



San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 1 de 8

Señor
Edel Reales Noboa
Director
Departamento Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Estimado Señor

Con el agrado de saludarle y en atención a su oficio N^o.**AL-DSDI-OFI-0053-2021**, recibido por esta Presidencia Ejecutiva en fecha de 25 de mayo del 2021, mediante cual se solicita la remisión de criterio Institucional respecto del proyecto: **“LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO”**, tramitado bajo el expediente **Nº21.336**.

El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, de conformidad con el Artículo 5 de la Ley 7383, “Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)”, tiene dentro de sus competencias, las siguientes:

- “a) Proponer el programa nacional para el desarrollo de la pesca y la acuicultura* de conformidad con los lineamientos que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo, y someter ese programa a la aprobación del ministro rector del sector agropecuario.*
- b) Controlar la pesca y la caza de especies marinas, en las aguas jurisdiccionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política.*
- c) Dictar las medidas tendientes a la conservación, el fomento, el cultivo y el desarrollo de la flora y fauna marinas y de acuicultura*.*
- ch) Regular el abastecimiento de la producción pesquera, destinada al consumo humano en los mercados internos y el de materia prima para la industria nacional.*
- d) Promover, por sí mismo o en cooperación con las Instituciones de enseñanza, el establecimiento de centros de capacitación en pesquería y acuicultura*.*

Por su salud consuma ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 2 de 8

- e) *LLevar el registro de acuacultores, pescadores, transportistas, recibidores, plantas procesadoras, pescaderías y exportadores. Así como el registro de precios de productos y subproductos de especies pesqueras.*
- f) *Determinar las especies de organismos marinos y de acuicultura* que podrán explotarse comercialmente.*
- g) *Previo estudio de los recursos marinos existentes. Establecer el número de licencias y sus regulaciones, así como las limitaciones técnicas que se han de imponer a éstas.*
- h) *Extender, suspender y cancelar los permisos de pesca, caza marina y construcción de embarcaciones, así como las licencias y concesiones para la producción en el campo de la acuicultura*, a las personas físicas y jurídicas que los soliciten y establecer los montos por cobrar por las licencias.*
- i) *Determinar los períodos y áreas de veda, así como las especies y tamaños cuya captura estará restringida o prohibida.*
- j) *Promover y fomentar el consumo y la industrialización de los productos pesqueros y de los que sean cultivados artificialmente.*
- k) *Promover la creación de zonas portuarias destinadas a la pesca y a actividades conexas, así como el establecimiento de instalaciones acuícolas.*
- l) *Emitir opiniones de carácter técnico y científico en todo lo relacionado con la flora y la fauna marinas y de acuicultura*.*
- ll) *Establecer convenios de cooperación internacional en beneficio del desarrollo científico y tecnológico de la actividad pesquera, marina y de acuicultura* del país.*

Por su salud consuma ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 3 de 8

- m) Contratar empréstitos internos o externos, destinados a financiar sus programas de desarrollo pesquero y de acuicultura*, de conformidad con esta Ley. En el caso de los empréstitos extranjeros, se requerirá de la aprobación de la Asamblea Legislativa. Los empréstitos que se obtengan deben pasar al Banco Central de Costa Rica y manejarse mediante los bancos del Estado.*
- n) Velar porque se cumpla con la legislación pesquera y de acuicultura*.*
- ñ) Regular la comercialización de los productos pesqueros y acuícolas. Para tales efectos, previamente se oirá a la Comisión Asesora de Mercadeo que se designa en el artículo 26 de esta Ley. La resolución final del Instituto deberá ser razonada.*
- o) Regular y manejar los subsidios que el Estado asigne al sector pesquero y de acuicultura*.*
- p) Ejercer la administración de su patrimonio, de acuerdo con la Contraloría General de la República.*
- q) Promover la realización de un inventario de biodiversidad marina y de acuicultura*, para lo cual solicitará la colaboración del sector científico tecnológico.*
- r) Realizar las demás atribuciones que le fijen esta Ley y su Reglamento.*

Como puede observarse, 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 INCOPECA.

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.

Por su salud consume ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 4 de 8

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 puede perderse de vista 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 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

Por su salud consuma ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 5 de 8

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 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

Por su salud consuma ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 6 de 8

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 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 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

Por su salud consume ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 7 de 8

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 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)

San José, 02 de junio del 2021

INCOPECA-PE-688-2021

Página 8 de 8

En conclusión, la iniciativa consultada no invade la esfera de la autonomía asignada en favor del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, por lo que, desde este Instituto no se tiene objeción alguna, para que desde ese Despacho se continúe con el trámite del Proyecto de Ley en mención.

Sin más por el momento, de usted atentamente;



Daniel Carrasco Sánchez
Presidente Ejecutivo
INCOPECA



Cc.: Archivo

Betty Valverde Cordero, Dirección Administrativa Financiera. INCOPECA.

Por su salud consume ... productos pesqueros y acuícolas

Teléfono 2630-0600 Puntarenas, Costa Rica

San José, Costa Rica

spresidenciasi@incopesca.go.cr