

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4000
Fax (506) 2253-1549
Apartado postal 6213-1000
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Página 1 de 5

7 de junio de 2021
IMAS-PE-0582-2021

Señora
EdeI Reales Noboa
Director
Área de Comisiones Legislativas

Asunto: Criterio sobre el texto sustitutivo 21.336

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención al oficio AL-DSDI-OFI-0053-2021, en que se remite para consulta el texto actualizado del EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 21.336 “LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”, me permito externar las siguientes consideraciones:

El Instituto Mixto de Ayuda Social de conformidad con el artículo 4 de la Ley 4760, tiene dentro de sus competencias, las siguientes:

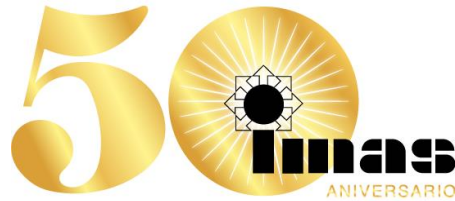
“ARTICULO 4º.- El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines:

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
- d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
- f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y
- g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley”.

Todo patrono debe estar al día con los aportes patronales del IMAS, que benefician a las familias en situación de pobreza.

Consultar su estado en la página web del IMAS, en la siguiente dirección:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/administracion_tributaria/deudas_patronos.html



Teléfono (506) 2202-4218//2202-4000
Fax (506) 2253-1549
Apartado postal 6213-1000
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Página 2 de 5

Como se desprende de lo anterior, la gestión del empleo público es una labor instrumental que la entidad desarrolla, con el propósito de obtener su talento humano, potenciarlo, formarlo y remunerarlo. Sin embargo, el giro ordinario de esta no se circunscribe a este aspecto, lo cual resulta central para considerar con claridad que este no resulta contrario a la autonomía administrativa, que al amparo del numeral 188 de la Carta Magna, posee el Instituto Mixto de Ayuda Social.

Esta tesis, encuentra sus bases en el dictamen C-281-2019, en el que se lee lo siguiente:

“Además, la autonomía de las instituciones públicas está concebida y otorgada en función de sus fines, no en relación con el sujeto.

Partiendo de lo expuesto, es criterio de ésta Procuraduría que las disposiciones sobre empleo público contempladas en la Ley de Salarios de la Administración Pública relacionadas, entre otros temas, con la forma en que deben calcularse los salarios y sus componentes en el sector público, privan sobre cualquier otra disposición de rango legal (o inferior) preexistente que regule la misma materia

(...)

Sobre lo anterior, considera esta Procuraduría que es público y notorio que la intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto la Administración Central, como la descentralizada, con independencia del grado de autonomía de cada institución, o del tipo de servicios que se prestan al Estado.”

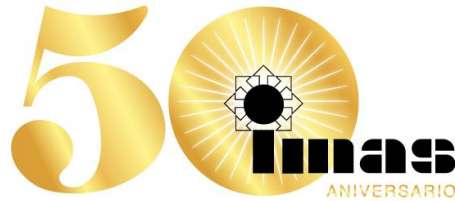
No se puede olvidar que, el propio texto constitucional del canon 188, sujeta de manera expresa a las instituciones a la ley en materia de gobierno, lo cual no es un tema menor, y para ponerlo en su justa dimensión es menester acudir al recuento de la discusión legislativa y el espíritu del legislador constituyente derivado, en el marco de la aprobación de la Ley N° 4127, que reformó el artículo 188 de la Constitución Política justamente para sujetar a las instituciones autónomas, al respecto hay que referirse a lo contemplado en el libro “Tratado de Derecho Administrativo”, tomo I de Ernesto Jinesta Lobo, en su página 20, en el que se lee:

“El Diputado Carmona Benavides, durante el debate legislativo (Acta de la Sesión Extraordinaria No. 60 del 9 de abril de 1968 de las 15:30 hrs.) efectuó manifestaciones como las siguientes: *“El proceso histórico que vino a establecer las instituciones*

Todo patrono debe estar al día con los aportes patronales del IMAS, que benefician a las familias en situación de pobreza.

Consultar su estado en la página web del IMAS, en la siguiente dirección:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/administracion_tributaria/deudas_patronos.html



Teléfono (506) 2202-4218//2202-4000
Fax (506) 2253-1549
Apartado postal 6213-1000
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Página 3 de 5

autónomas en Costa Rica, a través de la Constitución del 49, se debió a la desconfianza que el pueblo de Costa Rica sentía hacia el Poder Ejecutivo. Allí nacieron las instituciones autónomas *con una libertad absoluta para manejarse... nació en una forma... en que... en muchas oportunidades, está por encima del propio Estado... con una libertad absoluta, en la cual el Gobierno de la República no puede marcar pautas, no puede dar directrices... Ha llegado el momento en Costa Rica de que las instituciones autónomas son más poderosas y fuertes que el Gobierno Central. Más del cincuenta por ciento del gasto público de Costa Rica es administrado y manejado libremente por las instituciones autónomas*” Expediente legislativo No.3631, pp. 13-14. En la Sesión Extraordinaria No. 61 del 15 de abril de 1968 de las 15:30 hrs., este mismo diputado *efectuaría expresiones como las siguientes: “no conviene para la buena marcha de la Administración Pública en general, que cada institución tome por un rumbo diferente, que cada institución establezca sus propios programas, sus propias proyecciones en cuanto a resolver un problema nacional... sino que debe actuarse... en equipo, que las instituciones autónomas junto con el Gobierno Central actúen en equipo como una orquesta... para que haya armonía... Se necesita la coordinación... Debemos buscar la coordinación absoluta entre las instituciones autónomas del Estado y el Poder Central para buscar rumbos fijos y seguros en beneficio del desarrollo nacional...” op. Cit., p. 135.* El diputado Hine García en la sesión No. 55 del 1° de abril de 1968, manifestó lo siguiente: *“... es necesario que todo este conjunto –sistema descentralizado- marche de manera ordenada y coordinada, no solamente entre sí, sino coordinada con la marcha que se desarrolla en la esfera del poder central... es indispensable que todo este sistema actúe coordinadamente con el sistema central por medio de los planes que se desarrollan... Porque no debemos perder de vista, que el problema que se ha presentado en Costa Rica, con que las instituciones autónomas a veces actúan desvinculadamente unas de otras y las más de las veces desvinculadas de los planes de la Oficina de Planificación”* op.cit., pp. 159 y 168.” (El resaltado no es original)

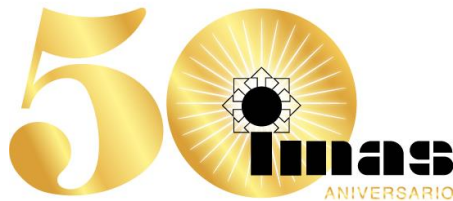
Con el antecedente de supra cita, es que queda claro que el constituyente derivado impregnó la gestión pública de una marcada preeminencia hacia la planificación nacional que, en ese entonces se ejecutaba desde OFIPLAN, justamente el antecesor del Ministerio de Planificación Nacional, entidad rectora del empleo público por mandato legal desde el 4 de diciembre de 2018.

Tomando en consideración la contundencia con la que la Procuraduría General de República explica que las autonomías están en función de las competencias que han sido descentralizadas, y no de la institución por sí misma, y al no figurar el empleo público dentro de esas competencias, es claro que, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la competencia contenida en el inciso 8) del artículo 140 de la Constitución Política, y la potestad de dirección intersubjetiva, tiene facultades suficientes para ejercer rectoría

Todo patrono debe estar al día con los aportes patronales del IMAS, que benefician a las familias en situación de pobreza.

Consultar su estado en la página web del IMAS, en la siguiente dirección:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/administracion_tributaria/deudas_patronos.html



Teléfono (506) 2202-4218//2202-4000
Fax (506) 2253-1549
Apartado postal 6213-1000
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Página 4 de 5

política, siempre y cuando se ajuste a lo que permite la Ley General de la Administración Pública, tal como expresamente lo indica el proyecto de ley consultado.

Este último elemento, es sin duda alguna, un aspecto central pues el que delimita con claridad los alcances de la rectoría y la sujeta a los instrumentos previsto en el ordenamiento administrativo tales como Decretos Ejecutivos, Directrices, reglamentos y circulares, sin que exista posibilidad de incursionar más allá de ello.

Es decir, las potestades de esta rectoría y su campo de acción no es distinto al que tiene cualquier otra rectoría de las existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Tal afirmación, encuentra sustento al remitirse las normas de la Ley General de la Administración Pública que regula estos instrumentos, tal como los artículos del 99 al 110 que claramente delimitan el ejercicio de las relaciones orgánicas. De tal modo, es evidente y sin ningún espacio a dudas que el órgano rector únicamente podrá dar órdenes a través de circulares a aquellas entidades que se encuentren sometidas en una relación de jerarquía frente a este, e impartir directrices mediante las que se pueda ordenar la conducta, pero no el acto a aquellas instancias de la administración pública, sobre las que como Poder Ejecutivo se tiene dirección intersubjetiva, igual que como se hace con cualquier otra materia.

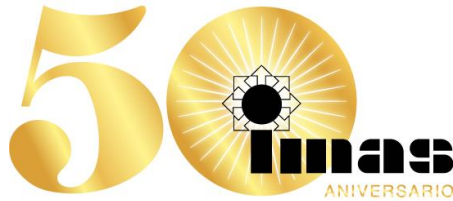
A modo de cierre, no puede soslayarse que, con este proyecto no se está haciendo más que cumplir la voluntad del constituyente originario, que por diversos motivos el legislador ordinario, optó por no respaldar, ya que justamente en el acta 167 de la Asamblea Nacional Constituyente quedó claro que lo que se quería era contar con un único régimen de empleo público, como se demuestra de seguido:

“El Licenciado ORTIZ expresó que claramente -como lo ha demostrado el compañero Esquivel- se ha incorporado a la Constitución la ley de Servicio Civil. No votará la moción Social Demócrata sin que ello signifique que sea enemigo del Servicio Civil. Todo lo contrario. Lo que no acepta es el establecimiento de un solo estatuto que cobije a todos los empleados públicos, sin discriminaciones de ninguna clase, creándose con ello más burocratismo. Lo más razonable es que cada institución, o gremio, o departamento de la Administración, cuente con su propio estatuto, tal y como ocurre en la actualidad con los maestros de la República asociados en la ANDE, de este modo, cada uno cuidará lo suyo, con mucho esmero; vigilará las categorías, los ascensos y la inversión de los fondos que para la buena marcha y justicia de su institución, pueda necesitar. En cambio, si vamos a establecer un solo estatuto civil, se presentan una serie de dificultades, a más del gran crecimiento de la burocracia que fatalmente se operará. Si el menos se dijera en la

Todo patrono debe estar al día con los aportes patronales del IMAS, que benefician a las familias en situación de pobreza.

Consultar su estado en la página web del IMAS, en la siguiente dirección:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/administracion_tributaria/deudas_patronos.html



Teléfono (506) 2202-4218//2202-4000
Fax (506) 2253-1549
Apartado postal 6213-1000
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Página 5 de 5

moción “qué estatutos de servicio civil” regularán las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, le daría su voto, pero no en la forma propuesta.

El Diputado CARRILLO expresó que la referencia por sí sola en la Constitución de la Ley de Servicio Civil nada dice. Es necesario decir en la Carta Magna cuáles son los principios fundamentales del estatuto de la función pública, cómo van a ser nombrados y removidos los empleados públicos, etc. No se entran en otros detalles, como lo hacía el Proyecto del 49.

El Representante GONZALEZ HERRAN indicó la necesidad de establecer la creación del estatuto de Servicio Civil en la Constitución, ya que la simple enunciación del mismo no protege a los empleados públicos. Agregó que, a su juicio, la frase final del artículo sobra, el cual bien podría redactarse en los términos siguientes:

“Un estatuto de servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios”.

Los proponentes decidieron variar su moción en los términos anteriores, la cual fue aprobada.” (El resaltado no es original)

Con fundamento en lo anterior, considera esta Presidencia Ejecutiva que, la iniciativa consultada no invade la esfera de la autonomía asignada en favor del Instituto Mixto de Ayuda Social, y por lo tanto la posición institucional es favorable.

Cordialmente,



Juan Luis Bermúdez Madriz
PRESIDENTE EJECUTIVO IMAS

JLBM/nrc

C: Archivo

Todo patrono debe estar al día con los aportes patronales del IMAS, que benefician a las familias en situación de pobreza.

Consultar su estado en la página web del IMAS, en la siguiente dirección:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/administracion_tributaria/deudas_patronos.html