



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-311-2022**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY  
REFORMA DE LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, LEY N.º10159, DE 09  
DE MARZO DE 2022, PARA ELIMINAR LA CLÁUSULA DE OBJECCIÓN DE  
CONCIENCIA**

**EXPEDIENTE 22944**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:**

**ALEJANDRO SOLANO VARGAS  
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:**

***LLIHANNY LINKIMER BEDOYA***  
***JEFA DE ÁREA***

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN**

**SELENA REPETTO AYMERICH  
DIRECTORA A.I.**

**7 DE NOVIEMBRE DE 2022**



## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>3</b>
<b>II. CONSIDERACIONES DE FONDO .....</b>	<b>3</b>
1. Convención Americana de Derechos Humanos.....	4
2. Declaración Universal de Derechos Humanos. ....	4
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	5
4. Resolución N° 77 de la ONU de 22 de abril de 1998. ....	5
<b>III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE .....</b>	<b>6</b>
<b>V. ANALISIS DEL ARTÍCULADO.....</b>	<b>6</b>
<b>VI. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>9</b>
<b>VII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....</b>	<b>9</b>
<b>VIII. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>9</b>
a) Aprobación.....	9
b) Delegación.....	9
c) Consultas.....	9
<b>IX. FUENTES.....</b>	<b>9</b>



**AL-DEST-IJU-311-2022  
INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>**

**REFORMA DE LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, LEY N.º10159, DE 09  
DE MARZO DE 2022, PARA ELIMINAR LA CLÁUSULA DE OBJECCIÓN DE  
CONCIENCIA**

**EXPEDIENTE N° 22944**

**I. RESUMEN DEL PROYECTO**

La iniciativa pretende la eliminación del inciso g) del artículo 23 de la Ley Marco de Empleo Público, Ley N.º10159, de 09 de marzo de 2022, el cual dispone:

*“ARTÍCULO 23- Postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación*

*[...]*

*g) Los servidores públicos podrán informar a la Administración, por medio de una declaración jurada, sobre su derecho a la objeción de conciencia, cuando se vulneren sus convicciones religiosas, éticas y morales, para efectos de los programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras.”*

Según la exposición de motivos, la derogación pretendida, responde a la intención de evitar la *“omisión de acciones por parte de personas funcionarias públicas, y que con ello se violente el principio de celeridad establecido en nuestra Constitución Política.”*

La proponente argumenta también que *“este inciso tiene una redacción ambigua que podría dar paso a acciones discriminatorias contra las poblaciones más vulnerabilizadas de nuestro país bajo la alegación de objeción de conciencia.”*

**II. CONSIDERACIONES DE FONDO**

Anterior al análisis del articulado, al parecer de esta asesoría, resulta conveniente tener claro el significado de objeción de conciencia. La objeción de conciencia se refiere a la negativa de una persona de realizar acciones u omisiones legalmente establecidas, argumentando que dicha acción u omisión resulta violatoria o contraria de sus convicciones morales, éticas, ideológicas o religiosas.

---

<sup>1</sup>Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Lihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

En este sentido es importante llamar la atención al hecho de que es el derecho a la **Libertad de Conciencia** aquello que el derecho internacional a través de los diferentes instrumentos se ha dedicado a proteger, como derecho fundamental de toda persona, no a la objeción de conciencia.

En este sentido, se menciona el marco jurídico internacional en el cual se fundamenta la protección al derecho de **Libertad de Conciencia**, de seguido se presenta una serie de artículos de Convenios, Declaraciones y otros instrumentos internacionales en la materia.

### **1. Convención Americana de Derechos Humanos**

#### **“Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencia.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás.

4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

Respecto a este artículo, cabe señalar que la jurisprudencia interamericana se ha referido más a la libertad religiosa que a la libertad de conciencia.<sup>2</sup>

### **2. Declaración Universal de Derechos Humanos.**

#### **“Artículo 18.**

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y

---

<sup>2</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970.

colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.”<sup>3</sup>

### **3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

#### **“Artículo 18**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.”

### **4. Resolución N° 77 de la ONU de 22 de abril de 1998.**

#### **“Artículo 1**

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, tanto en lo público como en la privado, mediante el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza.”

### **III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

En la corriente legislativa se han presentado varios proyectos de ley relacionados con la intención de normar el derecho a la libertad de conciencia, cuyo estado actual se resume en el siguiente cuadro:

<b>PROYECTO</b>	<b>TITULO</b>	<b>ESTADO ACTUAL</b>
16363	LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD DE CONCIENCIA	Archivado por la comisión de Derechos Humanos en sesión del 6 de setiembre de 2010
20426	LEY DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal
22001	LEY PARA LA TUTELA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA	Archivado por la comisión de Derechos Humanos en sesión del 15 de marzo de 2022
22186	LEY DE OBJECIÓN Y LIBERTAD DE CONCIENCIA	Archivado por el Plenario en sesión del 28 marzo de 2022
22654	LEY MARIO AVILÉS SASSO PARA GARANTIZAR LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA	Se encuentra en el lugar 80 del orden del día de Plenario
22785	LEY DE OBJECIÓN Y LIBERTAD DE CONCIENCIA	El proyecto fue presentado el 16 de noviembre de 2021, no

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos Normas internacionales sin aprobar: 217 del 10 de diciembre de 1948.

		se ha asignado a ninguna comisión.
--	--	------------------------------------

#### IV. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>4</sup>

El proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional con la Agenda 2030, así como una afectación positiva sobre la misma, presente en los ODS 10, 16 y 17.

Lo anterior, por cuanto si bien la viabilidad de la iniciativa deberá ser determinada por un análisis jurídico, sus propósitos encuentran vinculación, especialmente con la meta 10.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber: “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Lo que a su vez encuentra relación con la meta del ODS 16 relacionada con promover políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible y con el ODS 17, de conducir las políticas públicas a los desafíos definidos por la Agenda 2030.

#### V. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

El artículo único de la presente iniciativa dispone: *“Para que se elimine el inciso g) del artículo 23 de la Ley Marco de Empleo Público, Ley N.º10159, de 09 de marzo de 2022, y se corra la secuencia alfabética de los demás incisos del artículo.”*

Es importante tener en consideración que el artículo 23 se encuentra bajo el Capítulo VI, Gestión de Desarrollo y que su encabezado indica: “Postulados rectores que orientan **los procesos de formación y capacitación.**”

En este orden de ideas, el inciso que se pretende eliminar dispone: *“Los servidores públicos podrán informar a la Administración, por medio de una declaración jurada, sobre su derecho a la objeción de conciencia, cuando se vulneren sus convicciones religiosas, éticas y morales, **para efectos de los programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras.**”*

---

<sup>4</sup> Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



Se colige de la redacción del artículo, que este se delimita únicamente a los programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras, no así para las tareas que la persona funcionaria realiza como parte de sus labores cotidianas.

En este sentido se debe tener presente que el trabajo es un derecho fundamental de toda persona, el cual se encuentra establecido en nuestra constitución política que en su artículo 56 dispone:

*“ARTÍCULO 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.”*

De este modo nuestra carta magna no solo establece el derecho fundamental a un trabajo debidamente remunerado, sino también a la libre elección de este. En este orden de ideas el Código de Trabajo. Ley N.º 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas dispone:

*ARTÍCULO 8.- A ningún individuo se le coartará la libertad de trabajo, ni se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria o comercio que le plazca, siempre que cumpla las prescripciones de las leyes y reglamentos respectivos (...).*

Así las cosas, resultaría viable la interposición de un alegato de objeción de conciencia por parte de la persona trabajadora únicamente sobre situaciones sobrevenidas, y no sobre supuestos aceptados de forma libre a la hora de pactar el contrato de trabajo. Nuestro código de trabajo es claro al respecto al establecer:

*ARTÍCULO 71.- Fuera de las contenidas en otros artículos de este Código, en sus Reglamentos y en sus leyes supletorias o conexas, son obligaciones de los trabajadores:*

- a) Desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono o de su representante, a cuya autoridad estarán sujetos en todo lo concerniente al trabajo;*
- b) Ejecutar éste con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, y en la forma, tiempo y lugar convenidos;*

Aun mas, faculta al patrono a dar por terminado el contrato de trabajo sin responsabilidad patronal cuando el trabajador se niegue a acatar las normas que se le indiquen, al respecto el código establece:

*“ARTÍCULO 81.- Son causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo:*

*(...)*

*h) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta y reiterada a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades; o cuando el trabajador se niegue en igual forma a acatar, en perjuicio del patrono, las normas que éste o su representante en la dirección de los trabajos le indique con claridad para obtener la mayor eficacia y rendimiento en las labores que se están ejecutando;*

*ARTÍCULO 82.- El patrono que despida a un trabajador por alguna o algunas de las causas enumeradas en el artículo anterior, no incurrirá en responsabilidad (...)*

Y en el caso de los funcionarios públicos, la situación es aún más delicada ya que esta negación a realizar funciones propias de su puesto puede acarrear consecencial de tipo penal, según lo dispone el Código Penal. Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970 en su numeral 339:

*“ARTÍCULO 339.- Será reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función (...)*”

De lo anteriormente expuesto se colige que al amparo de lo dispuesto en el inciso g) del artículo 23 de la Ley Marco de Empleo Público, Ley N.º10159, de 09 de marzo de 2022, una persona funcionaria pública, podría invocar su derecho a libertad de conciencia, solamente en asuntos relacionados a programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras, las cuales sean sobrevenidos, y no aceptados de forma libre a la hora de pactar el contrato de trabajo.

Sobre el derecho a la objeción de conciencia y sus límites, ha dicho la Sala Constitucional lo siguiente:

*“Ahora bien, en todas estas cuestiones hay que tener presente una premisa fundamental, y una constante histórica, en el sentido de que no hay derechos fundamentales absolutos, excepto el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, por consiguiente, el derecho a la objeción de conciencia tiene límites y limitaciones y, en aquellos casos, en los que entra en colisión con otro*

*derecho fundamental se debe recurrir al principio de la concordancia práctica y, por consiguiente, es menester hacer un juicio de ponderación entre los derechos que están en conflicto, (...)*”<sup>5</sup>

Ahora bien, en relación a la derogatoria pretendida, no se encuentra en conflicto con ninguna norma constitucional o legal, siendo la reforma de las leyes una potestad constitucional<sup>6</sup> de la Asamblea Legislativa, por lo que su aprobación o no,

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2020-001619 de las doce 12:30 hrs. del 24 de enero del 2020.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;





respondería a una decisión política por parte de las y los señores diputados, basados en criterios de conveniencia y oportunidad.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

La presente iniciativa no presenta roces de carácter constitucional o legal, por lo que su aprobación o no, respondería a una decisión política por parte de las y los señores diputados, basados en criterios de conveniencia y oportunidad.

## **VII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Se recomienda modificar el título de la norma incluyendo la reforma pretendida, que en este caso sería la derogatoria del inciso g) del artículo 23, siendo una posible redacción:

“REFORMA DE LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, LEY N.º10159, DE 09 DE MARZO DE 2022, DEROGACION DEL INCISO G) DEL ARTICULO 23.”

## **VIII. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO**

### **a) Aprobación**

El proyecto de ley requiere para su votación la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

### **b) Delegación**

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 constitucional, la presente iniciativa de ley puede delegarse a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

### **c) Consultas**

#### **Obligatorias:**

- Todas las instituciones Autónomas.
- Todas las municipalidades.

## **IX. FUENTES**

- ❖ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ❖ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970.



- ❖ Declaración Universal de Derechos Humanos Normas internacionales sin aprobar: 217 del 10 de diciembre de 1948.
- ❖ Código de Trabajo. Ley N.º 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- ❖ Código Penal. Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970.
- ❖ Ley Marco de Empleo Público, Ley N.º 10159, de 09 de marzo de 2022.
- ❖ Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2020-001619 del 24 de enero del 2020.

Elaborado por: asv  
/\*Isch//7-11-2022  
c. arch//22944IJU\*\*d/s/sil