



Asociación Nacional de  
Alcaldías e Intendencias

## ARGUMENTOS DE OPOSICIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 21.336 “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”

### 1- ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Nuestra Constitución Política en su Título XII, sobre el régimen municipal, específicamente en el artículo 170, es contundente al establecer que: **“Las corporaciones municipales son autónomas...”**.

Antes de 1949, las Corporaciones Municipales eran totalmente dependientes y se podría decir que, meros satélites del Poder Ejecutivo. Es por esta razón que se les otorgó autonomía a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1949.

Sobre los motivos que dieron los constituyentes para generar un régimen municipal autónomo, están los brindado por los representantes Chacón Jinesta y Baudrit Solera, quienes por su orden indicaron:

**“[...] la autonomía municipal en Costa Rica nunca había existido, ya que las municipalidades siempre han estado supeditadas al Poder Ejecutivo por una serie de funcionarios y organismos. Si se desea realmente otorgar a las municipalidades su plena autonomía, deben desligarse del Ejecutivo”;**

**“Por todos lados las municipalidades se ven obstruccionadas por el Ejecutivo, que interviene en las mismas a través de una serie de funcionarios y organismos. Si se ha de seguir así, lo mejor es establecer que el Ejecutivo nombrará directamente, para el gobierno de las localidades a tres funcionarios. Las municipalidades en Costa Rica van poco a poco perdiendo facultades. Es tan poco el interés que despiertan, que las funciones de munícipes se desempeñan con desgano. Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando una verdadera autonomía del régimen municipal”** (tomando del voto 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, dictado por la Sala Constitucional).

La Sala Constitucional de la Corte, en voto 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, dictado dentro de Acción de Inconstitucionalidad planteada por la Municipalidad de San José contra varios artículos de varias normas que se consideraban violentaban la autonomía municipal otorgada por el artículo 170 de la Constitución, señaló:

Teléfono: (506) 2222-0027-2222-0047 Email: [info@anai.cr](mailto:info@anai.cr) - Web: [www.anai.cr](http://www.anai.cr)



“En síntesis, al aprobar la Asamblea Nacional Constituyente el texto del actual artículo 170, que señala que las corporaciones municipales son autónomas, creó un sistema de administración local tal, que lo sacó, o por lo menos pretendió sacarlo, formalmente, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo, pero a la vez, **esa autonomía no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo, implicó que quedaba sujeta a ciertos límites (tutelajes, llamó el constituyente)**, cuya naturaleza y alcances, se desarrollarán en los subsiguientes considerandos...

En el mismo voto, la Sala Constitucional, en los considerandos III y IV señaló sobre la autonomía municipal:

**III.- CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL.** En Costa Rica el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la *"administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley"* (hoy día Alcalde Municipal); es un *"sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios (competencia presupuestaria)"*. De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que sea o constituya *"interés y servicio local"*. Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente



la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, **en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.** Lo expresado conduce, en consecuencia, a la necesidad de definir, desde la perspectiva constitucional, cuál es el ámbito municipal, lo que se hará en los siguientes considerandos, para examinar, posteriormente y contra el marco general de lo local, los alcances y la compatibilidad de las normas que han sido impugnadas.

**IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. GENERALIDADES.** Gramaticalmente, es usual que se diga que el término "**autonomía**", puede ser definido como "*la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*". Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonomización, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones



fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.

## **2- OBJECIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL:**

Nos oponemos a la aprobación del Proyecto de Ley de la Ley Marco de Empleo Público, por cuanto consideramos que el mismo violenta los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, al incorporar a los Gobiernos Locales como parte de los entes que obligados a su aplicación obligatoria. (artículo 2, inciso c) del Proyecto de Ley).

Deben tener claro los señores y señoras legisladoras que, la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, ha explicado las implicaciones de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política a establecer que, los Gobiernos Locales, dentro del concepto de autonomía se incluyen la política, normativa, tributaria y administrativa, y para el caso del proyecto de ley, es importante resaltar tanto la normativa como la administrativa, pues esta potestad le brinda la libertad de auto administrarse de acuerdo a sus propios intereses, por lo que, la eventual aprobación del proyecto de Ley dicho, limita la autonomía normativa y administrativa dicha, de las municipalidades.

A mayor abundamiento, el artículo 4 inciso a) del Código Municipal vigente es más que claro en cuanto a los aspectos que cubren la autonomía municipal al señalar:

“La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico”.

Pensar que los municipios no pueden auto organizarse de acuerdo a sus propios intereses locales, y que, mediante el proyecto de Ley el Gobierno Central pueda limitar dicha autonomía, sería una Ley abiertamente inconstitucional, pues de aprobarse, se estaría dejando sin contenido los artículos 169 y 170 Constitucionales.

En este sentido, abogamos más por incorporar un artículo que, permita a los Gobiernos Locales que lo deseen y en forma potestativa, acoger como suya dicha normativa e implementarla de acuerdo a su conveniencia.

### 3- OBSERVACIONES A LAS NORMAS ESPECÍFICAS:

ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIÓN
1	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.	La Ley no define los términos que se debe entender por empleo público y empleo mixto, por lo que, estos deben de aclararse en una definición de términos y así evitar que sea un reglamento el que los defina.
2	<p>Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:</p> <p>a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos y el Tribunal Supremo de Elecciones.</p> <p>b) El sector público descentralizado institucional conformado por: Instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, a la Caja Costarricense de Seguro Social; instituciones</p>	En este artículo debería de indicarse que las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito podrán adherirse a las regulaciones de la presente Ley, siempre y cuando así lo acuerde el respectivo Concejo Municipal o Concejo Municipal de Distrito, ello para respetar la autonomía normativa y administrativa de que gozan los Gobiernos Locales.



	<p>semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales.</p> <p>c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.</p>	
3	<p>Exclusiones. Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley a:</p> <p>a) Los entes públicos no estatales.</p>	<p>La Ley no define que es un ente público no estatal, pero si aclara en el inciso c) del artículo 2, que se incluyen a las empresas municipales, verbigracia una Sociedad Pública de Economía Mixta, la cual calificaría como un ente público no estatal. En ese tanto la Ley es contradictoria.</p>
4 Inciso b)	<p><b>Principio de carrera administrativa:</b> Derecho reconocido en el ordenamiento jurídico, mediante el que se desarrolla un proceso de gestión de desarrollo (ascenso y aprendizaje continuo) regido por la excelencia de los servicios de la persona servidora pública y sus competencias.</p>	<p>Bajo este principio se deroga, en forma tácita los artículos 124 a 143 el Código Municipal, ello por aplicación del mismo artículo 44 de esta Ley.</p>
5	<p>Definiciones. Para efectos de la presente ley, entiéndase por:</p>	<p>En este punto debe definirse claramente los conceptos de "relación estatutaria" "empleado público" y "empleado mixto", conceptos utilizados en el artículo 1, pero que no se desarrollan en la Ley. En el mismo sentido, los conceptos de "Alta Gestión Pública" y "Personal de Gestión Pública, son muy vagos y ajenos a la realidad de un Gobierno Local y muestra la idea centralista de la Ley. Una clara definición evitaría eventuales malas interpretaciones o un inadecuado desarrollo en un Reglamento.</p>
6	<p>Creación del Sistema General de Empleo Público.</p>	<p>Esta norma es una clara violación a la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales y es abiertamente inconstitucional, pues es contraria al artículo 169 y 170 constitucionales.</p>
7	<p>Son competencias del Mideplan, las siguientes: ...</p> <p>c) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.</p> <p>d) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.</p> <p>e) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño. Esta competencia ya está dada por la LFFP del 3 de diciembre de 2018.</p>	<p>Las funciones que se le están otorgando a Mideplan, no dejan margen para el ejercicio de la independencia administrativa de que gozan las municipalidades y que viene de los artículos 169 y 170 de la CP.</p> <p>En el caso del inciso e) ya estas funciones fueron dadas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas por lo que, el inciso resulta redundante.</p>



	g) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público, con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público lo concerniente a la materia de empleo público.	En lo que respecta al inciso g), es una clara muestra de la posición centralista de la Ley, pues a pesar de que se pretende agregar a los Gobiernos Locales dentro de la cobertura de la misma, cuando se trata de coordinación las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito no son tomados en cuenta, cuando por su autonomía son con los que más se debe coordinar.
8	Funciones de las administraciones activas.	Este artículo, en general, violenta la autonomía administrativa y normativa que tienen los Gobiernos Locales. Por otra parte, el artículo no aclara el caso de las instituciones que no dependen del Servicio Civil, como en el caso de las Municipalidades.
9	Toda dependencia pública deberá contar con su reglamento autónomo de servicio o su equivalente normativo para regular las condiciones de trabajo que le son propias. Dicho instrumento, así como sus condiciones de acceso e implementación.  En el caso de las dependencias y órganos del Poder Ejecutivo, de previo a la publicación del reglamento autónomo de servicio o de sus reformas, se deberá contar con el aval de la Dirección General de Servicio Civil.	El problema que se presenta es que cualquier manual está supeditado a lo que indica la presente Ley, por lo tanto, la autonomía municipal se restringe en forma absoluta, lo cual es inconstitucional.
10	b) Las entidades y órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazo, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes.	Esta norma resulta totalmente contraria a la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales lo cual es inconstitucional.
11	Sobre la "Plataforma Integrada de Empleo Público.	Al Ministerio de Planificación se le otorgan funciones como de "Contraloría de Empleo Público", lo cual puede ser peligroso, pues no tiene la capacidad para llevar adelante las funciones que se le otorgan.  Por otra parte, la norma es una clara injerencia en la autonomía municipal que va más allá de los límites establecidos por la Sala Constitucional.



12	Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos.	El artículo violenta la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales.  Además, no queda claro si la policía municipal quedaría exenta
13 a 20	Capítulo de sobre la Gestión del Empleo Público.	Con lo aquí regulado se estaría derogando en forma tácita los artículos 124 a 143 del Código Municipal, ello por aplicación del artículo 44 del mismo proyecto de Ley
15	Todo el artículo.	Va en contra de la autonomía municipal.
16	Todo el artículo	Falta una definición más clara para saber que puestos de la estructura municipal pueden catalogarse dentro de esta calificación, lo que denota que el proyecto no toma en cuenta la realidad de los Gobiernos Locales versus las grandes estructuras del Gobierno Central y sus Instituciones.  Se crea la paridad en el empleo público. En el caso de las Municipalidades debe definirse claramente los puestos que estarían dentro de la Alta Administración Pública, pues como se ha venido comentando, el concepto dado no se ajusta a la realidad de los Gobiernos Locales.
18	Movilidad en el empleo público. En aplicación del principio de Estado como patrono único, se habilitarán los traslados intra e inter entidades y órganos incluidos, atendiendo el interés público y procurando el arraigo de las personas servidoras públicas, siempre que la plaza no se encuentre sujeta a alguna restricción específica.	Debe desarrollarse de una mejor manera, sobre todo el tema de tiempo, asunción de salarios, categorías, condiciones del nuevo puesto, etc., ello para evitar posteriores lagunas de la norma.
19	d) La sanción disciplinaria de despido que tuviere carácter firme.	Esto es peligroso, pues debe determinarse que es "carácter firme". Si una persona presenta recursos administrativos contra un despido, implicaría que la resolución no ha adquirido firmeza, por tanto, no podría despedirse. Debe mejorarse la redacción.
27	Sobre los grados en las familias laborales.	Al establecerse las familias laborales se violenta la autonomía administrativa municipal.
28	Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados	Este artículo es contrario a la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales.





30	Sobre el Régimen Salarial Unificado para todo el Sector Público.	Este artículo es contrario a la autonomía administrativa de los Gobiernos Locales, además, no toma en cuenta las posibilidades presupuestarias de estos. No es lo mismo comparar una municipalidad metropolitana con una municipalidad rural, sus capacidades presupuestarias son totalmente diferentes. Es por ello que el Constituyente les otorgó autonomía.
31	Sobre políticas de remuneración.	Este artículo es una clara muestra del grado de desigualdad que se genera en relación a los Gobiernos Locales, pues para generar las políticas de remuneración el artículo dice que se debe tomar en cuenta el estado de los fondos públicos disponibles y no se puede comparar el presupuesto del Gobierno Central con el de las municipalidades y no se explica cómo se realizaría sin causar perjuicio a estas.
33	b- Ministros y ministras, magistraturas, presidencias ejecutivas y alcaldías.	Se deroga parcialmente el artículo 20 del Código Municipal. El salario de las Alcaldías ahora estará regulado por esta Ley y no por el Código Municipal. Se pierde el tema de autonomía administrativa otorgada a las Municipalidades.
35	Ninguna dependencia pública incluida en el artículo 2 de la presente ley, podrá realizar negociaciones o reformar sus reglamentos autónomos de servicio y demás normativa interna con el fin de que las personas servidoras públicas, al cabo de cinco o más años de servicio público, obtengan un derecho a vacaciones anuales superior a veinte días hábiles.	Con la presente norma se deroga en forma tácita el artículo 155 e) del Código Municipal.
40	No procederá la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias de las entidades y órganos incluidos, a excepción de las contrataciones efectuadas por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Comisión Nacional de Emergencias.	Se permite contratar personal por temporadas o plazo fijo, pero, siempre y cuando no sea para labores ordinarias, esto limita en forma absoluta la contratación de personal municipal, pues solo se podrá hacer si se está en alguno de los casos de los incisos a) al d). Lo anterior en clara violación de la autonomía administrativa de las municipalidades
42	Reforma al artículo 43 del Estatuto del Servicio Civil.	Debe aclararse si esta norma aplicaría al Régimen Municipal. El problema es que la norma va en contra de los plazos regulados por el Código de Trabajo en materia de despido de funcionarios públicos y de la misma jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la prescripción de la potestad sancionatoria en el sector público.



Asociación Nacional de  
Alcaldías e Intendencias

44	Esta ley es de orden público, y deroga todas las disposiciones legales que se le opongan.	Por medio de este artículo se estaría derogando, en forma tácita, gran parte del Código Municipal que regula el sistema de carrera administrativa, incluyendo el nombramiento de personal, manuales descriptivos, lo cual es contrario a la autonomía administrativa de que gozan los Gobiernos Locales. Adicionalmente las funciones de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, dadas por el Código Municipal, quedarían derogadas.
----	---	--



Asociación Nacional de  
Alcaldías e Intendencias

Elaborado por:

Alex Gen Palma, Asesor Legal, ANAI.

Dayana Machado Barrantes, Administradora Pública, ANAI.

VB. Jonathan Espinoza Segura, Director Ejecutivo, ANAI.

Ratificado por Junta Directiva ANAI, mediante acuerdo N° 05-17Or-2020

anai