

24 de enero de 2022
AJ-OF-55-2022

Señora
Diana Castro Alfaro
Ingeniera Topógrafa

ASUNTO: Criterio sobre el conflicto de intereses en las relaciones de servicio del Régimen Municipal.

Reciba un cordial saludo. Con la aprobación de la Directora de ésta Asesoría Jurídica, se procede a atender la consulta realizada vía correo electrónico el 17 de enero del 2022, que en lo conducente señala:

“(...) Actualmente y desde 02 de octubre del 2018, laboro como Técnico Municipal 2B en la Municipalidad de San Carlos, con horario de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm.

(...) me encuentro debidamente inscrita ante el Ministerio de Hacienda, y fuera de mi horario laboral brindo servicios profesionales (...)

Días atrás después de una reunión de jefes, se ha dado el comentario que no podemos brindar servicios profesionales externamente, aludiendo posibles conflictos de interés por mi persona laborar para la institución. Esto principalmente para los trámites de visado de planos que deben ser presentados ante la Unidad de Catastro para la cual laboro (...)

Por lo tanto, solicito ante ustedes analizar mi caso, debido a que no recibo pago de prohibición ni dedicación exclusiva por parte de la Municipalidad y mis labores no tienen relación ni conflicto de interés con los tramites generados por los servicios profesionales que brindo fuera de horario laboral”.

En primera instancia, se debe partir por señalarle a la consultante que, las competencias de ésta Asesoría Jurídica se encuentran delimitadas por el Decreto Ejecutivo N° 35573-MP, del 16 de setiembre de 2009, denominado Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección General de Servicio Civil, en cuyo artículo 7, Nivel Asesor, inciso a), expresa:

“a) Asesoría Jurídica: Asesorar al más alto nivel jerárquico institucional y a los niveles intermedios en la toma de decisiones que tengan trascendencia jurídica a nivel interno de la institución y externo de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil...”. (El destacado no corresponde al original).

Ahora bien, respecto a la consulta vertida, es oportuno aclarar que, el régimen jurídico aplicable a los Gobiernos Locales está contenido en el Código Municipal, Ley N° 7794 y sus reformas. En ese sentido, por voluntad del constituyente éstas corporaciones están dotadas de autonomía en grado pleno para el ejercicio de las competencias legalmente conferidas, tal y como lo estatuye el artículo 169 de la Carta Magna que en su literalidad reza: *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, ...”*. Por su parte, el

24 de enero de 2022

AJ-OF-55-2022

Página 2 de 5

artículo 170 de dicho cuerpo normativo señala que: “Las corporaciones municipales son autónomas...”.

Aún cuando la Constitución Política no establece una lista taxativa de materias que son de atención exclusiva y excluyente por parte de las municipalidades, sí define el ámbito competencial de estos entes, al reservarles el ejercicio de lo estrictamente local. En desarrollo de lo anterior, interesa traer a colación el artículo 4 del Código Municipal, el cual enuncia:

*"ARTÍCULO 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.
(...)"*

Bajo esa línea de interpretación, nuestro Tribunal Constitucional en el Voto N° 5445-19, de las 14:30 horas del 15 de julio de 2019, dispuso:

*"(...) Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170), y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) contempló expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que **se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales**. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno que se elige cada cuatro años, y significa **la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo (...)**" (El resaltado no forma parte del original).*

En esencia, de la normativa y el extracto jurisprudencial de cita se desprende que, existen diversas formas de manifestación de la autonomía municipal, por ende, las atribuciones otorgadas a los Gobiernos Locales a partir del reconocimiento de su autonomía, se contraponen a las competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo y sus órganos administrativos adscritos, lo que, permite dilucidar una independencia plena de éstas corporaciones frente al Estado para la adopción de todas sus decisiones administrativas.

Ahora bien, en torno al caso de marras, conviene hacer referencia a los numerales 124 y 126 del Código Municipal, en el tanto establecen el Régimen Municipal, entendido como aquel sistema integral que regula las relaciones de empleo público entre la Administración Municipal y las personas servidoras públicas. En términos generales, valga mencionar lo que en referencia a la materia disponen estos numerales:

*"Artículo 124. – Establécese la Carrera administrativa municipal, como medio de desarrollo y promoción humanos. **Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal (...)**". (El destacado es propio).
"Artículo 126. - **Quedan protegidos por esta ley y son responsables de sus disposiciones todos los trabajadores municipales nombrados con base en el sistema de selección por mérito dispuesto en esta ley y remunerados por el presupuesto de cada municipalidad.**" (Lo resaltado no pertenece al texto original).*

24 de enero de 2022

AJ-OF-55-2022

Página 3 de 5

Por otra parte, los artículos 1 y 2 del Estatuto de Servicio Civil consagra el ámbito de cobertura del Régimen de Servicio Civil:

*“Artículo 1º.- Este Estatuto y sus reglamentos **regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y proteger a dichos servidores**”.*

*“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Estatuto **se considerarán servidores del Poder Ejecutivo, los trabajadores a su servicio remunerados por el erario público y nombrados por acuerdo formal publicado en el Diario Oficial**”. (El resaltado es propio).*

En consecuencia a éste postulado, la Municipalidad de San Carlos adolece de adscripción al Régimen de Servicio Civil, y por ende, escapa de las competencias legalmente conferidas a ésta Dependencia para emitir criterio referente a las relaciones de servicio instauradas en el seno del Régimen Municipal. En concordancia a ello, debe indicarse que, el caso de marras es un asunto de resorte interno, el cual debe ser examinado y resuelto por la Municipalidad de San Carlos, institución para la que presta servicios la señora Castro Alfaro.

No obstante lo expuesto, a modo de colaboración y sin ánimos de suplantar las competencias que le corresponden a la Administración Municipal sobre la materia, resulta importante destacar la inquietud de la consultante en cuanto a la valoración objetiva del cuadro fáctico y la posibilidad de que el mismo configure un conflicto de intereses, en razón de que, toda persona servidora que haya sido investida con la competencia para ejercer una función pública en cualquier órgano de la Administración Pública, está en el deber ineludible de garantizar la prevalencia del interés público sobre cualquier tipo de interés privado, sobre todo tomando en consideración que, el ordenamiento jurídico prevé la imparcialidad como un principio constitucional de la función pública, pues, es fundamental para lograr la satisfacción de las necesidades de la colectividad a través de conductas que lleven consigo el ejercicio eficaz y transparente de las potestades público-administrativas.

En ese orden de ideas, el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422, reza:

*“Artículo 3º-Deber de probidad. **El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente**”. (El énfasis es propio).*

24 de enero de 2022

AJ-OF-55-2022

Página 4 de 5

Sobre el particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Resolución N° 11524-2010 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2010, señaló:

“(…)DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN PÚBLICA. En un Estado democrático como el nuestro, es necesario someter a la función pública a una serie de normas que garanticen un comportamiento objetivo a través del cual se evite, en la medida de lo posible, la manipulación del aparato del Estado para satisfacer los intereses particulares de algunos funcionarios. Existen una serie de principios generales y preceptos fundamentales en torno a la organización de la función pública que conciben a la Administración como un instrumento puesto al servicio objetivo de los intereses generales. (...) c) que la ley debe regular el sistema de acceso a la función pública, el sistema de incompatibilidades y las garantías para asegurar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. La mayoría de estos principios se han materializado en la Ley General de la Administración Pública (...). Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y –al mismo tiempo- en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario. Este es entonces el bien jurídico protegido o tutelado en los delitos contra la administración pública en general o la administración de justicia en lo particular: la protección del principio de imparcialidad o neutralidad de la actuación administrativa como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales (...).” (El resaltado no forma parte del original).

Además, en esa oportunidad el Tribunal Constitucional fijó la raigambre constitucional del deber de imparcialidad conforme al artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica, citando:

“... el artículo 11 de la Constitución Política estipula el principio de legalidad, así como sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, al señalar que estos están sometidos a la Constitución y a las leyes; aquí nace el fundamento de las incompatibilidades, el funcionario público no puede estar en una situación donde haya colisión entre interés público e interés privado...” (Resolución N° 11524-2010 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2010).

Finalmente conviene citar el dictamen C-429-2005 del 12 de diciembre de 2005, emitido por la Procuraduría General de la República, referente a los principios éticos de la función pública y el conflicto de intereses, señalando lo que seguidamente se cita:

“...nuestro dictamen N° C-245-2005 de fecha 4 de julio de 2005, que señaló ciertas consideraciones generales sobre el tema, en los siguientes términos:

24 de enero de 2022

AJ-OF-55-2022

Página 5 de 5

*“La Sala Constitucional se ha referido a la necesidad de establecer disposiciones que tiendan a evitar los conflictos de interés en la Administración, ya que ello afecta el funcionamiento administrativo y los principios éticos en que debe fundarse la gestión administrativa: **“Al funcionario público no se le permite desempeñar otra función o trabajo que pueda inducir al menoscabo del estricto cumplimiento de los deberes del cargo, o de alguna forma comprometer su imparcialidad e independencia, con fundamento en los principios constitucionales de responsabilidad de los funcionarios, del principio-deber de legalidad y de la exigencia de eficiencia e idoneidad que se impone a la administración pública.** En el fondo lo que existe es una exigencia moral de parte de la sociedad en relación a (sic) la prestación del servicio público...” (...)* ***En abono a esta tesis valga reiterar que, por el hecho de que un funcionario no esté sujeto a limitaciones como las derivadas del régimen de prohibición, de dedicación exclusiva o cualquier otra incompatibilidad legalmente establecida, ello no significa que en sus actividades privadas -aún fuera de su horario de trabajo habitual- esté exento de cumplir con los deberes éticos y legales que entraña el ejercicio de la función pública, de ahí que no debe comprometer su imparcialidad, generando conflictos de intereses, o favoreciendo el interés privado en detrimento del interés público...”*** (El resaltado es propio)

Con estas consideraciones, se da por atendida la consulta planteada.

Atentamente,

ASESORÍA JURÍDICA

Jaklin Urbina Álvarez
ABOGADA