



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 1 de 8

Señores (as)
Concejo Municipal
Alcaldía
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

Asunto: EMPLEO PÚBLICO | Directriz N° 006-2024 PLAN.

Estimados (as) Señores (as):

Reciban un saludo cordial. Muy respetuosamente se les presenta la Directriz N° 006-2024 PLAN, denominada “APLICACIÓN ANALÓGA Y SUPLETORIA DE LA NORMATIVA DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ENTES DEL SISTEMA GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO”.

Dicha norma fue publicada en La Gaceta 145, Alcance 138, del 08 de agosto de 2024. La aplicación en las municipalidades se rige por lo dispuesto en el artículo 3, que expresa lo siguiente:

Artículo 3°.- En los casos de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución, se les insta a aplicar lo dispuesto en la presente Directriz.

Dentro de las actividades de fortalecimiento del sistema de control interno, se recomienda al Concejo Municipal y a la Alcaldía, acoger la presente directriz.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024
MZ-AI-OF-0131-2024
Página 2 de 8

Atentamente,

Auditor Interno

jprs

Anexo: *Directriz N° 006-2024 PLAN.*

C: *Vice Alcaldía Primera.*
Dirección Administrativa Financiera.
Dirección Tributaria.
Dirección de Desarrollo Territorial.
Dirección de Desarrollo Cantonal.
Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal.
Dirección de Servicios Públicos.
Proceso de Recursos Humanos.
Archivo.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 3 de 8

Anexo: Directriz N° 006-2024 PLAN.

PODER EJECUTIVO

DIRECTRIZ

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL
Y POLÍTICA ECONÓMICA**

N° 006-2024 PLAN

MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA A.I.

Con fundamento en los artículos 11, 141 y 191 de la Constitución Política; 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 28 inciso 2) acápite b), 99, 100, 107, 113 incisos 2) y 3) de la Ley General de la Administración Pública, N°6227 de 2 de mayo de 1978; 2, 3 y 4 de la Ley de Planificación Nacional, N°5525 de 2 de mayo de 1974; 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, adicionado por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018; 2, 4, 6 y 7 inciso c) de la Ley Marco de Empleo Público, N°10159 de 8 de marzo de 2022; 2, 3, 5, 6 incisos c) y h), 9 inciso b), 16 incisos a) y d), 19, 22, 24, 26, 27, 32, 34 y 35 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°43952-PLAN de 28 de febrero de 2023, el Estatuto de Servicio Civil, Ley N°1581 de 30 de mayo de 1953 y el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo N°21 de 14 de diciembre de 1954.

CONSIDERANDO:

I.- Que en virtud del principio de legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, N°6227 de 2 de mayo de 1978; la Administración Pública debe cumplir con sus competencias y funciones siempre sometida a lo establecido por el ordenamiento jurídico y únicamente puede realizar las actuaciones expresamente autorizadas por dicho ordenamiento, respetando la escala jerárquica de las fuentes normativas, positivizada en el artículo 6 numeral 1) de la Ley General de la Administración Pública.

II.- Que, en diversas ocasiones, la Procuraduría General de la República (PGR) ha analizado los alcances e importancia del principio de legalidad, así, en Dictamen N° C-147 de 7 de abril de 2006, señaló: "(...) *Debemos recordar que, en el Estado democrático, el ejercicio del poder es limitado; está sujeto a reglas previas y precisas, las cuales delimitan la competencia de los órganos y entes públicos; o sea, que sus potestades están claramente fijadas de antemano, para alcanzar el fin que el ordenamiento jurídico les impone. "En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de una definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado". (Véase el Voto N°440-98 de la Sala Constitucional.)*

III.- Que el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, adicionado por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018, publicada en el Alcance Digital N°202 al Diario Oficial La Gaceta N°225 de 4 de diciembre de 2018, establece que toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del Ministro o la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales así como definir los lineamientos y las normativas administrativas que tiendan a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando para que las instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 4 de 8

IV.- Que el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público, N° 10159 de 8 de marzo de 2022, publicada en el Alcance Digital N° 50 al Diario Oficial La Gaceta N° 46 de 9 de marzo de 2022, establece que dicha Ley aplica para los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), así como para el sector público descentralizado institucional conformado por las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social, las instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales; y el sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas. Siendo las únicas exclusiones los entes públicos no estatales, las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva y el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

V.- Que conforme al artículo 7 de la Ley Marco de Empleo Público, compete a MIDEPLAN establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley de Planificación Nacional. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al TSE y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 de dicha Ley.

VI.- Que artículo 9 del Reglamento de la Ley Marco de Empleo Público, Decreto Ejecutivo N° 43952-PLAN de 28 de febrero de 2023, establece que MIDEPLAN, en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), emitirá los lineamientos técnicos para encausar los procesos continuos de planificación de recursos humanos, que se aplicarán a las relaciones de empleo público y empleo mixto de los órganos y entidades cubiertos por la rectoría, según los alcances dispuestos en el artículo 11 de la Ley Marco de Empleo Público.

VII.- Que el artículo 6 inciso c) de la Ley Marco de Empleo Público en concordancia con lo establecido en los artículos 3, 6 incisos c) y h), 9 inciso b), 16 incisos a) y d), 19, 22, 24, 26, 27, 32, 34 y 35 de su Reglamento, señalan que la DGSC, ejerce la asesoría y direccionamiento técnico para las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, por medio de la emisión de lineamientos y disposiciones técnicas tendientes a orientar los procesos continuos de planificación de recursos humanos; regular técnicas, métodos e instrumentos necesarios para ejecutar las actividades de asistencia técnica, seguimiento y control de los procesos de reclutamiento y selección vinculados a puestos cubiertos por el Estatuto de Servicio Civil; así como emitir la normativa técnica relacionada con la gestión de recursos humanos en general.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 5 de 8

VIII.- Que la Procuraduría General de la República (PGR) en los Dictámenes N°C-190-2019 de 5 de julio 2019 y PGR-C-016-2024 de 12 de febrero de 2024, fue conteste al señalar, en lo que interesa, que: “(...) las implicaciones de la rectoría otorgada al MIDEPLAN ... es para emitir políticas generales y asesorar a las instituciones públicas para lograr la unificación, simplificación y coherencia en materia de empleo público. No obstante, ello, **no fue la intención del legislador derogar las atribuciones otorgadas a otras dependencias públicas en sus respectivas leyes de creación** (...) la intención únicamente era establecer un órgano rector (MIDEPLAN), que permitiera articular políticas de eficiencia y eficacia administrativas en materia de empleo público, siguiendo criterios de planificación y medición de resultados de la gestión pública.- **Dicha competencia, sin embargo, no deroga las atribuciones de otros órganos y entes públicos** (...)” (El destacado es suplido)

IX.- Que la Ley General de la Administración Pública, en los numerales 7, 9, 10 y 13 permiten la integración normativa en forma residual, cuando no exista norma que contemple la situación que se trata de resolver, con la finalidad de garantizar el fin público de la Administración Pública. En particular, su artículo 9, establece el principio de autointegración normativa del Derecho Administrativo, al señalar: “Artículo 9º.- / 1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios. / 2. Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios.”

X.- Que la jurisprudencia administrativa de la PGR, en criterios reiterados, se ha referido a la posibilidad, frente a eventuales lagunas normativas, de aplicar supletoriamente, la normativa que regula el Régimen de Servicio Civil (Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y la normativa emitida por la DGSC), así en Dictámenes N° C-333-2005 de 26 de septiembre de 2005, C-297-2019 de 21 de octubre 2019 y C-180-2021 de 23 de junio de 2021; entre otros, ha sostenido, en lo tocante, que: “(...) la normativa estatutaria... podría aplicarse supletoriamente a instituciones no cubiertas por el régimen de servicio civil cuando estas no cuenten con disposiciones específicas que regulen la situación a la que se refiere esa norma, siempre que se esté en presencia de relaciones de empleo público, regidas por el Derecho Público, y no por el Derecho Laboral (...)” (El destacado es suplido). Explayándose en Dictamen N°PGR-C-223-2021 de 9 de agosto de 2021, donde, en lo conducente, sostuvo: “(...) considera esta Procuraduría que los criterios y resoluciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil, pueden ser aplicadas por las municipalidades, con el propósito de llenar vacíos normativos o ante la inexistencia de regulaciones expresas en materia de empleo, en razón del principio de autointegración normativa del Derecho Administrativo (art. 9º de la LGAP). / Esta posición ha sido expuesta y reiterada en varios criterios, mismos que a fin de ilustrar el tema procede citar a continuación: / “En criterio nuestro, por aplicación del principio de autointegración normativa del Derecho Administrativo (art. 9º de la LGAP), en ausencia de disposición especial que regule en el Código Municipal el fraccionamiento de las vacaciones, la noma aplicable es el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, puesto que es la única norma escrita de Derecho Administrativo que regula la materia en el empleo público. / ...Recuérdese que por la autonomía, independencia y autointegración del Derecho Administrativo respecto de otras ramas del derecho, el Derecho Privado –en este caso, el Código de Trabajo– solo puede ser aplicado in extremis o como última ratio, ante la ausencia total de normas escritas o no escritas en el ordenamiento jurídico administrativo (dictamen C-007-2011 de 14 de enero de 2011), pues la primera fuente supletoria a que debe acudir el intérprete jurídico en caso de que existan lagunas



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 6 de 8

en la regulación concreta de determinadas relaciones de naturaleza pública, está constituida por el ordenamiento jurídico administrativo, comprensivo de la totalidad de las normas del Derecho Público (dictamen C-025-98 de 16 de febrero de 1998). Y según hemos admitido, la posibilidad de fraccionar las vacaciones hasta en tres tantos, dispuesta en el citado artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, va dirigida específicamente al servidor bajo el régimen de empleo estatutario (dictamen C-313-2011 de 14 de diciembre de 2011). /... Ante la ausencia de norma especial que regule en el Código Municipal el fraccionamiento de las vacaciones, bajo la égida del principio de autointegración del Ordenamiento Administrativo (art. 9 LGAP) y considerando la relación jurídico administrativa de sujeción especial existente entre esa corporación municipal y sus servidores, estimamos que la norma aplicable es el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, puesto que es la única norma escrita de Derecho Administrativo que regula la materia en el ámbito del empleo público." / En el mismo sentido, en otro de nuestros pronunciamientos se indicó: "En consecuencia, si para el resto del personal el goce del período mínimo de vacaciones se traduce en 15 días hábiles e implica un descanso efectivo de tres semanas seguidas -arts. 153 del Código de Trabajo, 37 inciso b) del Estatuto de Servicio Civil y 28 inciso a) de su Reglamento-, en aplicación del principio de autointegración del Derecho Administrativo (art. 9.1 de la Ley General de la Administración Pública -LGAP-) consideramos que ello debe ser igual para los servidores públicos gobernantes." / Y se reiteró en el siguiente criterio: / Y en lo que interesa puntualmente a su consulta, a falta de norma especial en el régimen de empleo municipal, y bajo el principio de autointegración del Ordenamiento jurídico Administrativo -art. 9.1 de la Ley General de la Administración Pública-, es necesario integrar las disposiciones normativas del régimen estatutario de Servicio Civil, para ilustrar el alcance de los cambios operados en la calificación de puestos. Ergo, ante la ausencia o insuficiencia detectada, bajo la aplicación del principio de autointegración del ordenamiento administrativo -artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública- es criterio de este órgano consultivo que se deben utilizar las mismas reglas generales y principios que imperan tanto en la Dirección General de Servicio Civil como en la Autoridad Presupuestaria para la interpretación y aplicación del numeral 9 objeto de consulta. En este contexto, y ante la ausencia o insuficiencia detectada, conforme se adelantó, se recomienda a las autoridades competentes de esa municipalidad, conforme a la "autonomía municipal" constitucionalmente reconocida, revisar y adecuar el numeral 9 del Reglamento de Carrera Profesional a las reglas generales y principios del régimen de carrera profesional, en los términos expuestos." (El destacado subrayado es suplido).

XI.- Que, en virtud de la complejidad técnica que revisten los procesos relacionados con los procesos de planificación y gestión de recursos humanos en general y en aras de implementar lineamientos y las normativas administrativas tendientes a unificar, simplificar y dar coherencia al empleo en el sector público; así como para asegurar la continuidad, eficiencia y eficacia en todas las funciones, actividades, operaciones, procesos y procedimientos que se realizan en la función pública, se hace necesario autorizar el uso de la normativa estatutaria de manera supletoria para las instituciones excluidas del Régimen de Servicio Civil.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 7 de 8

Por tanto,

Emiten la siguiente directriz dirigida a todas las entidades y órganos bajo la rectoría del Sistema General de Empleo Público.

“APLICACIÓN ANALÓGA Y SUPLETORIA DE LA NORMATIVA DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ENTES DEL SISTEMA GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO”

Artículo 1º.- La presente Directriz tiene por objeto admitir la posibilidad de aplicar análoga y supletoriamente el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y la normativa emitida por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) dentro del régimen de servicio civil, por parte de todas las instituciones, órganos y entes bajo la rectoría del Sistema General de Empleo Público, en aplicación del principio de autointegración normativa del derecho administrativo, en ausencia de disposición especial que regule el caso concreto.

Artículo 2º.- Se instruye a todas las instituciones, órganos y entes bajo la rectoría del Sistema General de Empleo Público, para el acatamiento de la presente Directriz, debiendo aplicar de forma análoga y supletoria el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y la normativa emitida por la DGSC, cuando existan vacíos normativos o situaciones no normadas en sus regulaciones en materia de las relaciones de empleo público o mixto. Asimismo, se insta a las instituciones, órganos y entes que, aun estando excluidas de la rectoría ejercida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), consideren oportuno a aplicar lo dispuesto en la presente Directriz, con el fin de suplir carencias normativas, dar completitud al ordenamiento jurídico y estandarizar la regulación y los procedimientos, según sea la necesidad institucional y para el buen funcionamiento del Sistema General de Empleo Público.

Artículo 3º.- En los casos de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución, se les insta a aplicar lo dispuesto en la presente Directriz.

Artículo 4º. - La presente Directriz rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Dada en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a los cinco días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro.

Laura Fernández Delgado, Ministra a. i. de Planificación Nacional y Política Económica.—
1 vez.—Solicitud N° 527977.—(D006-2024 - IN2024885461).



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

12 de agosto de 2024

MZ-AI-OF-0131-2024

Página 8 de 8



¿APLICA A LAS MUNICIPALIDADES?

Artículo 3º.- En los casos de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes, para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución, se les insta a aplicar lo dispuesto en la presente Directriz.

Artículo 4º. - La presente Directriz rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.