

NOTAS ESENCIALES DEL REGIMEN  
DE EMPLEO PUBLICO COSTARRICENSE

*Licda. Luz Marina Gutiérrez Porras*  
Abogada costarricense  
Procuradora Adjunta del Estado

## **SUMARIO:**

- I. Introducción
- II. Concepto del Régimen de Empleo Público y sus límites
- III. Principios generales del Régimen de Empleo Público
- IV. Funcionarios fuera del Régimen de Empleo Público
- V. Breve opinión del Proyecto “Régimen de Empleo Público”

## **I. INTRODUCCION**

La principal razón por la que se origina un régimen jurídico propio y autónomo de las relaciones de trabajo en la Administración Pública, es con ocasión del carácter que tiene la delicada tarea del Estado para satisfacer las necesidades primordiales de la colectividad, en los diferentes campos de la vida humana.

La premisa trazada es en el que se permitirá circunscribir, en forma breve, el presente ensayo, a fin de invitar a todos los estudiosos de la función pública a ahondar el tema en cuestión, al tiempo que sirva de concientización del compromiso que se adquiere al prestar los servicios públicos bajo cualquier modalidad de actuación.

Con dicho objeto se recurre a determinados dictámenes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y a algunos manifiestos de especiales doctrinarios, aprovechándose, claro est, de la experiencia en el ámbito del Derecho Laboral, administrativo que la autora de este sencillo trabajo tiene en la práctica de la función estatal.

## **II. CONCEPTO DEL REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO Y SUS LIMITES**

Constituyen los artículos 191 y 192 de la Carta Magna los pilares normativos, a partir de los cuales se rige la relación de servicio entre los servidores públicos y el Estado, encargándose el legislador de ajustar sus presupuestos para la real tutela de la actividad pública en su integridad. En este aspecto, el Organo Constitucional de apoyo ha advertido en uno de sus importantes fallos, que falta por hacer en el plano jurídico del empleo público cuando a la fecha aún no se ha comprendido la regulación total de las relaciones de servicio en el Sector Público, mediante un régimen estatutario único y uniforme, que permita contemplar por igual, todos los principios que rigen el trabajo estatal, en garantía no sólo del trabajador sino en aras del bienestar común. Así, la Sala en consulta, mediante el Voto No 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, subrayó que:

“XI. En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192, de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge inci-

pientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, mas, en aquellos sectores en que haya una regulación (racional, que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente...”.

De la transcripción parcial anterior, se explica con claridad que, por la esencia del régimen de empleo en referencia, según las disposiciones constitucionales señaladas, su tratamiento es diferente al que tiene el empleo privado, siendo que la circunstancia de aquellas entidades del Aparato Estatal de no estar todavía incorporadas formalmente a un régimen estatutario, no les autoriza mientras tanto, la aplicación de normativa que pertenece al ámbito privado de las relaciones de trabajo. Por consecuencia, la labor del servidor con el entero Estado debe estar siempre regulada por el Derecho Administrativo, tal y como lo dispone el Artículo 112, de la Ley General de la Administración Pública.<sup>(1)</sup>

De toda forma, la jurisdicción constitucional, a través del fallo de cita y con soporte de los antecedentes de la Carta Fundamental de 1949, acotó con detenimiento que desde el principio los constituyentes se preocuparon por un cuerpo legal que abarcara integralmente el sistema de empleo del Estado. Verbigracia, en el Aparte V de la sentencia de estudio, se visualiza una de las disposiciones transitorias para la proyección, en aquella oportunidad, del artículo 140 de la Constitución Política, a través de la cual, se patentiza dicha inquietud, de la siguiente forma:

“...Esa ley podrá, además disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley debera 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...”.

---

(1) Ley N° 6227 de 02 de mayo de 1978.

Desde las pautas superiores mencionadas, débese entender entonces, que no pueden crearse legislaciones u otra clase de normativa en la Administración Pública, que vengan a regular por separado, las relaciones de trabajo de sus dependencias, sin antes dejar de lado las razones jurídicas, históricas y culturales que dieron lugar a los numerales 191 y 192 de la Carta Magna, pues como se esplicó en la sentencia *ab-initio*, la intención del constituyente fue siempre la de adoptar un único régimen del Servicio Civil para todo el Estado, que regulara no solo las relaciones de servicio del Sector Central sino que:

“cubriera a todos los servidores públicos. Así dichos numerales buscaron enunciar los principios por lo que debía regularse el régimen estatutario del empleado público, con el objeto de evitar injerencias extrañas en las funciones propias de sus servidores. Existía para el Estado un deber de aprobar un estatuto para el Estado, pero que conforme a la exposición de motivos del proyecto del Estatuto del Servicio Civil, preparado por iniciativa del Poder Ejecutivo, se abstuvo de emitirlo en cuanto a la Administración Pública en general y lo limitó en cuanto a su alcance, lo que produjo las consecuencias e interpretaciones aplicativas de una normativa ajena a lo pretendido por el constituyente” (*Voto # 1696-92, Considerando VII*).

Ahora bien, tal es el grado de cobertura estatutaria que propugna el Título XV, Capítulo Unico de la Carta Política, que todavía en situaciones como las contempladas en el artículo 188 del mismo Código constitucional, la relación de servicios entre los servidores y las entidades autónomas del Estado debe ser tutelada por los principios que contienen los citados artículos 191 y 192. En estos términos, dicha Sala ha manifestado:

“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 antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de

estas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda 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 ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica, entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado con la excepción hecha del artículo 156, de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial.

VIII. Por ello, ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo Central, ni las administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de estas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central".<sup>(2)</sup>

Como puede observarse, el Organo Constitucional de consulta ha sido persistente en recalcar sobre la universalización del régimen de trabajo en la Administración Pública, sin crearse beneficios y garantías que los promulgados por dichas normas mayores, que más que una necesaria equidad en el ordenamiento jurídico gobernante, trátase de un mandato constitucional que marca el punto de equilibrio justamente entre los derechos de la colectividad y los del funcionario público.

De otro lado, note el lector la excepción hecha por la Sala Constitucional en lo recién transcrito, cuando al argüir de un *único régimen de empleo público* para la Administración Pública pareciera excluir de su razonamiento, al régimen de trabajo entre el Poder Judicial y sus funcionarios, por virtud del *artículo 156 de la Carta Política*. Sin embargo, es de observar que aún cuando esa disposición establece que

---

(2) Voto Nº 3309-94 de las quince horas del cinco de julio de 1994.

la Corte Suprema de Justicia es el Organó Superior del Poder Judicial y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados del ramo judicial”, tal particularidad no hace distinta su regulación laboral administrativa, pues es claro que el Estado lo conforma también la Administración de Justicia, y desde luego el cumplir con el delicado cometido que le manda el Ordenamiento Constitucional le conmina el propósito fundamental, de garantizar la efectividad y eficiencia del servicio público al igual que los otros poderes del Estado. De ahí la necesidad imperante de tutelar la *idoneidad* y la *estabilidad* de cada uno de sus servidores, que sólo podrían ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. En todo caso, se encuentran plasmados los respetables presupuestos constitucionales en los artículos 18, 33, 44 siguientes y concordantes del Estatuto de Servicio Judicial, en cuanto a la escogencia de personal y su permanencia en la institución se refieren. De toda suerte también, el numeral 1, en cuestión, al apuntar el Organó Superior del Poder Judicial como al que debe subordinación la parte trabajadora de esa entidad, lo hace sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución Política sobre “servicio civil”; debiéndose ello traducir en el cumplimiento de las directrices establecidas en los enunciados tantas veces, artículos 191 y 192 de la Carta Magna, configurando su régimen de trabajo dentro del general y único para toda la Administración Pública.

Sin desconocer la notable doctrina jurista de la función pública en nuestro medio, hay que decir que es invaluable la importancia de los votos judiciales consultados —entre otros— porque a partir de sus contenidos técnicos-jurídicos se inicia una verdadera conceptualización en el campo de las relaciones de trabajo en la Administración Pública de este país, fortaleciéndose, con toda propiedad, un autónomo régimen laboral del funcionario público, cuyas connotaciones propias resultan ser distintas de las que informan el régimen de trabajo privado, aun cuando en forma incipiente la Ley General de la Administración Pública —en palabras de la Sala Constitucional— dispone que el Derecho Público es el aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración Pública y sus empleados.

Pero tampoco sobra decir que, pese a la meritoria labor de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en tanto se ha encargado con ahínco de perfilar constitucionalmente el régimen de trabajo público a través de sus fallos, resaltando sus límites y ámbitos en el quehacer de la Administración Pública, ya otros órganos administrativos habían sostenido, con apoyo en la Ley General de recién cita, la existencia propia

de una relación de servicio entre los funcionarios y el Estado, regulada ésta por el Derecho Administrativo. En esa línea de criterio, ha sido numerosa la jurisprudencia que sobre el tema en cuestión, por ejemplo, ha vertido la Procuraduría General de la República. Así, en un importante estudio, titulado *Régimen Jurídico de los Servidores Públicos*, ese Organismo Consultor concluyó que:

“Finalmente es importante advertir que en mérito de la naturaleza jurídica de la relación de servicio público, no le son aplicables por principio aquellas normas, instituciones ni criterios que el ordenamiento jurídico laboral ha preveído para normar relaciones obrero-patronales en atención o como consecuencia de su naturaleza contractual. Instituciones como el reglamento interior de trabajo, (verdadero contrato colectivo de trabajo), así como el convenio o la convención colectiva de trabajo, no se avienen con la naturaleza de la relación estatutaria, toda vez que presuponen una relación contractual en que la voluntad de las partes interviene para representar intereses de rango particular, jurídicamente similares y, desde ese plano, ambas partes convienen las condiciones de la prestación de servicios. Obviamente, no es el caso de la relación estatutaria con que el servidor público se vincula a la Administración”.<sup>(3)</sup>

*En resumen*, el “Régimen de Empleo Público Costarricense proviene directamente de la Constitución Política, y en la actualidad tratase al menos, integrar, aplicar e interpretar todo el sistema de trabajo en la Administración Pública, dentro de un orden legal público, a fin de definir los derechos, deberes y obligaciones de manera uniforme y autónoma, como jurídicamente debe ser, con principios y características propias y distintas del régimen de empleo privado; claro está, motivado ello, por la ardua definición que de la materia en análisis ha externado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

---

(3) *Documentos para el estudio del Derecho Laboral*, Serie Jurisprudencia: Derecho Colectivo, Recopilación y Sistematización Cátedra de Derecho del Trabajo, Universidad de Costa Rica, pág. 402.



## II. PRINCIPIOS GENERALES DEL REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO

Los presupuestos que tipifican la relación de servicios en estudio, derivan no sólo de los tan sonados artículos 191 y 192 sino de la entera Constitución Política, que a la postre integran el bloque de "legalidad" al constituir éste, la piedra angular de toda la actividad de la Administración Pública.

Ordena esencialmente la Carta Política en su numeral 11, que todos los funcionarios públicos, en tanto simples depositarios de la autoridad pública, deben actuar sometidos al ordenamiento jurídico y en consecuencia no pueden arrogarse atribuciones que la ley no les concede.

Desde la óptica reseñada, los agentes del quehacer del Estado no podrían planear, organizar, dirigir, controlar, aplicar, operar en forma distinta a lo preceptuado jurídicamente, sino es con violación al ordenamiento existente.

El corolario anterior autoriza afirmar, que los presupuestos pulidores del régimen de empleo público son redundantes de aquel, en tanto únicamente lo que está predeterminado por la norma jurídica, le está permitido hacer a la entera Administración Pública. Por consiguiente, en virtud de esa gran máxima de legalidad, se tiene lo siguiente:

- Una ley de servicio civil regula en forma autónoma y propia las relaciones de empleo entre los funcionarios públicos y la Administración Pública, comprendiendo a la totalidad de los servidores del Estado.
- La efectividad y eficiencia de los servicios públicos se hace posible con un personal altamente especializado, nombrado con un criterio técnico y estrictamente necesario, *a base de idoneidad comprobada*. En este aspecto, el Alto Tribunal Constitucional ha entendido que:

"La Constitución exige para el ingreso al Servicio Civil idoneidad comprobada y el desempeño de la función pública, requiere además, eficiencia. El primero de estos dos significa que es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos, "con las excepciones que esta Constitución o el Estatuto de Servicio Civil determinen", tener o reunir las características y condiciones que los

faculten para desempeñarse optimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir, reunir los méritos que la función demande...".<sup>(4)</sup> X

Tal enunciación es lo que la teoría administrativista denomina "*carrera administrativa*", en donde se compendia una serie de factores para la buena marcha de la prestación de los trabajos públicos. Es decir, no solo se trata de detectar a través del principio de la idoneidad el potencial de rendimiento de las personas reclutadas, sino además deben reunir las mejores condiciones personales, que posean un alto grado de motivación y tengan la mayor disposición para seguir capacitándose permanentemente en mejora del servicio público. Requisitos éstos, que se obtienen a través de procedimientos de selección, implementación de programas constantes para mejorar cada día, concomitante con la creación de incentivos laborales que permita estimular en forma constante al servidor público.

- El *principio de estabilidad* en el trabajo es un presupuesto que no puede prestarse a confusión cuando se trata de equiparlo a la "inamovilidad laboral", porque lo que el constituyente de 1949 quiso impregnar al artículo 192 de la Carta Política era una "estabilidad en el empleo". En estos términos categóricos define la Sala Constitucional la hipótesis subrayada. Es decir, el concepto en estudio responde a una garantía en pro del servidor para permanecer en su cargo, hasta tanto no haya una causa legal que extinga su relación de trabajo con la Administración Estatal, eliminando toda posibilidad de remoción arbitraria o injustificada. Pero en modo alguno esa estabilidad se traduce en una imposible remoción del puesto ocupado por el trabajador. De ahí que, el citado ordinal prescribe que los funcionarios públicos "sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".
- Deriva también de las disposiciones constitucionales citadas, un especial presupuesto que dominó el pensamiento filosófico de los constituyentes del 49 y es el referido a que el *Estado* es, en realidad, uno solo, coligiéndose de esa fórmula que, en la relación

---

(4) Voto No. 140-93 de doce de enero de 1993.

de servicio con sus servidores y para todos sus efectos laborales, ese Instituto es un *único patrono*, sin distinguir la dependencia o Poder Público de que se trate.

- Como contraprestación del servicio a la Administración Pública, naturalmente el funcionario público recibe un *salario*, acorde con la jerarquía, categoría o clasificación de su puesto y demás condiciones. En este sentido, los artículos 191 y 192 de la Carta Política y jurisprudencia apuntada, remiten a una regulación salarial uniforme y única para todos los servidores de la Administración Pública, en atención a los requisitos personales y características especiales de cada puesto.

Desde luego, ese régimen remunerativo estatal debe establecerse con opinión técnica, tal y como lo dispone el *Proyecto de Ley de Régimen de Empleo Público*<sup>(5)</sup> tomando en cuenta las condiciones de mercado, el valor relativo de los puestos, la estructura ocupacional de las instituciones, las condiciones económicas del país, las diferencias de oferta y demanda en los distintos trabajos, y en general todos los factores que concurran al proceso de equidad, justicia, productividad y eficiencia del empleado público.

- Asimismo, la Sala Constitucional, a través del mencionado *Voto 1696-92*, ha dejado notar que el sistema de empleo público está predeterminado en la ley y, por consecuencia, no existe posibilidad legal de que el trabajador convenga las condiciones de empleo en términos distintos de los concebidos por el ordenamiento jurídico. Por ello, la mayor parte de la doctrina administrativista y en especial la francesa, califica la relación de trabajo público como de carácter unilateral, que en nuestro criterio, no significa esa particularidad, un desconocimiento de los derechos constitucionales que tiene el trabajador público a su favor. Así, dicho Tribunal ha manifestado:

“...Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición que aplica en mayor o menor medida un régimen propio de las relaciones laborales privadas, en donde rigen

---

(5) Ver, *Proyectos*, No. 11888. Gaceta Oficial No. 129 de 27 de julio de 1994.

principios tan flexibles como el de la autonomía de la voluntad, o el de derechos mínimos, mientras que la administración está sujeta por todo un bloque de legalidad (esta a su vez ordinaria y constitucional)...”.

Conteste con nuestro Régimen Laboral del Estado, grandes estudiosos del *Derecho de la Función Pública* en América Latina, ya han determinado con toda claridad, que esa relación especial en la práctica administrativa tiene una base estatutaria, en la cual la situación del funcionario público está regulada en forma unilateral por la Administración Estatal. Así, el profesor venezolano Allan Randolph Brewer Carías, ha señalado que el empleo público “...trata de una situación jurídica general impersonal objetiva, establecida en forma unilateral, y que, como cualquiera otra situación jurídica general, impersonal y objetiva, es esencialmente modificable por el Estado, o por su administración en los casos en que tenga competencia. Se trata, por tanto, de una situación jurídica general preexistente y fijada unilateralmente a la cual, el funcionario público ingresa en virtud de un acto administrativo, y que ha sido establecida previamente por el Estado, independientemente de su voluntad. El funcionario ingresa en dicha situación jurídica general preexistente, en virtud de un acto condición, esto es, según la doctrina, a través de un acto mediante el cual se coloca a una persona en una situación jurídica general preexistente”.<sup>(6)</sup>

Otro principio importante en este análisis, y que vale recalcar se dio con mayor rigurosidad al entrar en vigencia la actual Ley de la Jurisdicción Constitucional, es el tutelado por *el artículo 39 de la Carta Política*, mediante el cual, ningún funcionario público puede ser removido de su cargo, sancionado o sometido a una actuación que constriña sus derechos sin haberle previamente brindado en forma debida, la oportunidad de un procedimiento administrativo, concomitante con el derecho de defensa. En este sentido es harta la jurisprudencia de la Sala Constitucional al señalar que:

“...el principio de *legalidad* y del *debido proceso*, inserto en el Estado de Derecho, brinda a los administrados las garantías procesales directas para

---

(6) Diego Younes Moreno, *Derecho Administrativo Laboral*, Quinta Edición actualizada, Colombia, p.p. 49-50.92

la tutela de sus derechos fundamentales, de tal manera que por su inmediatez le permita su participación en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa mediante el derecho de defensa que le otorga el artículo 39 constitucional, ello no debe confundirse con la facultad que tiene la administración de nombrar omisiones que investiguen supuestas anomalías en el servicio público...” (Ver, entre otros, *Voto No. 189* de diez horas, veinte minutos del veinticuatro de enero de 1992).

- *La irrenunciabilidad de los derechos del trabajador* estipulado en el artículo 74 de la Carta Magna, es otra de las mínimas que informan el entero ordenamiento jurídico laboral, incluyendo al que regula el Régimen de Empleo Público, en tanto la reforma constitucional que introdujo el Capítulo Unico de los “Derechos y Garantías laborales” fue con la idea fundamental de proteger constitucionalmente los derechos de la parte más débil de una relación de trabajo, es decir a los laboradores.

Desde la perspectiva de los recientes votos de la Sala Constitucional respecto del presupuesto que toca en este acápite<sup>(7)</sup> merece el mismo un estudio exhaustivo del tema de la prescripción de los derechos laborales, pues el ordenamiento legal no puede prever institutos que hagan nugatorio el principio constitucional de la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador.

- Otro de los principios esenciales al Régimen de la relación de servicios en la Administración Estatal, es el que contiene el artículo 33 de la Constitución Política, a través del cual, se protege —en este caso— *la igualdad de todo funcionario público* ante el Ordenamiento Jurídico que le regula, y dentro de los cánones de la razonabilidad y proporcionalidad que la disposición constitucional demanda. En este aspecto es abundante la jurisprudencia de la Jurisdicción Constitucional, cuando define dicha directriz de la siguiente forma:

“El principio de la igualdad y como lo ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que

---

(7) Fundamentalmente ver el Voto No. 5969-93 de las 15:21 hrs. del 16 de noviembre de 1993.

todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana”.<sup>(8)</sup>

- En relación con la responsabilidad de la prestación de los servicios entre el servidor y la Administración Pública, se puede substraer de toda la doctrina jurisprudencial de la Constitución, algunos principios rectores de la eficiencia y efectividad del trabajo público, a saber:
- *La imparcialidad funcional de todo servidor público*, al asumir la delicada tarea de trabajar con el Estado constituye un compromiso constitucional que demanda constancia, rectitud y objetivismo en su actuación. En esa línea de pensamiento, la Sala de cita, mediante el Voto Número 2883, de las diecisiete horas del trece de junio de mil novecientos noventa y seis, ha señalado que:

“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...”.

- Los principios de la *“honestidad y honradez”* son los pilares de la ética administrativa mediante los cuales se desarrolla normalmente las funciones públicas, con el único afán de servir a la comunidad.
- Aunado a lo anterior, encontramos *“a la dignidad”* del funcionario público, en el que se requiere de una intachable conducta en la prestación de los servicios, según la observancia de las más elementales reglas de rectitud, sobriedad y probidad.

---

(8) Voto No. 3769-96 de las quince horas nueve minutos del veintitrés de julio de mil novecientos noventa y seis.

- En el mismo sentido expuesto, es deber de todo funcionario público la observancia estricta de la discreción profesional, con las excepciones calificadas, por razón de la materia.
- En suma, es deber de todo servidor<sup>1</sup> estatal cumplir, como buen padre de familia, las tareas, obligaciones y deberes que exige el cargo ocupado en la Administración Pública, con sujeción al Régimen disciplinario correspondiente.
- Finalmente y por mandato del artículo 7, de la Constitución Política, toda relación de trabajo debe estar protegida por los beneficios de la seguridad social. Así, los trabajadores se encuentran amparados contra los riesgos de enfermedad, validez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

### III. FUNCIONARIOS FUERA DEL REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO

Hay una gran gama de funcionarios que colaboran en forma especial en el quehacer de la Administración Pública, pero no se encuentran cobijados por las garantías que otorga las disposiciones constitucionales de análisis. Por ende, debido a la naturaleza de sus tareas, hace que dicho personal sea escogido y removido libremente por las autoridades jerárquicas correspondientes, según las excepciones estipuladas por los mismos artículos 191 y 192 de la cita.

En virtud de las singulares capacidades técnicas, ideológicas, morales u otras condiciones *sui generis* que deben reunir esos servidores para ocupar ciertos puestos en el Estado, ha justificado plenamente el que, el legislador los haya sustraído de aquellas normas principales del *Régimen de Empleo Público*, tales como los ministros de gobierno, los miembros de la Fuerza Pública, los directores de instituciones autónomas y en general, los funcionarios que ocupen cargos de confianza. Al respecto, la Sala Constitucional explica que:

“El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y

cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices; o bien en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica, política en el buen sentido del término) necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas”.<sup>(9)</sup>

Como se ha podido determinar diáfananamente de lo dispuesto por ese Tribunal en lo recién copiado, para ciertos cargos públicos no le son aplicables los principios de estabilidad laboral y la idoneidad, aunque esta excepcional modalidad de trabajo no exime a los funcionarios públicos del cumplimiento de las tareas encomendadas con las exigencias que demanda la función pública en general del bien común.

#### **IV. BREVE OPINION DEL PROYECTO “REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO”**

En términos generales, y para lo que atañe al presente ensayo, el Proyecto de “Ley del Régimen de Empleo Público” resulta útil a las expectativas del Constituyente de 1949. Sin embargo, y en atención a los lineamientos jurisprudenciales de la Sala Constitucional, el propósito del contenido de esa labor proyectada, se tornaría más acorde con la uniformidad del sistema laboral administrativo, si el mismo abarcara a todo el Estado, y no como lo pretende disponer ahora el artículo 4, cuando excluye de su aplicación a los “empleados del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República”, y otros empleados estatales.

---

(9) Voto No. 1119-90.



Se manifestó en líneas atrás que, el hecho de que una entidad pública tenga especiales tareas por la naturaleza de sus servicios, no es justificación para separarla del ordenamiento jurídico-común, en lo que respecta a la materia de empleo entre los servidores y la Administración Pública, pues toda normativa en ese ámbito debe acatar, estricto *sensu*, los presupuestos de los artículos 191 y 192 de la Carta Magna. En consecuencia, el proyecto en discusión debe orientarse más hacia un régimen único y general de las relaciones de trabajo en el Estado, resguardando sus instituciones y por la vía correspondiente, los especiales deberes y obligaciones de sus funcionarios con ocasión del servicio que se brinda.

No está demás indicar, que existen disposiciones en ese proyecto que merecen ser revisadas, ya que hay criterios del Organo Constitucional de consulta que deben tomarse en consideración al momento de su aprobación, tales como por ejemplo, el inciso f) del artículo 14 que prevé como requisito para el ingreso al Sector Público "No estar ligado por parentesco, consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive, con el jefe o subjefe de la oficina del ministerio o entidad descentralizada en donde el empleado es destacado; artículo 32 referido al Régimen de disponibilidad geográfica obligatoria, y artículo 122 en cuanto a la prescripción de acciones y derechos del Régimen de Empleo Público se trata. Ver Votos, Números, 3864-96 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del 30 de julio de 1996; No. 810-91 de las catorce horas, seis minutos del 30 de julio de 1996; No. 810-91 de las catorce horas, seis minutos del 30 de abril de 1991; No. 5969-93 de las quince horas, veintiún minutos del 16 de noviembre de 1993; No. 280 de las 14:33 horas del 7 de junio de 1994; No. 3565 de las quince horas y treinta y seis minutos del 25 de junio de 1997).

Por último, cabe destacar que es lamentable la poca importancia que se le ha dado al Proyecto en comentario, pues en alguna medida procura éste, llenar los grandes vacíos jurídicos en la asignatura de la relación de servicios, existente entre los funcionarios y la Administración Pública.