventual configuración del **delito de Abuso de Autoridad**, dado el conocimiento previo de la improcedencia legal de lo ordenado por Ley y advertido por las instancias técnicas consultas.

20 de noviembre de 2025
AL-AUIN-OFI-0010-2025
Rodrigo Arias Sánchez
Carlos Felipe García Molina
Gloria Navas Montero
Página: 7 de 7

En virtud de que la aplicación continuada del Transitorio IX **carece de fundamento legal y contraviene criterios del Departamento de Asesoría Legal**, esta Auditoría Interna, en ejercicio de sus competencias, advierte al Directorio Legislativo la necesidad de valorar la reconsideración de los acuerdos tomados, con el fin de corregir la conducta administrativa y ajustarla a derecho, **lo que implica la reversión de la decisión de aplicar una tercera y cuarta fases del transitorio IX de la LMEP porque no procede** y, en su lugar, con el propósito de asegurar la estabilidad laboral, estimar la conveniencia de ordenar la realización de los concursos ordinarios internos o externos que correspondan, los cuales deben realizarse de conformidad con la normativa vigente en materia de empleo público, evitando la aplicación de criterios de prioridad que carecen de autorización legal en el régimen ordinario.

Este servicio de advertencia no es vinculante para el Órgano Colegiado, es una fuente de información y asesoramiento, pero la administración activa no está obligada a acatarlos. No obstante, lo anterior, la propia Administración está en posibilidad de evaluar, por sus propios medios, las implicaciones materiales y jurídicas de las manifestaciones vertidas en este servicio de auditoría, a fin de proceder de conformidad; todo bajo su entera y exclusiva responsabilidad.

Esta Auditoría Interna queda a disposición para aclarar o complementar cualquier aspecto que se considere necesario sobre el presente servicio preventivo y agradecerá se le comunique lo resuelto a la brevedad posible.

Atentamente,

MANUEL ADOLFO
CORTES ARAYA (FIRMA)

Firmado digitalmente por
MANUEL ADOLFO CORTES
ARAYA (FIRMA)
Fecha: 2025.11.20 13:33:48 -06'00'

Manuel Adolfo Cortés Araya
AUDITOR INTERNO

CVF/MF/PMLF/MACA

C: Archivo digital
Papeles de trabajo

Sea: 27/11/2025