

**Universidad Internacional de las Américas**

**Escuela de Derecho**

**“Análisis jurídico sobre la Constitucionalidad de la Autonomía Municipal en  
aplicación del artículo 2 de la  
Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público”**

**Adrián Zúñiga Gamboa**

**Modalidad de Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho**

**Tutora: Dra. Rosa María Abdelnour Granados**

**Sede Aranjuez**

**Julio, 2024**

**FICHA BIBLIOGRÁFICA**

Zúñiga, A. *“Análisis jurídico sobre la constitucionalidad de la Autonomía Municipal en aplicación del artículo 2 de la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público”*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad Internacional de las Américas, San José, Costa Rica, 2024

## Dedicatoria

Primeramente, a Jehová Dios, por haberme dado la fuerza necesaria y la sabiduría para seguir adelante en esta etapa de mi vida y permitirme cumplir este sueño.

A mis padres e hijos, los amo profundamente y les agradezco por siempre estar conmigo en esta etapa tan importante, darme el apoyo que más necesitaba y por creer en mí.

A mi novia Rebeca Jiménez Solís, que amo con todo mi corazón y que estuvo en este desafío junto a mí apoyándome mano a mano en esta etapa, este logro es de ella también.

A mi tutora de tesis Rosa María Abdelnour Granados, por formar parte de mi camino universitario y, por haber creído en mí desde un inicio para poder cumplir este proceso.

Adrián Zúñiga Gamboa

## Resumen

Este análisis Jurídico tiene como fin primero establecer la definición del significado de la Autonomía Municipal y su constitucionalidad plasmada en el artículo 170 de la Carta Magna de una forma más clara que la propia Constitución Política de 1979, que es esencial y se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país), el cual sería encargado de administrar los intereses locales y es por eso que las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuestos y marcos de leyes y reglamentos internos y aún más elegir a sus colaboradores para tal labor.

Esta investigación se establece con el propósito de determinar factores que indican que no existe una relación directa entre la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público y la Autonomía Municipal, por cuanto se determina, ya que las mismas cuentan con un presupuesto independiente a lo que sería el presupuesto del gobierno centralizado, con esto se quiere decir que, no depende de un presupuesto brindado por la Asamblea Legislativa, sino más bien por lo recaudado por los impuestos locales y pagos de servicios y otras especies que las mismas municipalidades se encargan de recolectar.

Es en este sentido que, debido a cuestiones territoriales, algunas municipalidades recaudan muchísimo más fondos que otras, lo que les proporciona un presupuesto más alto no solo para realizar diferentes soluciones a los problemas locales como de inversiones para la mejora de la vida de los pobladores de dichos territorios, si no para el pago de salarios más altos, punto que difiere en cuanto a que las municipalidades

dependan en este sentido de la ley de empleo público, ya que como se destaca, existe una discrepancia significativa debido a un presupuesto individualizado dado esto en el marco de la Constitución eje principal de nuestro marco legal de Costa Rica y por cuanto la intervención de la Ley Marco de Empleo Público interfiere en lo que rige a la forma en la se dirige y establece en su presupuestos y ocasionando un choque y desazón en lo referente a los salario de sus trabajadores aunado a que puede desembocar en la deserción y búsqueda fuera de las municipalidades de una mejor remuneración al verse cuartados sus salarios por dicha Ley.

**Lista de Acrónimos**

CPOL	Constitución Política de Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social

## Contenido

<b>Contenido</b> .....	7
<b>Capítulo I. Introducción</b> .....	8
<b>Justificación</b> .....	8
<b>Problema de Investigación</b> .....	14
<b>Pregunta de Investigación</b> .....	15
<b>Delimitación del Tema</b> .....	15
<b>Objetivos</b> .....	15
<i>Objetivo General</i> .....	15
<i>Objetivos Específicos</i> .....	16
<b>Antecedentes</b> .....	16
<i>Antecedentes Nacionales</i> .....	16
<i>Antecedentes Internacionales</i> .....	20
<b>Capítulo II Marco Teórico</b> .....	26
<b>Sección I. Aspectos generales la Autonomía Municipal</b> .....	26
<b>Sección II. Surgimiento de la Autonomía Municipal</b> .....	27
<b>Sección III. Diferentes Tipos de Autonomía Municipal</b> .....	30
<b>Sección IV. Surgimiento de la Ley de empleo Público en Costa Rica</b> .....	40
<b>Sección V. Inconvenientes con la Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público en Costa Rica</b> .....	44
<b>Capítulo III: Marco Metodológico</b> .....	46
<b>Enfoque de la investigación</b> .....	46
<b>Diseño Metodológico</b> .....	52
<b>Tabla Operacional de las Variables</b> .....	55
<b>Técnicas e Instrumentos</b> .....	59
<b>Técnicas de Investigación</b> .....	63
<b>Instrumentos de Investigación</b> .....	63
<i>Sujetos, Fuentes de Información y Muestra</i> .....	65
<b>Recopilación y Análisis De Información</b> .....	69
<b>Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	111
<b>Conclusiones</b> .....	111

<b>Bibliografía</b> .....	132
Trabajos citados .....	135
Referencias .....	135
Bibliografía .....	136

## **Capítulo I. Introducción**

### **Justificación**

Al iniciar este análisis, es fundamental considerar las definiciones precisas del término "Municipalidad". El autor Oscar Marín proporciona perspectivas relevantes sobre los conceptos relacionados con la terminología municipal, los cuales son de gran importancia para esta investigación (Marín, 1987, p. 50). Marín señala que las municipalidades poseen una potestad normativa reconocida constitucionalmente, lo que les permite establecer su propio régimen de organización y funcionamiento. En términos claros, la autonomía municipal confiere un amplio control sobre sus competencias, aspecto que se explorará más detalladamente más adelante.

Este enfoque inicial destaca la autoridad y responsabilidades de las municipalidades en el marco legal costarricense, subrayando su capacidad para regularse de acuerdo a sus necesidades locales específicas, conforme a lo establecido en la Constitución.

El término "municipalidad" deriva del latín "municipium" y ha estado estrechamente ligado al concepto de ciudad a lo largo de la historia occidental. En el contexto actual del código municipal costarricense, el artículo 1 establece que: "El

Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueve y administra sus propios intereses por medio del gobierno municipal”.

Este planteamiento subraya la importancia de la comunidad local en la gestión de sus propios asuntos, reflejando la autonomía municipal como un principio fundamental. El gobierno municipal no solo representa a los ciudadanos de un cantón específico, sino que también ejerce funciones administrativas y políticas para satisfacer las necesidades locales. La estructura proporciona un marco legal que permite a las municipalidades adaptar sus políticas y servicios de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, promoviendo así el desarrollo y la participación cívica a nivel local.

El Código Municipal distingue claramente entre el concepto de municipio y municipalidad en su artículo número 2. Según este, la Municipalidad es una persona jurídica estatal con plena capacidad jurídica, patrimonio y personalidad, autorizada para llevar a cabo todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus objetivos.

Para ilustrar esta autonomía municipal de manera más clara, es instructivo revisar cómo se conceptualizaba o denominaba esta autonomía antes de 1968. Según el artículo 188 de la Carta Magna de ese año, "Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión" (Zamora Ramírez, 2003, p. 9).

Este contraste histórico subraya la evolución y consolidación del concepto de autonomía municipal en Costa Rica, destacando la capacidad de las municipalidades para gestionar sus propios asuntos de manera independiente dentro del marco legal establecido. Esta autonomía no solo fortalece la gobernanza local, sino que también fomenta la responsabilidad administrativa y la transparencia en la gestión pública.

Más recientemente, la autonomía municipal se consolidó de manera más clara en el artículo 170 de la Constitución Política, superando incluso la formulación de la propia Constitución de 1979. Este principio esencial tiene su origen en el carácter representativo de los gobiernos locales, que constituyen la única descentralización territorial en el país. Estos gobiernos locales están encargados de administrar los intereses locales, lo que permite a las municipalidades definir de manera independiente sus políticas de desarrollo, planificar y acordar programas de acción.

Además, esta autonomía no solo implica la capacidad exclusiva de las municipalidades para dictar sus propios presupuestos y marcos de leyes y reglamentos internos, sino que también refuerza su papel como entidades autónomas dentro del Estado costarricense.

Este marco legal facilita que las municipalidades adapten sus estrategias y proyectos a las necesidades específicas de cada comunidad, promoviendo así un desarrollo local más eficiente y sostenible.

Esta investigación es crucial para analizar los factores que indican la falta de una relación directa entre la Ley Marco de Empleo Público y la autonomía municipal. Esta se fundamenta en gran medida en el hecho de que las municipalidades disponen de un presupuesto independiente del gobierno central, financiado principalmente por los impuestos locales que ellas mismas recaudan, en lugar de depender de un presupuesto asignado por la Asamblea Legislativa.

En este aspecto se resalta la capacidad de las municipalidades para gestionar sus propios recursos financieros y tomar decisiones administrativas de manera autónoma, adaptando sus políticas de empleo público según las necesidades locales específicas. Esta

autonomía presupuestaria no solo fortalece la gobernanza local, sino que también subraya la importancia de considerar las particularidades locales al aplicar normativas nacionales en el ámbito municipal.

Ahora bien, resulta interesante observar que, debido a diferencias territoriales, algunas municipalidades recaudan considerablemente más fondos que otras. Esto les proporciona presupuestos más elevados no solo para llevar a cabo proyectos locales, sino también para pagar salarios más altos. Esta disparidad subraya la variabilidad en la dependencia de las municipalidades respecto a la Ley de Empleo Público. La autonomía financiera que estas disfrutan debido a sus ingresos locales individualizados contrasta con las directrices centralizadas de dicha ley, que busca regular uniformemente el empleo público a nivel nacional.

Este contraste destaca la importancia de considerar las particularidades financieras y administrativas de cada municipalidad al aplicar normativas de empleo público, asegurando así que las políticas sean adaptadas y efectivas para cada contexto local.

En la actualidad, las municipalidades se enfrentan a críticas por parte de diversos detractores que minimizan sus esfuerzos e incluso las desacreditan, obviando su papel crucial en la gobernanza de los cantones. Sin embargo, estas entidades desempeñan un rol fundamental en la legislación y en la mejora de la calidad de vida de sus contribuyentes.

Es crucial reconocer que las municipalidades no solo gestionan los asuntos locales de manera efectiva, sino que también son responsables de promover el desarrollo comunitario, implementar políticas públicas locales y asegurar la participación ciudadana en decisiones que afectan directamente a la comunidad. Estas funciones subrayan la

importancia de valorar y respaldar el trabajo de las municipalidades en la construcción de sociedades locales más equitativas y sostenibles.

La Autonomía Municipal, establecida por la Constitución de 1949 en sus artículos 169 y 170, delinean claramente el funcionamiento de estas entidades como administradoras de los intereses y servicios locales. Esta autonomía implica la capacidad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica mediante la cual las municipalidades ejercen sus competencias territoriales para satisfacer las necesidades de sus contribuyentes.

En esencia, la Autonomía Municipal permite a las municipalidades desarrollar y aplicar políticas públicas locales adaptadas a las realidades específicas de cada cantón o municipio. Esto asegura una gestión más eficiente y sensible a las demandas locales, fortaleciendo así el vínculo entre los gobiernos locales y sus comunidades.

La Autonomía Municipal, consagrada por la Constitución de 1949 en sus artículos 169 y 170, establece claramente el marco operativo de estas entidades como gestoras de los intereses y servicios locales. Esta autonomía implica una serie de atribuciones normativas, fiscalizadoras, ejecutivas, administrativas y técnicas mediante las cuales las municipalidades ejercen su autoridad territorial para satisfacer las necesidades específicas de sus contribuyentes.

Es importante destacar que esta autonomía constitucional asegura que las municipalidades no sean meros ejecutores de políticas nacionales, sino actores clave en la formulación y ejecución de políticas públicas que impactan directamente en la calidad de vida de los habitantes locales. Este rol proactivo no solo refuerza la gobernanza local,

sino que también fomenta la participación ciudadana y fortalece los principios democráticos en el ámbito municipal.

Se explora cómo la Constitución otorga a las Municipalidades una amplia autonomía para gestionar y dirigir su administración, incluyendo la capacidad de legislar y establecer sus propios presupuestos. Este marco constitucional está diseñado para mejorar la calidad de vida personal y social de los contribuyentes y sus comunidades.

Además, se analiza el por qué es crucial evitar la interferencia de otras leyes en la gestión de los presupuestos municipales y en la administración del personal. Esto garantiza que las decisiones financieras y administrativas de las municipalidades sean efectivas y adaptadas a las necesidades locales específicas, promoviendo así un gobierno local más eficiente y orientado hacia resultados tangibles para la comunidad.

En la actualidad es patente cómo la Ley Marco de Empleo Público, ataca directamente a las Municipalidades ya que en su artículo 2 enmarca y sitúa a las Municipalidades entre un grupo de instituciones las cuales son financiadas por el presupuesto nacional e incluyen como si estas no tuviesen una Autonomía Constitucional y un propósito para el cual ellas mismas subsistan y sobresalgan de un orden distinto al proclamar o realizar sus normas y leyes de forma local.

Esta investigación pretende revelar cómo estas instituciones deber ser vistas a nivel operativo y como son minimizadas e incluidas dentro de un marco legislativo al cual no pertenecen y no fueron creadas en esta forma de calificación.

En este análisis se examinará cómo, desde su establecimiento en la Constitución, el propósito de las municipalidades ha sido administrar y dirigir las comunidades mediante la redacción de leyes territoriales y reglamentos para una gestión más efectiva.

La capacidad de elaborar su propio presupuesto les otorga una mayor autonomía para dirigir sus acciones en beneficio de los ciudadanos que residen en su territorio.

Además, al examinar como la Constitución amplia el alcance de las Municipalidades se reforzará la comprensión de cómo operan y realizan sus labores y reflejará unos ámbitos de mayor disposición de los recursos tanto económicos y sociales para un beneficio más directo a sus pobladores.

### **Problema de Investigación**

El problema central de esta investigación radica en el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público Costarricense, específicamente en su inciso C, que define al sector público descentralizado territorial como integrado por las municipalidades, ligas de municipalidades, concejos municipales de distrito y sus empresas. Esta disposición plantea una interferencia directa con la constitucionalidad de la autonomía municipal, la cual se refiere a la potestad que tienen los municipios, provincias, regiones y otras entidades dentro de un Estado para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

La Ley de Empleo Público podría ser considerada inconstitucional, ya que pasa por alto esta normativa de autonomía municipal, que incluye la facultad de cada municipio de determinar los salarios conforme a las necesidades y realidades locales. Es crucial destacar que la autonomía de las municipalidades se fundamenta en tener un presupuesto individual, independiente del gobierno central.

Las municipalidades aportan fondos al gobierno central a través de impuestos, lo cual subraya aún más la violación a esta autonomía al incluirlas en una ley que regula el empleo público de manera uniforme y centralizada.

## **Pregunta de Investigación**

¿En qué forma afecta lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público la autonomía de las Municipalidad, al intervenir en el manejo de su autonomía financiera y administrativa?

## **Delimitación del Tema**

Este análisis se centrará no en la diversidad de autonomías que poseen diversas instituciones públicas descentralizadas en el país, sino en el funcionamiento constitucional de las municipalidades. Se explorará cómo las municipalidades, independientemente de su ubicación, llevan a cabo sus labores y establecen su marco legal y administrativo, asegurando que estas acciones contribuyan o corrijan sus actuaciones sin menoscabar su autonomía y capacidad de gobierno.

La finalidad es para esclarecer los factores jurídicos que rodean a las municipalidades y cómo, en muchos casos, en lugar de mejorar su funcionamiento, pueden obstaculizarlo. Estos análisis no se limitarán exclusivamente a la ley de empleo público en su totalidad, ya que ello requeriría una revisión exhaustiva en busca de posibles inconstitucionalidades. En su lugar, se enfocarán específicamente en el artículo 2 de dicha ley.

## **Objetivos**

### ***Objetivo General***

Establecer las afectaciones que, para la autonomía municipal, produce la aplicación del artículo 2 de la Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público.

Es relevante para la investigación establecer estas afectaciones, por cuanto desde la propia Constitución Política se dispone la autonomía municipal en temas de control

presupuestario y contractual de los servidores públicos municipales y esta norma legal, de rango inferior, prevé una intromisión ilegítima, en esa autonomía.

### ***Objetivos Específicos***

- 1) Determinar qué elementos constituyen la Autonomía Municipal prevista en la Constitución Política.
- 2) Evaluar de qué manera la Ley Marco de Empleo Público afecta la Autonomía Municipal, dispuesta en la Constitución, en su parte financiera sobre los empleados públicos municipales y la prestación de servicios a los contribuyentes.
- 3) Identificar de qué manera la Ley Marco de Empleo Público ley 10159 está en contraposición a la Autonomía Municipal, siendo esta impuesta por una jerarquía mayor, la cual es la Constitución Política, en su parte financiera y administrativa, además de la afectación que podrá desarrollar los efectos de dicha ley en sus empleados y como esta afecta en su forma de brindar los servicios a los contribuyentes.

### **Antecedentes**

#### ***Antecedentes Nacionales***

1. Para comprender el objetivo de esta investigación, es necesario examinar primero la normativa costarricense con el fin de determinar los alcances de la ley de empleo público. En este contexto, el artículo publicado en la Revista UCR titulado "Análisis del proyecto de ley marco de empleo público" guiará esta hacia un punto de vista objetivo sobre la aplicación de dicha ley. Así, se podrá enfocar la atención en cómo afectaría directamente a la autonomía municipal, que es el marco de investigación de esta tesis (Navarro, 2021). Este análisis aclara los puntos que quedan en entredicho en cuanto a la aplicación de la

Ley Marco de Empleo Público y su oposición a la autonomía municipal y al manejo de la administración financiera de cada cantón.

2. Se consideran los puntos que tiene el Lic. Luis Eduardo Araya Hidalgo en su exposición “La ultrajada Autonomía Municipal Costarricense” en la que nos dice de los Gobiernos Locales, o Municipalidades que están cercanas a los ciudadanos, gobiernos locales con un rango de autonomía constitucional, según lo expreso la Constitución Política de 1949 al indicar en su artículo 170 que “Las corporaciones municipales son autónomas. (Hidalgo, 2019) en donde expone que durante los 70 años en los que el Poder Ejecutivo ha sido incapaz de girar el 10% del presupuesto que corresponde a las Municipalidades y que por orden Constitucional se debía transferir, este solo pasa un porcentaje inferior.

Es importante destacar que en su exposición él mismo resalta la autonomía municipal dada en la Ley especial 7794 o mejor llamada Código Municipal y que en su artículo 4 aclara: “La Municipalidad posee la Autonomía Política, administrativa y Financiera que le confiere la Constitución Política”. Él también expresa su pensar, en el sentido de que se le irrespeta al Régimen Municipal Costarricense y el cual le limita en todo su accionar ya que recorta los presupuestos y el crecimiento de conformidad con la circular 466-2019 que expreso el Ministerio de Hacienda.

Y es en este momento que el Lic. Luis Eduardo Araya Hidalgo concuerda con esta exposición al destacar que el Gobierno Central no le brinda ninguna transferencia a las Municipalidades para que estas cancelen remuneraciones a sus trabajadores ni mucho menos recursos libres, sino que estas solo tienen una finalidad específica.

Este antecedente es importante para conocer la metodología y pensamiento utilizados por el Gobierno central al incorporar dentro de la Ley Marco de Empleo

Público, específicamente en el controvertido artículo 2 que sin dudas no debería aplicarse a las Municipalidades, las cuales están dentro de los entes autónomos descentralizados y mucho menos afectar a los empleados municipales.

En esta investigación queda claro que las Municipalidades y su autonomía se ven impactadas por el Poder Legislativo desde diversas perspectivas, como es el caso de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635). Esta ley otorga al Ministerio de Planificación la rectoría sobre el empleo público, lo que efectivamente desvaloriza la autonomía administrativa al obligar a los alcaldes a seguir directrices del Gobierno Central en materia de empleo público y regla fiscal. Esto contradice el fortalecimiento constitucional que históricamente ha otorgado a estas entidades la potestad de autogobierno desde su establecimiento.

Como tercer antecedente nacional se encuentra el informe sobre la Descentralización Territorial Del Estado y Autonomía Municipal, elaborado por José Achoy Sánchez, en este informe se destaca que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es posible identificar que el desarrollo de la autonomía municipal no se ha limitado a la literalidad normativa, sino que su progresividad ha encontrado potenciarse por medio de las interpretaciones que al efecto ha dispuesto la Sala Constitucional. (Sánchez, 2022)

Sobre el tema, se identificó que el principal objeto de disputa ha sido la tensión de competencias entre instituciones locales en relación con las instituciones de alcance nacional; no obstante, se concluye esto en los mismos términos señalados por la jurisprudencia para tal fin. El ejercicio de la autonomía municipal no rebasa la necesidad de que prevalezca el principio de coordinación administrativa. Ello se refleja en una mejor calidad de la política pública y de la Administración del Estado en beneficio de la ciudadanía.

Como cuarta referencia nacional, tiene que ver con un artículo muy interesante sobre el origen de la autonomía municipal en la constitución política de 1949, y de hecho es relevante para esta investigación conocer el por qué se crea la autonomía municipal, esto con el fin de determinar el criterio del legislador en su momento y aportar así el por qué debe respetarse dicha autonomía tomando en cuenta la forma que se consagró en 1949 la autonomía municipal dentro de la Constitución Política. (García, 2020)

Sobre el quinto antecedente nacional relevante para esta investigación, se determina importante no solo conocer sobre la autonomía municipal, sino también de la ley de empleo público, que es precisamente contra lo que estamos debatiendo en esta investigación, este documento tiene como objetivo hacer un análisis de los principales problemas del proyecto de Ley Marco de Empleo Público. (Rica, 2021)

En resumen, el proyecto de ley se orienta hacia dos objetivos primordiales en sus diversas versiones: la centralización del poder y el establecimiento de un control unilateral sobre los salarios y las condiciones laborales. Estos aspectos plantean preocupaciones significativas en cuanto a la autonomía municipal, dado que implican una pérdida de la capacidad de las municipalidades para gestionar sus propios asuntos internos de manera independiente.

Desde una perspectiva jurídica, es imperativo que cualquier proyecto legislativo garantice el respeto a los principios consagrados en la Constitución Política y asegure la protección de los derechos humanos. Estos criterios son cruciales para evaluar la coherencia del texto legislativo propuesto con el marco legal vigente. La autonomía municipal, reconocida y protegida en la Constitución Política de 1949, constituye un principio fundamental que debe ser respetado y fortalecido en todo momento.

Es fundamental encontrar un balance que facilite la coordinación administrativa entre las autoridades locales y nacionales sin comprometer la autonomía ni la eficacia de

la gestión pública, lo cual constituye un aspecto central en el debate sobre la autonomía municipal y las competencias estatales.

La Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público requiere un análisis exhaustivo, especialmente en lo concerniente a su repercusión en la autonomía municipal y los derechos laborales de los funcionarios públicos. Resulta crucial evaluar las implicaciones legales y sociales de cualquier modificación normativa en este ámbito.

### *Antecedentes Internacionales*

1. Como primer antecedente internacional se observa que tanto los estudios a nivel nacional como internacional, reflejan una comprensión similar, lo cual se ejemplifica en la obra realizada por Sandra Ponce de León Salucci Abogada (Salucci, 2022) en donde expresa una perspectiva muy afín a lo expuesto en esta investigación cuando se hace referencia a la Autonomía Municipal en la regulación constitucional y legal, según la Constitución Política Chilena en donde aclara que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

De León categoriza y ve imperativo seguir recalando con más documentos y transcribe sobre un documento de la Contraloría General de la República que también ha precisado que la autonomía municipal no es absoluta y está sujeta a limitaciones, especialmente derivadas del principio de juridicidad establecido en la Constitución y la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado. Los órganos estatales deben actuar dentro de su competencia y conforme a la ley, sin atribuirse autoridades o derechos que no les corresponden. (Dictámenes N°34.883 de 2004 y, N°17.547 de 2016)

La autonomía municipal se ejerce mediante la facultad de dictar decretos, reglamentos y ordenanzas, así como a través de la elección democrática de sus autoridades y su personalidad jurídica independiente del Estado central. Organizadas de manera autónoma, las Municipalidades disponen de recursos y medios para cumplir sus funciones de interés público sin interferencias externas. Operan descentralizadamente, sin estar subordinadas jerárquicamente a la administración central. En cuanto al financiamiento, tienen la autonomía para elaborar, aprobar, modificar y ejecutar su presupuesto, así como para disponer de sus ingresos.

1. Ante esta exposición, Salucci (2022) deja en claro que es la autonomía municipal en Chile y se comparten muchos de los puntos de vista que da los cuales son muy similares a los de nuestro país y al igual que ella lo hace y compartiendo esa línea de pensar las Municipalidades se ven siendo minimizadas u opacados en su actuar por el estado, quien en vez de destinar y dejar su buen funcionar le corta en distintas arias y así cortando el avance de los administrados por estas.

2. Como segunda referencia internacional se encuentra el análisis realizado por Paula Amaya y Federico Aranda, quienes en su análisis Régimen Municipal y Gestión Local: Análisis de las Capacidades de los Gobiernos del Conurbano Bonaerense en el contexto de la pandemia de covid-19, exponen sobre el funcionamiento de la autonomía municipal y nos citan la definición de Bertranou (2015) Este artículo se enfoca en la capacidad estatal se entiende como la actitud de los agentes estatales para cumplir los fines planteados.

Esta capacidad se desprende del accionar conjunto de sus planteles en el marco de competencias legitimadas y del uso de recursos y acción interorganizacional. Está claro que la investigación sobre la capacidad institucional puede valorarse como la aptitud de

las organizaciones para lograr una efectiva mejora en las condiciones de vida de la población. Es en esta dimensión que puede observarse la potencial innovación de la gestión local respecto a los niveles nacional y provincial. En efecto, tanto el diseño constitucional nacional como el bonaerense no se caracterizan por la presencia de mecanismos significativos que promuevan la participación ciudadana.

La exposición sobre el régimen federal argentino habla de cómo su forma de organizarse según las constituciones dictadas por ellas, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías acordados en la Constitución de la Nación Argentina y que es claro que, en su avance deben seguir combatiendo, claro en su caso con la pandemia del COVID- 19 y como el tener un a autonomía fuerte haría que estos gobiernos pudieran de forma más directa y en más cercanía con los ciudadanos dar respuesta pronta y de forma más clara resalta en todo su análisis y al igual que este las municipalidades deben tener un mayor control tanto económico, legal y administrativo para que de esta forma sin la intromisión del Estado en su forma de manejar las necesidades de sus ciudadanos locales, y esto es lo que daría un fortalecimiento y crecimiento para los gobiernos locales y sus administrados.

3. El tercer antecedente, de Renzo Lautaro Rosal quién en su análisis titulado “La Carrera Administrativa Municipal y avances de la descentralización Guatemala” aborda a la estructuración de carácter administrativo del proceso de la modernización y reforma de la administración y los nuevos roles que presentan las reformas y que se derivan para el traslado de funciones competenciales al municipio. (Divergentes, 2024) Algo sobre este análisis es cómo los municipios en Guatemala han alcanzado en los últimos veinte años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en el marco

Constitucional mediante la promulgación de los códigos municipales dando una legalidad a esta estructura.

En la actualidad las municipalidades guatemaltecas gozan de una autonomía, en el ámbito político al poder elegir a sus autoridades municipales, dando constitucionalmente las funciones y competencias en los marcos legales de organización y funcionamiento y en el financiamiento municipal, otorgando porcentajes anuales y transferencias de capital. Según Lautaro Rosal (2024), esta autonomía sin duda refuerza su papel como entidades cercanas a la sociedad lo que permite ofrecer una mejor respuesta a las necesidades de sus ciudadanos.

Dentro de su exposición señala la incorporación de nuevas legislaciones que otorgan mayor relevancia al rol del municipio en los niveles de inversión territorial, al situar desde los marcos constitucionales la participación del municipio en los presupuestos nacionales, como el caso guatemalteco, salvadoreño y costarricense.

Entre los países que destaca el autor por su forma de gobiernos locales autónomas menciona a Costa Rica la cual a nivel centroamericano siempre se ha vestido con las galas que la Constitución nos da en cuanto al poder en su sentido de autonomía municipal.

Lautaro Rosal (2024) refiere que el gobierno municipal está demandando un esfuerzo de modernización y reforma de la administración local, que no solamente establezca los recursos humanos especializados, sino que vaya cada vez ampliando marcos que garanticen que la profesionalización y la función pública municipal, son parte de la carrera administrativa sólida y de largo plazo es destacable que en este análisis se resalta la importancia de que las municipalidades en su autonomía, protejan y sean manejadas de forma amplia y transparente y que la escogencia de sus trabajadores garantice una mejor atención apuntando a la estabilización territorial y de los recursos humanos y, por

una función de la gestión pública que tenga en cuenta un modelo de servicio civil que reconozca la función pública municipal en un amplio marco de oportunidades en línea con el mejoramiento de la calidad de la gestión pública territorial.

El expositor resaltó la importancia de proporcionar un marco que brinde las capacidades y la autonomía de los municipios en nuestros países. Esta es la base imprescindible para enfrentar las responsabilidades de los gobiernos territoriales, que inciden directamente en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socio económico y la gobernabilidad democrática.

4. Como cuarta referencia para esta investigación, se encuentra en el dictamen emitido por el doctor Antonio Moles Caubet, expuesta en la publicación *Los límites de la Autonomía Municipal*, del 2020 en la cual claramente analiza si es necesario que las municipalidades queden sujetas a otros entes y si estos puedan disponer en forma administrativa de las potestades que se le deben dar a las municipalidades en su autonomía. (Caubet, 2020)

Caubet da un enfoque metódico del conjunto de problemas implicados en la consulta precedente, requiere, en primer término, discernir -señalando con precisión- los poderes específicos de que habría de estar dotado el Concejo o entidad Municipal para organizar “un sistema de administración descentralizado” en cuya virtud, “determinadas materias quedarían encomendadas o sometidas a Institutos Autónomos”.

Seguidamente habla de autonomía como todo concepto jurídico, plasmado en las normas categóricas susceptibles de establecer sus propios límites, lo que consiste su definición legal y su principio de legalidad -recogido en la Constitución-, el cual impone que, todos y cada uno de los actos del Poder Público se produzcan conforme a una regla legal -sea la Ley constitucional o la ordinaria-, única medida de su licitud.

Dentro de su análisis da las definiciones de la autonomía municipal, siendo estas claras y concisas en los ámbitos que esta se desarrolla y el alcance legal que la consagra, aclarando que la única forma en la que la autonomía es reductible, queriendo aclarar que esta es la única en la que se puede ver intervenida la autonomía municipal, al ejercicio de poderes calificados que versan únicamente sobre determinadas materias y la peculiaridad distintiva de los poderes autónomos que estriba en que excluyan en cualquier otro que de alguna manera condicione -al menos ordinariamente- sus decisiones, salvo por la vía jurisdiccional.

Aquí el autor deja en claro, además, la forma de autonomía tanto administrativa y económica de la que gozan las municipalidades y como esto las fortalece y les proporciona las facultades en el ámbito del dominio territorial, económico y administrativo, y muestra que la intromisión de otros entes de gobierno no es legalmente posible, a menos que la ley lo apremie en hecho de la judicial; citando lo que expresa Forsthoff, sobre “el Derecho de Organización tiene por objeto la estructuración de los órganos funcionales y la atribución de facultades y deberes, es decir, de competencias”.

5. Por último, como quinto antecedente internacional encontramos “Un nuevo recorte a la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires” de Ricardo Sebastián Piana y Martín Arévalo, en la que analizan cómo es atacada La autonomía municipal directamente en lo que corresponde a los recortes presupuestarios para proyectos específicos que las municipalidades desarrollen en sus territorios. (Palma, 2021)

Dentro de ese análisis se habla primero que nada de lo que es la autonomía municipal, sus dimensiones, sus características y cada una de las formas que está se fortalece ante la ley y cómo esta misma ley o su Constitución le da esa fuerza a nivel

nacional. Ellos dejan en claro cómo el disminuir o eliminar ciertos presupuestos o la cantidad que ellos tienen presupuestada para la elaboración de dichos proyectos no es un ataque simple hacia la administración pública, sino, que es un ataque directo hacia la población a aquellos a los cuales va dirigido los servicios para lo que se destinan dichos presupuestos.

Su estudio es claro y deja irrefutable que los presupuestos destinados a cada una de las municipalidades son con un fin específico para que estos puedan desarrollarse de forma clara. Resulta que la actual Constitución provincial de Buenos Aires limita la autonomía institucional, política y administrativa de sus municipios mermando las posibilidades del desarrollo de democracias locales que resisten los tradicionales procesos de centralización.

Así es como el estado o Gobierno central en este dirigir los presupuestos o las partes designadas a estas municipalidades no se les ha permitido y se les deja en y deja en corto toda aquella forma de crecimiento y fortalecimiento a las municipalidades. Este manoseó a las finanzas de las Municipalidades sólo evoca la clara intromisión del estado y como esta lo que trae es una clara disminución y poco desarrollo a los territorios que estas administran.

## **Capítulo II. Marco Teórico**

### **Sección I. Aspectos generales la Autonomía Municipal**

En el presente título se procederá a realizar un análisis breve de cómo surge la Autonomía Municipal y su evolución en el transcurso de la historia. Además, se estudiarán los aspectos principales que la Autonomía Municipal posee, y que mediante la constitución le fueron conferidas además de cómo en el transcurso del tiempo se fortaleció y que llegó a ser lo que hoy es en las comunidades.

Asimismo es importante resaltar los diversos intentos o ataques dirigidos a debilitar la autoridad que la Constitución otorgó a la Autonomía Municipal. Por último, se analizará el impacto que ha tenido la Autonomía Municipal al ser incluida en la ley Marco de Empleo público específicamente en su artículo 2, donde se equipara a las instituciones “descentralizadas o autónomas”.

Se debe considerar en este análisis el peso que se otorga a una ley ordinaria como la Ley Marco de Empleo Público, en contraste con la jerarquía normativa escalonada que propone Kelsen, donde la Constitución Política y los Tratados internacionales ocupan el nivel más alto.

## **Sección II. Surgimiento de la Autonomía Municipal**

En el sistema político costarricense, las municipalidades desempeñan un papel estratégico para los efectos de la participación ciudadana, la descentralización política y los intereses de las comunidades de los respectivos cantones, como circunscripciones territoriales del país.

En la Resolución N°17098 – 2021, la Sala Constitucional afirma la importancia de la autonomía municipal, respaldando así el artículo 170 de la Carta Magna, el cual aborda este tema de manera específica. “Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”.

Tomando en cuenta el artículo 160 de la misma Constitución que dice “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

El enfoque de esta ponencia se hace desde la perspectiva del Derecho Constitucional, anclado en sentencias importantes de dicha Sala. (UCR, 2004) Sin embargo, respecto a los entes públicos con autonomía administrativa, política y de organización, la Sala Constitucional ha señalado exactamente lo contrario.

Con respecto a las entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social la Sala Constitucional se expresa de ella que sus acciones constitucionalmente descritas en su autonomía las hacen instituciones separadas del estado (voto No. 6256-94) y las Municipalidades, señalando la Sala Constitucional a que su autonomía incluye la autonomía administrativa, es decir, la potestad que implica no sólo la autoformación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. (Sala Constitucional, voto No. 5445-99)

Las municipalidades para los años cuarenta eran las instituciones políticas, administrativas de mayor importancia en el territorio nacional, debido a la poca o casi nula comunicación que existía entre las comunidades se sabe que la infraestructura de aquel entonces era escasa por no decir que nula, en lo referente a vialidad o comunicación.

Esto llegó a ocasionar que el Gobierno se viera realmente truncado en su posibilidad de extender el progreso en las comunidades lejanas a la zona central del país, en otras palabras, los pobladores rurales se verían restringidos en el progreso o desarrollo de sus comunidades.

Debido a esta situación los pobladores con sus propios recursos para mejorar en la prestación de servicios para sus comunidades y así mejorar la calidad de vida, entre aquellos servicios estaban el acueducto de agua potable, los dispensarios, aulas para educación de sus hijos y centros de salud para la atención de sus pobladores. Y es aquí en donde las Municipalidades estaban presentes en la prestación de estos servicios o en la

lucha de sus pobladores por mejorar y brindar más servicios con la ayuda de sus pobladores para ello.

Entre los años 40 y 50 el Estado Costarricense siguió en su visión de modernizarse, aunque las municipalidades aún se regían por leyes promulgadas entre los años 186 y 1867 y ya ahí se definían a las Municipalidad como autoridad en asuntos locales y que constituían uno de los fundamentos básicos del ordenamiento del país. Estas leyes dieron pie a que las municipalidades pudieran delimitar sus competencias en lo referente al desarrollo de los territorios que estas representan.

Para el año 1909 se promulgó la ley Organización Municipal dando más fuerza a esta institución, aunque sufrió reformas a través de los años y fue para 1970 cuando se establece el Código Municipal dejando más claro el ordenamiento y las Municipalidades, el concejo y los servicios que estas prestarán y sobre todo su Autonomía (Marín 1989, p. 41).

Ahora bien, para 1923 se promulgó la ley de Hacienda Municipal convirtiéndose en el instrumento regulador en todo lo relativo a la hacienda Municipal y lo que esta conlleva, presupuestos, tesorería, recaudación de impuestos y tasas, ejecución de morosos, etc. (Quesada 1981, p. 50). Es para estos años en los cuales los constituyentes al formar la Carta Magna de la época establecerán aspectos fundamentales tales como la autonomía municipal su territorio, el tipo de servicios que brindaría y más.

Aquí se habla también de la modernización de la ley 7794 relacionada a la forma de la contratación del personal municipal en la que provee que cada municipalidad contará con un manual de reclutamiento y selección de personal, se reguló expresamente lo concerniente a la carrera administrativa municipal, estableciendo los requisitos, derechos y obligaciones, de quienes ingresan a este régimen y señala los derechos y garantías adquiridas por los funcionarios que ya estaban incorporados en el quehacer municipal.

Es más que claro que el Código Municipal aquí citado pretendía fortalecer a la administración Municipal en el conjunto de sus trabajadores y que por ende se fortaleciera el servicio que le brindan a los contribuyentes del cantón, sin lugar a duda la visión de sus creadores y reformadores siempre fue en crecimiento de la institución reflejada en sus trabajadores y que estos dieran un excelente servicio y una mejora en los cantones en los que servían.

La autonomía como instituto jurídico constituye una potestad, una atribución que el ordenamiento jurídico le otorga a los entes públicos estatales, garantizada expresamente en el numeral 170 de nuestra Carta Magna al disponer: "las corporaciones municipales son autónomas...", similar disposición cobija a las universidades públicas y a las instituciones autónomas.

Ahora bien, a diferencia de estas últimas las municipalidades en su potestad de reacción y creación de los rubros para sus presupuestos y administración y normas de aplicación extiende de forma firme su diferencia y clara potestad sin dejar a dudas que su manejo no puede ser más que solo interno. Clara y concisa es la Autonomía Municipal en todo su amplio espectro de manejo y dominio a diferencia de las demás instituciones descentralizadas.

### **Sección III. Diferentes Tipos de Autonomía Municipal**

La autonomía local no es absoluta, más bien es relativa, así pues, en el plano económico, la economía local se halla subordinada a las condiciones de dependencia de la economía nacional, la cual es mucho más grande y ofrece mayores posibilidades al intercambio y al crecimiento.

Por su parte, en el plano político y jurídico, la ciudad y su gobierno están subordinados al régimen político del Estado. De lo anterior hay que afirmar que, en el medio sociopolítico y jurídico de las relaciones del Estado, se dan diversos grados de

autonomía, que será ejercida por las diferentes administraciones, órganos, instituciones o gobiernos locales de acuerdo con el marco jurídico de referencia establecido; mismo que en nuestro caso tendrá como marco de referencia la disposición constitucional normada en el artículo 170: Las corporaciones municipales son autónomas.

De acuerdo con el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las Municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La Constitución Política de Costa Rica en su artículo 171, determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados; mismo que viene a ser desarrollado por el actual Código Municipal en su artículo 4: La Municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Las Municipalidades dentro de sus atribuciones se incluyen:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.

Como se señala expresamente en el Código Municipal la autonomía política, administrativa y financiera, y de forma tácita y clara de la autonomía organizativa y la presupuestaria, no deja a dudas en ningún punto su manejo y disposición, siendo clara en el marco de su control interno.

Es claro que los creadores de dicho código tenían en mente lo que la misma Constitución Política de Costa Rica le atestaba en cuanto a la autonomía y toda su dimensión de manejo que esta quería dar a las Municipalidades para el manejo administrativo y económico que esta debían tener.

Con respecto a la autonomía municipal, podemos decir que se desglosa en dos tipos de definición: la gramatical y la jurídica. En primer lugar, gramaticalmente, la autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras 132 entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Jurídicamente, 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).

La autonomía municipal implica la libre elección de sus propias autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos. El artículo 170 de la Carta Magna establece que las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. Transitorio.

La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. (Constitución Política de Costa Rica, 1949)

El presente artículo, se modificó por la Ley No. 8106 del 3 de junio de 2001, publicada en la Gaceta No. 132 del 10 de julio de 2001. Esta norma constitucional estableció que las municipalidades son entidades de naturaleza territorial y corporativa, es decir, de base asociativa, con un interés autónomo distinto del Estado. La autonomía municipal abarca los campos político, normativo, tributario y administrativo.

Por otra parte, la autonomía política: 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 la Constitución Política en el artículo 169: La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

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.

También tenemos la Autonomía normativa: 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 potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y servicios).

Sobre la Autonomía tributaria: Potestad impositiva. Es la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales que corresponde a estos entes territoriales.

Autonomía administrativa: Potestad que implica no sólo la autoformación sino también la autoadministración; y, la libertad, frente al Estado, para la adopción de las decisiones fundamentales del ente territorial.

Las municipalidades pueden gestionar y promover intereses y servicios locales, siendo esta gestión municipal autónoma. Lo cual quiere decir, que los entes municipales tienen la libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales.

Tienen la capacidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente y más específicamente frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Tienen la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que ello va unido a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo Municipal, capacidad que, a su vez, es política.

El rasgo típico de la autonomía municipal reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo, como cuerpo electoral y de que del pueblo deriva su orientación política administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad;

es decir, de la mayoría electoral de esa colectividad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la república y aún contrariarla.

La competencia municipal es específica, exclusiva y originaria, y posee jerarquía en el ámbito local. No está permitido desmembrar o quebrar esta competencia (Voto No. 6469-97, considerando VII). Por esta razón, el Voto No. 6000-94 calificó como inconstitucionales los concejos municipales de distrito. Según el artículo 169 de la Constitución Política de Costa Rica (1949), la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, compuesto por un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular y un funcionario ejecutivo designado por la ley. Actualmente, este funcionario de elección popular es conocido como alcalde.

Hernández Valle (1992) señala lo siguiente sobre la autonomía administrativa: "están incluidos no sólo el ejercicio mismo de su función legal, sino, además, de sus actividades administrativas de apoyo a esta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración del personal, así como de sus recursos financieros" (p.125). Es claro el escritor y no deja ningún espacio cuando se refiere a la autonomía administrativa, cuando aclara que esta involucra a los empleados municipales, los cuales brindan un apoyo y fuerza para lograr el desarrollo de los cantones, con el sentido de que al fortalecer al empleado público este desempeñaría un mejor trabajo.

El término "autonomía" aplicado a cualquier ente del Estado, conlleva que el grado mínimo de autonomía que se le confiere es el administrativo. Es un principio fundamental del ordenamiento jurídico que la autonomía de gobierno conlleva la autonomía administrativa, y quien tiene la organizativa tiene a su vez ambas (Murillo, 1978, p. 273).

La autonomía política, conocida también como la de gobierno consiste en la capacidad de autogobernarse, o sea de auto dirigirse políticamente, de fijarse entre sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal (Hernández, 1992, p. 125). Tanto la administrativa como la política son autonomías que se presentan frente al Poder Ejecutivo, aunque a su vez implican lógicamente limitaciones para la actividad legislativa (Murillo, 1978: 273).

Por su parte la autonomía organizativa es la capacidad de auto organizarse. En otros términos, es la capacidad que tiene el ente de establecer su organización fundamental con exclusión absoluta de la potestad legislativa. En este caso existe una incompetencia en razón de la materia, para que la ley pueda interferir en la autonomía organizativa de un ente descentralizado que esté dotado de ella. (Hernández, 1992, p. 125)

Es importante señalar que esta exclusión por razón de la materia será únicamente en lo que respecta a la tramitación de leyes ordinarias, pues es dable que el Poder Legislativo regule aspectos de la autonomía organizativa, mediante la reforma a la Constitución Política, con el propósito de delimitar o regular la citada autonomía.

La autonomía presupuestaría de las Municipalidades a la que se refiere la Constitución da la posibilidad de elaborar, ejecutar y controlar su propio presupuesto; desde luego constituye una función de la autonomía financiera, y además es la misma Constitución que dispone en el artículo 84 inciso 1, 2, y 4, deberes y atribuciones que le impone a la Contraloría General de la República los de examinar, aprobar, improbar los presupuestos, de los Poderes de la República, de instituciones y municipalidades y de fiscalizar su ejecución y liquidación.

Esto no quiere decir que la Contraloría General de la República o cualquier otro ente tenga la potestad de manejar o delimitar lo que la Autonomía Municipal tiene concedida a su fuero administrativo.

La preservación de la democracia en Costa Rica exige, pues, la construcción progresiva de un Estado que garantice la eficiencia económica, no solo mediante su plan de gasto social, sino mediante el desarrollo de los mercados y debe garantizar también la legitimidad social oportuna mediante la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades que la sociedad requiere o muestra en un momento determinado.

Resulta procedente aclarar que todo lo señalado en los considerandos anteriores no implica, bajo ninguna circunstancia, que deban dejarse sin efecto los programas sociales cuyo desarrollo ya ha sido gestado, pues éstos deberán continuar funcionando de acuerdo a las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos públicos.

Cuando la eficiencia económica y la equidad social solo son separables en los planos teóricos o de política electoral; en la práctica, no es posible lograr una gobernabilidad democrática sostenible sin ambas. Los servicios orientados a la equidad, si no están acompañados de eficiencia económica, no se sostienen en el tiempo. Por otro lado, una supuesta eficiencia económica sin orientación social puede concentrar la riqueza y generar violencia social.

También se informó que la acción fue declarada sin lugar con una votación de 4 a 3 magistrados. El tribunal determinó que era constitucional la omisión por parte del Poder Ejecutivo. La acción se había interpuesto contra la omisión del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Hacienda, quienes no incluyeron en el Presupuesto de la República para el ejercicio económico del año 2000 la partida presupuestaria establecida en el artículo 4 de la Ley No. 3021 del 21 de agosto de 1962. Esta ley dispuso que un porcentaje del impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas debía ser destinado al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

Este voto es sumamente importante, ya que representa un cambio respecto a las resoluciones anteriores de la Sala. Por ello, se ha citado extensamente este voto, el cual utiliza una serie de consideraciones en sus argumentos para fundamentar el cambio de criterio.

En resumen, esta variación respecto a la tesis anterior de la Sala consiste en afirmar que las leyes que establecen impuestos con destino específico deben ingresarse a la caja única del Estado (tesorería nacional). El Poder Ejecutivo tiene la discrecionalidad de transferir las respectivas partidas de los recursos recaudados por esas leyes tributarias a sus beneficiarios, de acuerdo con la disponibilidad de recursos que el Ministerio de Hacienda determine.

Los impuestos recaudados pueden sumar, por ejemplo, cien colones, que ingresan al Ministerio correspondiente. Este Ministerio tiene la facultad de distribuir a los beneficiarios solo la cantidad que considere adecuada, bajo el argumento de que esa cantidad es la que se puede otorgar sin comprometer la estabilidad social, económica y política del país.

De acuerdo con la realidad observada en los últimos años, los contribuyentes son engañados por el Estado, que impone tributos con el argumento de destinarlos a fines específicos, pero luego utiliza estos fondos para otros propósitos. Esto ocurre en un contexto donde la rendición de cuentas a los ciudadanos se limita a la mera propaganda, debido a la ausencia de un órgano de control y fiscalización efectivo.

Esta llamada autonomía tributaria forma parte de la financiera, y se encuentra limitada por la imposibilidad del ente municipal de crear por sí solo impuestos, pues requiere la autorización legislativa; sobre esto la Sala Constitucional ha expresado: "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.

Es claro que, al poder modificar, crear y extinguir los tributos, da un amplio margen de manejo que tienen las municipalidades y que por esta razón el que mediante una ley externa se vea comprometido el mismo manejo de presupuestos o trate de controlar estos de forma externa a la autonomía municipal, puede evocar una intromisión peligrosa dejando un portillo a otros descontroles ajenos a su manejo.

La autonomía normativa ha sido reconocida también por parte de la doctrina, estableciendo fundamentalmente para que un ente pueda gozar de esta es necesario que pueda dictar sus propias leyes y no referida únicamente a la posibilidad de dictar reglamentos internos, siendo que, para el caso de nuestro país, reside exclusivamente en la Asamblea Legislativa.

Cabe señalar que la Sala Constitucional a dicho al respecto: “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” (Sala Constitucional, Voto N°5445-99 - 1999). Es más que claro el voto señalando estas potestades que tiene las Municipalidades en el ámbito de la creación de su ordenamiento en la materia de sus competencias, cosa que las demás instituciones no poseen.

Es posible afirmar que órgano contralor de constitucionalidad ha señalado los alcances de la autonomía municipal. Sobre la autonomía municipal, el citado voto establece que ésta 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 y se manifiesta de las siguientes maneras:

Autonomía política: que da origen al autogobierno y conlleva la elección de las autoridades municipales.

Autonomía normativa; que consiste en la capacidad para que la municipalidad dicte su propio ordenamiento en las materias de su competencia, limitada en nuestro ordenamiento jurídico a la potestad reglamentaria para regular su organización interna y los servicios que presta.

#### **Sección IV. Surgimiento de la Ley de empleo Público en Costa Rica**

Para establecer el origen y propósito de la Ley Marco de Empleo Público, es importante señalar que esta ley surgió cuando la ministra de Hacienda, Rocío Aguilar Montoya, presentó un plan para contener el gasto público en la Asamblea Legislativa el 30 de mayo de 2018, durante el gobierno de Carlos Alvarado Quesada. La consigna era reducir el gasto público y aliviar las arcas del Estado, argumentando que las instituciones y los empleados públicos representaban una gran parte de este presupuesto.

La introducción a la norma fiscal en el marco de al ámbito legislativo acrecienta las discusiones en cuanto a que esta sería una forma de persecución y represión hacia los empleados públicos y los sindicatos de los empleados públicos proponen iniciar huelgas contra este movimiento retrograda.

Las intenciones del gobierno y los partidarios de la reforma fiscal se evidencian cuando el diputado Carlos Ricardo Benavides Jiménez, jefe de la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional, presenta un proyecto que busca la legalización de las huelgas, la disolución de sindicatos y la criminalización de la protesta social. Este proyecto limita y obstruye el instrumento mediante el cual los trabajadores pueden expresar sus desavenencias contra el mal manejo o las arbitrariedades de los entes gubernamentales que los persiguen.

Esta manifestación se hace clara al observar los requisitos y trámites para la calificación de la legalidad o ilegalidad de las huelgas "permitidas". En la reforma al artículo 371 del Código de Trabajo, se estableció una prohibición explícita a las huelgas políticas y "atípicas".

"Serán ilegales las huelgas políticas o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono... Aparte de los casos indicados en este artículo, no se permitirán huelgas atípicas ni serán consideradas como legales ningún otro tipo de huelgas... Además de la huelga contractual se permitirá también la huelga que tenga por finalidad protestar contra políticas públicas, siempre que dichas políticas afecten de forma directa los intereses económicos o sociales de los trabajadores... Este tipo de huelgas no podrá tener una duración superior a cuarenta y ocho horas ni podrán reiterarse por el mismo motivo". (Molina Jiménez & Díaz Arias, 2019, p. 36)

Este texto dejaba patente las pretensiones de restringir cualquier tipo de protesta por parte de los trabajadores públicos, imponiendo limitantes a cualquier manifestación en contra del gobierno y su enfoque hacia la gestión del empleo público.

El 8 de abril de 2019, el Poder Ejecutivo presentó una reforma del empleo público a la Asamblea Legislativa, lo que desencadenó movilizaciones no solo de los sindicatos del sector público, sino también de las universidades y estudiantes, quienes se manifestaban en contra de la promulgación de esta ley. Posteriormente, el 16 de enero de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate la ley antisindical, la cual fue rápidamente firmada por el presidente Alvarado.

En ese entonces, la aparición del COVID-19 en Costa Rica sirvió como una cortina para invisibilizar las acciones del Gobierno en contra de los trabajadores públicos.

La emergencia de la pandemia se convirtió en el tema principal de todos los medios y en la principal preocupación de los costarricenses durante los meses y años siguientes.

Siendo la principal noticia en boca de todos las cuantas de contagios diariamente y el alarmante crecimiento de casos ocultó un poco el que se aprobara en primer debate la reforma del empleo público para el 17 de junio del 2020.

La Asamblea Legislativa envió a consulta a la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley Marco de Empleo Público, Ley 10159. La Sala encontró 35 inconstitucionalidades de fondo en esta ley. Cabe destacar que unas de estas fueron identificadas es el artículo 2, que forma parte de este análisis, así como el artículo 6, en relación con la inclusión de las municipalidades.

Tal como la misma Sala Constitucional mencionó sobre los vicios de fondo alegados en cuanto a las municipalidades, se detalla:

— Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que, el artículo 2 inciso c) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye a las municipalidades en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí lo es por sus efectos puesto que algunas de sus normas -como se examina de seguido- vacían de contenido su autonomía de gobierno.

— Por unanimidad se evacua la consulta, en el sentido de que el artículo 6 es inconstitucional en cuanto somete a las municipalidades a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. (DELFINO, 2021)

La Ley Marco de Empleo Público entró en vigencia el 10 de marzo de 2024. En primer plano, el Capítulo Uno de Disposiciones Generales, en su artículo 1, establece el propósito de la ley, que se detalla de la siguiente manera:

“Artículo 1-Objetivo. 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.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas”. (Ley Marco de Empleo Público, Ley 10159)

Con la intención del gobierno de controlar el gasto público y la igualdad salarial, y de regular los excesivos salarios en ciertos puestos, se establece esta Ley. Sin embargo, no se toman en cuenta las consideraciones establecidas en la jerarquía de la Constitución Política en relación con otras normas o leyes.

Desde el punto de vista jurídico, cualquier proyecto de ley debe respetar lo dispuesto por la Constitución Política y debe respetar los derechos humanos, por lo que estos se convierten en criterios de valoración del texto analizado. En referencia al análisis que la Universidad de Costa Rica desarrolló, lo que pretende es hacer que el texto sea sometido a consulta, debido que este proyecto viola el régimen de autonomía constitucional establecido para las municipalidades y las otras instituciones públicas con autonomía Constitucional. (Navarro, 2021)

Esto vulnera los derechos humanos en el empleo público al prohibir o vaciar de contenido la negociación colectiva y los medios de resolución de conflictos colectivos.

Al hacerlo, también infringe el derecho a la libertad sindical, que constituye uno de los elementos fundamentales de dicho derecho.

### **Sección V. Inconvenientes con la Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público en Costa Rica**

La Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público tiene los siguientes puntos negativos en su función los cuales se analizan a continuación para poder encontrar la respuesta correcta a cómo dañan la autonomía municipal:

1. El proyecto tiene como objetivo centralizar el control y establecer unilateralmente las condiciones laborales y de todos los empleados públicos en Costa Rica. Es en este aspecto donde se entromete con la Constitucionalidad de la Autonomía Municipal, ya que busca atribuirse facultades que no le corresponden en términos administrativos. Este intento de imposición desafía el principio de autonomía local consagrado en la Constitución, representando una interferencia directa en las competencias propias de las municipalidades.
2. El proyecto se basa en un enfoque del empleo público que refleja tesis autoritarias y unilateralistas propias del constitucionalismo clásico. Esto constituye una violación al constitucionalismo social, que ha sido expresamente incorporado a nuestro bloque de constitucionalidad a través de las garantías sociales y por los tratados fundamentales de derechos humanos.
3. Las autonomías se justifican, no solo como instrumentos para limitar el poder del gobierno central, sino como mecanismos para potenciar la eficiencia en cada ente público autónomo, y garantizar la libertad de expresión y el ejercicio de prácticas democráticas. Además, prohíbe, limita o vacía de contenido de forma inconstitucional la libertad sindical y la negociación colectiva.

4. En cuanto al salario global, tiende a convertir los salarios en instrumentos de política económica, lo que facilita su congelación o reducción con fines fiscales. Esto contradice la naturaleza de los salarios establecida en la Constitución Política como instrumento de distribución de la riqueza y movilidad social. Además, el salario global obstaculiza la negociación colectiva sobre salarios y pluses salariales, en violación de lo señalado expresamente por la Sala Constitucional.

Al dejar las competencias en manos de MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Servicio Civil que trascienden por mucho los objetivos expresamente establecidos en los artículos 191 y 192 constitucionales.

i) Homogeniza entes públicos que son radicalmente diversos en la naturaleza de sus funciones (administrativa y no administrativas).

j) La gestión de evaluación se centraliza, con lo que se violan las autonomías constitucionales. (Navarro, ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO, 2021)

Este análisis busca el nacimiento de la Autonomía Municipal desde el marco de la Constitución Política por lo que se debe inspeccionar tanto la normativa y la jurisprudencia, así también lo que se refiere al aspecto de la Ley Marco de Empleo Público y sus alcances en la intromisión en acciones que tienen las municipalidades en el manejo de su presupuesto y su forma de dirigir su administración.

La Sala Constitucional ha realizado un análisis de fondo sobre la Autonomía Municipal, desde la perspectiva que le da la Constitución en su amplio espectro de manejo interno y es así que aun a la fecha de la confección de este análisis, la misma Sala Constitucional se encuentra analizando si el hecho de que la Ley Marco de Empleo Público tenga intromisión en la Autonomía Municipal y cuán graves puedan ser los

alcances y consecuencias que esta ley traiga en el funcionamiento de la Administración Municipal.

Por otro lado, el análisis exhaustivo de la normativa y jurisprudencia a nivel internacional dará un panorama detallado de cómo se gestiona la autonomía de las Municipalidades en diversos contextos, al examinar cómo otros países abordan esta cuestión y poder así identificar las prácticas exitosas, desafíos comunes y áreas de mejora en la aplicación de la autonomía municipal.

### **Capítulo III: Marco Metodológico**

En el marco metodológico de esta investigación, se establece la recopilación rigurosa de doctrina y jurisprudencia, junto con información relevante para abordar con claridad el tema en cuestión. Se busca delinear los lineamientos que guiarán el análisis de cómo la autonomía municipal se ve afectada por la interposición de la Ley Marco de Empleo Público, especialmente en lo concerniente a la gestión presupuestaria y su impacto en los servicios administrativos, salarios y demás aspectos relacionados con los contribuyentes.

La metodología de investigación se enfocará en proporcionar una visión detallada de cómo la normativa mencionada incide en la dinámica municipal, identificando los desafíos y posibles implicaciones en la gestión de recursos y servicios para los trabajadores y la comunidad en general. Se pretende clarificar los objetivos de este estudio, destacando la importancia de comprender la complejidad de las relaciones entre la legislación laboral y la autonomía local en el contexto del empleo público.

#### **Enfoque de la investigación**

Esta investigación tendrá un enfoque cualitativo, que permite una comprensión profunda de los significados y las implicaciones de la Autonomía Municipal frente a la interferencia establecida por la Ley Marco de Empleo Público, particularmente en su

artículo 2. Se orienta hacia el paradigma cualitativo, también conocido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, respaldado por un proceso inductivo según Sampieri, Collado y Lucio (2006).

Además de explorar las dimensiones teóricas y prácticas de esta problemática, la investigación se propone como una contribución al desarrollo de estrategias y recomendaciones concretas para preservar la autonomía municipal en el contexto actual. Este enfoque integral busca no solo comprender la complejidad de las relaciones entre la legislación laboral y la gestión municipal, sino también ofrecer orientación práctica para los responsables de la toma de decisiones y los actores involucrados en la administración pública local.

De acuerdo con el autor Roberto Hernández Sampieri, en su libro *Metodología de la Investigación*, se indica: El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. (Sampieri, 2014, p. 358)

Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes y segundo, para perfeccionarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio, con la finalidad de obtener, recopilar datos para arribar y lograr el objetivo principal de este tipo de modelo, que es describir, comprender, interpretar y explicar un fenómeno, desde el análisis del estado de la cuestión.

Durante mucho tiempo, la autonomía municipal ha sido tema recurrente en las resoluciones de la Sala Constitucional. Aunque no se pueda determinar con precisión la cantidad de casos abordados, se puede afirmar que se han realizado exhaustivos análisis en relación con su autonomía normativa.

Estos análisis han explorado cómo las municipalidades establecen su ordenamiento, reglamentos y presupuestos. Es importante destacar que en la actualidad se está examinando específicamente la constitucionalidad de la Ley Marco de Empleo Público en lo que respecta a la autonomía municipal, un caso que está siendo evaluado por la misma Sala Constitucional en este momento.

Adicional, en la aproximación cualitativa, se distingue una pluralidad de concepciones y marcos interpretativos que convergen en un aspecto común: la singular forma en que cada individuo, grupo o sistema social percibe y comprende el mundo, así como las situaciones y eventos que lo conforman.

Esta percepción se forja a través del inconsciente, la influencia recibida de otros y la experiencia adquirida. En este estudio, se llevará a cabo un análisis detallado de la aplicación de la Autonomía Municipal en su gestión y la implementación de la Ley 10159 Ley Marco de Empleo Público por parte del Estado. Se examinan las posibles razones que puedan generar conflicto entre ambas, así como los diversos actores involucrados en su ejecución.

El método elegido es la investigación cualitativa, ya que, según indica el autor Hernández Sampieri, ofrece una profundidad significativa a los datos, así como dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del entorno, detalles y experiencias únicas. Además, proporciona un enfoque fresco, natural y holístico de los fenómenos, junto con flexibilidad para adaptarse a los resultados de la investigación. Este enfoque busca brindar una comprensión clara y concisa sobre cómo la autonomía municipal se ve

afectada en su gestión administrativa y financiera frente a la Ley Marco de Empleo Público y sus diversas facetas.

La autora del artículo, “La Investigación Cualitativa”, María Auxiliadora Guerrero Bejarano (2016) lo define como: La Investigación Cualitativa o metodología Cualitativa es un método de investigación que se utiliza principalmente en las Ciencias Sociales. Se desarrolla a través de metodologías basadas en principios teóricos como la fenomenología que según la Filosofía Contemporánea es la práctica que aspira al conocimiento estricto de los fenómenos, que son simplemente las cosas tal y como se muestran y ofrecen a la consciencia.

Aquí Guerrero se refiere cuando menciona que este método se basa en principios teóricos, sencillamente a que la investigación cualitativa se adentra en la comprensión profunda de los fenómenos sociales, explorando sus matices y contextos. La fenomenología es una de las teorías que guía este enfoque, buscando desentrañar la esencia de las cosas tal como se manifiestan a nuestra consciencia.

Por otro lado, en su trabajo "Investigación cuantitativa, investigación cualitativa y métodos de triangulación (para psicología social)", la autora Tatiana A. Romero Rodríguez (2005) aborda la tendencia histórica de descuidar el aspecto subjetivo al estudiar las dimensiones humanas y su relación con el entorno. Romero Rodríguez señala que, tradicionalmente, se ha dado prioridad a la exploración de la materialidad y lo cuantificable de la realidad, relegando a un segundo plano la comprensión de los significados y experiencias humanas.

En este contexto, la investigación cualitativa y la triangulación emergen como herramientas cruciales para profundizar en la subjetividad, permitiendo explorar más allá de los límites establecidos por el análisis tradicional y ofreciendo así una comprensión más holística y enriquecedora del problema en estudio.

La investigación o análisis que se propone en este documento puede centrarse en la exploración inicial de cómo la institución de la Autonomía Municipal se manifiesta y proyecta ante el mundo exterior. A través de esta indagación, se busca comprender cómo los significados e interpretaciones de esta manifestación adquieren una forma clara y definida en relación con la administración municipal y cómo se ven afectadas directa o indirectamente las estructuras de control. El método cualitativo busca aproximarse a las situaciones sociales de una forma global en las cuales se explora, se describe y se comprenden de manera inductiva.

Se construye el conocimiento partiendo de la información suministrada por las distintas personas que interactúan en un contexto determinado ya que, en cualquier contexto específico se comparten unos mismos significados, creencias y actitudes, así el investigador pueda comprender esa realidad social específica primero debe comprender el marco de referencia particular de ese contexto. Las etapas en el proceso de investigación cualitativa son reiterativas, circulares, en donde todas se retroalimentan ya que, no existe una barrera definida que muestre la exclusión entre estas.

La investigación se enfoca en tres aspectos fundamentales: primero, la definición exhaustiva de la situación a estudiar, abarcando la exploración detallada de la problemática, la formulación precisa del problema de investigación y el diseño metodológico a emplear, junto con la preparación previa del trabajo de campo.

Segundo, se analizan los alcances de la disminución o ataque que sufre la Autonomía Municipal al enfrentarse o incluirse en la Ley Marco de Empleo Público, y cómo esto impacta su capacidad para administrar y dirigir su presupuesto y regulaciones internas.

Por último, se examina cómo estas interferencias socavan el crecimiento profesional de los empleados municipales y afectan la calidad de los servicios que se prestan a los contribuyentes, proporcionando una visión integral de los desafíos y las oportunidades en el ámbito municipal bajo el marco normativo vigente.

Aunque es claro que inicialmente el Estado busca tener un mayor control sobre los presupuestos que las instituciones gestionan para el pago de sus empleados, es crucial garantizar que estos sean razonables y coherentes, evitando así el riesgo de abusos en conceptos como dietas y otros rubros. Estos aspectos deben mantenerse dentro de límites justos y evitar excesos que, en algunos casos, han alcanzado niveles exorbitantes e incluso descabellados en las instituciones del estado costarricense en los últimos años.

El principio de autonomía municipal alcanza su punto máximo al reflejar el derecho y la capacidad de los gobiernos locales o municipales para autogobernarse y tomar decisiones independientes dentro de su jurisdicción, un principio consagrado por la Constitución Política y respaldado por los tratados internacionales.

Esto subraya la importancia y el valor significativo que esta autonomía posee, evidenciando cuán fundamental es para el funcionamiento adecuado de las instituciones municipales. Cualquier intento de minimizar o interferir en su ejercicio puede representar un punto crítico que amenace la integridad misma de la institución municipal.

El trabajo de campo implica la recopilación y organización de datos relevantes. En este contexto, se busca examinar el estado de la literatura, es decir, la doctrina disponible sobre el tema específico de investigación, así como la jurisprudencia que haya sido generada en relación con dicho tema. Sin embargo, es importante señalar que la jurisprudencia disponible no es extensa, lo cual constituye una limitación para la investigación, dado que la producción jurisprudencial no es abundante. Esta escasez se

debe principalmente a que la mayoría de los operadores del Derecho, especialmente en la vía judicial, se adhieren principalmente a la normativa establecida por la Sala Constitucional.

En esta investigación, se aborda la identificación de patrones culturales a través de la organización de la situación en tres fases distintivas: el análisis, la interpretación y la conceptualización inductiva. Es crucial destacar que en Costa Rica no existe una protección clara en relación con la Autonomía Municipal, lo que puede llevar a su disminución frente a otros marcos legales. Además, es obvio que el Estado utiliza diversas normativas sin considerar cómo estas afectan no solo el funcionamiento interno de las municipalidades, sino también su impacto en la población a la que sirven.

En síntesis, la investigación cualitativa implica una exhaustiva exploración de los fenómenos sociales, guiada por una planificación detallada y una serie de etapas interconectadas que se ajustan conforme avanza el estudio. Al optar por este enfoque cualitativo, se busca profundizar en el entendimiento de cómo la autonomía municipal, establecida a nivel nacional, fundamenta la gestión administrativa y presupuestaria municipal, superando el alcance de una simple ley.

Por consiguiente, este estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo, utilizando jurisprudencia nacional e internacional como punto de partida para conceptualizar diversos factores que serán explorados a lo largo de la investigación.

### **Diseño Metodológico**

Para el diseño metodológico de esta investigación se utilizará el método analítico, por cuanto se pretende analizar las implicaciones e impedimentos de la Constitucionalidad de la Autonomía Municipal, dada en el artículo 170 de la constitución Política y sus alcances y potestades en su forma de manejar presupuestaria y

administrativa su fuero interno y como una implementación de una nueva ley y sus alcances contraponen lo que constitucionalmente se ha depositado a las Municipalidades en su autonomía.

Según el profesor Guadalupe Hernández Coca, sobre el método analítico (2017) el método hace referencia a ese conjunto de estrategias y herramientas que se utilizan para llegar a un objetivo preciso, y el analizar significa la categorización, ordenamiento, manipulación y resumen de datos para responder a las preguntas de investigación con el propósito de reducir los datos de una forma entendible e interpretable para que las relaciones de los problemas de investigación puedan ser estudiadas y aprobadas y por otro lado, el método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo descomponiéndose en sus partes o elementos para observar las causas, naturaleza y los efectos.

El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Por lo que este diseño metodológico ayuda a asegurar que las conclusiones que se saquen con los datos sean coherentes con los mismos.

En esa misma línea de diseño es importante mencionar sobre lo publicado por Julio César Jalal Caál, (2015) igualmente sobre los métodos de investigación, sobre el Método Analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos.

En otras palabras, el análisis es la observación y examen de un hecho en particular. En el cual es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método permite conocer más del objeto de

estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías.

Este tiene ciertas características, como:

1. Es un método fáctico: se ocupa de los hechos que realmente acontecen. Se vale de la verificación empírica: no pone a prueba las hipótesis mediante el mero sentido común o el dogmatismo filosófico o religioso, sino mediante una cuidadosa contrastación por medio de la percepción.
2. Es auto correctivo y progresivo (a diferencia del fenomenológico). La ciencia se construye a partir de la superación gradual de sus errores. No considera sus conclusiones infalibles o finales. El método está abierto a la incorporación de nuevos conocimientos y procedimientos con el fin de asegurar un mejor acercamiento a la verdad.
3. Muestra: El proceso de muestra es fundamental en el método analítico, ya que la calidad y representatividad de los resultados dependen en gran medida de la selección adecuada de la muestra. Si la muestra se elige de manera incorrecta, los resultados pueden ser sesgados, erróneos o incluso inservibles para los propósitos de la investigación. Por lo tanto, es crucial dedicar tiempo y atención al diseño y ejecución del proceso de muestreo, asegurándose de que refleje adecuadamente la población o fenómeno que se está estudiando. Una muestra representativa no solo aumenta la validez y la fiabilidad de los resultados, sino que también permite generalizar los hallazgos a la población más amplia de interés, lo que fortalece la relevancia y el impacto de la investigación.

Sobre la estructura del Método Analítico citado por Julio César Jalal Caál también menciona que es preciso darse cuenta de la naturaleza de esta. Acerca de un mismo objeto

se puede examinar y tratar de descubrir, su esencia, sus propiedades y atributos, o bien sus 16 relaciones especiales con otros seres.

Fijando de antemano el término u objeto del examen analítico, es más fácil no extraviarse en el camino y conviene descomponer la cosa u objeto de que se trata en sus partes, elementos o principios. Como se ha indicado antes, que esta descomposición puede ser real y física, o racional e ideal, según sea el objeto de que se trate. Conviene además cuidar de que esta descomposición se verifique guardando las reglas de la división, para evitar la confusión.

Al examinar los elementos o partes de un objeto, debe hacerse de manera que no se pierdan de vista sus relaciones entre sí y con respecto al todo que de su unión resulta. El que considere aisladamente las partes de un objeto, sin atender ni considerar las relaciones de unas con otras y con el todo, se expondría indudablemente a formar ideas inexactas y erróneas sobre aquel objeto.

Y dentro de la aplicación educativa del método analítico en diversos contextos: Por medio de la aplicación de este método se llega al análisis y comprensión del objeto de estudio o investigación, para establecer teorías sobre su comportamiento en base a lo observado. Siempre y cuando se lleve a cabo el debido proceso. A lo que se llega a la construcción de un propio conocimiento, puesto que se convierte en un aprendizaje significativo, pues es el alumno el constructor de su aprendizaje.

#### **Tabla Operacional de las Variables**

<b>Objetivo</b>	<b>Variables</b>	<b>Definición Conceptual</b>	<b>Definición Operacional</b>	<b>Definición Instrumental</b>
-----------------	------------------	----------------------------------	-----------------------------------	------------------------------------

<p>Establecer las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestario y contractual de sus empleados.</p>	<p>Las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público infiriendo dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestario y contractual de sus empleados.</p>	<p>Concretar en el aspecto que una ley como la Ley Marco de Empleo Público se atribuye en mayoría de fuerza, lo que la constitución Política la más alta escala de normativa da a la Autonomía municipal.</p>	<p>Surgimiento de la Ley Marco de Empleo Público, en contraposición de la constitucionalidad de la Autonomía Municipal.</p>	<p>Doctrina nacional e internacional. Análisis normativo del Código Municipal. Análisis Jurisprudencial.</p>
<p>Analizar los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional, sus</p>	<p>Los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional, sus alcances, y potestades de esta.</p>	<p>Conceptualizar los alcances que la Constitución Política de Costa Rica da a las Municipalidades en cuanto a su Autonomía.</p>	<p>Aplicación de la Autonomía Municipal en Costa Rica Aplicación de la autonomía Municipal en los gobiernos locales a nivel cantonal.</p>	<p>Doctrina nacional. Análisis normativo. Análisis Jurisprudencial</p>

<p>alcances, y potestades de esta.</p>			<p>Garantías que la Constitución Política de Costa Rica da a las Municipalidades en su Autonomía Municipal en el área Administrativa y presupuestaria.</p>	
<p>Cuestionar las razones por las que la normativa de la Ley Marco de Empleo Público impide que su presupuesto se vea coaccionado a la hora de nombrar o requerir puestos que serían necesarios en las Municipalidades.</p>	<p>Las razones por las que la normativa de la Ley Marco de Empleo Público impide que su presupuesto se vea coaccionado a la hora de nombrar o requerir puestos que serían necesarios en las Municipalidades.</p>	<p>La forma que la ley Marco de Empleo Público interfiere en el manejo administrativo y de presupuesto, impidiendo el crecimiento de los funcionarios en su carrera municipal y desproporcionando del aporte de material humano valioso para la institución.</p>	<p>Analizar los impedimentos que conlleva aplicar dicha ley a las municipalidades. Efectos de los impedimentos que contrae la aplicación de forma directa en el área administrativa financiera municipal.</p>	<p>Análisis normativo y doctrinal. Análisis de Jurisprudencia.</p>

<p>Determinar de qué manera la Ley Marco de Empleo Público ataca la Autonomía Municipal, siendo esta impuesta por una jerarquía mayor que es la Constitución, en su parte financiera y en su administración y la afectación que podrá desarrollar los efectos de dicha ley en sus empleados y como esta afectará en su forma de brindar los servicios a los contribuyentes.</p>	<p>La determinación de hacer respetar la Constitucional Autonomía municipal, de ejercer un control completo de su manejo sin interferencia de una ley.</p>	<p>El manejo que las municipalidades den a cuanto como contratar y administrar el recurso humano y su forma en la se controla interna y económica su administración.</p>	<p>Efectos de la eliminación de los impedimentos para el manejo administrativo, financiero desembocara en un mejor servicio cantón. Importancia de la eliminación de dichos impedimentos.</p>	<p>Análisis normativo y doctrinal. Análisis de Jurisprudencia.</p>
---	--	--	---	--

### Técnicas e Instrumentos

Objetivos	Variables	Técnica	Instrumento	Sujetos y Fuentes de Información y muestra
<p>Establecer las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestario y contractual de sus empleados.</p> <p>Analizar los factores que se</p>	<p>Las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público infiriendo dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestari o y contractual de</p>	<p>Revisión de normativa, jurisprudencia y la doctrina en cuanto lo que dice sobre la Autonomía Municipal en toda su dimensión.</p>	<p>Análisis normativa y jurisprudencial</p>	<p>Fuente primaria: Constitución Política De Costa Rica</p> <p>Fuente secundaria: Doctrina jurídica en Materia Constitucional</p> <p>Fuente secundaria: Doctrina jurídica y normativa sobre la Autonomía Municipal.</p>

<p>deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional, sus alcances, y potestades de esta.</p>	<p>sus empleados.</p> <p>Los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional sus alcances, y potestades de esta.</p>			
<p>Analizar los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel</p>	<p>Los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía municipal en Costa Rica a nivel</p>	<p>Revisión de normativa y jurisprudencia</p> <p>Derecho comparado</p>	<p>Análisis normativa y jurisprudencial</p> <p>Tabla comparativa</p>	<p>Fuente primaria: Constitución Política de Costa Rica.</p> <p>Análisis de Jurisprudencia.</p>

constitucional, sus alcances, y potestades de esta.	constitucional, sus alcances, y potestades de esta.			
Cuestionar las razones por las que la normativa de la Ley Marco de Empleo Público impide que su presupuesto se vea coaccionado a la hora de nombrar o requerir puestos que serían necesarios en las Municipalidades.	Las razones por las que la normativa de la Ley Marco de Empleo Público impide que su presupuesto se vea coaccionado a la hora de nombrar o requerir puestos que serían necesarios en las Municipalidades.	Revisión de normativa y jurisprudencia	Análisis normativa y jurisprudencial  Resultados de aplicación	Fuente primaria: Constitución Política de Costa Rica.  Fuente secundaria: Doctrina jurídica y normativa.  Análisis de Jurisprudencia.  Estadística del Poder Judicial sobre la Constitucionalidad de la Autonomía Municipal.

<p>Determinar de qué manera la Ley Marco de Empleo Público ataca la Autonomía Municipal, siendo esta impuesta por una jerarquía mayor que es la Constitución, en su parte financiera y en su administración y la afectación que podrá desarrollar los efectos de dicha ley en sus empleados y como esta afectará en su forma de</p>	<p>La determinación de hacer respetar la Constitucional Autonomía municipal, de ejercer un control completo de su manejo sin interferencia de una ley.</p>	<p>Revisión de normativa y jurisprudencia</p>	<p>Análisis normativo y jurisprudencial</p>	<p>Fuente primaria: Constitución Política de Costa Rica.</p>
---	--	---	---	--

brindar los servicios a los contribuyentes.				
---	--	--	--	--

### **Técnicas de Investigación**

El concepto de técnicas, en el ámbito de la investigación científica, se refiere a los procedimientos y medios que hacen operativos los métodos. La autora Ángela Custodio Ruiz (2008) menciona que "las técnicas de investigación son, más que nada, la recopilación de datos para verificar los métodos empleados en lo investigado, para llegar a la verdad del suceso estudiado, teniendo las pruebas y una serie de pasos que se llevan a cabo para comprobar la hipótesis planteada".

También señala que "las técnicas son los procedimientos e instrumentos que utilizamos para acceder al conocimiento, tales como encuestas, entrevistas, observaciones y todo lo que se deriva de ellas" (Custodio Ruiz, 2020).

### **Instrumentos de Investigación**

Según el autor Bernardo Calderero (2000) considera que los instrumentos de investigación son un recurso del que se puede extraer de ellos información esencial para el estudio en cuestión. El autor destaca la importancia de distinguir entre dos aspectos fundamentales: la forma y el contenido de estos instrumentos.

La forma se refiere a la estructura física y la presentación de los instrumentos utilizados, mientras que el contenido abarca la información sustantiva y relevante que se recoge a través de ellos. Esta distinción es crucial para comprender cómo se diseñan,

implementan y analizan los instrumentos de investigación, ya que ambos aspectos influyen en la calidad y la confiabilidad de los datos obtenidos.

Así mismo, Camilo Garay (2020) en su libro menciona:

Los instrumentos de investigación son los recursos que el investigador puede utilizar para abordar problemas y fenómenos y extraer información de ellos: formularios en papel, dispositivos mecánicos y electrónicos que se utilizan para recoger datos o información sobre un problema o fenómeno determinado.

### **1. Análisis normativo**

Este recurso ayuda a buscar el nacimiento de la Autonomía Municipal desde el marco de la Constitución Política. Por lo tanto, es necesario inspeccionar tanto la normativa y la jurisprudencia, así como también considerar los alcances de la Ley Marco de Empleo Público y su impacto en las acciones administrativas de las municipalidades, incluyendo el manejo de su presupuesto y la dirección administración.

Tal como la Sala Constitucional ha realizado un análisis de fondo de la Autonomía Municipal desde la perspectiva que le da la Constitución en su amplio espectro de manejo interno sobre el funcionamiento de la Administración Municipal brindando un amplio criterio constitucional que se da a la forma en la que estos entes se presupuestan y se administran a lo interno y en sus funciones propias sin interrupciones de cualquier otra institución, salvo por la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República.

Por otro lado, examinar la normativa y jurisprudencia a nivel internacional proporciona una perspectiva esclarecedora sobre la aplicación del principio de autonomía municipal y su gestión. Esto permite comprender de manera más efectiva cómo se debería

respetar en nuestro país lo establecido por la Constitución Política de Costa Rica en relación con las municipalidades y su autonomía constitucional.

## **2. Resultados de aplicación**

Los resultados de la aplicación de la conciliación en materia penal, particularmente en el contexto del Poder Judicial, ofrecen una perspectiva clara sobre la frecuencia y efectividad de este método. Además, proporcionan una demostración concreta de los resultados que se obtienen con la misma, sus alcances y aplicación.

### ***Sujetos, Fuentes de Información y Muestra***

#### **Sujetos.**

Los sujetos de la investigación, según Schmidt Fonseca (2010), son aquellas personas que son seleccionadas para alguna búsqueda, que de alguna u otra manera pueden ser llamadas como objeto de investigación, también pueden ser llamadas como población en el análisis. En el caso que atañe este análisis, los sujetos de interés son las Municipalidades y su gestión administrativa, incluyendo la autonomía en el manejo del personal administrativo, así como el de sus presupuestos en relación con la Ley Marco de Empleo Público y sus implicaciones con los entes descentralizados.

Así mismo, con respecto a los sujetos de una investigación, añade Luis Diego Mata Solís (2021), lo siguiente:

Los sujetos de estudio son aquellas personas o grupos de personas que forman parte de los colectivos cuyas características, opiniones, experiencias, condiciones de vida, entre otros rasgos y atributos cobran interés particular para investigaciones con un enfoque, ya sea, cuantitativo o cualitativo (p. 1).

### **Fuentes de Información.**

Las fuentes de información son elementos cruciales en cualquier investigación, ya que constituyen todos aquellos documentos que de alguna forma difunden los conocimientos propios de un área específica. Estas fuentes al ser llevadas a cabo en dicha investigación sirven como base para el desarrollo tanto del marco teórico como del trabajo de campo. Desde textos académicos hasta informes especializados, las fuentes de información son la piedra angular sobre la cual se construye la exploración de un tema determinado. (Medina, 2011, p.167)

### ***Fuentes Primarias.***

Las fuentes primarias representan una fuente de información original, que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, que no ha sido interpretada o evaluada por nadie más. Estos recursos constituyen el producto directo de una investigación o de una actividad creativa, ofreciendo un acceso directo a los datos y conocimientos fundamentales en diversas áreas del conocimiento. (Miranda, U. y Acosta, Z., 2009, p.2)

Según Hernández, Fernández y Baptista (2006), las fuentes primarias o directas son aquellas que proporcionan información de primera mano, se pueden considerar los libros, las revistas, los periódicos, los artículos, las monografías y las tesis. Estas fuentes representan la base fundamental para la obtención de datos originales y son esenciales en la investigación y el desarrollo del conocimiento en diversas disciplinas académicas.

Además, añade Francisco Coll Morales (2021) una definición más concreta de las fuentes primarias:

La fuente primaria es uno de los distintos tipos de fuente de información. Esta proporciona nueva y original, siendo el resultado de una investigación o trabajo intelectual. La fuente de información primaria, por tanto,

contiene información que no ha sido alterada, interpretada o analizada por otros autores, sino que es del propio autor. En otras palabras, información que se mantiene intacta desde su elaboración.

Para esta investigación se utilizarán las fuentes primarias en las entrevistas que se realizarán.

### ***Fuentes secundarias.***

Las fuentes secundarias son aquellas que contienen información primaria, sintetizada y reorganizada. Están especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos originales. Este tipo de fuentes juega un papel crucial en la investigación y el estudio al proporcionar una visión general y estructurada de los conocimientos existentes en una determinada área o tema. (Miranda, U. y Acosta, Z., 2009, p. 2)

Según Hernández, Fernández y Baptista (2006) las fuentes secundarias se caracterizan por ser compilaciones, resúmenes y listados de referencias de fuentes primarias publicadas en un área de conocimiento en donde se mencionan y discuten artículos, libros, tesis, entre otros. Su función principal es proporcionar una visión general y estructurada de la literatura existente en un campo particular, lo cual facilita el acceso y comprensión sobre el tema. (p. 66)

Así mismo, Francisco Coll Morales (2021) indica una definición más concreta de las fuentes secundarias:

La fuente secundaria es uno de los distintos tipos de fuente de información. Esta proporciona información organizada, elaborada, producto de análisis de terceros, traducciones, o la reorganización de una información obtenida de una fuente primaria. La fuente de información secundaria, por tanto,

contiene información ampliada de los resultados que expone la fuente primaria.

En otras palabras, aquellos contenidos que se derivan a partir de una fuente primaria original. Puede ser un análisis, una valoración, una traducción o algún contenido que nos relacione con la fuente primaria. Las fuentes secundarias desempeñan un papel fundamental al proporcionar una interpretación y contextualización de la información primaria, lo que facilita su comprensión y aplicación en diversos contextos y disciplinas.

Para la investigación se emplearán fuentes secundarias provenientes de revisiones documentales de diversas fuentes como revistas, leyes, libros, doctrina y jurisprudencia. El objetivo es abordar la pregunta de investigación planteada y recopilar una amplia gama de información para un análisis exhaustivo. Entre las fuentes secundarias se incluyen las siguientes, las cuales ofrecerán un panorama completo y detallado que permitirá abordar de manera integral los aspectos relacionados con la autonomía municipal:

- Artículos judiciales enfocados en la constitucionalidad de la autonomía municipal.
- Artículos judiciales centrados en el concepto y alcance de la autonomía municipal.
- Doctrina jurídica relacionada con los derechos constitucionales en Costa Rica, particularmente en el ámbito municipal.
- Doctrina jurídica que aborda la autonomía municipal desde una perspectiva legal.
- Legislación que regula la autonomía municipal y las finanzas públicas.

## **Recopilación y Análisis de Información**

### ***Recopilación de Información***

Hernández Sampieri (1998) Una vez que seleccionamos el diseño de la investigación apropiada y la muestra adecuada de acuerdo con nuestro problema de estudio, la siguiente etapa consiste en recolectar datos pertinentes sobre las variables involucradas en la investigación (p. 234). Este enfoque subraya la importancia de una planificación meticulosa en todas las etapas del proceso investigativo, donde la selección apropiada del diseño y muestra, establecen bases para la obtención de datos significativos y útiles de la indagación científica.

Por otro lado, Oscar Loyo (2016) indica que la recopilación de información es el proceso que consiste en recolectar datos con algún fin específico, en algunas ocasiones, el investigador se relaciona con los participantes para obtener información necesaria que le permita lograr los objetivos de la investigación. Este enfoque resalta la importancia del contacto humano y la interacción directa en la adquisición de datos, lo que puede enriquecer la comprensión y la calidad de la información obtenida para el estudio.

### ***Análisis de Información***

El análisis de información parte desde la simple recopilación y lectura de textos hasta la interpretación profunda de los datos obtenidos. Es decir, el análisis es una actividad intelectual que logra el arte o la virtud de perfeccionar capacidades profesionales por parte del analista; todo esto gracias al empleo de métodos y procedimientos de investigación, según lo planteado por Sarduy Domínguez. (2011)

El análisis no solo implica la aplicación de métodos y procedimientos de investigación, sino que también requiere una comprensión profunda del contexto y la naturaleza de los datos para extraer conclusiones significativas y relevantes.

Sandín (2003) destaca que el proceso de análisis es inherentemente cíclico, involucrando temas como la selección, categorización, comparación, validación e interpretación inserto en todas las fases de la investigación que nos permite mejorar la comprensión de un fenómeno de singular interés. Este enfoque subraya que el análisis no es un proceso lineal, sino una serie de acciones interrelacionadas que se repiten y refinan a lo largo de todas las fases de la investigación.

#### **Capítulo IV. Análisis de Resultados**

En el presente capítulo se procederá a realizar un análisis de cada uno de los objetivos planteados en esta investigación, además de los resultados obtenidos, se desarrollará con diferentes variables metodológicas.

##### **Análisis de resultados de variables objetivo 1**

Las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestario y contractual de sus empleados.

Para este objetivo se ha definido la variable sobre las implicaciones de la aplicación del artículo 2 que se da en la Ley Marco de Empleo Público infiriendo dentro de la autonomía municipal explícita en la Constitución a través de las formas de control presupuestario y contractual de sus empleados. Los factores que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de Autonomía Municipal en Costa Rica a nivel Constitucional sus alcances y potestades de esta.

El problema de esta investigación se encuentra en el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público Costarricense, en donde menciona lo siguiente en su inciso C: “c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas. Esto viene a

interferir en lo que respecta en la constitucionalidad de la autonomía municipal, ya que como la misma palabra lo dice, lo que refiere a la autonomía es, la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

Por lo que en este sentido la ley de empleo público viene a interferir o incluso a mostrarse inconstitucional, por cuanto está pasando por alto la normativa de autonomía que tienen las municipalidades, incluyendo el cálculo de salarios propios de cada región o cantón.

En este sentido es importante mencionar que la autonomía de las municipalidades deviene a que las mismas tienen un presupuesto individual, que no depende del gobierno central, más bien las mismas aportan dinero que recolectan de los impuestos al gobierno central, por que incluir a las municipalidades en la ley de empleo público sería una violación a dicha autonomía.

Para esto se utilizaron diferentes instrumentos para obtener los diferentes resultados, se analizó la doctrina, la jurisprudencia y la normativa sobre el análisis de la Ley Marco de Empleo Público ya que desde diferentes dimensiones y puntos como los que se dan con la sujeción de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), en donde se le da la rectoría del Empleo Público al Ministerio de Planificación, desvalorizando o en otras palabras la eliminación de la Autonomía Administrativa en la cual sujeta a los Alcaldes a acatar lineamientos del Gobierno Central en cuanto a Empleo Público y Regla Fiscal, a pesar de que Constitucionalmente estas entidades son fortalecidas desde su creación con esta potestad.

Al nacer esta Ley 10159, el proyecto fue presentado por el Poder Ejecutivo en abril de 2019 bajo protestas de los diferentes sectores como organizaciones sindicales que

aludían cuestionamientos técnicos y de constitucionalidad provenientes de las Universidades Públicas, especialistas y hasta del propio Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. (Molina & Díaz, 2021, p. 368)

En el debate sobre la recién promulgada Ley, se argumentaba que ésta imponía restricciones al derecho a la negociación colectiva y establecía regulaciones anti huelgas, ambas limitaciones significativas para los derechos laborales de los trabajadores. Además, se cuestionaba el hecho de que todas las instituciones públicas estuvieran sujetas a una única ley, lo cual contradecía la necesidad de una especialización y la diversidad de funciones, servicios y condiciones entre las diferentes entidades gubernamentales.

Según un análisis del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (2021), la unificación bajo una misma ley en el ámbito del empleo público podría obstaculizar la capacidad de estas instituciones para brindar respuestas y servicios de manera eficiente y efectiva a la población objetivo.

La intención del gobierno al proponer esta ley era reducir el gasto público, especialmente los salarios excesivos y desproporcionados en ciertos cargos de entidades gubernamentales, así como eliminar vacantes y congelar los aumentos de pensiones financiados por el Presupuesto Nacional. La propuesta buscaba trasladar parte de los costos o presupuesto estatal asociados con salarios y otros gastos gubernamentales, manteniendo un control y fiscalización a través del MIDEPLAN. (Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021)

Se puede argumentar que esta medida va en contra de los principios establecidos en la Constitución Política de 1949, que otorgó a las Municipalidades su autonomía. Por consiguiente, resulta relevante para esta investigación comprender los motivos que llevaron a la creación de la autonomía municipal, con el objetivo de determinar el criterio

del legislador en ese momento y respaldar así la importancia de respetar dicha autonomía, tal como se estableció en la Constitución Política de 1949. (García, 2020)

Si se examina la definición y conformación de estos municipios, se establece, según Trujillo (citado por Pulido Acuña, 2016, p. 26), la figura del municipio, que, aunque es una entidad fundamental de esta estructura, es destinataria de un único marco normativo que refleja la igualdad formal ante la ley de sus ciudadanos (Trujillo, 2016, p. 87).

En relación con la autonomía municipal, resulta relevante para la investigación de esta tesis el Voto No. 1631-91. Este voto señala que, aunque las municipalidades crean los impuestos, la Asamblea Legislativa debe autorizar o aprobar dichos impuestos. Sin embargo, desde una perspectiva constitucional, no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel en la creación de impuestos municipales, ya que corresponde a las corporaciones municipales establecer estas obligaciones impositivas locales. Esto se basa en la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y en su naturaleza como entidades territoriales corporativa.

En este caso, se puede afirmar que la base asociativa, que es capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, está sometida a la aprobación legislativa, lo que condiciona su eficacia.

El Poder Legislativo tiene la facultad de autorizar o desautorizar una propuesta municipal en relación con un impuesto local. Sin embargo, no puede intervenir en la creación de dicho impuesto. El artículo 188 de la Constitución, antes de 1968, establecía que las instituciones autónomas del Estado gozaban de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores respondían por su gestión. Posteriormente, el

artículo 188, después de 1968, estipuló que estas instituciones mantienen independencia administrativa, pero están sujetas a la ley en materia de gobierno.

Por lo tanto, los directores responden por su gestión. En este contexto, la opción es modificar el impuesto existente o crear uno nuevo. Sin embargo, la autonomía municipal, garantizada constitucionalmente, impide a la Asamblea Legislativa realizar dicha modificación, sustitución o creación de un nuevo impuesto local. Esta potestad impositiva corresponde exclusivamente a la municipalidad, que la ejerce para su propio sostenimiento.

Por otro lado, en relación con la Ley de Empleo Público, el Voto No. 2934-93 hace referencia al párrafo quinto del artículo 18 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos de 1983. Este párrafo establece lo siguiente: “Para cumplir con el espíritu de esta ley, cuando la Contraloría lo considere necesario, podrá permutar a los auditores de los diferentes entes públicos por el tiempo que ella fije, o los podrá sustituir por un plazo limitado para asignarlos a trabajos de investigación, dentro de la Contraloría o en el lugar que ella determine”.

A juicio de la Sala Constitucional y de acuerdo con el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta norma resulta abiertamente inconstitucional por ser contraria a la autonomía municipal, tal como está establecida en el artículo 170 de la Constitución Política.

La autonomía municipal, que proviene de la propia Constitución Política, esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país), encargado de administrar los intereses locales y por ello las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar

programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto.

Esta autonomía política implica, por supuesto, la capacidad de dictar los reglamentos internos para la organización de la corporación, así como para la prestación de los servicios públicos municipales. En la doctrina local se ha afirmado que “se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local”.

Dentro de esta concepción general de la autonomía municipal, la norma en análisis resulta contraria a sus principios. Entendida en su justa dimensión, la norma establece que el Auditor Municipal deja de ser un funcionario de la Comuna para depender jerárquicamente de la Contraloría General de la República. Esta dependencia permite a la Contraloría disponer del auditor libremente, sin considerar el criterio de la propia Municipalidad.

Esto implica, a todas luces, que el párrafo transcrito sea considerado inconstitucional por la Sala y, por lo tanto, deba ser anulado y eliminado del ordenamiento jurídico. En cambio, no se consideraría inconstitucional si todos los auditores de los entes públicos fueran funcionarios de la Contraloría General de la República y dependieran de esta, ejerciendo sus funciones de control a priori por delegación. Sin embargo, este concepto no es objeto de la acción en cuestión.

La autonomía municipal no excluye el control de legalidad, el cual la doctrina acepta unánimemente en sus manifestaciones de autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente).

Asimismo, la doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: “No consideramos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución por parte de la Contraloría General de la República sobre actos administrativos municipales totalmente reglados. Esto se fundamenta en la lógica de dicho tipo de control y en la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de recurrir a la vía judicial, que suele ser lenta e incumplida”.

Es decir, el control que ejerce la Contraloría General de la República, que también tiene un origen constitucional según los artículos 183 y 184, no contraviene la autonomía municipal. Su función principal es el control de legalidad de la administración financiera del sector público estatal y municipal. Por lo tanto, en lo que respecta a los gobiernos locales, su competencia está respaldada por un texto constitucional expreso. (Artículo 184, inciso 2)

Este control se limita a verificar el cumplimiento de los presupuestos de legalidad aplicables, sin considerar cuestiones de conveniencia y oportunidad. En este contexto, la Sala Constitucional estima que la mera aprobación de la destitución de un auditor municipal, como medida para asegurar el cumplimiento de las reglas del debido proceso, no constituye una medida irrazonable ni desproporcionada, y no pone en riesgo la integridad administrativa de las municipalidades.

Como una nota del ejercicio de las competencias de control, no estima la Sala Constitucional que la Contraloría General de la República esté suplantando las competencias municipales. Por el contrario, la ley lo que está señalando, es un procedimiento de verificación de la legalidad de lo actuado que no resulta a nuestro criterio, contrario al artículo 170 de la Constitución Política. Esta norma jurídica, como

no requiere de posterior desarrollo para su aplicación a los casos concretos, resulta de obligatorio acatamiento.

En esta misma línea, Morelli (como se cita en Pulido Acuña, 2016, p. 26) aclara el origen electoral de las autoridades territoriales, una característica común de los Estados democráticos. Este origen se desarrolla a partir del concepto del *pouvoir municipal*, mediante el cual se concilia la finalidad unitaria y general del Estado con el origen democrático de las autoridades locales, justificado en la preexistencia del municipio frente a cualquier forma de organización estatal.

Por esto es obvio que las municipalidades existen como autoridades establecidas con un fin de organización estatal y tienen la capacidad de responder de manera clara y directa a las necesidades de sus territorios, cualidades todas ellas delegadas por la Constitución Política (Morelli, 2016, p. 16).

Ante tales descripciones, no cabe más que recordar al jurista y filósofo Hans Kelsen, quien desarrolló lo que se conoce hoy día como la pirámide normativa, que a grandes rasgos demuestra cuál es la jerarquía de las normas en el derecho. En dicha pirámide, se coloca en su principal fuente la Constitución Política.

## Pirámide de Kelsen a nivel nacional



Fuente: [https://www.google.com/search?q=kerl+piramide+normativa&rlz=1C2AFAB\\_esBO704BO704&hl=es&tbn=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwihreOqkMrcAhXSxVkkHQ6B3cQsAR6BAgEEAE&biw=1280&bih=890](https://www.google.com/search?q=kerl+piramide+normativa&rlz=1C2AFAB_esBO704BO704&hl=es&tbn=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwihreOqkMrcAhXSxVkkHQ6B3cQsAR6BAgEEAE&biw=1280&bih=890)

Figura 1

**Nota:** Esta Pirámide de Kelsen ilustra de manera gráfica su posición a nivel jerárquico ante las demás leyes, demostrando que la Constitución está por encima de cualquier otra ley. Adaptado de "Revista Jurídica Derecho," por Mario Galindo Soza, 2018, *Revista Jurídica Derecho*, 7, 126-148, ISSN 2413-2810.

El artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública establece el orden de tal manera que la Constitución Política se coloca en su pico más alto, siendo la principal jerarquía. Por debajo se encuentran los Tratados Internacionales y las Normas de la Comunidad Centroamericana.

En el tercer puesto se establecen las leyes y los demás actos con valor de ley. Después, los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; los demás reglamentos del Poder

Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas (Delfino.cr, 2019).

Es obvio que la autonomía municipal, consagrada por la constitución, prevalece sobre la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público, ya que esta última posee una jerarquía normativa inferior. Esta premisa fundamental subraya que ninguna ley puede usurpar la autoridad de la Constitución Política.

Por lo tanto, el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público carece del alcance y la fuerza legal necesarios para implicar a las municipalidades de manera que permita una intervención directa en el control y manejo del presupuesto municipal, incluyendo los salarios de dicha entidad.

### **Análisis de resultados de variables objetivo 2**

Al analizar los factores que se deben considerar en relación con la autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional, incluyendo sus alcances y potestades, se ha definido la variable al analizar los factores que se deben considerar en relación con la autonomía municipal en Costa Rica a nivel constitucional, incluyendo sus alcances y potestades.

Para este propósito, se emplearon diversos instrumentos para obtener los resultados, que incluyeron el análisis de la doctrina, la jurisprudencia y la normativa. Es crucial, en primer lugar, clarificar el concepto de autonomía municipal en el contexto de su formación y propósito. Desde sus orígenes en la colonia española hasta el presente, las municipalidades han desempeñado un papel participativo y democrático en los aspectos financieros, políticos y administrativos de sus territorios.

Las municipalidades han avanzado en la solución directa de las problemáticas de sus pobladores, actuando como entidades que proponen y resuelven estas carencias

territoriales de manera directa. Según el Centro de Información Jurídica en Línea de la Universidad de Costa Rica, en los años cuarenta estas instituciones político-administrativas eran las más relevantes en las comunidades debido a la limitada comunicación e infraestructura de la época, lo que las consolidaba como la autoridad principal en el ordenamiento del país. (Vindas, 1993, p. 64)

Las sentencias de la Sala Constitucional números 2231-96 y 2237-96, ambas del 14 de mayo de 1996, proporcionan una idea más clara al manifestar la importancia de este examen para la autonomía municipal. En estas ocasiones, se resaltó lo siguiente:

"Es importante, entonces, vista la repercusión que esta resolución puede ocasionar, dejar establecido que, si bien es cierto que el Estado, a través de sus órganos constitucionales competentes —particularmente la Asamblea Legislativa y, en menor escala, el Poder Ejecutivo—, puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de 'lo local', en los términos que fija la Constitución Política; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los 'intereses y servicios locales', al menos mientras no se disponga su 'nacionalización' mediante ley formal". (Resolución N°05993-2002, Sala Constitucional)

La misma Sala resalta la autonomía municipal subrayando la importancia de las palabras que otorgan interés y fuerza a lo que constitucionalmente se ha atribuido al dominio expreso de las municipalidades. Además, enfatiza que esta potestad es

excluyente de cualquier otra y de toda interferencia que sea incompatible con el concepto de "lo local", según lo establece la Constitución Política.

Es indudable que la Sala Constitucional continúa destacando que esta potestad proviene directamente de la Constitución Política, la cual es la máxima jerarquía jurídica en el derecho costarricense (Sala Constitucional, 2002). Siguiendo este mismo lineamiento, en la Resolución N°05445-1999, en su considerando V, se aborda el tema de la Autonomía Municipal. Para ubicar debidamente el análisis en discusión, se destaca el debate ocurrido en la Asamblea Nacional Constituyente, el cual comenzó con la moción presentada por el representante Leiva Quirós durante la sesión No. 78. Esta discusión se encuentra registrada en las páginas 208 y siguientes del tomo II de las actas de la Asamblea.

En el acta No. 80 (p. 220), el representante Chacón Jinesta expresó: "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".

El representante Baudrit Solera agregó: "Por todos lados, las municipalidades se ven obstruidas 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". (Resolución N°05445–1999)

La Asamblea Constituyente evidenció una preocupación significativa por la intervención del poder Ejecutivo en los asuntos locales de las municipalidades. Para abordar este tema, se propuso establecer la autonomía municipal como una entidad independiente de dicha interferencia. Esta intención se refleja en una moción presentada por el representante Leiva Quirós, citada en la sentencia del acta No. 80, donde se afirma que "las Corporaciones Municipales son órganos de la soberanía, autónomos y elegidos por voto popular".

Esta afirmación provocó una acalorada discusión, liderada por el representante Ortiz Martín, quien afirmó: "[...] que la soberanía la tiene fundamentalmente el pueblo y la delega en la Asamblea Legislativa. De ninguna manera puede atribuirse esa soberanía a las corporaciones municipales, que son órganos administrativos de los intereses comunales [...] Una municipalidad, es decir, muchas municipalidades soberanas constituyen pequeños Estados dentro de un Estado, lo que viene a ser técnicamente imposible". (Ortiz Martín, pp. 222-223)

Posteriormente, la misma resolución indica que en el acta No. 81 se llevó a cabo una revisión del texto aprobado, en el cual se presentaba el concepto de soberanía. Durante esta revisión, el representante Esquivel Fernando manifestó: "[...] que votaría a favor de la revisión planteada, ya que la completa autonomía municipal, tal como la propone el artículo 135, ha dado en Costa Rica los resultados más desastrosos [...] No se puede otorgar esa autonomía en una forma absoluta [...]". Esta revisión fue aprobada.

Además, el representante Leiva Quirós expresó, como se puede ver en la página 229: "[...] que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las

corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República" (Leiva Quirós, p. 229).

En resumen, al aprobar el texto del actual artículo 170, la Asamblea Nacional Constituyente estableció que las corporaciones municipales son autónomas, creando un sistema de administración local diseñado para liberarlas, o al menos alejarlas, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta autonomía no se otorgó de manera plena o ilimitada. La concepción de un gobierno local autónomo implicaba que estaría sujeto a ciertos límites, denominados "tutelajes" por los constituyentes, cuya naturaleza y alcances se desarrollarían en los considerandos posteriores. (Resolución N°05445-1999)

En esta resolución, se evidencia que los representantes de la Asamblea Constituyente analizaron y debatieron el concepto de Autonomía Municipal desde la perspectiva de su arraigo constitucional, atribuyéndole una trascendencia y fuerza inherente. Sin embargo, desde aquella época, se observaba una interferencia en el manejo de las municipalidades por parte del Poder Ejecutivo, mediante funcionarios u organismos, como destacó el representante Baudrit Solera. Esta injerencia no beneficiaba al pueblo, sino que más bien generaba descontento entre ellos.

Esta situación provocó debates sobre las diferentes formas de entender y aplicar la autonomía municipal. Después de varios intercambios de ideas y discusiones, se llegó al consenso de aprobar el artículo 170 tal como se conoce hoy, estableciendo una autonomía municipal fuerte y fundamentada en la soberanía del pueblo. Sin embargo, es importante destacar que esta autonomía no es absoluta, como consideraron los constituyentes, ya que debe ejercerse dentro de ciertos límites, denominados "tutelajes". Esto significa que la

legalidad de las acciones municipales siempre debe estar en conformidad con la ley.  
(Resolución N°05445-1999)

En el considerando V de esta resolución, se detallan las diversas atribuciones municipales, lo que clarifica el amplio margen de acción que tienen las municipalidades en su territorio, con el fin de llevar a cabo un buen desarrollo y gestión en sus comunidades.

La doctrina también discute las funciones municipales con diversos grados de autonomía, definiendo la autonomía municipal como "el poder de la municipalidad para determinar la política en todas las materias de carácter propiamente local sin la intervención de una autoridad externa, ya sea del Estado o de alguna de sus divisiones" (Row, citado en Marín, 1989, p. 143). En este contexto, Row expresa de manera clara que las municipalidades actúan sin la influencia de otras autoridades, subrayando que sus decisiones son exclusivas de quienes han sido designados para mantener el orden dentro de su territorio.

Por otro lado, en relación con la autonomía territorial municipal, el Voto No. 5445-99 es el más significativo de todos los emitidos por la Sala Constitucional. En esta sentencia, el Voto No. 5445-99 estableció que las municipalidades o gobiernos locales operan de manera descentralizada en relación con el Gobierno de la República.

Estos gozan de una autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada, que se manifiesta en el ámbito político mediante la determinación de sus propias metas y los medios normativos y administrativos. Esta autonomía les permite cumplir con todo tipo de servicios públicos para satisfacer el bien común en su colectividad.

Las entidades territoriales son de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento. Esto implica, por

ejemplo, que la autonomía municipal abarca aspectos tributarios que requieren autorización legislativa para su validez, así como la contratación de empréstitos y la elaboración y gestión de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas.

La Contraloría General de la República no tiene la autoridad para sustituir el presupuesto municipal; su competencia se limita a aprobarlo o desaprobarlo. Asimismo, no se le puede atribuir la potestad de imponer responsabilidades civiles o disciplinarias a los empleados municipales, ni de ordenar sanciones. Sin embargo, puede emitir recomendaciones en el ámbito del empleo público. Las municipalidades están sujetas a los reglamentos de la Contraloría General de la República en lo que respecta a los aspectos conocidos como autónomos y de servicio. No obstante, los reglamentos para el uso de vehículos municipales quedan excluidos.

Esta potestad se otorga exclusivamente a estos funcionarios, lo que implica que las decisiones incluyen la administración del presupuesto, la respuesta a las necesidades locales y la asignación de recursos humanos necesarios para cumplir con esas demandas.

En relación con estas afirmaciones, Marín Oscar, en su argumentación, recurre a Carrasco, quien expone que la capacidad efectiva de los ayuntamientos para satisfacer las expectativas individuales de los habitantes del cantón puede resultar muy difícil. Según Carrasco, "Es el derecho y la capacidad efectiva que tienen los ayuntamientos para regular y administrar bajo su responsabilidad aquella parte de los asuntos públicos que viene delimitada por la Constitución o por la ley. Significa, igualmente, la capacidad residual para tener iniciativas en todo aquello que no esté expresamente atribuido a otra entidad ni expresamente excluido de la competencia municipal". (Carrasco, citado en Marín, 1989, p. 143)

En este caso, Carrasco expone la potestad de acción de las municipalidades y su alcance, dado por la misma Constitución Política, en cuanto a las regulaciones y la administración, otorgando un amplio espectro de manejo y siendo solo delimitado por los territorios u otras entidades que tengan a cargo esas acciones. Esto refuerza su capacidad de planificación y toma de decisiones dentro de su territorio. Es notorio en la doctrina cómo el manejo de la administración que se ha otorgado a las municipalidades no es simplemente una afirmación, sino que tiene fuerza constitucional para su accionar, y no se debe menoscabar con leyes menores ni opacar su nivel de acción en perjuicio del servicio que brindan a sus contribuyentes.

De aquí surge el crecimiento de las municipalidades en términos de alcances y disposiciones con la creación del Código Municipal en 1998, lo que permitió dotarlas de instrumentos legales modernos para asumir un verdadero rol de gobierno local y fortalecer aún más su Autonomía Municipal.

Como primer punto, es importante definir el significado de la palabra autonomía, que en su aspecto jurídico tiene dos alcances importantes. En el derecho privado, se entiende como la capacidad de obrar jurídicamente reconocida. En cuanto a la autonomía municipal, su concepto administrativo se desglosa en tres categorías: pura, funcional y técnica, lo que se refiere a "la facultad de la comunidad humana de gobernarse a sí misma mediante sus propias leyes y por autoridades elegidas en su seno". (Enciclopedia Jurídica Omeba, 1955, p. 961, citado por Hugo Charny)

En lo que respecta al término "Autonomía Municipal", se puede hacer referencia a los griegos, quienes utilizaban "autónomo", y a los romanos, que empleaban "autonomi", para referirse a los estados que se gobernaban con sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero (Bibliográfica Omeba, 1979: 961). Estas dos

culturas tenían claro el concepto de autonomía, que implicaba la independencia en el manejo de su territorio y la capacidad para resolver sus asuntos internos. Etimológicamente, "autonomía" significa "gobierno propio, facultad de legislar por sí mismo", derivado del griego "autos" (por sí mismo) y "nomos" (ley) (Camacho, 1992:3; Vindas, 1993b:64). Estos significados de autonomía siempre aluden a un tipo de gobierno que se dirige a sí mismo, dicta sus leyes, administra un presupuesto y elige sus autoridades, aunque siempre bajo la tutela de un gobierno nacional.

En este contexto, la Sala Constitucional ha expresado su posición sobre la autonomía municipal, haciendo referencia al artículo 170 de la Constitución Política y al artículo 4 del Código Municipal. Estos dispositivos atribuyen a las municipalidades la capacidad exclusiva y autónoma de gestionar y promover intereses y servicios locales. Además, subraya que esta autonomía implica la facultad de establecer políticas de acción e inversión de forma independiente, especialmente frente al poder ejecutivo y al partido gobernante. Esto confiere a las municipalidades la autoridad para desarrollar planes de acción local y aprobar su propio presupuesto, reflejando así las políticas previamente acordadas por el Consejo Municipal, lo cual también implica un componente político significativo.

Dentro de otros lineamientos mencionados por la Sala en este voto, se deja claro que la misma doctrina establece un rango típico de la autonomía local, que reside en la forma en que estas entidades manejan sus asuntos a nivel territorial, ejerciendo su potestad para establecer una línea política propia en intereses y competencias, y para establecer la línea de acción para resolver situaciones según sus circunstancias en el espacio que les corresponde. (Sala Constitucional, voto N°5445-99 de 14:30 horas del 14 de julio de 1999)

Además, esta autonomía implica la elección de sus autoridades, la gestión de su presupuesto y la administración de sus competencias, lo que incluye la autorización para la recaudación e inversión de sus propios ingresos.

La Autonomía Municipal abarca aspectos políticos, normativos, tributarios y administrativos. En términos políticos, las autoridades municipales son elegidas mediante un mecanismo democrático y representativo, designado por el pueblo para dirigir y administrar todas las actividades necesarias para mejorar la vida en el territorio correspondiente.

Desde el punto de vista normativo, la autonomía municipal implica la capacidad de establecer su propio ordenamiento en las materias de su competencia, regulando internamente la organización de los servicios que ofrece. En el ámbito tributario, la municipalidad tiene la facultad de crear, modificar, extinguir o eximir tributos necesarios para proporcionar servicios de calidad a sus contribuyentes.

Por último, la autonomía administrativa otorga a la municipalidad la facultad de autoadministración y libertad frente al Estado para tomar decisiones fundamentales en su territorio. Esto tiene como objetivo resolver los problemas de sus ciudadanos y proponer mejoras significativas en su calidad de vida.

Según se destaca en el voto de la Sala, el rasgo distintivo de la autonomía municipal radica en que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo, como cuerpo electoral, y que el pueblo obtiene su orientación política-administrativa no del Estado, sino de la propia comunidad; es decir, de la mayoría electoral de esa colectividad, lo que implica que dicha orientación política puede diferir de la del Gobierno de la República e incluso ser contraria (considerando IV, voto 5445-99). Este enfoque subraya

que la dirección y administración provistas por la misma colectividad electoral otorgan la fuerza necesaria para que la municipalidad se gestione y administre de manera autónoma, sin intervención directa del Estado.

El artículo 169 de la Constitución Política establece claramente que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del Gobierno Municipal, compuesto por un cuerpo deliberante de regidores municipales elegidos por voto popular, junto con un funcionario ejecutivo, el alcalde, también elegido democráticamente cada cuatro años.

En virtud de estas disposiciones constitucionales, las funciones y actividades de la municipalidad se extienden a todas las acciones necesarias para mejorar y atender las necesidades del cantón. Esto incluye facultades jurisdiccionales, administrativas y políticas, orientadas al beneficio del interés público y destinado a satisfacer las necesidades y promover el progreso del cantón y sus habitantes.

La doctrina nos proporciona una definición clara de la autonomía municipal: "El poder de la municipalidad para determinar la política en todas las materias de carácter propiamente local sin la intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones" (Row, citado por Marín, 1989, p. 143). En estas palabras, Row expresa de manera sencilla que las municipalidades tienen la capacidad de tomar decisiones sin la influencia de otra autoridad, lo que significa que estas decisiones corresponden únicamente a aquellos que fueron designados para dirigir todo lo necesario para mantener un orden específico dentro del territorio a su cargo. Dentro de estas decisiones se incluye la gestión del presupuesto y la provisión de recursos humanos para satisfacer las necesidades locales.

En relación con estas afirmaciones, Marín, Oscar, hace referencia a Carrasco en su argumentación. Carrasco sostiene que la capacidad efectiva para satisfacer las expectativas individuales de los habitantes del cantón puede ser un desafío, pero destaca que los ayuntamientos tienen el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar bajo su responsabilidad aquellos asuntos públicos delimitados por la Constitución o la ley. Además, Carrasco señala que esto implica una capacidad residual para tomar iniciativas en todo aquello que no esté expresamente atribuido a otra entidad ni excluido de la competencia municipal. (Carrasco, citado por Marín, 1989, p. 143)

En este sentido, Carrasco resalta la potestad de acción de las municipalidades y su alcance según lo establecido en la Constitución Política, brindando un amplio margen de gestión y decisiones dentro de su territorio, limitado únicamente por otras entidades o territorios que tengan competencia en dichas acciones. Es indiscutible, dentro de la doctrina, que la administración municipal va más allá de simples palabras, ya que posee una fuerza constitucional para su acción y no debe ser menoscabada por leyes menores que limiten su capacidad de servicio a los contribuyentes.

El concepto de Autonomía Municipal ha sido abordado de diversas maneras por diferentes expositores, evidenciándose en las diversas doctrinas el enfoque sobre cómo controlar y administrar sus territorios, así como organizar su dirección legal. Se observa la existencia de una autonomía Administrativa, Política y Económica, aunque los constituyentes establecieron que no sería absoluta, sino sujeta a supervisión por parte de la Contraloría General de la República para garantizar la legalidad de sus acciones. Esta capacidad ha sido respetada desde sus inicios por los diferentes órganos relacionados, sin intervenir en sus alcances.

Es fundamental que la Autonomía Municipal sea sólida para garantizar una administración eficaz de los territorios y fomentar un desarrollo próspero sin intervención del poder Ejecutivo en asuntos que podrían afectar los intereses locales. Un ejemplo claro es la Ley Marco de Empleo Público, que interviene directamente en la gestión administrativa de las municipalidades y sus trabajadores, impactando negativamente en la prestación de servicios.

### **Análisis de resultados de variables objetivo 3**

Surge la interrogante sobre las razones por las cuales la normativa de la Ley Marco de Empleo Público limita la capacidad de las Municipalidades para afectar su presupuesto al nombrar o requerir nuevos puestos necesarios. Se ha identificado como variable de interés el análisis de estas limitaciones impuestas por dicha ley. Para abordar esta cuestión, se han empleado diversos instrumentos, incluyendo el análisis de doctrina, jurisprudencia y normativa pertinente.

Para comprender el origen de la Ley N°10159, Ley Marco de Empleo Público, es crucial contextualizarla dentro del gobierno de Carlos Alvarado en 2018. En conjunto con la ministra de Hacienda, Rocío Aguilar, se presentó ante la Asamblea Legislativa un plan destinado a contener el gasto público. Esta legislación surgió como respuesta a la percepción generalizada de un gasto público desproporcionado y mal dirigido, con la intención de mejorar su gestión.

Sin embargo, la implementación de estas medidas provocó una fuerte oposición por parte de los sindicatos de empleados públicos, quienes el 10 de septiembre iniciaron huelgas en protesta, argumentando que la reforma fiscal implicaba persecución y represión hacia los huelguistas.

El 8 de abril de 2019, el Poder Ejecutivo presentó la reforma del empleo público ante la Asamblea Legislativa. Esta medida se percibió como una más de las acciones de

persecución del poder Ejecutivo contra los empleados públicos y los sindicatos, especialmente porque aún estaba en discusión en el parlamento la iniciativa para limitar sus acciones. El 16 de enero, la ley antisindical fue aprobada en segundo debate, y el 20 de enero de 2020 fue firmada por Alvarado. Este gobierno, en plena pandemia, intentaba restringir cualquier forma de manifestación u oposición por parte de los empleados públicos.

La llegada de la pandemia del COVID-19 en Costa Rica añadió una capa adicional de complejidad, desviando la atención hacia las emergencias y decisiones urgentes relacionadas con la contención de los contagios y la gestión de la enfermedad en el país. (El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica, Iván Molina Jiménez, David Díaz Arias, Editores)

El 1 de agosto de 2021, la Sala Constitucional encontró 35 inconstitucionalidades de fondo en la Ley Marco de Empleo Público. Estas discrepancias pusieron en entredicho la constitucionalidad de la ley y requerían ser corregidas y aclaradas para poder avanzar. Es notable que entre las disposiciones de la ley se mencionaba a las municipalidades y su relación, especialmente en el artículo 2, donde se señalaba que algunas de sus normas vaciaban de contenido la autonomía de gobierno de estas entidades. Además, los artículos 6 y 7 fueron declarados inconstitucionales, ya que sometían a las municipalidades a la dirección del Poder Ejecutivo y a la regulación del MIDEPLAN. (Delfino, 2021)

El libro "El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica", editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias, presenta diversas circunstancias que rodearon la creación de la Ley Marco, inicialmente concebida para el fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esta ley abordaba la premisa del excesivo gasto público en salarios de empleados, proponiendo como solución su reducción (p. 148).

En ese momento, ya se había puesto en tela de juicio la dedicación exclusiva y los beneficios adicionales existentes, lo que allanó el camino para los recortes y la reestructuración del empleo público. Según la percepción de muchos, los empleados del sector público disfrutaban de privilegios desproporcionados, y esta era la problemática que el Ejecutivo buscaba abordar, encontrando respaldo en el sector privado y en las fracciones políticas dominantes en la Asamblea Legislativa, lo que llevó a socavar los derechos del sector público.

En resumen, la implementación de la Ley Marco de Empleo Público buscaba principalmente reducir el tamaño del sector público y eliminar gastos considerados superfluos por el Poder Ejecutivo. Esto implicaba eliminar los escalafones y otras garantías adquiridas a través de convenciones colectivas, lo que resultó en un congelamiento de salarios para muchos trabajadores y en la renuncia de varios profesionales en diferentes entidades.

Un ejemplo de esto es la renuncia del único Odontólogo forense del Poder Judicial, quien argumentó que los salarios eran muy bajos y que se le negaba el reconocimiento de la dedicación exclusiva. Este reportaje menciona que, desde la entrada en vigor de la ley, 23 profesionales en medicina forense y 12 en psiquiatría han renunciado, lo que plantea serias preocupaciones sobre la calidad y la capacidad de atención en Costa Rica. (Semanario Universitario, 9 de enero de 2024)

Es importante destacar que, aunque este análisis no cuenta con información adicional sobre las renunciaciones en otras instituciones públicas, es cierto que muchos empleados se han pronunciado sobre el impacto del congelamiento salarial y la eliminación de beneficios adicionales.

Este aspecto se vuelve crucial a medida que los costos de vida aumentan, incluyendo servicios básicos como agua, luz, alimentos y combustible, entre otros. La falta de ajustes salariales puede llevar a que muchos empleados busquen oportunidades laborales mejor remuneradas en otros lugares. Sin embargo, surge una interrogante sobre qué ocurrirá con aquellos que no encuentren alternativas laborales y opten por quedarse en sus puestos actuales.

En este contexto, es importante considerar que la calidad del servicio público puede verse afectada si los empleados no están motivados para ofrecer su mejor desempeño. Además, es necesario reflexionar sobre la generalización de calificaciones negativas hacia los empleados públicos, ya que esto puede generar desmotivación y afectar la percepción del servicio que brindan, independientemente de su desempeño individual.

#### **Análisis de resultados de variables objetivo 4**

El propósito es determinar de qué manera la Ley Marco de Empleo Público afecta la autonomía municipal, la cual está respaldada por una jerarquía superior, que es la Constitución, tanto en su aspecto financiero como en su administración. Además, se analizará cómo los efectos de dicha ley impactarán a los empleados municipales y la manera en que influirá en la prestación de servicios a los contribuyentes.

Para llevar a cabo este análisis, se emplearon diversos instrumentos metodológicos. Se examinó la doctrina, la jurisprudencia y la normativa relacionadas con la autonomía municipal establecida en la Constitución, con el objetivo de determinar cómo mantener un control completo de su gestión sin la interferencia de la Ley Marco de Empleo Público.

Con el propósito de ofrecer una mejor perspectiva sobre el manejo de las municipalidades y su relación con entidades externas, es fundamental analizar el proceso histórico iniciado en la década de los cuarenta, el cual sembró la desconfianza respecto al funcionamiento del Poder Ejecutivo. En respuesta a esta preocupación, la Constitución de 1949 incorporó mecanismos de control robustos destinados a limitar y redistribuir su poder.

Ejemplos de estos mecanismos son:

- El servicio civil, una demanda sindical desde la década de 1920, se incluyó en la Constitución en 1946 para que el empleo público dejara de ser un botín político.
- El Tribunal Supremo de Elecciones, que eliminó el control del Poder Ejecutivo sobre los procesos electorales.
- El fortalecimiento de la autonomía frente al estado, aplicable a las municipalidades, la CCSS y otras entidades descentralizadas.
- La elevación a rango constitucional del régimen de autonomía universitaria para las “instituciones de cultura superior”, otorgándoles un mayor grado de independencia gubernamental, conocido como autarquía.
- La creación de la Contraloría General de la República para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos.

El resultado fue la distribución del poder público en múltiples entidades independientes del Poder Ejecutivo, cada una con competencias especializadas. Esto no solo limitó el ejercicio del poder por parte del Gobierno de la República, sino que también implicó una gestión pública más compleja. No obstante, estas medidas limitaron el autoritarismo y exigieron una gestión más transparente y eficiente.

## **Análisis del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público**

Este análisis se basó en el documento titulado “Sobre el proyecto de ley marco de empleo público”, publicado por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica. En la elaboración de dicho documento participaron el Dr. Mauricio Castro Méndez, la Dra. Anahí Fajardo Torres, el Dr. Roberto Garita Navarro, el Dr. Miguel Román Díaz y la Licda. Ana Cristina Víquez Cerdas.

En cuanto a su forma legal en la que la constitucionalidad de la autonomía municipal ha de ser considerada al citarse extractos de diferentes jurisprudencias de la Sala Constitucional en la que ha señalado que la fijación salarial forma parte de la autonomía respectiva:

“Existen en nuestro ordenamiento jurídico tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de auto dirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y c) organizativa, que es la capacidad de auto organizarse, con exclusión de toda potestad legislativa.

En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y, por ello, ajena a los fines de esta consulta, que se analizarán por separado.

Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria está subordinado a su contenido e involucra la potestad legislativa

para modificarlo e incluso extinguirlo. Sin embargo, como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, esto significa que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido de forma independiente.

La autonomía, usualmente, comprende las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, de establecer los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y, por último, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Estas líneas generales sobre la autonomía están dirigidas a la descentralización administrativa creada por la ley ordinaria”.

En el punto V, continúa señalando sobre los Límites del Poder Central Frente a la Autonomía. En términos generales, es importante señalar algunas limitaciones frente a la autorización constitucional para auto administrarse. Doctrinariamente, existe consenso en afirmar que está prohibida toda forma de intervención preventiva y anterior a la emisión del acto por el ente autónomo, salvo las funciones de control previo como requisito para la validez de esos actos (autorizaciones).

El Poder Central no puede actuar como jerarca del ente descentralizado, no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad y tampoco puede actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos.

Todas estas características de los entes descentralizados, que tienen su origen en una ley reforzada (artículo 189, inciso 3, de la Constitución Política), son igualmente aplicables, en lo pertinente, a las instituciones autónomas creadas por la propia

Constitución Política, salvo que prevalecen las condiciones que esta, en forma especial y exclusiva, ha dado al ente. (Sala Constitucional, voto No. 6256-94)

En el apartado XL. sobre la Fijación de Salarios sigue manifestando: El artículo 76 del Código Municipal es impugnado en cuanto establece una categorización de las municipalidades debido al presupuesto y confiere al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en coordinación con la Contraloría General de la República, la tarea de fijar los salarios de los entonces Ejecutivos Municipales y sus aumentos en relación con los presupuestos de estas. Esto se estima violatorio de la autonomía municipal y del principio de razonabilidad. (Código Municipal, 2020)

Conforme a lo dicho anteriormente en esta sentencia, esta disposición es absolutamente inconstitucional, en abierta violación de la autonomía administrativa de las municipalidades definida en el artículo 170 de la Constitución, ya que la fijación del salario de su alcalde (antes Ejecutivo) es materia propia de su gobierno y administración.

Esta tarea debe corresponder a sus autoridades, conforme a las funciones que tienen encomendadas, y debe estar en relación proporcional con el presupuesto de la municipalidad, tal como se define en el artículo 20 del Código Municipal, número 7794. Por lo tanto, la frase del párrafo tercero del artículo 76 que dice "La Contraloría General de la República y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fijarán, anualmente, los salarios de los ejecutivos municipales, con base en el monto de los presupuestos municipales a que se refiere este artículo" resulta inconstitucional.

Esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigor de la norma, es decir, el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis. (Sala Constitucional, voto No. 5445-99)

En el ámbito de la autonomía municipal, se observa la inclusión de la definición administrativa y gubernamental de su política salarial interna. Es importante destacar que esta política debe mantener una proporcionalidad con el presupuesto municipal asignado.

Se puede afirmar que el mandato constitucional, derivado de adoptar principios fundamentales para garantizar la eficiencia administrativa, la selección de personal basada en idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo (artículos 191 y 192), no implica ni puede implicar el establecimiento de un poder directivo por parte del gobierno central o cualquier órgano externo.

Esto incluye a la Contraloría General de la República o la Dirección de Servicio Civil, para la fijación de los derechos, salarios y demás aspectos de la relación de empleo público, no es adecuado que sea el MIDEPLAN el ente rector sobre instituciones autónomas que disfrutan de autonomía administrativa. Mucho menos debería tener autoridad sobre entidades que además poseen autonomía organizativa, como lo propone alguna versión del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público.

Es crucial destacar que la autonomía organizativa es considerablemente más amplia que la autonomía administrativa que disfrutan otras entidades autónomas. Esta capacidad les permite establecer sus propias normas de autogobierno, incluyendo regulaciones internas sobre trabajo y salario.

No se desconoce que la autonomía de las entidades descentralizadas debe relacionarse con los principios de tutela administrativa, coordinación, planificación y vigilancia de los servicios públicos que rige entre la Administración Central y los entes descentralizados, derivados del artículo 140 inciso 8 de la Constitución Política.

La Sala Constitucional estableció que la potestad de coordinación, por parte del Poder Ejecutivo, es aplicable con relación a la entera Administración Pública Descentralizada, conjugando los diversos centros de acción pública bajo coincidentes lineamientos de acción unitaria y coherente lo que incluye a los entes públicos que poseen autonomía política, como las municipalidades. (Voto 5445-1999)

En consecuencia, la coordinación y planificación a cargo de la Administración Central sobre las entidades descentralizadas, es jurídicamente admisible desde el Derecho de la Constitución, y éstas últimas deben sujetarse a los lineamientos y criterios de coordinación, equilibrio, planificación y armonización administrativa de la primera.

Sin embargo, la Administración Central no puede dictar lineamientos ni directrices para ordenar los actos de las entidades descentralizadas, ni dictar órdenes, instrucciones ni circulares, según lo establece expresamente el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública, porque esos institutos son propios de una relación de jerarquía y no de tutela administrativa.

Adicionalmente a estas observaciones de carácter estructural, existen múltiples aspectos en el proyecto, que generan problemas que no son menores. Aunque con una menor profundidad en el análisis, señalamos algunas de ellas.

a) Competencias otorgadas a MIDEPLAN, al Ministerio de Hacienda o al Servicio Civil para la fijación salarial.

El proyecto establece como competencia de MIDEPLAN o del Servicio Civil, la determinación de la metodología por medio de la cual se fijarán los salarios en todo el sector público. Esto presenta varios problemas graves. El primero de ello se refiere a la violación de las autonomías administrativas, según lo dicho anteriormente. El segundo es que impide la negociación salarial por medios colectivos, sea por medio de la negociación

colectiva, o por medio de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, todo lo cual viola el artículo 62 de la Constitución y el convenio 98 de la OIT.

Supeditar la negociación colectiva en materia salarial a los lineamientos unilaterales establecidos por la administración pública, sea por MIDEPLAN, por el Ministerio de Hacienda o por Servicio Civil, viola el derecho a la negociación colectiva, lo cual ha sido ya señalado para Costa Rica en años anteriores.

Por ejemplo, respecto del Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos, promulgado por medio de acuerdo de Consejo de Gobierno número 162 de 6 de octubre de 1992, el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.: “señala a la atención del Gobierno que la homologación por las autoridades de acuerdos colectivos suscritos por las partes para que puedan entrar en vigor es contraria a los principios de la negociación colectiva (véase Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafos 869 a 874), y del Convenio No. 98 (...) y urge al Gobierno a que se asegure de que la Comisión Nacional de Homologación y Ratificación -- integrada por ministros y cuyas funciones actuales son incompatibles con los principios de la negociación colectiva -- no altere el contenido de lo que acuerden las partes de manera definitiva” (Comité de Libertad Sindical, Informe núm. 320, Caso(s) núm. (s). 2030).

En conclusión, se deducen los siguientes resultados:

a) El proyecto busca centralizar el control y establecer unilateralmente las condiciones salariales y laborales.

b) Esto contradice los diversos regímenes de autonomía constitucional.

c) El proyecto se fundamenta en un enfoque del empleo público construido sobre bases autoritarias y unilateralistas, características del constitucionalismo clásico, lo cual transgrede el constitucionalismo social incorporado explícitamente en nuestro bloque de constitucionalidad a través de las garantías sociales y los tratados fundamentales de derechos humanos.

d) Las autonomías se justifican no solo como instrumentos para limitar el poder del gobierno central, sino también como medios para potenciar la eficiencia en cada ente público autónomo, así como para garantizar la libertad de expresión y el ejercicio de prácticas democráticas.

e) Además, el proyecto prohíbe, limita o vacía de contenido, de forma inconstitucional, la libertad sindical y la negociación colectiva.

f) El salario global tiende a convertir los salarios en instrumentos de política económica, fácilmente congelable o reducible con objetivos fiscales, violando la naturaleza de los salarios establecida en la Constitución Política como instrumento de distribución de la riqueza y movilidad social.

g) Asimismo, el salario global impide la negociación colectiva sobre salarios y beneficios salariales, en violación de lo expresamente señalado por la Sala Constitucional.

h) Crea competencias en manos de MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y/o la Dirección General de Servicio Civil que trascienden por mucho los objetivos expresamente establecidos en los artículos 191 y 192 de la Constitución (eficiencia, nombramiento con base en idoneidad comprobada y estabilidad en el empleo).

- i) Homogeniza entes públicos que son radicalmente diversos en la naturaleza de sus funciones (administrativas y no administrativas).
- j) La gestión de evaluación se centraliza, violando las autonomías constitucionales.

La Ley Marco de Empleo Público tiene efectos significativos en los empleados municipales y repercute directamente en la prestación de servicios a los contribuyentes, generando preocupaciones fundamentales. Su implementación puede modificar las condiciones laborales, el rendimiento y la estabilidad laboral de estos empleados. Además, se anticipan cambios significativos en la manera en que se ofrecen los servicios públicos a los contribuyentes, lo cual podría afectar la eficiencia, la calidad y la disponibilidad de dichos servicios.

La Sala Constitucional sostuvo que existía un cuerpo legal que debía regular el servicio público y señaló textualmente que: "El artículo 191 emplea el término 'estatuto' de servicio civil en vez de 'régimen' de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que abogaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal, el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución" (Sala Constitucional, No. 1119-90 de las 14 horas del 18 de septiembre de 1990).

Este mismo criterio fue reiterado por el máximo tribunal Constitucional al señalar que "... si debe quedar claro que constitucionalmente el Estatuto de Servicio Civil debe ser único para todos los servidores estatales, en los términos que el propio artículo 192 Constitucional establece" (Sala Constitucional, No. 1588-91 de las 9:30 horas del 16 de agosto de 1991).

Con el tiempo la Sala también estableció una distinción con referente a los entes descentralizados comunes, y los entes que gozan de una autonomía administrativa plena,

tal como las municipalidades y otros entes que en este informe se mencionan, "V.- Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública.

En este sentido, la política salarial del Gobierno forma parte integral de la política de empleo público estatal, que debe constituir un régimen uniforme y universal.

VI.- Las instituciones descentralizadas no fueron parte de un régimen o "estatuto" del servicio civil, además de razones de índole política. El artículo transitorio del artículo 140 de la Constitución Política, referente al Estatuto, establecía que: "...podrá disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso segundo del artículo 140, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve..."

Esto definió una primera etapa en la que la totalidad del Poder Ejecutivo Central formaría parte del régimen del Servicio Civil y paulatinamente serían incorporadas las demás dependencias, lo que no ocurrió. VII.- Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y anti técnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley.

Sin embargo, el legislador constituyente no optó por crear un régimen salarial o laboral separado del Poder Ejecutivo central. No hay duda de que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato la práctica anterior

de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con cada cambio de gobierno.

La antítesis de esta práctica es un sistema de servicio público estable, profesional y permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente. Se establece así un régimen único de empleo para los servidores públicos que abarca todas las instituciones del Estado. (Sala Constitucional, No. 6577-95. En igual sentido, voto N°6095-94)

La Sala señala la separación del Poder Ejecutivo y estas entidades para evitar injerencias arbitrarias y anti técnicas en la gestión de cada una de las instituciones definidas constitucionalmente con autonomía. Esta separación protege a los trabajadores de estas instituciones y los separa de posibles represalias políticas. Este principio es patente en el voto No. 5445-99, donde se discute la autonomía municipal y se destaca tanto la auto normación como la auto administración, que liberan a estas entidades frente al Estado para la toma de decisiones fundamentales.

Es claro que cualquier intervención del Estado en el manejo o la toma de decisiones de estas instituciones constituye una violación de sus derechos, garantizados tanto por la Constitución como por la jurisprudencia. La jurisprudencia subraya constantemente que la autonomía no debe ser transgredida ni manipulada por fuentes externas impuestas por el Poder Ejecutivo.

En dicho informe también se expresa que la fijación de los salarios es parte de la autonomía municipal, haciendo referencia al voto No. 6256-94:

“V.- LÍMITES DEL PODER CENTRAL FRENTE A LA AUTONOMÍA. También en forma general, debemos señalar algunas limitaciones frente a la autorización constitucional para administrarse. Doctrinariamente, existe coincidencia en afirmar que está prohibida toda forma de intervención preventiva y anterior a la emisión del acto por

el ente autónomo, salvo las funciones de control previo, como requisito para la validez de esos actos (autorizaciones).

El Poder Central no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y tampoco actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos.

Todas estas notas características de los entes descentralizados, que tienen su origen en una ley reforzada (artículo 189 inciso 3) de la Constitución Política, son igualmente aplicables, en lo pertinente, a las instituciones autónomas creadas por la propia Constitución Política, salvo que prevalecen las condiciones que esta, en forma especial y exclusiva, le ha dado al ente. (Sala Constitucional, voto No. 6256-94)

Como resultado de este análisis sobre la autonomía municipal, se procederá a clasificar e identificar su naturaleza, cualidades, así como su alcance, materia y grado. Para ello, se tomará en consideración el dictamen emitido por el Dr. Antonio Moles Caubet (1963).

En este análisis, Moles menciona que el concepto procede del léxico jurídico en el campo del derecho público. El mismo término sirve para designar objetos diferentes y la autonomía es sinónimo de soberanía cuando se refiere a la autodeterminación de los Estados, refiriéndose al vocablo griego "pliteya autónomos".

Este término se aplica para enunciar la autonomía de entidades menores (regiones, condados, municipios); la autonomía de otras personas jurídicas provistas del elemento territorial, como los institutos autónomos; y la autonomía despersonalizada en las llamadas haciendas autónomas. Además, autonomía, autarquía y autogobierno ("self-

government") se identifican indebidamente, al igual que autonomía y autoformación, aparte del uso incorrecto deslizado en algunos textos constitucionales.

Moles da como ejemplo la Constitución Venezolana de 1961, que declara a los jueces "autónomos" (artículo 204). Esto ha merecido la debida repulsa de los tratadistas italianos, como Luigi Rossi y Carlo Giannastasio. Rossi (1939) señala en su obra "Análisis della divisione dei poteri" que tal identificación es incorrecta (Scritti vari di Diritto Pubblico, Vol. VI). Giannastasio (1956) también critica esta noción en su libro "La Magistratura", destacando la triple independencia que debería caracterizar a los jueces en el ejercicio de sus funciones: constitucional, funcional e institucional. (Commentario Sistemático alla Costituzione Italiana, Vol. II, p. 163)

En lugar de la noción de "autonomía", el artículo 163 de la Constitución Italiana atribuye a los jueces una triple independencia en el ejercicio de sus funciones: constitucional, funcional e institucional.

En relación con la definición precisa, Moles Caubet explica que la autonomía se presenta como el "estatus" jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinando su forma de ser y afectando sus capacidades de acción. Este estatus constituye una capacidad legal no originaria, a diferencia de la soberanía, que es un atributo necesario, sino derivado, conferido por la Constitución o la Ley. Según Moles, toda autonomía se reduce en última instancia al ejercicio de poderes específicos que abarcan distintas áreas temáticas.

La extensión de la autonomía está determinada por la cantidad y la variedad de estos poderes y áreas. Moles subraya que la autonomía está delimitada por el ámbito del poder o función territorial en el que se ejerce, establecida por la misma Constitución.

Aunque el Gobierno implementó una ley con la intención de controlar y reducir los salarios abrumadores de algunas instituciones, buscando así un ahorro y mejor solvencia para el gobierno central, esta medida no ha logrado el propósito esperado. La propuesta original apuntaba a alinear los salarios con la realidad nacional. Sin embargo, no ha cumplido con sus objetivos. Desde el inicio, el bloqueo de las convenciones colectivas y el derecho a huelga fueron puntos clave en su intento por controlar a los trabajadores públicos, a quienes se les atribuyen muchos problemas que, en realidad, no son causados por ellos.

Ante tales descripciones es indiscutible que a la Ley Marco de Empleo Público se le han dado atribuciones que no le competen en cuanto al manejo o control de los presupuestos administrativos de las municipalidades siendo esta una clara violación al principio de división de poderes del Estado, tal como se le da en las múltiples funciones, responsabilidades y decisiones que esta ley le otorga al MIDEPLAN, ya que es nombrado como ente contralor en lo respectivo al régimen d empleo público.

Es indudable que en este análisis se ha demostrado que el constituyente ha establecido en la Constitución Política los principios de separación de poderes y la autonomía de algunas instituciones, como las Municipalidades, con el propósito de garantizar un sistema de "pesos y contrapesos". Esto evita la manipulación en la gestión de presupuestos y administración que se lleva a cabo en este nivel.

Realmente se debe dejar claro la separación que existe entre los órganos que están adheridos por así decirlo al gobierno central, que dependen económicamente de este, y las municipalidades, quienes recaudan impuestos y a pesar de generarle ingresos al gobierno, no depende de este, ya que lo recaudado se utiliza para pagar salarios de los empleados, así como gastos que existan nivel local, por lo que interferir o adherir la ley

de empleo público y aplicarlo a la normativa municipal es contrario a derecho y va en contra de los principios ya establecidos en la ley municipal y la constitución política.

Siendo que esta ley determina una serie de mecanismos que en su control lo que decide es eliminar las convenciones colectivas reconocidas tanto a nivel nacional como internacional por medio del reconocimiento de la OIT se ha dado a éstas en sus derechos garantizados de las anualidades que serían eliminadas y el congelar los salarios siendo un claro ataque tanto a los trabajadores públicos como a sus familias ya que en tanto estos se vean limitados en sus ingresos no podrán hacer frente al creciente gasto y elevado costo de la vida que constantemente aumenta y es aquí en el tanto de como ya se describió muchos excelentes trabajadores toman la decisión de buscar en otros lugares un mejor trabajo y salario dejando desbalanceado el servicio de calidad que se brinda en las instituciones públicas.

Es claro que durante mucho tiempo y con el esfuerzo de muchos los empleados públicos mediante las convenciones colectivas se ha reconocido la antigüedad mediante las anualidades y ahora se les congelan los salarios por tiempo indefinido y que a otros con menos tiempo se les equipare estos salarios, sin pensaren la inflación anual por varios años, lo que tendrá un efecto negativo en cascada sobre otros derechos económicos y sociales, es claro que la Ley Marco viola el principio constitucional de igualdad y de equidad, es más que visible que con dicha ley se violan tanto la autonomía presupuestaria constitucional de las instituciones como también lesiona la seguridad jurídica y el de la no interdicción y arbitrariedad del poder ya que le otorga al MIDEPLAN la potestad de reducir las planillas de las instituciones con independencia y autonomía constitucional.

Y siguiendo en esta línea no basta mencionar que se viola el debido proceso y los principios de audiencia e inocencia ya dentro de esta ley también se plantean nuevas

causales de despido a través de las evaluaciones de desempeño sin dar un claro mecanismo de cómo se desarrollan las mismas y bajo qué mecanismos estas se llevan a cabo e introduciendo nuevas causales de despido siendo claro que se viola el debido proceso y el quebranto de las etapas que garantizan su legalidad , la búsqueda de la verdad en el proceso, el principio de inocencia y peor aun violando las normas de la ley General de la Administración Pública que cubre a los empleados públicos.

Desde su creación, la Ley Marco de Empleo Público, en lugar de generar un orden y reducir el gasto público, ha provocado innumerables dudas y desánimo en la gestión pública. Esto ha resultado en una incertidumbre sobre la aplicación de muchas de sus normas, lo que ha dejado a los empleados públicos desmotivados y desalentados en su trabajo. Si bien es necesario un control del gasto público, no se debe culpar a los trabajadores públicos por el derroche de recursos que ocurre en muchas entidades, las cuales gastan sus presupuestos sin medida y sin un control aparente.

Además, la autonomía municipal es violentada tanto administrativa como presupuestariamente por la Ley Marco de Empleo Público. Al interferir, manipular e incluso decidir cómo se manejan las municipalidades, la ley quebranta lo que la constitución otorgó para que estas entidades se administraran y sirvieran a sus comunidades. Esto debería permitirles brindar un mayor beneficio a su gestión sin la intervención del Estado, que dicta lo que desea sin considerar el bienestar de los administrados.

## Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

Una vez concluida esta investigación sobre el análisis jurídico de la constitucionalidad de la autonomía municipal en aplicación del artículo 2 de la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público, se aborda la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué manera afecta el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público al ir en contra de la constitucionalidad de la autonomía de las municipalidades al intervenir en el manejo de su autonomía financiera y administrativa?

Inicialmente, mediante el análisis jurídico, se buscaba establecer una definición clara del significado de la autonomía municipal y su constitucionalidad, tal como se expresa en el artículo 170 de la Carta Magna, de una manera más comprensible que la propia Constitución Política de 1979. Esta autonomía es esencial y se origina en el carácter representativo del gobierno local, la única descentralización territorial del país, encargado de administrar los intereses locales.

En este caso, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción) de manera independiente y sin la intervención de ninguna otra institución del Estado. Esta facultad también incluye la capacidad de dictar sus propios presupuestos y marcos de leyes y reglamentos internos, así como la de elegir a sus colaboradores para llevar a cabo estas tareas.

Esta investigación se ha establecido con el propósito de determinar factores que indican que no existe una relación directa entre la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público, y la autonomía municipal. Se concluye que las municipalidades cuentan con un

presupuesto independiente del presupuesto del gobierno centralizado. Lo que significa que no dependen de los fondos proporcionados por la Asamblea Legislativa, sino de lo recaudado a través de impuestos locales, pagos de servicios y otras fuentes que las propias municipalidades gestionan.

En este contexto, debido a variaciones territoriales, algunas municipalidades recaudan considerablemente más fondos que otras. Esto les proporciona un presupuesto más amplio no solo para abordar problemas locales e invertir en mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sino también para ofrecer salarios más elevados.

Este hecho subraya que las municipalidades no están sujetas a la influencia directa de la Ley de Empleo Público, dado que existe una notable disparidad derivada de sus presupuestos personalizados. Este principio se alinea con la Constitución, que constituye el fundamento central del marco legal en Costa Rica.

Como se fundamentó en esta investigación, la intervención de la Ley Marco de Empleo Público interfiere en la manera en que las municipalidades dirigen y establecen sus presupuestos, lo cual genera conflicto y descontento respecto a los salarios de sus trabajadores. Esta situación puede llevar a la deserción de empleados municipales en busca de mejores remuneraciones fuera de las municipalidades, dado que sus salarios se ven afectados por esta ley.

Además, esta investigación clarifica la separación entre los órganos que están vinculados al gobierno central y dependen económicamente de él, y las municipalidades, que recaudan impuestos y, aunque generan ingresos para el gobierno, no dependen directamente de él. Estos ingresos se utilizan para pagar salarios y cubrir gastos a nivel local. Por lo tanto, interferir o aplicar la ley de empleo público a las normativas

municipales es contrario a derecho y va en contra de los principios establecidos tanto en la ley municipal como en la Constitución política de Costa Rica.

Al realizar esta investigación, se llega a las siguientes conclusiones: las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su principal objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural.

Este enfoque refleja el pensamiento de los próceres de la patria durante los debates de la Asamblea Constituyente de Costa Rica en 1949, donde se destacó la importancia de examinar la autonomía municipal.

En este sentido, se menciona que "establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de 'lo local', en los términos que fija la Constitución Política". (Resolución N°05993-2002, Sala Constitucional)

Se comparte y respalda la opinión de Baudrit Solera, quien señala que las municipalidades enfrentan obstáculos debido a la intervención del Ejecutivo en la designación de funcionarios y la gestión de organismos, como lo realiza el MIDEPLAN utilizando las autoridades y facultades proporcionadas por la Ley Marco de Empleo Público. Esta situación pone en riesgo la autonomía constitucional de las municipalidades, limitando así sus capacidades funcionales para atender las necesidades de sus contribuyentes.

La discusión sobre la interferencia en la autonomía municipal durante la constituyente fue debatida en relación con el grado de autonomía que las municipalidades tienen frente al poder ejecutivo. Según Leiva Quirós (como se cita en Leiva Quirós, p. 229), "la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado.

Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República". Esto indica que se trata de una fiscalización de las acciones que las municipalidades deben llevar a cabo, excluyendo el manejo interno relacionado con sus empleados, salarios y cargos.

Cuando se aprobó el texto del artículo 170, la Asamblea Nacional Constituyente estableció que las corporaciones municipales son autónomas, diseñando así un sistema de administración local destinada a protegerlas o al menos a alejarlas de las influencias e intromisiones del Poder Ejecutivo.

La idea de un gobierno local autónomo implica que estaría sujeto a ciertos límites, llamados "tutelajes" por los constituyentes, en términos de su naturaleza y alcance. Con un presupuesto propio generado por impuestos municipales, además de las contribuciones al gobierno central, se financian gastos como los salarios de empleados municipales y otros costos operativos. Por lo tanto, la generalización de los salarios sería ilógica, ya que los presupuestos municipales varían considerablemente. En este contexto, la ley de empleo público no debería afectar la autonomía municipal.

Además, se debe tomar en consideración que la doctrina aclara los distintos grados de autonomía municipal, definiéndola como "el poder de la municipalidad para establecer

políticas en todas las áreas de carácter local sin la intervención de una autoridad externa, ya sea del Estado o de alguna de sus divisiones" (Row, citado en Marín, 1989, p. 143).

Es manifiesto que las municipalidades actúan en la toma de decisiones administrativas de sus territorios sin la influencia de otras autoridades o entidades externas. Sus funcionarios gestionan los presupuestos de manera independiente para responder de manera clara y eficiente a las necesidades locales, sin interferencias ni manipulaciones externas.

Este análisis ha dejado claro que la Ley Marco de Empleo Público ha sido establecida con el propósito de controlar las condiciones salariales y laborales de los empleados públicos, lo cual contradice el régimen de autonomía municipal, transgrediendo así su constitucionalidad y vulnerando las garantías sociales y los tratados fundamentales de los derechos humanos.

La Ley Marco de Empleo Público busca convertir los salarios en instrumentos de política económica, impactando así los salarios establecidos en la Constitución Política como medio para la distribución de la riqueza y la movilidad social. Esta medida afecta negativamente la estabilidad de las municipalidades y la calidad de los servicios que estas proporcionan a sus contribuyentes.

Al incorporar a las municipalidades en el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público, no solo se minimiza, sino que también representa un claro ataque a la autonomía constitucional. Desde sus inicios, los constituyentes pretendían establecer una separación, aunque no absoluta, sí con una distancia y limitación por parte del Estado para garantizar que la gestión que realizan ante sus pobladores no se viera disminuida ni perdiera valor.

Esta transgresión afecta a los empleados públicos, depositarios de esta autonomía, que prestan servicios y atención en aras del desarrollo de sus comunidades.

Además, esta medida provoca la división del personal, lo cual dificulta el logro de los objetivos municipales. No solo resulta inapropiada desde el punto de vista administrativo, sino que también desnaturaliza la función municipal y reduce la efectividad de las normas del Código Municipal, las cuales, derivadas del principio de autonomía, regulan la labor de las corporaciones municipales.

En el contexto del Código Municipal, específicamente en su Artículo 2, se define a las municipalidades como entidades "una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines". (Ley N°7794, 1998) Esta definición establece claramente la capacidad jurídica de las municipalidades, así como su ámbito de acción y los recursos de los que disponen para cumplir con sus objetivos.

Según lo establecido por esta ley, las municipalidades no solo tienen la autoridad legal para llevar a cabo diversas acciones administrativas y financieras, sino también la responsabilidad de gestionar sus ingresos de manera efectiva para cumplir con sus funciones esenciales en el desarrollo y la gobernanza local.

El Código Municipal, específicamente en su Artículo 4, establece con claridad el nivel de autonomía constitucional que poseen las municipalidades. Según la ley N°7794 (1998), "La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política." Esta autonomía implica que las municipalidades tienen la capacidad de tomar decisiones independientes en asuntos políticos, administrativos y financieros, garantizada por la Constitución.

Dentro de sus atribuciones, el artículo destaca que las municipalidades pueden "Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico". Este punto subraya que las municipalidades tienen la facultad exclusiva de establecer normativas internas que regulen su organización y funcionamiento, sin intervención externa. Esto asegura que puedan adaptarse de manera óptima a las necesidades locales y ejercer sus funciones de manera eficaz.

La autonomía política, administrativa y financiera conferida por la Constitución Política no solo fortalece el papel de las municipalidades en la gobernanza local, sino que también protege su capacidad de legislar y operar de manera independiente. Esto es crucial para promover el desarrollo local y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, al permitir a las municipalidades responder de manera ágil y eficiente a los desafíos y demandas de sus comunidades.

En la misma línea, Morelli (como se citó en Pulido Acuña, 2016, p. 26) destaca el origen electoral de las autoridades territoriales, una característica fundamental de los Estados democráticos modernos. Este origen se basa en el concepto de *pouvoir municipal* (poder municipal), el cual busca conciliar la unidad y la generalidad del Estado con el principio democrático que legitima a las autoridades locales. El poder municipal se fundamenta en la idea de que los municipios existen como entidades con una historia y una función propias, previas a cualquier forma de organización estatal más amplia.

Este enfoque reconoce que las municipalidades no solo son unidades administrativas locales, sino también entidades políticas con capacidad para legislar y administrar de manera autónoma dentro de sus competencias definidas por la Constitución. Es claro que las municipalidades tienen la responsabilidad directa de

atender las necesidades específicas de sus comunidades, lo cual refuerza su importancia como actores clave en la descentralización y la gobernanza local.

La Constitución Política establece claramente las atribuciones y la autonomía de las municipalidades, otorgándoles la autoridad necesaria para dictar normativas internas y gestionar eficientemente los recursos públicos locales. Esta capacidad les permite adaptarse de manera flexible a las realidades locales y promover el desarrollo sostenible en sus respectivos territorios, contribuyendo así al bienestar de sus ciudadanos y al fortalecimiento de la democracia a nivel local.

Es esencial considerar lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, que establece una jerarquía normativa clara. En primer lugar, se encuentra la Constitución Política, que ostenta la máxima autoridad. A continuación, se sitúan los Tratados Internacionales y las Normas de la Comunidad Centroamericana. En tercer lugar, se ubican las leyes y otros actos con valor de ley.

Posteriormente, se incluyen los decretos del Poder Ejecutivo que regulan las leyes, así como los de otros Supremos Poderes en su ámbito competencial. También se mencionan los reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y las normativas de los entes descentralizados. Finalmente, se hacen referencia a otras normativas subordinadas a los reglamentos, tanto a nivel central como descentralizado. (Delfino.cr, 2019)

Esta estructura jerárquica asegura que todas las normativas y actos administrativos se ajusten al marco constitucional y legal establecido, garantizando así la coherencia y consistencia en la aplicación del derecho administrativo en Costa Rica.

La Ley General de la Administración Pública establece claramente que la Constitución ocupa el más alto nivel jerárquico por encima de todas las demás leyes y

estatutos. En consecuencia, la autonomía constitucional otorgada a las municipalidades les confiere una posición privilegiada frente a normativas de menor jerarquía. Esto implica que sus competencias y alcances están protegidos y no deben ser limitados por legislaciones secundarias como la Ley Marco de Empleo Público, que podría interferir con sus funciones y autonomía.

Esta estructura jerárquica asegura que las municipalidades puedan ejercer sus atribuciones de manera independiente y efectiva, adaptándose a las necesidades locales sin restricciones indebidas impuestas desde el ámbito centralizado del gobierno. La protección de su autonomía constitucional no solo fortalece su capacidad de gobernanza local, sino que también promueve el desarrollo sostenible y la mejora continua de los servicios públicos en beneficio de la comunidad.

En lo concerniente a la constitucionalidad de la autonomía municipal, se observa claramente que otorga a las municipalidades un manejo independiente y exento de la intervención de entidades externas a la gestión municipal. En lugar de fortalecerla, la injerencia de estos entes suele debilitar y entorpecer la función administrativa, menoscabando así su efectividad.

La autonomía municipal, respaldada constitucionalmente, permite a las municipalidades ejercer sus competencias de forma autónoma, adaptándose con mayor eficiencia a las necesidades específicas de sus comunidades. Este marco legal no solo promueve una gestión administrativa más eficiente a nivel local, sino que también fomenta la participación ciudadana y refuerza los principios democráticos en el ámbito municipal.

Es realmente difícil comprender la idea de equiparar administrativamente el Poder Ejecutivo con una alcaldía municipal. La gestión a nivel nacional difiere considerablemente de la gestión local en cantones o provincias, donde cada municipalidad debe considerar una variedad de factores como la geografía, dinámicas sociales e ingresos locales al establecer salarios y presupuestos. Esta diversidad de elementos subraya la complejidad de aplicar una normativa uniforme para todas las municipalidades.

La autonomía local es crucial para permitir que cada municipalidad responda de manera adecuada a las necesidades específicas de su comunidad, adaptando sus políticas y decisiones de acuerdo con sus circunstancias particulares. Esto no solo promueve una gestión más efectiva y sensible a las realidades locales, sino que también fortalece el principio democrático al empoderar a las autoridades locales en la toma de decisiones que afectan directamente a sus ciudadanos.

Uno de los mayores interrogantes en torno a la ley de empleo público radica en la ausencia de autonomía para que las municipalidades establezcan sus propios salarios. Este aspecto representa un desafío significativo para las municipalidades al momento de contratar nuevo personal, dado que la fijación de salarios queda bajo la responsabilidad del Servicio Civil. Esta situación cuestiona directamente la autonomía municipal y sus capacidades de autogestión, planteando la interrogante sobre cómo puede el Servicio Civil imponer directrices a entidades que, por definición, son autónomas.

Esta limitación implica un conflicto potencial entre la autonomía local y las regulaciones centralizadas del empleo público, afectando la capacidad de las municipalidades para adaptar sus políticas laborales a las necesidades específicas de sus comunidades. Este debate subraya la importancia de encontrar un equilibrio entre la

estandarización necesaria en la administración pública y el reconocimiento de las diferencias locales que requieren flexibilidad en la aplicación de las normativas laborales.

Resulta sumamente preocupante y contraproducente que se contravenga lo establecido en la Constitución Política. Si el poder legislativo tiene la facultad de promulgar leyes que contradicen otras normativas y obligan a someterse indebidamente, esto abre la puerta a que se pueda legislar sobre cualquier otra cuestión que ponga en riesgo los derechos fundamentales de los costarricenses.

Esta situación plantea un desafío significativo para el Estado de Derecho y la protección de los principios constitucionales, poniendo en entredicho la estabilidad jurídica y la coherencia normativa. Es crucial preservar la integridad del ordenamiento jurídico y garantizar que todas las leyes y actos legislativos respeten y estén alineados con los valores y derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Algunos legisladores actuales reconocen las graves repercusiones que la intervención de la Ley de Empleo Público puede tener en las municipalidades. Incluso han llegado a calificar esta ley como un "mamarracho" y se ha discutido la posibilidad de aplicar una vacancia, es decir, posponer su entrada en vigencia hasta que se corrijan sus defectos. Sin embargo, estas propuestas hasta ahora han quedado en meras palabras, ya que la Ley de Empleo Público sigue en vigor y es de aplicación obligatoria para todas las municipalidades del país.

Esta situación resalta la discrepancia entre las preocupaciones expresadas por algunos legisladores y la implementación efectiva de la ley, subrayando la complejidad y las tensiones inherentes a la regulación del empleo público en el contexto municipal.

Para entender esto desde el ángulo de la ley, es importante explicar brevemente en qué se basa y cómo surgió en el ámbito legal. En el libro *El Gobierno de Carlos Alvarado y la Contrarrevolución Neoliberal en Costa Rica* (Autor, 2018), mencionado previamente en este análisis, se explica que la reforma fiscal de ese año tenía como objetivo reestructurar la distribución del ingreso público, lo que resultó en un detrimento para las clases trabajadoras.

No está de más mencionar que estos cambios, junto con la implementación de la Ley Marco de Empleo Público, fueron precedidos por una serie de modificaciones que, de manera clara, perjudicaron a la clase trabajadora, en particular a los empleados públicos. A pesar de que estos trabajadores propusieron sentarse a la mesa para negociar y analizar el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que incluía o iniciaba la Ley Marco de Empleo Público, sus esfuerzos no fueron exitosos.

La falta de una negociación efectiva y la implementación de medidas unilaterales generaron un clima de descontento y resistencia entre los empleados públicos, quienes se sintieron excluidos de un proceso que afectaba directamente sus condiciones laborales y sus derechos.

Ante la negativa del Gobierno de Carlos Alvarado, el 10 de septiembre de 2018, los sindicatos de empleados públicos iniciaron una huelga en contra de la reforma fiscal. La persecución y represión de los huelguistas se hicieron notorios, y más adelante se promulgó una reforma a la ley que restringía las formas de protesta, ilegalizando las huelgas.

Este clima de tensión y confrontación entre el gobierno y los trabajadores públicos reflejaba un profundo descontento con las políticas implementadas, las cuales eran

percibidas como un ataque directo a los derechos laborales y a las condiciones de trabajo de los empleados del sector público.

Un aspecto destacado del libro *El Gobierno de Carlos Alvarado y la Contrarrevolución Neoliberal en Costa Rica* se encuentra en la página 186, donde se citan las declaraciones del presidente Alvarado del 21 de diciembre de 2019 sobre el irrespeto a la Constitución Política de Costa Rica. Alvarado señaló: “sí llevaríamos el presupuesto para educación, de la noche a la mañana, sin más, de donde está hoy hasta el 8%, pues cumpliríamos con la disposición constitucional, pero no cumpliríamos con la regla fiscal [...]. Uno podría decir que, para cumplir con la ley tal cual, en su espíritu y palabra, métale la plata al PANI, pero no tiene capacidad de ejecutarlo, porque históricamente no lo ha hecho. Similar pasa con el Ministerio de Educación Pública” (Sequeira Chinchilla, 2019).

El legislador no otorgó el debido respeto a la jerarquía constitucional, lo cual representa una falta de consideración hacia las normas de legalidad en Costa Rica. Esta situación se hizo más manifiesto cuando, el 1 de agosto, la Sala Constitucional encontró 35 inconstitucionalidades de fondo en la Ley Marco de Empleo Público, subrayando las posibles repercusiones de esta ley para los empleados públicos. Esto constituye una clara violación de los derechos y garantías adquiridas por estos a través de las convenciones colectivas a lo largo del tiempo.

La Ley Marco de Empleo Público fue creada con la supuesta intención de ordenar, ahorrar, y eliminar desigualdades salariales injustas, así como de hacer más eficientes los servicios públicos. Sin embargo, en lugar de proporcionar flexibilidad y capacidad de adaptación a los entornos cambiantes y las necesidades de la población, parece estar obstaculizando a los entes públicos en su capacidad para atender adecuadamente esas

demandas. Más bien, impone dificultades adicionales para la prestación eficiente y efectiva de servicios.

Esta Ley Marco de Empleado Público otorga al MIDEPLAN el poder de establecer salarios globales para los empleados públicos, lo que implica que aquellos que estén por encima de estos salarios deberán ver sus aumentos congelados hasta que se logre la equiparación con el nuevo modelo de salario global, migrando gradualmente todo el sector público hacia este sistema.

Sin embargo, es importante destacar que el término "mediano plazo" es engañoso, ya que en realidad algunas plazas podrían tardar hasta diez años en ajustarse a estos salarios, lo que plantea desafíos significativos para los trabajadores públicos que deben sostener a sus familias frente al constante aumento del costo de vida a nivel nacional.

En conclusión, la calificación de la Autonomía Constitucional Municipal es fundamental tanto en doctrina como en jurisprudencia, atribuyéndole un valor elevado en la Constitución y una jerarquía significativa. Esta autonomía se destaca por su importancia, ya que garantiza a los municipios un grado de independencia sustancial en la gestión de sus asuntos locales.

Aunque esta autonomía no es absoluta y está sujeta a controles legales, es fundamental reconocer que ninguna institución o entidad tiene la autoridad para intervenir en la forma en que los municipios administran sus recursos y decisiones administrativas.

La autonomía Política, Administrativa y Presupuestaria de las Municipalidades permite un amplio margen de gestión sin intervención directa del Ejecutivo, a diferencia de lo que ocurre con la Ley Marco de Empleo Público, que regula el empleo y los salarios

de los empleados municipales, impactando negativamente en la administración y presupuesto de las municipalidades.

Es relevante considerar que, según el artículo 170 de la Constitución, se destaca la autonomía de las municipalidades como punto primordial. Se estableció que en el presupuesto ordinario de la República se les asignaría a todas ellas una suma no menor del diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios, comenzando desde 1949 de forma escalonada según lo estipulado en el artículo transitorio del mismo artículo 170, con un incremento anual del uno punto cinco por ciento (1.5%) hasta alcanzar el diez por ciento completo. Sin embargo, es notable que, hasta la fecha actual, la Asamblea Legislativa no ha aprobado las leyes necesarias para llevar a cabo estas asignaciones a las municipalidades, resultando en que no se les ha asignado ningún porcentaje de este presupuesto.

Es indispensable mencionar que del presupuesto del estado no se asigna un monto específico para el pago de salarios o incentivos de los empleados municipales. Esta diferencia es crucial, ya que el Estado interviene en la autonomía municipal al incluirla dentro del artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público. Sin embargo, esta clasificación no debería aplicarse a entidades como las universidades públicas, la CCSS, entre otros, que sí reciben financiamiento directo del presupuesto estatal. A diferencia de estas entidades, la autonomía municipal se sostiene principalmente con sus propios ingresos y presupuesto.

Para analizar este tema desde el ángulo legal, es pertinente explicar en la conclusión los fundamentos de la ley y su origen en el ámbito legal. En el libro *El Gobierno de Carlos Alvarado y la Contrarrevolución Neoliberal en Costa Rica*, se

menciona que en 2018 surgió una reforma fiscal cuyo objetivo era reestructurar la distribución del ingreso público, afectando negativamente a las clases trabajadoras.

No está de más mencionar que estos cambios, junto con una ley marco de empleo público, fueron precedidos por numerosas modificaciones, claramente en detrimento de la clase trabajadora, específicamente de los empleados públicos. Aunque se propuso negociar o analizar el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que incluiría o iniciaría la ley marco de empleo público, estos esfuerzos no lograron evitar las repercusiones negativas para los trabajadores.

Ante la negativa del Gobierno de Carlos Alvarado, el 10 de septiembre los sindicatos de empleados públicos iniciaron una huelga contra la reforma fiscal. La persecución y represión de los huelguistas también se hicieron evidentes. Más adelante, se promulgó una reforma a la ley que restringiría la forma de protesta, ilegalizando las huelgas.

Un aspecto destacado del libro *El Gobierno de Carlos Alvarado y la Contrarrevolución Neoliberal en Costa Rica* se encuentra en la página 186, donde se citan las declaraciones del presidente Alvarado del 21 de diciembre de 2019 sobre el irrespeto a la Constitución Política de Costa Rica. En sus palabras:

“Si lleváramos el presupuesto para educación, de la noche a la mañana, sin más, de donde está hoy hasta el 8%, cumpliríamos con la disposición constitucional, pero no cumpliríamos con la regla fiscal [...]. Uno podría decir que, para cumplir con la ley tal cual, en su espíritu y palabra, métale la plata al PANI, pero no tiene capacidad de ejecutarlo, porque históricamente no lo ha hecho. Similar pasa con el Ministerio de Educación Pública” (Sequeira Chinchilla, 2019b).

En este caso el legislador no pretendía otorgar el valor que la jerarquía constitucional posee, lo cual constituye un irrespeto a todas las normas de la legalidad en Costa Rica. Esto se evidencia aún más cuando, el 1 de agosto, la Sala Constitucional encontró 35 inconstitucionalidades de fondo en la Ley Marco de Empleo Público. Esto demuestra claramente el impacto negativo de esta ley sobre los empleados públicos, siendo una clara violación a sus derechos y garantías adquiridos a lo largo del tiempo mediante las convenciones colectivas.

Esta Ley Marco de Empleo Público fue creada con la intención o el supuesto de ordenar, ahorrar, terminar con injustas desigualdades salariales, hacer más eficientes los servicios públicos, pero en lugar de dar flexibilidad y capacidad de adaptación a entornos cambiantes y necesidades de la población, más bien estaría impidiendo a los entes públicos atender debidamente esas demandas, imponiéndoles más dificultades para prestar sus servicios de manera eficiente y eficaz.

Mediante esta ley se da poder al MIDEPLAN para establecer los salarios globales que regirán para los empleados públicos y provocando que todos aquellos que estén de manera superior a lo establecido deberán ser congelados hasta que el modelo de salario de pluses y el de salario global se igualarán en un mediano plazo, migrando paulatinamente todo el sector público al nuevo modelo, es de mencionar que esto no es cierto cuando se habla de mediano plazo ya que en realidad en algunas plazas duraran diez años en igualar estos salarios siendo insostenibles para los trabajadores públicos sostener a sus familias ante el crecimiento constante crecimiento del costo de vida a nivel nacional.

En conclusión, la calificación de la Autonomía Constitucional Municipal, tanto en doctrina como en jurisprudencia, es clara al otorgarle un valor elevado en la Constitución,

lo que le confiere una jerarquía significativa. Esta autonomía debe ser considerada bajo ese valor. Sin embargo, es importante señalar que, aunque no es una autonomía completa o absoluta y está sujeta a controles legales, no se le concede a ninguna institución o entidad el poder de manejar o dictar la forma en que debe dirigir su administración.

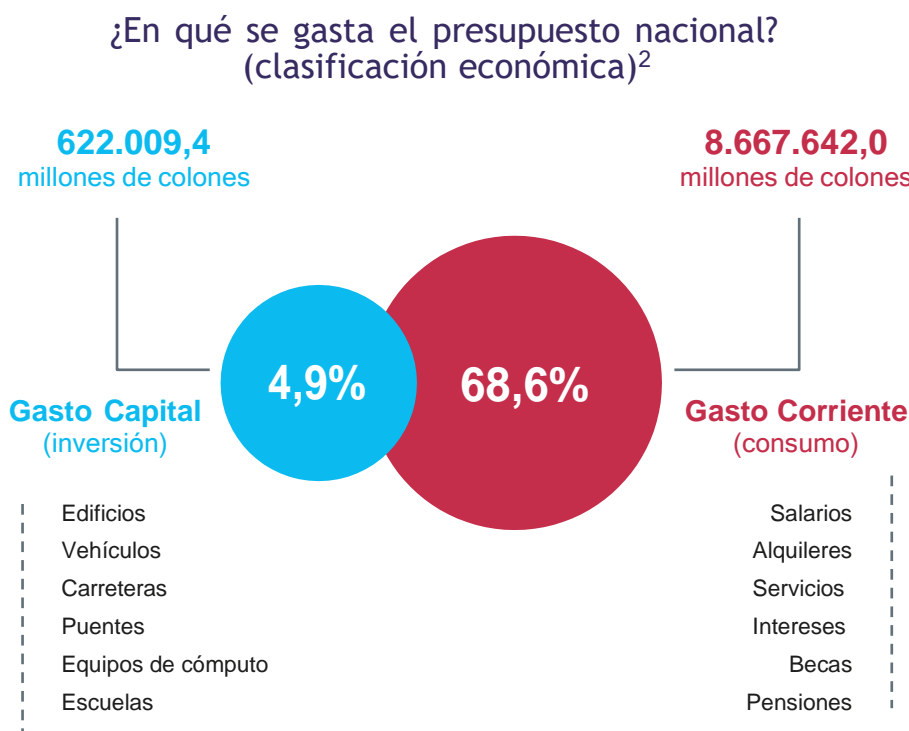
La autonomía Política, Administrativa y Presupuestaria de las Municipalidades le da un amplio manejo sin la intervención del Ejecutivo para someter a dirigencia en su manejo, tal como la Ley Marco de Empleo Público realiza cuando se dispone a manejar su forma de a los empleados y sus salarios, asestando duro golpe a la administración y presupuesto de las municipalidades.

Es importante considerar que, aunque el artículo 170 de la Constitución destaca que las municipalidades son autónomas, asignando una suma no menor del 10% de los ingresos ordinarios en el presupuesto ordinario de la República a cada una, y que desde 1949 se establecía un aumento escalonado del 1.5% anual hasta completar el 10%, este incremento no se ha materializado. La asignación de estos recursos a las municipalidades solo se efectúa una vez que la Asamblea Legislativa aprueba las leyes pertinentes, lo que, hasta la fecha, no ha ocurrido.

El Ministerio de Hacienda, en su publicación del presupuesto nacional, señala que una parte de este se destina al pago de salarios de los empleados públicos. Sin embargo, en esta lista no aparecen las municipalidades, ya que su presupuesto se maneja de manera separada y es generado por ellas mismas.

Es indispensable mencionar que del presupuesto del estado no sale ningún monto en específico para el pago de salarios o incentivos para los empleados municipales es aquí en donde difiere el hecho de que el estado a de interferir con la autonomía municipal y

calificarla dentro del artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público y no debería de ser calificado entre esos entes en los que si son pagados con presupuesto del estado tal como es en el caso de las Universidades Públicas, la CCSS, entre otros que gozan también con una autonomía constitucional pero con la diferencia abismal de que la Autonomía Municipal se maneja con su propios sus ingresos y presupuesto.



**Nota.** Tomado de *Presupuesto Nacional*, Ministerio de Hacienda, 2024, p. 28.

Ante lo expuesto, es manifiesto que en la conclusión de este análisis jurídico sobre la constitucionalidad de la Autonomía Municipal en aplicación del artículo 2 de la Ley 10159, "Ley Marco de Empleo Público", han quedado claros los siguientes puntos:

- a) Que la constitucionalidad de la Autonomía Municipal, tal como está establecida en la Constitución Política, le confiere una jerarquía constitucional en los ámbitos político, administrativo y presupuestario.

- b) Que, de acuerdo con la Constitución Política, así como con la doctrina y la jurisprudencia, la Autonomía Municipal está revestida de una clara separación de poderes, lo que la mantiene fuera del alcance del poder Ejecutivo, impidiendo que este interfiera en sus decisiones y presupuestos.
- c) Durante todo el análisis, se ha comprobado el propósito de la constitucionalidad de la Autonomía Municipal desde su creación, así como en el momento de la elaboración de la Constitución. Su objetivo ha sido fomentar el progreso en el país, otorgando a la Constitución Política la función primordial de permitir que las municipalidades decidan y elijan la manera de llevar a cabo las tareas necesarias para que los pueblos y sus habitantes no solo resuelvan sus problemas, sino también avancen en su vida cotidiana.
- d) Se puede considerar que la inclusión de las municipalidades en el artículo 2 de la Ley Marco de Empleo Público constituye un error. La pretensión de otorgar al MIDEPLAN facultades para controlar aspectos que constitucionalmente corresponden a las municipalidades debe ser calificada como inconstitucional.
- e) También ha quedado claro que el propósito inicial de la Ley Marco de Empleo Público, Ley 10159, era ejercer control sobre los empleados públicos, colocándolos bajo la supervisión de un ente específico. Sin embargo, este objetivo no se ha logrado, resultando en descontento entre los empleados y abandono en la gestión pública. Esto apunta a una peligrosa debilitación de las instituciones y a la necesidad de una respuesta eficaz para abordar las demandas de quienes así lo requieran.

## Recomendaciones

Las implicaciones trascendentales de esta investigación han sido evidentes cuando encuentran que la autonomía municipal otorgada por la Constitución Política se reviste de una jerarquía de la norma superior, que, aunque no es total si posee la fuerza para que no sea interferida por entes menores en cuanto a norma legal se refiere.

Es por esta razón que la Ley Marco de Empleo Público Ley 10159 al colocar a las municipalidades en la misma calificación del resto de entes descentralizados se equivoca y podría calificarse en una inconstitucionalidad del artículo 2 y además que esta ley menciona a las municipalidades, cuando en realidad estas no se encuentran en el mismo rango legal para entrar a ser dirigidas tanto administrativa como presupuestariamente por un ente como lo es el MIDEPLAN y más aún cuando el Poder Ejecutivo no designa en ninguna forma al presupuesto nacional para destino de las municipalidades en cuanto a salarios.

Por estas razones que se brindan, se dan las siguientes recomendaciones detalladas en los siguientes puntos:

1. Que se recomiende a la Asamblea Legislativa la eliminación del texto de la Ley Marco de Empleo Público Ley 10159, tanto en su artículo 2 como en todos aquellos en los que se involucre la participación de las Municipalidades.
2. Se recomienda a la Universidad Internacional de las Américas que realice un conversatorio con el fin de poder escuchar la opinión de expertos en la materia tanto en Derecho Constitucional como Derecho Administrativo y Derecho Municipal.

3. Recomendar a la Universidad Internacional de las Américas que promueva una capacitación dentro de la curricular estudiantil de la Carrera de Licenciatura en Derecho la materia de Derecho Municipal y además la especialización, ya que en nuestro país dicha materia casi no es tomada en cuenta o del todo ninguna universidad promueve el Derecho Municipal dentro del plan de estudios y realmente este sería provechoso para los estudiantes.
4. Se invita a la Universidad Internacional de las Américas a que sea pionera dentro de su plan de estudios al promover un estudio de los muchos temas que involucra el Derecho Municipal.

### **Bibliografía**

- Aranda, F. (2021). Régimen municipal y gestión local: análisis de las capacidades de los gobiernos del conurbano bonaerense en el contexto de la pandemia de COVID-19. *PUCP*.
- Caubet, A. M. (2020). *Los límites de la Autonomía*. Venezuela.
- Divergentes. (2024). Fraudes, auditorías, control partidario, saqueo, intimidación y golpismo: así se desmanteló la Autonomía Municipal. *Divergentes*.
- García, E. C. (17 de abril de 2020). Obtenido de <http://juriscucho.blogspot.com/2020/04/los-origenes-constitucionales-de-la.html>
- Hidalgo, L. E. (08 de abril de 2019). *El Mundo CR*. Obtenido de <https://elmundo.cr/opinion/la-ultrajada-autonomia-municipal-costarricense/>
- Navarro, D. R. (2021). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. *Rectoría de la Universidad de Costa Rica*.

Navarro, D. R. (2021). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. *UCR*.

Navarro, D. R. (2021). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. *UCR*.

Palma, L. M. (2021). La importancia de la autonomía, la innovación y las normas. En L. M. Palma. Argentina.

Código Municipal. (2020). *Título del documento legal*. Publicación.

Rica, R. D. (2021). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. San José: UCR.

Salucci, S. P. (2022). ¿Qué es la autonomía municipal? *Actualidad Jurídica*.

Sánchez, J. A. (08 de agosto de 2022). *Descentralización Territorial Del Estado y Autonomía Municipal*. Obtenido de <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/848/1257>

UCR, P. a. (2004). LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES.

UCR Escuela de Derecho (2021), Rectoría de la Universidad de Costa Rica, documento denominado “Sobre el proyecto de ley marco de empleo público” con la participación o los aportes del Dr. Garita Navarro, Dr. Castro Méndez, Dr. Román Díaz. Obtenido de: [ucr.ac.cr/medios/documentos/2021/informe\\_final\\_comisión\\_facultad\\_derecho\\_proyecto\\_ley\\_de\\_empleo.pdf](http://ucr.ac.cr/medios/documentos/2021/informe_final_comisión_facultad_derecho_proyecto_ley_de_empleo.pdf)

Bejarano, M. A. (2016). La Investigación Cualitativa. *Research Journal*, 1-9.

Caál, J. C. (2015). *Métodos de Investigación*. Guatemala: Universidad San Carlos De Guatemala.

COCA, G. H. (2017). *Método Analítico*.

Rodríguez, T. A. (2005). *La investigación cuantitativa, la investigación cualitativa y los métodos de triangulación (para psicología social)*. Obtenido de [www.robertexto.com](http://www.robertexto.com):

[http://www.robertexto.com/archivo11/invest\\_cualit\\_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005](http://www.robertexto.com/archivo11/invest_cualit_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005)).

Ruiz, Á. C. (2008). *Gestipolis*. Obtenido de Gestipolis:

<https://www.gestipolis.com/metodos-y-tecnicas-de-investigacion-cientifica/>

Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la Investigación*. México:

INTERAMERICANA EDITORES.

Zamora Ramírez María José, (2003) Tesis de Grado título Licenciatura en Derecho

<https://documentos.cu.ucr.ac.cr/LEPInforme Comision de la Facultad de Derecho-UCR.pdf>.

[https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp\\_content/uploads/2020/05/AMC-EDP-10.pdf](https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp_content/uploads/2020/05/AMC-EDP-10.pdf)

<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

Referencia: Molina Jiménez, I., & Díaz Arias, D. (Eds.). (2020). *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*.

[https://books.google.co.cr/books/about/El\\_gobierno\\_de\\_Carlos\\_Alvarado\\_y\\_la\\_cont.html?id=kOSgzwEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.co.cr/books/about/El_gobierno_de_Carlos_Alvarado_y_la_cont.html?id=kOSgzwEACAAJ&redir_esc=y)

Delfino, L. M. (2021). *Revisión crítica de la Ley Marco de Empleo Público y su impacto en las municipalidades*.

<https://delfino.cr/2021/08/sala-iv-declara-31-inconstitucionalidades-de-fondo-en-la-ley-marco-de-empleo-publico>

<https://semanariouniversidad.com/pais/unico-odontologo-forense-del-poder-judicial-renuncia-mediante-reveladora-carta-sobre-condiciones-laborales/>

Giannastasio, C. (1956). *La Magistratura*. En G. Barbera (Ed.), *Commentario Sistemático alla Costituzione Italiana* (Vol. II, p. 163). Firenze: G. Barbera Editore.

Rossi, L. (1939). *Análisis della divisione dei poteri*. En *Scritti vari di Diritto Pubblico* (Vol. VI). Milano.

<https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/AMC-EDP-10.pdf>

Moles Caubet, A. (1963). Definición y alcance de la autonomía municipal. *Revista de la Facultad de Derecho*, N°26, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 9-27.

[https://documentos.cu.ucr.ac.cr/LEPInforme\\_Comision\\_de\\_la\\_Facultad\\_de\\_Derecho-UCR.pdf](https://documentos.cu.ucr.ac.cr/LEPInforme_Comision_de_la_Facultad_de_Derecho-UCR.pdf)

Pulido Acuña, C. (2016). *Título del libro*. Editorial.

Trabajos citados

Bejarano, M. A. (2016). La Investigación Cualitativa. *Research Journal*, 1-9.

Rodríguez, T. A. (2005). *LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA, LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y LOS MÉTODOS DE TRIANGULACIÓN ( PARA PSICOLOGÍA SOCIAL )*. Obtenido de [www.robertexto.com](http://www.robertexto.com):  
[http://www.robertexto.com/archivo11/invest\\_cualit\\_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005](http://www.robertexto.com/archivo11/invest_cualit_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005).

## Referencias

Bejarano, M. A. (2016). La Investigación Cualitativa. *Research Journal*, 1-9.

Rodríguez, T. A. (2005). *LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA, LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y LOS MÉTODOS DE TRIANGULACIÓN ( PARA PSICOLOGÍA SOCIAL )*. Obtenido de [www.robertexto.com](http://www.robertexto.com):

[http://www.robertexto.com/archivo11/invest\\_cualit\\_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005](http://www.robertexto.com/archivo11/invest_cualit_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005)).

## Bibliografía

Bejarano, M. A. (2016). La Investigación Cualitativa. *Research Journal*, 1-9.

Rodríguez, T. A. (2005). *LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA, LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y LOS MÉTODOS DE TRIANGULACIÓN ( PARA PSICOLOGÍA SOCIAL )*. Obtenido de [www.robertexto.com](http://www.robertexto.com):  
[http://www.robertexto.com/archivo11/invest\\_cualit\\_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005](http://www.robertexto.com/archivo11/invest_cualit_cuantit.htm#:~:text=El%20m%C3%A9todo%20cualitativo%20busca%20aproximarse,Bonilla%20%26%20Rodr%C3%ADguez%2C%202005)).

Molina Jiménez, I., & Díaz Arias, D. (Eds.). (2019). *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. [Editorial]. (p. 36)