

San José, sábado 7 de junio de 2025
OFICIO N° 06181-2025-DHR

Para: Sra. Guiselle Hernández Aguilar
Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2025.06.07 09:45:24
-06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Ley "Reforma parcial al artículo 159 del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998. Expediente Legislativo N° 24650

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley de Reforma parcial al artículo 159 del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, expediente legislativo N° 24650, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Asuntos Laborales, se procede a presentar las siguientes observaciones:

I.- Resumen ejecutivo

El proyecto de ley en consulta pretende reformar, parcialmente, el artículo 159 del Código Municipal, que establece, en materia laboral, que el agotamiento de la vía administrativa recae en los tribunales de trabajo como jerarquía impropia. Con esta propuesta lo que se plantea es que esa jerarquía impropia recaiga sobre el Tribunal Contencioso Administrativo.

Propuesta

Normativa vigente	Propuesta
ARTÍCULO 159.- Los servidores o las servidoras podrán ser removidos de sus puestos cuando incurran en las causales de despido que determina el artículo 81 de la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, y las dispuestas en este Código. El despido deberá estar sujeto tanto al procedimiento previsto en el libro segundo de la Ley N.º 6227, Ley General	ARTÍCULO 159- Los servidores o servidoras podrán ser removidos de sus puestos cuando incurran en las causales de despido que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y las dispuestas en este Código. El despido deberá estar sujeto tanto al procedimiento previsto en el libro segundo de la Ley General de la Administración Pública, como a las siguientes normas:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978, como a las siguientes normas: a) En caso de que el acto final disponga la destitución del servidor o servidora, esta persona podrá formular, dentro del plazo de ocho días hábiles, contado a partir de la notificación del acto final, un recurso de apelación para ante el tribunal de trabajo del circuito judicial a que pertenece la municipalidad. b) Dentro del tercer día, el alcalde o alcaldesa remitirá la apelación con el expediente respectivo a la autoridad judicial, que resolverá según los trámites ordinarios dispuestos en el Código de Trabajo y tendrá la apelación como demanda. El tribunal laboral podrá rechazar, de plano, la apelación cuando no se ajuste al inciso anterior. c) La sentencia del tribunal de trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado o empleada a su puesto, con pleno goce de sus derechos y el pago de los salarios caídos. En la ejecución de sentencia, el servidor o servidora municipal podrá renunciar a ser reinstalado, a cambio de la percepción del importe del preaviso y el auxilio de cesantía que puedan corresponderle, y el monto de dos meses de salario por concepto de daños y perjuicios. d) El procedimiento anterior será aplicable, en lo conducente, a las suspensiones sin goce de sueldo determinadas en el artículo 158 de esta ley.	a. En caso de que el acto final disponga la destitución del servidor o servidora, esta persona podrá formular, dentro del plazo de ocho días hábiles, contado a partir de la notificación del acto final, un recurso de apelación para ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, quien conocerá como contralor no jerárquico de legalidad. Dicho recurso no suspenderá la ejecución del acto, sin perjuicio de que el Tribunal Contencioso-Administrativo o el jerarca institucional que lo dictó pueda disponer la implementación de alguna medida cautelar al recibir el recurso. En cuanto al procedimiento y los plazos para la remisión del recurso de apelación, ante el contralor no jerárquico, se aplicarán las mismas disposiciones del artículo 165 de este Código. b. La resolución del Tribunal Contencioso-Administrativo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado o empleada a su puesto, con pleno goce de sus derechos y el pago de los salarios caídos. En la ejecución de dicha resolución, el servidor o servidora municipal podrá renunciar a ser reinstalado, a cambio de la percepción del importe del preaviso y el auxilio de cesantía que puedan corresponderle, y el monto de dos meses de salario por concepto de daños y perjuicios. c. El procedimiento anterior será aplicable, en lo conducente, a las suspensiones sin goce de sueldo, determinadas en el artículo 158 de esta ley.
	TRANSITORIO I– Todos los procesos judiciales afectados por esta norma que iniciaron trámite de previo a la publicación de esta ley continuarán en los tribunales de trabajo.

II.- Sobre el proyecto en consulta, la Defensoría considera necesario referirse a varios aspectos

La propuesta en estudio pretende reformar, parcialmente, el artículo 159 del Código Municipal, que establece, en materia laboral, que el agotamiento de la vía administrativa recae en los tribunales de trabajo como jerarquía impropia. Lo que se propone con este proyecto, es que esa competencia recaiga sobre el Tribunal Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, tiene conocimiento la Defensoría de los Habitantes, de que el tema de fondo, es decir la competencia, ha sido objeto de discusión por mucho tiempo, pero se ha determinado que, por razón de la materia y su especialidad, los asuntos deben ser conocidos por los juzgados de trabajo en carácter de jerarquía impropia. No debe obviarse el hecho de que la materia laboral reviste de una especialidad que incluso tiene principios propios que la informan y que son necesarios y fundamentales para la debida interpretación de las normas de ese campo del derecho y de su aplicación, de modo que se garantice la efectiva protección de los derechos de las y los trabajadores.

Así, la Defensoría de los Habitantes no encuentra razón de buscar motivos que vayan en contra de lo que, acertadamente, ya se ha dispuesto y ha sido reiterado por las mismas instancias judiciales en esa línea (véase resolución N° 2025001210 del 13 de febrero del 2025 del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y resolución N° 2025000490 del 17 de marzo del 2025 del Juzgado de Trabajo de Heredia).

La Defensoría de los Habitantes no tiene duda de que el Tribunal Contencioso Administrativo, como jerarquía impropia **en materia municipal**, realiza el trabajo que, por competencia, se le ha otorgado, pero por razón de la especialidad de la materia, merece que **los casos laborales sean conocidos por jueces laborales, quienes son los llamados a atender estos asuntos**, lo que no necesariamente se garantizará en sede contencioso administrativa.

Por otra parte, los motivos que respaldan la propuesta, más que fundamentar de manera objetiva la necesidad de la reforma, lo que se percibe es una crítica de manera tácita al trabajo que realizan los jueces de trabajo, no siendo esta vía la correcta para hacer ver, en caso que así se considere, alguna carencia por parte de estos. Como ejemplo de ello, en los motivos del proyecto se indica lo siguiente:

*"... se establece la importancia que tribunales especializados resuelvan los casos, radica en su experiencia y conocimiento específico en áreas particulares del derecho, en este caso todo lo relacionado al **régimen municipal**.*

... a diferencia de los Tribunales de Trabajo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, está compuesto por jueces y personal experto en el campo particular del derecho público y sus ramas conexas, entre ellos por supuesto la municipal, que transversalmente también está impactada en su ámbito de acción por el derecho público; lo que les permite -a estos despachos judiciales- manejar con mayor precisión y eficacia los casos que caen dentro de su jurisdicción especializada.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

... Al tener un entendimiento más profundo de las complejidades y detalles técnicos de un área específica del derecho, estos tribunales pueden tomar decisiones más informadas y fundamentadas, lo que beneficia tanto a las partes involucradas como al sistema judicial en su conjunto.

Los Tribunales de Trabajo, actuando como contralores no jerárquicos de legalidad de las municipalidades, generan una gran inseguridad jurídica, por cuanto es un juez laboral bajo las normas del derecho ordinario o común conociendo de asuntos propios del derecho público, y propiamente del régimen jurídico y administrativo que es el municipal.

En cambio, trasladar estos asuntos al Tribunal Contencioso Administrativo se concentra su atención en un ámbito particular del derecho público puntualmente el municipal, estos tribunales también están mejor equipados para mantenerse actualizados sobre las tendencias, normativas y jurisprudencia relevantes en este campo del derecho que compete, lo que garantiza una interpretación coherente y consistente del Código Municipal y demás normativa conexa.

... el ajustar la norma en cuestión regulando que el contralor no jerárquico de legalidad en materia de empleo público laboral sea el Tribunal Contencioso Administrativo y no los Tribunales de Trabajo, fortalece la seguridad jurídica que solo se da cuando se acuden a tribunales especializados para resolver casos, ya que estos tribunales suelen ofrecer una mayor previsibilidad y consistencia en sus decisiones.

... Al tener un conocimiento profundo de un área específica del derecho público y desde luego municipal, los jueces contenciosos administrativos aplican de manera más coherente las leyes y precedentes pertinentes, lo que brinda a las partes involucradas una mayor certeza sobre el resultado de sus casos. Esto contribuye a generar confianza en el sistema judicial y a garantizar que las decisiones sean justas y consistentes, lo que, a su vez, promueve la estabilidad y la predictibilidad en la interpretación y aplicación de la ley.

Para la Defensoría de los Habitantes los casos de índole laboral, así se encuadren en el ámbito municipal, deben ser conocidos por tribunales especializados también en la materia laboral, de modo que su conocimiento y resolución garantice al funcionariado municipal que serán debidamente dilucidados.

No está de más traer a colación la resolución de la Sala Constitucional N° 9928-2010 de las 15:00 hrs. del 9 de junio del 2010, en la que se pronunció sobre la acción de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3.a del Código Procesal Contencioso Administrativo, en la que se indicó lo siguiente:

"VI.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3º, INCISO A), DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. El numeral 3º, inciso a), del

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006), dispone lo siguiente:

"La jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá de las pretensiones siguientes:

a) Las relacionadas con la conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público, las cuales serán de conocimiento de la jurisdicción laboral (...)"

El precepto impugnado excluye de manera radical y absoluta –sin excepción– del conocimiento y resolución de la jurisdicción contencioso-administrativa, toda pretensión relacionada con la conducta administrativa en el marco de una relación estatutaria, con lo cual transgrede, palmariamente, el Derecho de la Constitución y, particularmente, el artículo 49 constitucional que le reservó exclusivamente, como competencia material, a ese orden jurisdiccional "garantizar la legalidad de la función administrativa". El texto legislativo impugnado no admite, por su tenor literal cerrado, una interpretación conforme con el Derecho de la Constitución y la necesaria distinción entre **pretensiones que, por su contenido material y el régimen jurídico aplicable**, deben ser de conocimiento y resolución, sea de la jurisdicción contencioso-administrativa o de la laboral. Como se apuntó supra, cuando el justiciable pretende discutir la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico-administrativo, el asunto debe ser ventilado, por la reserva y el imperativo constitucional del artículo 49, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En esencia, el justiciable tiene la garantía constitucional de impugnar cualquier conducta que sea manifestación de la función administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo que existen conductas que se producen dentro de una relación de empleo público que son expresión específica del concepto general de la "función administrativa". De otra parte, habrá **pretensiones que, por su contenido sustancial y el régimen jurídico aplicable**, deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, habida cuenta de su especialidad competencial y de la necesidad de aplicar, al caso concreto, las categorías dogmáticas, instituciones, institutos, principios y herramientas hermenéuticas particulares de esa disciplina jurídica. Así, a modo de ejemplo y sin pretensión de exhaustividad, la jurisdicción laboral deberá conocer y resolver –aunque el tema se encuentre relacionado con la conducta o función administrativa ejercida por un ente público– extremos típica o materialmente laborales, tales como la procedencia o no y el cálculo para el pago del aguinaldo, vacaciones, preaviso y auxilio de cesantía, lo concerniente al reconocimiento de una jubilación o pensión o los riesgos profesionales, las controversias que se susciten en el ámbito del Derecho laboral individual y colectivo (v. gr. conflictos de carácter económico-social), de todo lo relativo al ejercicio del derecho a la huelga o el paro, etc. En igual sentido, se impone reconocer que tratándose de empleados encargados de gestiones sometidas al derecho común de empresas públicas o de servicios económicos desarrollados por una administración pública o de simples obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública del respectivo ente público, esto es, de los que la doctrina denomina "trabajadores de la administración pública", las controversias surgidas deben ser

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

*conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, al no tratarse, en sentido estricto, de un funcionario, servidor o empleado público (artículos 111, párrafo 2º, y 112, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública), dado que, cualquier conducta emanada del ente público, en tal contexto, no estará sometida al régimen jurídico administrativo y tampoco podrá ser reputada, materialmente, como una relación jurídico-administrativa. Es preciso resaltar que el constituyente optó por órdenes jurisdiccionales especializados por razón de la materia –por lo menos hasta cierta instancia-, como una garantía de acierto y un medio para el logro del imperativo constitucional de una justicia pronta y cumplida. Si bien, el artículo 41 constitucional consagra el derecho general de acceso a la jurisdicción, luego los numerales 10, 48, 49, 70 y 153 de la norma fundamental optan, claramente, por el establecimiento de jurisdicciones especializadas. De manera que el justiciable tiene el derecho de elegir ante cuál orden jurisdiccional acciona, en el tanto la **naturaleza material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable** sea congruente con la especialidad –constitucional o legal- de la respectiva jurisdicción. Este Tribunal Constitucional no obvia que en la práctica judicial, por una inadecuada o defectuosa representación o asesoría jurídica, los justiciables pueden incurrir en equívocos al deducir una pretensión o al combinarlas ante un orden jurisdiccional determinado, sin embargo, en tales casos, debe procederse, por el órgano jurisdiccional, con la celeridad y economía procesal debidas, a desacumular las **pretensiones que, por su contenido sustancial y el régimen jurídico aplicable**, no deben ventilarse en esa sede, así como dar curso ágil a las procedentes, si otra causa no lo impide. En igual sentido, ante el surgimiento de cualquier conflicto de competencia, los órganos jurisdiccionales involucrados y la Sala Primera de Casación, en cuanto funge como Tribunal de Conflictos entre las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral, deben ser particularmente diligentes al tramitarlo y dirimirlo para evitar cualquier dilación indebida o retardo injustificado que afecte sensiblemente el derecho fundamental a una justicia pronta (artículo 41 constitucional) o el derecho humano contenido en la Convención Americana a un proceso en un plazo razonable (artículo 8.1).”*

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes expresa su **inconformidad** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

WMD/GBS

