



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
San José, Costa Rica
Apartado 1097-1200. Teléfono 2242-5036 – presidencia@aya.go.cr

7 de junio del 2021
Al contestar refiérase al N°
PRE-2021-00686

Señor
Edel Reales Novoa
Director
Departamento de la Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Asunto: Consulta Legislativa sobre el proyecto de ley 21.336, Ley Marco de Empleo Público.

Estimado señor:

En atención a su referido oficio No. AL-DSDI-OFI-0053-2021, recibido en este Despacho al pasado 25 de mayo, mediante el cual se solicita el criterio institucional sobre el proyecto legislativo de referencia, me permito manifestar la conformidad del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados con este proyecto de ley, por las siguientes razones:

La Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, No. 2726 otorga las siguientes competencias y potestades:

Artículo 1.- (*)

Con el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional se crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como institución autónoma del Estado. (*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 5915 de 12 de julio de 1977.

Artículo 2.- (*)

Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados:

- a) Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;
- b) Determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar, modificar obras de acueductos y alcantarillados; las cuales no se podrán ejecutar sin su aprobación;
- c) Promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como el control de la contaminación de las aguas;
- d) Asesorar a los demás organismos del Estado y coordinar las actividades públicas y privadas en todos los asuntos relativos al establecimiento de acueductos y alcantarillados y control de la contaminación de los recursos de agua, siendo obligatoria, en todo caso, su consulta, e inexcusable el cumplimiento de sus recomendaciones;
- e) Elaborar todos los planos de las obras públicas relacionadas con los fines de esta ley, así como aprobar todos los de las obras privadas que se relacionen con los sistemas de acueductos y alcantarillados, según lo determinen los reglamentos respectivos;
- f) Aprovechar, utilizar, gobernar o vigilar, según sea el caso, todas las aguas de dominio público indispensables para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en ejercicio de los derechos que el Estado tiene sobre ellas, conforme a la ley número 276 de 27 de agosto de 1942, a cuyo efecto el Instituto se considerará el órgano sustitutivo de las potestades atribuidas en esa ley al Estado, ministerios y municipalidades;
- g) Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos. Los sistemas que actualmente están administrados y operados por las corporaciones municipales podrán seguir a cargo de éstas, mientras suministren un servicio eficiente.

Bajo ningún concepto podrá delegar la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillado sanitario del Área Metropolitana.

Tampoco podrá delegar la administración de los sistemas sobre los cuales exista responsabilidad financiera y mientras ésta corresponda directamente al Instituto. Queda facultada la institución para convenir con organismos locales, la administración de tales servicios o administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y las respectivas comunidades, siempre que así conviniere para la mejor prestación de los servicios y de acuerdo con los reglamentos respectivos.

Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades;

- h) Hacer cumplir la Ley General de Agua Potable, para cuyo efecto el Instituto se considerará como el organismo sustituto de los ministerios y municipalidades indicados en dicha ley;

i) Construir, ampliar y reformar los sistemas de acueductos y alcantarillados en aquellos casos en que sea necesario y así lo aconseje la mejor satisfacción de las necesidades nacionales; y

j) Controlar la adecuada inversión de todos los recursos que el Estado asigne para obras de acueductos y alcantarillado sanitario.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 5915 de 12 de julio de 1976.”

Destacamos en este párrafo el rol legal como operador y rector a nivel nacional, siendo que las Asociaciones de Acueductos Comunes (ASADAS), órganos éstos delegados por AYA y las Municipalidades que mantienen una competencia residual de acuerdo a la ley No. 2726. En ambos casos, AYA debe asumir la administración y operación de los sistemas de ambos entes, en caso de no prestarse el servicio adecuado y que pueda poner en riesgo la salud pública o el desarrollo socioeconómico, para todo el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, es importante destacar la reciente reforma constitucional al artículo 50, mediante la cual se declara el acceso al agua potable como un Derecho Humano, lo cual nos impone nuevos retos que requiere mayores niveles competenciales de nuestro Capital Humano.

Como puede observarse, la gestión y modernización del Capital Humano es una meta urgente para nuestro Instituto con el propósito de obtener el talento humano necesario, potenciarlo, formarlo y remunerarlo adecuadamente. Asimismo, esta tarea es vital para lograr el cumplimiento de nuestras competencias específicas encomendadas por el Legislador, en este momento, resultando fundamental la aprobación de este proyecto de ley, luego de 60 años de creación del AYA.

De especial importancia y pertinencia conviene resaltar el criterio emanado de la Procuraduría General de la República mediante el dictamen C-281-2019, que en materia de autonomía institucional refiere en lo que interesa señala:

“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.” (El subrayado no es del original).

Posterior a la reforma constitucional del artículo 188, se sujeta de manera expresa a las instituciones autónomas a la ley en materia de gobierno, resultando de especial importancia resaltar parte 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 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).

Esta disertación histórica nos lleva a concluir sobre la necesidad de un nuevo régimen común y salarialmente homólogo, que nos permita competir, ya no por salarios en iguales circunstancias laborales, sino por las habilidades, talentos y vocación de los aspirantes al Servicio Público, específicamente en servicios de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Más adelante nos referiremos a la necesidad de contar con una metodología para la creación de clases especiales, metodología que puede ser derivada del presente proyecto.

Entendemos así que la reforma constitucional del artículo 188 otorgó facultades de Planificación Nacional tanto en el ámbito del Poder Central como en las Instituciones Autónomas, otorgando esa función al hoy 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 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.

Sin embargo, en nuestro caso consideramos importante valorar la no homologación de requisitos en los manuales de puestos de cada Institución, de manera que sin alterar las condiciones salariales, si sea posible crear clases especiales con requerimientos específicos de conocimiento y de experiencia en las labores sustantivas de cada entidad, como lo es en nuestro caso el tema de operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y de saneamiento de aguas residuales.

Entendemos así que con esa alternativa técnica cumpliríamos fielmente con el principio que se destaca en esta mismo proyecto de ley relativo a la “excelencia en el servicio” (artículo 4. Inciso d “Principios Rectores”). En el tanto se lograría la ejecución del mejor desempeño y la máxima calidad en todas las funciones, actividades, operaciones, procesos y procedimiento que se realizan en la función pública. Es decir, la homologación sería salarial, pero no en materia de requisitos, preparación y experiencia en una ciencia, técnica u oficio específico. Lo anterior podría tener incidencia en el concepto incorporado en el Proyecto, régimen general denominado “familias de puestos “, sobre el cual se podría generar un ajuste al clausulado y permitir implementar lo indicado.

Especial referencia merece el capítulo Tercero del Proyecto de ley bajo análisis, denominado “planificación del empleo público” que tiene como meta contribuir a la mejor consecución de la eficacia de los bienes y servicios, analizando las posibilidades y necesidades de los servidores públicos así como sus perfiles

profesionales y no profesionales , sus niveles de idoneidad y competencia, lo que permite armonizar las cualidades del servidor y las necesidades de la institución o Ministerio al cual prestan sus servicios. En nuestro caso, por la especialidad técnica.

Por último, regresamos y compartimos el planteamiento expuesto por otras instituciones, como conclusión sobre uno de los puntos de amplio análisis, relativo al rol de Mideplan en cuanto al Régimen de Empleo Público:

“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 al 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)

Estas últimas intervenciones mencionadas, tomadas de las actas legislativas respecto al creación del servicio Civil permiten entender y concluir que el proyecto propuesto no violenta las facultades de ley otorgadas a AYA ni su régimen de autonomía administrativa. Por las razones antes señaladas, el Instituto

Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, bajo mi representación, no se opone al proyecto de ley 21.336, Ley Marco de Empleo Público.

Atentamente,

Tomás Martínez Baldares
Presidente Ejecutivo

C. Rodolfo Lizano Rojas – Dirección Jurídica
Archivo/mss