



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

# ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

## Contenido

Introducción .....	3
Sobre la inclusión del servicio civil en la Constitución .....	4
Sobre la autonomía en la Constitución Política.....	7
Autonomía y empleo público.....	8
Independencia administrativa, organizativa, política y de gobierno de las universidades estatales y su régimen autónomo de empleo .....	16
Derecho a la negociación colectiva y salario global .....	20
Teoría Estatutaria del empleo público y constitucionalismo social.....	22
Otras observaciones .....	25
a) Competencias otorgadas a MIDEPLAN, al Ministerio de Hacienda o al Servicio Civil para la fijación salarial. ....	25
b) Gestión o evaluación del desempeño .....	27
c) Homogeneización del empleo público .....	29
d) Prohibiciones e incompatibilidades .....	30
A manera de conclusión: .....	31
Bibliografía.....	32



## **Análisis del proyecto de Ley Marco de Empleo Público<sup>1</sup>**

### **Introducción**

Este documento tiene como objetivo hacer un análisis de los principales problemas del proyecto de Ley Marco de Empleo Público tramitado bajo el expediente legislativo número 21.336.

En síntesis, es posible identificar dos objetivos centrales del proyecto, en sus distintas versiones: la centralización del poder y el control unilateral de salarios y condiciones laborales. Al efecto el proyecto otorga al Ministerio de Planificación o a la Dirección General de Servicio Civil según sea el texto, siempre en coordinación con el Ministerio de Hacienda, una serie de competencias que, por una parte, van más allá de los elementos previstos en el artículo 192 constitucional, y, por otra, que entran en contradicción con otros elementos centrales de la Constitución Política. En particular se generan tensiones y contradicciones con normas constitucionales relacionadas con la autonomía administrativa en sus diversas modalidades y con las garantías sociales.

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.

Más allá de una multiplicidad de observaciones específicas que es posible hacer al texto sometido a consulta, es necesario decir que el proyecto viola el régimen de autonomía constitucional establecido para las municipalidades, la Caja Costarricense del Seguro Social y las universidades públicas. Así mismo, violenta los derechos humanos en el empleo público, al prohibir, o bien vaciar de contenido, la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos, y al hacerlo violenta el derecho a la libertad sindical que tiene en aquellos, parte de sus elementos fundamentales.

---

<sup>1</sup> Este documento se elaboró a partir del documento denominado “Sobre el proyecto de ley marco de empleo público”, publicado por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, con la participación o los aportes del 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.



## Sobre la inclusión del servicio civil en la Constitución

Lejos de lo que normalmente se señala, la iniciativa para la introducción del servicio civil en el ordenamiento jurídico costarricense, tiene como su primer antecedente el planteamiento sindical que se realiza desde la década de los 20 por medio del Partido Reformista (Ramírez Avendaño, 1989). El objetivo central desde ese momento era evitar el manejo clientelar y como botín político del empleo público, por medio del nombramiento con base a idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo. El programa del Partido Reformista establecía:

“XV- LEY DE ESCALAFON Y ESTABILIDAD EN LOS PUESTOS PÚBLICOS. En esta disposición se contempla, lo que hoy conocemos como Servicio Civil: el establecimiento de una institución que venga a poner a salvo a la Administración Pública de los allegados a los puestos públicos de última hora. Cada cuatro años, con el cambio de gobierno, una gran masa flotante de individuos incapacitados intelectualmente para hacerse valer por sí mismos, recurre al compadrazgo y al color político para desempeñar un puesto en las labores del gobierno. Además de que ocasiona ello la inseguridad del empleado público al no saber si su partido político será el triunfante, o si será el contrario, caso este último en el cual al día siguiente de las elecciones los mandarían a descansar a su casa -lo que incide directamente en los negocios públicos al no tener la Administración el personal idóneo para desempeñar los puestos que requieren una preparación técnica especial-, produce el no menos grave de los problemas, cual es que los políticos, jefes de los partidos y diputados, se conviertan en donadores de dichos puestos, y se vean acosados constantemente por los desocupados de hoy y enemigos de mañana, si no se les da el puesto que solicitan. Todos estos defectos se corrigen, indudablemente, mediante «estabilidad en ciertos ramos de la Administración Pública» y poner «así a salvo de la política las más importantes funciones administrativas».” (Volio Brenes, 1978, pp. 122-123)

A partir de ese momento diversas plataformas políticas mencionan el servicio civil, incluyendo el programa mínimo del partido comunista (Trabajo, 13 marzo de 1932), a medida que se hacía cada vez más evidente la persecución de grupos de interés al no existir “una protección real para el empleado público” (Schifter Sikora, 1983, pp. 197-198), al punto de que se ha llegado a señalar que “en la Administración Cortés los empleados de gobierno se convirtieron en trabajadores políticos bajo sueldo” y “cualquier empleado del gobierno que fuera reportado como ayudando a la oposición era despedido” (Creedman, 1994, pp. 68, 70-71).



De cara a las elecciones presidenciales de 1940, se construyó, por un breve tiempo, la denominada Alianza Democrática Nacional (ADN) entre comunistas y liberales en 1939, que tenía la intención de postular a Ricardo Jiménez. Dentro del programa de ADN se recuperaban aspectos fundamentales para el movimiento sindical, incluyendo:

“I.- Política Institucional. Art. 1.- **La Alianza Democrática realizará los esfuerzos necesarios para que legalmente se garantice a todos los trabajadores, empleados públicos y particulares, el derecho de organizarse en defensa de sus intereses.** Art. II.- Promulgación de la Legislación necesaria para garantizar a todos los ciudadanos el derecho de sustentar con absoluta libertad y sin posibilidades de represalias de ninguna índole, sus opiniones políticas, científicas y religiosas. **Art. IV.- Establecimiento Constitucional del Servicio Civil y promulgación de la ley y el reglamento respectivos. Ningún empleado público podrá ser destituido por razones de orden político. Sin embargo, se prohibirá en forma terminante a estos funcionarios abusar de su autoridad empleándola en actividades de propaganda, o inmiscuirse en las luchas electorales cuando su puesto sea de los que se presten a mutilar en cualquier forma la irrestricta libertad política de los ciudadanos. La única razón para destituir a un empleado, será su incapacidad en el desempeño de sus funciones, o sus actuaciones delictuosas, cargos que se comprobarán mediante una información. En todos los ramos administrativos deberá existir un sistema de ascensos con base en la eficiencia de servicios y en la antigüedad. Los sueldos de los servidores públicos deberán garantizar a estos, cuando menos, la satisfacción de sus necesidades corrientes y fundamentales.** Art. V.- Derecho para todos los ciudadanos a reunirse en parajes públicos en todas las épocas del año para discutir los problemas públicos, previo aviso a las autoridades de policía. Estas asambleas deberán en todo caso ser de carácter pacífico, sin tendencias subversivas de ninguna especie ni contrarias a la moral o a las buenas costumbres. (...) (El Guanacaste, Domingo 24 de setiembre de 1939, p. 1 y 2). (Resaltado no es del original)

Al fracasar esa alianza, el Partido Comunista planteó en su programa electoral para esas elecciones, entre otras cosas “exigían las leyes de servicio civil, el derecho a la organización para los trabajadores del Estado y de la empresa privada, regulación de las utilidades públicas y una ley general de trabajo”. (Creedman, 1994, p. 100; Molina Jiménez, 2008, p. 231).

Durante la década de los 40 la utilización del empleo público para fines político electorales continuó siendo una constante. El programa de gobierno del Partido Vanguardia Popular (PVP) de cara a las elecciones de 1944 se planteaba “ (...) Reivindicaciones Políticas: **a) Lucharemos porque se establezca el servicio civil con el debido respaldo constitucional.** (...) (Trabajo, sábado 26 de junio de 1943, p. 3). La plataforma programática del Bloque de



la Victoria en 1944, asumió como propia buena parte de ese programa, y, en particular planteaba una 'Ley de Servicio Civil' para escogencia de empleados públicos" (Creedman, 1994, p. 226; Rojas Bolaños, 1980, p. 118; Salazar Mora, 1981, p. 109)

La particularidad en esta etapa, es que los diversos grupos de oposición, incluido León Cortés mismo, empezaron a asumir como propia la agenda planteada por el movimiento sindical en torno al servicio civil (Creedman, 1994, p. 231 Diario de Costa Rica, 26 de marzo de 1943). Para la oposición, ahora sí había llegado la hora de impedir la utilización del empleo público como dispositivo estratégico electoral. Para 1943 desde el exilio Figueres contestaba al Ideario Nacional: "Yo creo que la mejor contribución que nosotros podemos aportar es, poner orden en nuestra propia casa. A continuación cito unas cuantas de las medidas que podrían tomarse: (...) 3.- Implantar, con la rapidez que se pueda, el tecnicismo profesional y el servicio civil en todos los organismos administrativos en sustitución del empirismo y del compadrazgo." (Figueres Ferrer, 1943, pp. 241-243).

De manera que ya en el mensaje presidencial del 1º de mayo de 1945 el presidente Teodoro Picado anunció el envío al Congreso de la reforma constitucional al artículo 109 inciso 1, para el establecimiento del Servicio Civil (Aguilar Bulgarelli, 1969, pp. 92-93; Formoso Herrera, 2007, p. 4).

El servicio civil, como mecanismo para garantizar la estabilidad en el empleo público frente a la persecución y utilización político-electoral, había sido impulsado desde la década de los 20 por el movimiento sindical a través del Partido Reformista, retomada en la década de los 30 por el Partido Comunista, propuesta por la fallida coalición del ADN en 1939, sostenida por el Partido Vanguardia Popular y el movimiento sindical durante el gobierno de Calderón Guardia, y negociada como parte del programa de gobierno de Teodoro Picado. Los partidos conservadores y liberales lo habían asumido sin mucho entusiasmo en la década de los 20, pero la polarización política había convertido en fundamental el establecimiento del servicio civil. Así, las condiciones políticas se encontraban presentes en 1946, y es en buena medida por ello que se aprueba la reforma constitucional estableciendo el servicio civil en Costa Rica por primera vez en el 18 de junio de 1946 por medio de la Ley N° 540:

Artículo único.- Refórmase en su inciso 1) (...) el artículo 109 de la Constitución Política conforme al siguiente texto:

- 1) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los funcionarios y empleados diplomáticos, a los militares y a los otros que indique el Estatuto Civil de la Función Pública y, con sujeción a las prescripciones de éste, a los demás funcionarios y empleados de su dependencia. Para la aprobación o enmienda de dicho Estatuto se necesitará el voto de los dos tercios de la totalidad de los



miembros del Poder Legislativo y en él no podrá incluirse como impedimento para la admisión al ejercicio de la función pública, ni como causal de destitución, el hecho de sustentar determinadas ideas de carácter político o social. (...)

Lo sucedido en los años siguientes impidió la promulgación de la ley, pero, cuando el tema se retoma en la Constituyente de 1949, se parte claramente de que el servicio civil tiene tres objetivos específicos. Impedir el despido de empleados públicos por razones políticas; desactivar la utilización de los empleados públicos como dispositivo estratégico de carácter electoral; y establecer reglas para la profesionalización del servicio público para alcanzar la mayor eficiencia. Esto resulta evidente cuando se lee el texto de la Constitución de 1949:

TITULO XV  
EL SERVICIO CIVIL  
Capítulo Único

Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y 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.

De forma tal que la inclusión del servicio civil en la Constitución Política, ni en 1946 ni en 1949 estuvo dirigido a vaciar, limitar o prohibir la aplicación de las garantías sociales, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva (arts. 60 y 62), y cuando se quiso establecer algún tipo de regulación especial respecto del empleo público se señaló de forma expresa (art. 61 respecto del ejercicio del derecho de huelga).

## **Sobre la autonomía en la Constitución Política**

La Constitución de 1871 era una constitución liberal, que concentraba en el Poder Ejecutivo cuotas importantes de poder político; por ejemplo, respecto al control de las elecciones, a la ausencia de organismos de control (más allá del Poder Judicial) y al sometimiento de todas las entidades públicas a los mandatos del gobierno central.



El proceso histórico desarrollado durante la década de los cuarenta generó desconfianza en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, por lo que en la Constitución de 1949 se incluyeron potentes mecanismos de control que limitaron su poder y lo redistribuyeron. Por ejemplo:

- **El servicio civil:** que era una demanda sindical desde la década de los 20 hasta su inclusión en la constitución en 1946, para que el empleo público dejara de ser un botín político.
- **Tribunal Supremo de Elecciones:** que sustrajere del Poder Ejecutivo el control de los procesos electorales.
- **Fortalecimiento de la autonomía frente al estado** (Municipalidades, CCSS, y en general las descentralizadas).
- Elevación a rango constitucional del régimen de **autonomía universitaria** para las “instituciones de cultura superior”, con mayor grado de independencia de gobierno, conocido como autarquía.
- **Contraloría General de la República** para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos.

El resultado concreto fue la distribución del poder público en muy diversas entidades ajenas al Poder Ejecutivo, en virtud de competencias especializadas. Esto sin duda alguna limitó el ejercicio del poder por parte del Gobierno de la República, aunque implicara una gestión pública más compleja, pero limitó el autoritarismo y exigió una gestión más transparente y eficiente.

## Autonomía y empleo público

Ciertamente la Constitución Política establece que “un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos”. Sin embargo, esta observación ha sido matizada por la Sala Constitucional.

Inicialmente (1990-1992), la Sala Constitucional sostuvo que un único cuerpo legal debía regular el servicio público. Así, la Sala Constitucional señaló 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 propugnaba 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 setiembre de 1990. Ver en igual sentido Sala Constitucional, voto no. 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005).





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



Este criterio fue reiterado por el máximo tribunal constitucional, al señalar que "... sí 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).

Sin embargo, paulatinamente la Sala Constitucional transformó el mandato constitucional de un estatuto único en la idea de un régimen de servicio civil que es aplicable a todo el sector público. Como la Sala expresó en el Considerando V de la sentencia #1696-92, en relación con la aprobación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política:

"Está claro, también, conforme lo expuesto, que el constituyente quiso adoptar el régimen del Servicio Civil, que cubriera a todos los servidores públicos. Así, dichos numerales buscaron enunciar los principios por los que debía regularse el régimen estatutario del empleado público, con el objeto de evitar injerencias extrañas en las funciones propias de sus servidores..." (Sala Constitucional, No. 6240-93 de las 14 horas del 26 de noviembre de 1993). Más recientemente la Sala ha reiterado que: "El legislador derivado, optó, sin embargo, por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente, otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo), cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados." Sala Constitucional, voto no. 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005.

En ese primer momento, la Sala Constitucional señaló expresamente las razones por las cuales no solo los entes menores debían quedar incluidos en el "régimen" de servicio civil, sino las razones por las cuales esto no sucedió.

En ese sentido, la Sala Constitucional estableció una distinción respecto de los entes descentralizados comunes, y los entes que gozan de una autonomía administrativa plena, es decir, las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, en lo que a la administración de seguros sociales se refiere.

Respecto a los entes autónomos comunes, la Sala Constitucional señaló que:



“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 de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. (...) VI.- La razón por la que las instituciones descentralizadas no formaron parte de un régimen o "estatuto" del servicio civil se debe aparte de las razones de índole política. El artículo transitorio del artículo 140 de la Constitución Política, refiriéndose 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...” Con lo que se 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. 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” (Sala Constitucional. No.6577-95. En igual sentido voto N° 6095-94).

Sin embargo, respecto a los entes públicos con autonomía administrativa, política y de organización, la Sala Constitucional ha señalado exactamente lo contrario. Respecto a la Caja Costarricense de Seguro Social (Sala Constitucional voto no. 6256-94) y las Municipalidades, la Sala Constitucional ha señalado que su autonomía incluye la autonomía administrativa, es decir, la potestad que implica no sólo la autonormación, 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).



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

En particular, la Sala Constitucional 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 autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autoorganizarse, 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 analizaremos 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 y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente. La autonomía, usualmente, comprende las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse 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.

V.- LIMITES DEL PODER CENTRAL FRENTE A LA AUTONOMIA. 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, no puede, 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



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

ésta, en forma especial y exclusiva, le ha dado al ente.” (Sala Constitucional voto no. 6256-94, lo indicado en paréntesis no es del original).

La Sala Constitucional, además, ha sido enfática en señalar que, para estas instituciones, no es posible que un ente externo interfiera en la determinación de sus remuneraciones, ya que este componente forma parte de su política salarial interna. Al efecto, la Sala Constitucional ha indicado que:

“IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. GENERALIDADES. Gramaticalmente, es usual que se diga que el término "autonomía", puede ser definido como "la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, 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, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que 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 nuestra Constitución Política en su artículo 169; 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 (reglamentos autónomos de organización y de servicio); 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, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. 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) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto 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 (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cinco 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 y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que 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.” Sala Constitucional, voto no. 5445-99.

Es decir, esta autonomía municipal abarca la organización y administración de los intereses locales, y la organización y administración interna de la respectiva municipalidad. Es así que corresponde a cada Municipalidad la determinación de su política salarial interna. Esto ha quedado claro incluso por medio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que ha declarado inconstitucional la norma que trasladaba esa competencia a la Contraloría General de la República y al IFAM en lo que se refería a la definición de la política salarial del entonces ejecutivo municipal – actual alcalde municipal-. En esa ocasión la Sala Constitucional indicó que:

“XL.- DE LA FIJACIÓN DE SALARIOS. El artículo 76 del Código Municipal es impugnado en cuanto establece una categorización de las municipalidades en razón del presupuesto y confiere al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en coordinación con la Contraloría General de la República, la tarea para fijar los salarios de los entonces Ejecutivos Municipales y sus aumentos en relación con los presupuestos de las mismas, lo cual se estima violatorio de la autonomía municipal



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



y el principio de razonabilidad. Efectivamente, conforme a todo 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 constitucional, en tanto la fijación del salario de su Alcalde (antes Ejecutivo) es materia propia de su gobierno y administración, debiendo corresponder a sus autoridades su determinación, conforme a las funciones que tiene encomendadas, lo cual, en todo caso, debe estar en relación proporcional con el presupuesto de la municipalidad, tal y como se define en el artículo 20 del Código Municipal, número 7794. En virtud de lo cual, 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 de vigencia de la norma, sea el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis." Sala Constitucional, voto no. 5445-99.

Es decir, queda absolutamente claro que dentro de la autonomía municipal está la definición administrativa y de gobierno de su política salarial interna, debiendo eso sí guardar proporcionalidad con su presupuesto.

De forma tal que es posible señalar que el mandato constitucional derivado, de adoptar principios fundamentales para garantizar la eficiencia administrativa, la selección de personal con base en idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo (arts. 191 y 192), no implica, ni puede implicar, el establecimiento de un poder directivo en cabeza del gobierno central o de cualquier órgano externo, incluyendo a la Contraloría General de la República o a la Dirección de Servicio Civil, para la fijación de los derechos, salarios y demás aspectos de la relación de empleo público, como tampoco el establecer que sea el MIDEPLAN ente rector sobre instituciones autónomas que gozan de autonomía administrativa, y con mucha más razón, sobre los entes que además poseen autonomía organizativa, tal y como lo pretende alguna versión del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público. Téngase en cuenta que la autonomía organizativa es muy superior a la autonomía administrativa de la que gozan el resto de entidades autónomas, lo que les permite establecer sus propias normas de autogobierno, lo que incluye el establecimiento de sus propias normas laborales y salariales internas.

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.

El proyecto de ley de comentario crea el “Sistema General de Empleo Público” y coloca al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como su ente rector, pero sus funciones no se limitan a establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas y los lineamientos generales que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, como se expresa en el proyecto, porque la realidad es que las competencias que se pretenden otorgar a dicho Ministerio, o a la Dirección de Servicio Civil en alguna versión, invaden la materia de administración de los recursos humanos de las entidades descentralizadas.

De la redacción global del proyecto, se establece de forma clara, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, no se limitará a diseñar los lineamientos generales de la política de empleo público, sino que dará órdenes específicas a cada entidad descentralizada para organizar su gestión de empleo, desde la forma en que se diseñan y los criterios a utilizar en las pruebas de conocimiento, competencias y psicométricas para la selección de personal y la forma precisa en que deben efectuarse los concursos internos y externos, cómo debe cada entidad realizar sus procesos de evaluación, así como diseñar la política salarial interna, por ejemplo, lo que implica una potestad de ordenación de actos y no de la actividad, así como de control, que excede las potestades de dirección, planificación y coordinación.

Es importante resaltar, que la ley crea una plataforma integrada de empleo público, como un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa del empleo público, bajo la administración de MIDEPLAN, lo que es una labor administrativa y no de dirección.



Por otro lado, es claro que no todas las unidades que integran al Estado realizan función administrativa, elemento modulador de la doctrina del ordinal 191 de la Constitución Política. Los Poderes de la República, diversos del Ejecutivo, si bien paralelamente realizan este tipo de función, cuentan como núcleo medular de sus competencias otro tipo de función, que no puede asimilarse, como tesis de principio, a la función administrativa. Tal característica definitoria, de por sí, impone criterios diversos de selección, particularidades del régimen propio de las relaciones de empleo público, así como los indicadores de medición de desempeño. Verbigracia, la independencia judicial impone que el estado no podría incidir en las designaciones de la judicatura, ni reclutar a las personas que pretendan postular a esos cargos.

## **Independencia administrativa, organizativa, política y de gobierno de las universidades estatales y su régimen autónomo de empleo**

Si la inconstitucionalidad del proyecto de ley es clara por invadir el ámbito del ejercicio de la autonomía en materia administrativa, organizativa y política de las instituciones autónomas creadas por la propia Constitución Política, la violación constitucional resulta ser más que evidente tratándose de las universidades estatales, que no poseen la misma naturaleza que poseen las demás instituciones denominadas “instituciones autónomas”.

Al discutirse el tema de las instituciones autónomas durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, fue clara la separación que el mismo constituyente quiso dejar plasmada entre el régimen que regularía a cada una. Las instituciones autónomas quedaron reguladas por los artículos 181 y siguientes de la Constitución, en tanto que las universidades estatales quedaron reguladas por otro régimen, tal y como se consigna en el acta 138:

*“Los señores TREJOS y ESQUIVEL variaron su moción en los términos siguientes:*

*“Nombrar a los directores de las instituciones autónomas, de acuerdo con la ley”.*

*La redacción anterior fue también objetada por varios señores Representantes. El Licenciado ORTIZ preguntó si todos los directores de las instituciones autónomas van a ser nombrados por el Ejecutivo.*

*Si esto es así, ¿en qué situación va a quedar la Universidad de Costa Rica? ¿O bien el Ejecutivo nombrará sólo a los directores que la ley le faculte?*

*El Licenciado FACIO aclaró que, dentro de la estructura general del Proyecto del 49, a la Universidad de Costa Rica no se la considera como una institución autónoma sino*





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

*como una institución independiente de cultura superior. Si se mantiene esa definición no habrá el problema que ha planteado don Gonzalo Ortiz". Acta 138, página 1184. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, 1949*

A diferencia de las demás instituciones autónomas, las universidades estatales poseen el grado máximo de independencia frente al Gobierno de la República, pues poseen "independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios".

La autonomía universitaria se establece, entre otras cosas, para garantizar la libertad de pensamiento dentro de las sociedades democráticas. Una de las características que definen a las democracias modernas es la libertad de pensamiento y el espacio para el disenso y la crítica. Uno de los propósitos y fines de la universidad pública es, entre otros, la formación de una conciencia creativa y crítica en las personas que forman la sociedad costarricense, al violentarse la independencia en el desempeño de las funciones de las universidades públicas (Art.84 CP), se está limitando esta función de formar un pensamiento crítico y por tanto, el derecho al disenso y la crítica que debe prevalecer en cualquiera de las democracias moderna.

En ejercicio de esta "plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno" las universidades estatales tienen la autorización constitucional expresa, como un deber, de preparar y aprobar su propio Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal, que define y determina su quehacer, sustitutivo del Plan Nacional de Desarrollo, según lo establece el artículo 85 de la Constitución Política. El Estado, por su parte, se encuentra en la obligación constitucional de dotar a las universidades estatales del financiamiento necesario para el cabal cumplimiento de dicho Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal.

Esta necesaria distinción entre institución autónoma y universidad estatal la ha advertido la Sala Constitucional en su sentencia número 001313 de 1993 en la que expresa:

"Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



FACULTAD DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado: que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución 495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa, y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el sistema de libertad, además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce y es lo que se entiende quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido." (En igual sentido pueden verse, entre otras, las sentencias 004048 de 1993 y 005503 del 2000).

La Sala Constitucional en su sentencia 002801 de 1994 ha establecido el criterio de que los poderes del Estado no pueden intervenir en la autonomía funcional de la universidad,



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



incluyendo al Poder Judicial, calificando la plena capacidad de gobierno universitario como equivalente al ejercicio de un derecho constitucional, derivado del artículo 84 de la Constitución Política:

“El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en grado superior, a fin de que prepare a la ciudadanía para el cultivo de las ciencias y las artes, así como para el ejercicio de las profesiones, todo ello en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía (artículo 84 Constitucional), dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento, de manera que, los Tribunales de Justicia -en cuenta esta Sala- encargados de la aplicación de la Ley y la Constitución, no pueden intervenir en la autonomía funcional de la Universidad, salvo cuando las autoridades universitarias violen la Constitución”.

La pretensión del proyecto de ley de subsumir en un régimen único de empleo público el régimen universitario, implicaría no sólo violentar el régimen de independencia que es común a las instituciones autónomas, como ya se ha visto, sino violentar específicamente el contenido y alcances de un régimen constitucional diferenciado, de mayor grado de independencia y autonomía exclusivo de las universidades estatales, para garantizar su independencia plena en el ámbito de su administración, organización y gobierno, así como en el ámbito político, que contempla la definición de lineamientos y la autoaprobación de las políticas pertinentes, adecuadas y necesarias para el desarrollo del régimen de carrera universitaria de su personal por medio del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal.

De la existencia de este Plan Nacional de Desarrollo independiente, con propósitos, visiones, objetivos y alcances distintos al resto de los existentes en la Administración Pública, deriva también la necesaria independencia en cuanto a la conceptualización, desarrollo, implementación, evaluación y regulación de méritos del régimen de empleo universitario.

De manera que cualquier ley o acto de gobierno o administrativo que pretenda involucrarse en la organización universitaria o en su gobierno, contraviene el artículo 84 de la Constitución Política, ya que quebranta o disminuye la plena capacidad jurídica de las universidades públicas para darse su organización para atender su función en el ámbito de la docencia, la investigación y la acción social.



## Derecho a la negociación colectiva y salario global

Uno de los argumentos que se ha utilizado para impulsar modificaciones en el empleo público, es el de la existencia de diferencias salariales entre entes públicos para puestos similares, sin considerar ni mencionar la existencia en nuestro caso de un complejo y muy particular quehacer de los distintos entes públicos. En el caso de las universidades, por ejemplo, su quehacer académico, abarca tanto el ámbito docente y administrativo-docente como el de investigación, extensión universitaria y gestión académica administrativa.

En primer lugar, es necesario señalar como principio general que cualquier modificación que se proponga debe respetar los derechos humanos, individuales y sociales y los patrimoniales adquiridos. Este tipo de objetivo, debe alcanzarse por medio del ejercicio de los derechos humanos y no en detrimento de ellos, ni excepcionándolos ni limitándolos.

El proyecto de ley busca establecer el salario único o global y con ello alcanzar una sola masa salarial que pueda ser manejada por el gobierno central, congelándola o disminuyéndola, cuando así lo requiera la política económica seguida por el gobierno de turno. Esto convierte a los salarios en una variable de ajuste macroeconómico (por ejemplo, para controlar la inflación o el déficit fiscal) y no en un elemento central para procurar “el mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50. Deja también de lado un propósito fundamental que posee la remuneración en los distintos ámbitos institucionales: la atracción y la conservación del recurso humano, científico, técnico y profesional más calificado que requiere el desarrollo de todas las áreas del conocimiento humano, en estratos muy altos de conocimiento especializado, ajenos a la realidad y necesidad del resto de la Administración Pública.

Este problema es particularmente relevante en el proyecto, en la medida en que vulnera, limita o impide el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva establecido en el artículo 62 de la Constitución Política, así como en el convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Costa Rica, y en el Código de Trabajo.

El artículo 55 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformado por la Ley de Fortalecimiento Fiscal, establece una reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales. Sin embargo, la Sala Constitucional muy recientemente (SCV 19511-2018) ha señalado:

*“... una disposición que obligue a denunciar las convenciones colectivas, y, por otro lado, impida, por medio de estas, lograr mejorar las condiciones, sin modulación de*



*ningún tipo, resultaría contraria al Derecho de la Constitución; de manera que el legislador no podría, de antemano restringir la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre patronos y trabajadores, en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de esta institución, sin violar la libertad sindical. En consecuencia debe entenderse, que el artículo 55 de la Ley No. 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública), tal como lo adiciona el proyecto consultado, no es inconstitucional, siempre y cuando se entienda que no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley; sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso y manejo de los fondos públicos.*

Es decir, la ley no puede prohibir o impedir que se negocien pluses salariales o los salarios por medio de la negociación colectiva. A pesar de esta línea jurisprudencial de la Sala Constitucional, el proyecto no dice nada respecto de qué sucede si se establece el salario global, y luego, por negociación colectiva se negocian pluses o incentivos salariales complementarios. El voto de la Sala señala que esto no se podría prohibir ya que sería inconstitucional excluir del derecho a la negociación colectiva o a percibir los beneficios establecidos en las convenciones colectivas a un segmento de la población laboral. Esta omisión hace que exista la posibilidad de que la ley sea interpretada y aplicada de una manera inconstitucional, es decir, limitando el ejercicio del derecho a la negociación colectiva para todas las personas que tengan un salario global. Esto representará un trato discriminatorio, así como un vaciamiento del contenido de la negociación colectiva, excediendo los límites que han definido la Sala Constitucional y el Código de Trabajo.

Si la intención del proyecto es favorecer una mayor igualdad salarial, contrario a limitar la negociación colectiva y la fijación de salarios por esta vía, como se ha tenido oportunidad de señalar, debió haber fomentado la posibilidad de negociar convenciones colectivas por rama de actividad, sector, región, o cadena de valor como mecanismo para igualar condiciones de trabajo en el empleo público y extender su aplicación a empresas que contraten con la administración pública.

Es necesario recalcar que la naturaleza del salario global implica congelamiento real de la remuneración de la persona trabajadora ya que elimina el reconocimiento de los componentes adicionales al salario base como anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, dedicación, entre otros valores relativos, y los añade nominalmente a la base salarial. Así, el único crecimiento interanual posible resulta del incremento salarial



negociado. De ahí la importancia de garantizar la negociación para el aumento interanual, además de garantizar la negociación colectiva en el tema salarial en general.

## **Teoría Estatutaria del empleo público y constitucionalismo social**

Más allá del proceso histórico costarricense, resulta de importancia hacer un breve análisis sobre la conceptualización de la tesis estatutaria, así como de su construcción histórica hasta el presente.

Con la Revolución Francesa se consagra el constitucionalismo clásico que parte de la idea de la igualdad y la libertad como valores fundamentales, por lo que se prohíbe la existencia de colectivos laborales que pudieran reflejar intereses distintos al interés público y a los intereses de los ciudadanos. Esto llevó al establecimiento de un régimen autoritario de imposición de las condiciones de trabajo, tanto en el sector privado como en el público. En particular, se penalizó la existencia de organizaciones colectivas de las personas trabajadoras, la negociación colectiva y la huelga. En el ámbito público, esta es la génesis del nacimiento de la teoría estatutaria de la función pública, que entiende que sus condiciones de trabajo pueden ser modificados “unilateralmente por la Administración y el entendimiento, en todo caso, de los derechos y obligaciones de los funcionarios en función de las necesidades del servicio...” (Palomar Olmeda, 2001, pp. 115-116). Con ello, el Estado continuó tratando a “su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de l’Ancient régime. (y)... subsistieron los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional...” (De la Cueva, 2007, pp. 617-618). De manera que bajo esta concepción se construye la ficción jurídica de que el funcionario público no puede tener un interés distinto al interés público, ya que este somete al funcionario y a la administración pública (Martínez de Pisón Aparicio, 1998, pp. 339-340). Bajo ese enfoque funcionalista no es posible pensar la posibilidad del conflicto, sino a la imposición de una visión sobre otras (Martín-Baró, 2004, pp. 30-33), por lo que bajo la tesis estatutaria del derecho administrativo no existen intereses en conflicto y por lo tanto no se justifica la negociación colectiva, los mecanismos de solución de conflictos y la huelga (Cantero Martínez, 2001, pp. 25-26, 35, 38; Sanchez Morón, 1996, pp. 223-224). Bajo este enfoque, el sometimiento de la persona al cumplimiento del interés público le despoja de sus intereses subjetivos y le coloca en una condición de sujeción especial respecto del Estado (Balbín Torres, 2005, pp. 26-27) y por lo tanto lo único posible es la imposición unilateral de las condiciones de trabajo (Palomar Olmeda, 2001, pp. 38-40), y el funcionario público es solo un elemento más de la organización administrativa (Sala Franco, 2009).



De manera que los postulados liberales de la Revolución Francesa y su desarrollo en la teoría unilateralista estatutaria de la función pública, así como en la prohibición de las organizaciones sindicales, la negociación colectiva y la huelga tanto en el sector público como en el privado, fueron instrumentos de la burguesía dominante, pero durante el siglo XX con el establecimiento de regímenes autoritarios y totalitarios, se utilizaron estos principios, incluyendo la teoría estatutaria, entre otros instrumentos, para limitar, prohibir o penar los derechos laborales colectivos en el empleo público y en el privado. Particularmente tal fue el caso, luego de la primera guerra mundial del nacionalsocialismo en la Alemania nazi, el fascismo en la Italia de Mussolini y el nacionalsindicalismo en la España de Franco (De la Cueva, 1987, p. 22; Rivero Lamas, 1997, p. 638).

La cuestión social, como se le conoció a las graves consecuencias producto de la conjunción entre el constitucionalismo clásico, el liberalismo económico y la revolución industrial, permitió la ruptura del paradigma del constitucionalismo clásico y el nacimiento del constitucionalismo social en la primera mitad del siglo XX y el nacimiento del derecho del trabajo, que parten del reconocimiento de la desigualdad real existente entre las personas trabajadoras y sus empleadores, privados y públicos, que reconoce la existencia de intereses individuales y colectivos, así como la existencia de conflictos individuales y colectivos en el sector público y privado (Barbagelata, 2009, p. 207). Todo esto impactó en el derecho administrativo clásico que sufre un proceso de democratización y termina por reconocer “la condición laboral de los funcionarios públicos y la titularidad de los derechos colectivos” (Balbín Torres, 2005, p. 39; Cantero Martínez, 2001, p. 28; Sala Franco, 2009; Sanchez Morón, 1996, pp. 223, 224, 229).

La democratización derivada del constitucionalismo social impactó de manera diversa a los distintos países, pero, es posible señalar que la teoría estatutaria administrativista de carácter autoritario y unilateralista ha sido abandonada como regla general. En un informe para el congreso mundial de derecho del trabajo del año 2000, se señalaba con respecto a la negociación colectiva en el sector público planteaba un abanico de posibilidades:

En un extremo se sitúan países como la REPUBLICA DOMINICANA, donde de hecho todavía no existe la negociación colectiva para los funcionarios públicos “genuinos”. En una posición intermedia está ALEMANIA, donde la negociación colectiva plena se aplica para la mayor parte del sector público, a excepción de los Beamtbe ... (“empleados primordialmente oficiales o funcionarios de las administraciones de gobiernos centrales, regionales, locales, incluyendo municipalidades”) ... En el otro extremo del abanico están sistemas instaurados hace largo tiempo como el del REINO UNIDO, donde la norma es la comparabilidad plena con el sector privado, y tal es también el caso de ISRAEL, desde la fundación del Estado. En la mayoría de los



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



sistemas nacionales, empero se ha producido en cierto momento una reforma de la situación con respecto a la negociación colectiva en el sector público. En muchos de estos países, la reforma es reciente, con una tendencia creciente a acercar las circunstancias del sector público a las del sector privado. En este grupo de “países reformados” cabe distinguir dos grupos. Están, primero, aquellos en los cuales la reforma ha sido tal que las posibilidades de negociación colectiva sólo son parcialmente equivalentes a las existentes en el sector privado. Así sucede en ARGENTINA (si bien con algunas excepciones fijadas por la ley), FRANCIA, ESPAÑA y URUGUAY (desde el fin de la Dictadura en 1985). En segundo lugar, están aquellos sistemas nacionales que han introducido reformas por las cuales la negociación colectiva del sector público ha sido más o menos equiparada con la del sector privado. Pertenecen a esa categoría AUSTRIA, LA REPUBLICA CHECA, DINAMARCA (a excepción del alto personal ejecutivo), ITALIA, NUEVA ZELANDA y SUECIA. Se podría incluir también en este grupo a los Estados Unidos de América, en lo que atañe al nivel federal y a 41 estados de un total de 50. (Neal, 2000, p. 141)

En el caso costarricense no se estableció ninguna limitación para el empleo público con respecto a las garantías sociales, con la única salvedad de las limitaciones a la huelga en el servicio público (lo cual es coherente con los principios de la libertad sindical), así como con la limitación del artículo 75 constitucional original que permitía no aplicar las garantías sociales a las instituciones de beneficencia, con la salvedad de la libertad sindical. Al respecto señala el Dr. Eduardo Ortiz:

El art. 191 C.P. no puede entenderse, tampoco, como si impusiera al Estado un régimen de sus relaciones de servicio sin las garantías sociales que contemplan los arts. 50 C.P. Y siguientes, que inevitablemente quedan incorporadas a ese régimen. Y ello no solo por obra del C.T., según la relación de sus artículos que quedó expuesta, sino, sobre todo, porque tales garantías son Derechos Humanos (Ds.Hs.), que pertenecen al hombre como fuente de servicios para otro, sea cual sea la naturaleza del patrono o las condiciones del trabajo. Para tenerlos bastan la persona y el carácter subordinado y dependiente del servicio, cuyos peligros y necesidades son iguales por el hecho de ser para otro, aunque ese otro sea el Estado o un ente público menor. No puede negarse que hay peculiaridades importantes en la relación de servicio con un ente público, pero ello nada tiene que ver con el supuesto de las garantías sociales, que es común a las relaciones con un ente privado y que está en la posible alienación y explotación del hombre con motivo de su trabajo, por obra de quien lo recibe y paga. Si se quiere privar de tales garantías sociales al servidor público estatal habría que dar por cierto que no es hombre o que su trabajo es para él, lo que es evidentemente falso. Esto significa algo muy





importante para el tema y es la concepción del servidor público estatal, al igual que del trabajador común, como un sujeto de necesidades vitales, que es vulnerable por ellas, al servicio del Estado para vivir, aunque también para servir, y quien, como tal, se contrapone al Estado como dueño de intereses eventualmente conflictivos, en una relación de intercambio en la que puede ser explotado o, al menos, mal pagado. Es obvio, entonces, que el servidor público estatal también debe tener garantías sociales y que si las tiene debe poder proteger y desarrollar su persona y patrimonio como el trabajador común, en conflicto con el beneficiario de sus servicios, el Estado, y, para ello, con los instrumentos de lucha y defensa que esas garantías ofrecen, sin distinciones sustanciales respecto del trabajador común. Lo cual permite concluir en que el régimen estatutario para los servidores del Estado ha de entenderse no sólo sin contradicción con esas garantías sociales, que se incorporan automáticamente al estatuto, sino también en función de ellas, en tutela de la dignidad del servidor público como ser humano. (Ortíz Ortíz, 1992, p. 9).

Luego de que la Sala Constitucional asumió una tesis estatutaria administrativa en el año 1992, evolucionó para entender que los derechos colectivos son plenamente aplicables para la casi totalidad del empleo público, tal y como lo reguló la Reforma Procesal Laboral al modificar los artículos 112 de la Ley General de la Administración Pública y los artículos 683 y 689 del Código de Trabajo (Castro Méndez, 2016). Esto es fruto del reconocimiento pleno del constitucionalismo social en nuestro país, y no podría ser revertido sin que esto implique una contradicción con el capítulo de las garantías sociales y los alcances y limitaciones de los artículos 191 y 192 constitucional.

## Otras observaciones

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 núm. 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).

De forma análoga a lo establecido en aquel reglamento del año 1992, es evidente que el proyecto de ley establece un mecanismo por medio del cual cualquier negociación colectiva debe ser finalmente aprobada o renegociada con un Consejo que, lejos de ser consultivo, asume funciones de representación de las diferentes entidades públicas en el proceso de negociación colectiva. Esto, en sí mismo, es violatorio del Convenio 98 de la O.I.T., en los términos señalados por sus órganos de control. Es especialmente grave para los entes públicos que tienen autonomía administrativa, política y organizativa, como las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, y más grave aún para las universidades estatales que tienen la misma independencia y adicionalmente independencia y capacidad jurídica plena en materia de gobierno. En estos casos, no solo se viola el derecho a la negociación colectiva en los términos establecidos por el Convenio 98 de la O.I.T., sino que se violenta además el principio constitucional a la autonomía específica de estos entes públicos.

Ya se ha señalado que la Sala Constitucional ha señalado que el art. 55 de la Ley de Salarios de la Administración Pública no puede constitucionalmente impedir la negociación colectiva sobre los salarios y pluses salariales, para todas aquellas personas que constitucionalmente y de acuerdo a la doctrina de la OIT tienen derecho a la negociación colectiva en el sector



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



pública. De manera tal que resulta inadecuado señalar que los salarios solamente se ajustarán en atención a lo dispuesto por la ley marco de empleo público y la ley de fortalecimiento fiscal, cuando ya la Sala Constitucional ha señalado que también deben ajustarse en virtud de la negociación de convenciones colectivas de trabajo (SCV 19511-2018).

b) Gestión o evaluación del desempeño

La gestión del desempeño es parte de las políticas propias de la autoorganización que implica la autonomía universitaria administrativa, política, de organización y gobierno sobre la cual ya se hizo referencia. El sistema de evaluación de desempeño en el ámbito universitario corresponde definirlo a sus propias autoridades de gobierno pues estas instituciones están fuera del ámbito del Poder Ejecutivo y de su jerarquía (Sentencia 001313-1993 Sala Constitucional).

Y lo anterior no sólo por su naturaleza y régimen constitucional de autonomía e independencia, sino como resultado propio de la complejidad de su quehacer, autorregulado y definido mediante su propio Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal, al que toda evaluación queda necesariamente vinculado.

Debe considerarse además que corresponde exclusivamente a las universidades estatales el diseño y aplicación de un instrumento adecuado al ejercicio del principio constitucional de libertad de cátedra que determina objetivos sustantivos que debe evaluar en el desempeño de su personal académico. De este principio constitucional de libertad de cátedra se ha dicho:

*"Dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía la libertad de cátedra (artículo 87 de la Constitución Política), se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento"*

Es contrario a la Constitución intentar establecer un sistema para la gestión del empleo público aplicable a todas las administraciones, mediante el sometimiento a lineamientos y principios rectores que emita el Ministerio de Planificación, sobre todo cuando ello implica una invasión de competencias constitucionalmente delimitadas en favor del gobierno universitario.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



En el caso del Sistema de Gestión del Desempeño para el personal administrativo de nuestra Universidad, se presenta una evidente disparidad entre el modelo que pretende establecer el proyecto de ley y el que se ha venido implementando en la Institución. En el caso de la Universidad de Costa Rica, el Sistema de Gestión del desempeño se ha construido a partir de la realidad, en tanto, como ya se ha indicado, las universidades estatales responden a tres actividades sustanciales: docencia, investigación y acción social, conforme a un Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal, cuya conceptualización, desarrollo e implementación es ajeno totalmente al resto del quehacer de la Administración Pública.

En ese sentido, es clara la violación constitucional que implicaría someter los sistemas de evaluación de desempeño del personal de las universidades públicas a lo que determine el MIDEPLAN como evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre en vigencia, situación que desconocería las diversas realidades de cada institución y el régimen establecido por el artículo 85 de la Constitución .

Debe considerarse también que los sistemas de evaluación del desempeño suelen formar parte del mecanismo de negociación colectiva, como medio idóneo para la negociación de las necesidades de cada entidad en la implementación de sus sistemas de gestión de calidad.

El objetivo del Sistema de Gestión del Desempeño actual de la Universidad de Costa Rica perdería su norte al tener que regirse por lo que establece el Servicio Civil y el Ministerio de Planificación. En la actualidad, el sistema de gestión del desempeño de la Universidad de Costa Rica abarca las áreas de: definición de metas, tabla de factores, competencias del cargo y competencias institucionales, vinculadas al cumplimiento tanto del PAO como del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal. Un modelo de evaluación de empleo público no agregaría información indispensable para retroalimentar los programas de Reclutamiento y Selección, Clasificación y Valoración de Puestos, Capacitación y Desarrollo y Calidad de Vida Laboral que permiten garantizar el desarrollo del talento humano universitario.

Asimismo, la sanción y el incentivo salarial que se implementan en el proyecto también son contrarios al modelo de gestión del desempeño vigente en la Universidad, en el que la valorización de la experiencia y el conocimiento de los funcionarios hacen que la gestión del desempeño no se reduzca a un limitado esquema de castigo o recompensa, sino a la forma de mejorar destrezas y habilidades del servidor universitario para que pueda desarrollar de manera óptima su trabajo según las competencias humanas aplicadas al puesto de trabajo que desempeña.



De ahí que el sistema que se ha implementado en la Universidad con un enfoque teórico humanista y sistémico de desarrollo del talento humano, está orientado al logro de metas y el cierre de brechas en las competencias de los servidores universitarios, como un requerimiento para potenciar la mejora del desarrollo personal, basado en la premisa de que la Administración por Objetivos que es una técnica que permite a las jefaturas y a las personas trabajadoras establecer conjuntamente objetivos de desempeño con base en resultados observables, revisar periódicamente su avance y asignar el reconocimiento con base en dicho avance. En resumen, permite planificar y evaluar el desempeño mediante un sistema de gestión ajustado a la realidad y requerimientos institucionales definidos por el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal; lo que deroga la propuesta de Ley.

Es preocupante que el proyecto de ley en cuestión intente unificar, con parámetros que pueden menoscabar las condiciones que establecen los actuales sistemas de gestión de calidad de las administraciones que ostentan autonomía administrativa, política, de organización y de gobierno, sancionando o sujetando incentivos salariales de su personal a criterios vacíos y poco claros en el texto del proyecto.

El proyecto establece como causal de despido de los funcionarios públicos, el obtener dos evaluaciones del desempeño consecutivas inferiores a una calificación del 70%, una vez agotado el procedimiento de impugnación de tal calificación. Sin embargo, la ley es omisa por cuanto no regula el procedimiento de esa desvinculación, ni las garantías para proteger a la persona servidora pública de posibles desviaciones de poder.

c) Homogeneización del empleo público

El proyecto busca homogeneizar los perfiles de puestos y condiciones de ingreso, así como régimen remunerativo. Sin embargo, lo anterior no es necesariamente adecuado, ya que la estandarización de las condiciones de empleo desconoce la especificidad competencial de las distintas administraciones y poderes públicos. Las responsabilidades son diversas y la dinámica propia del servicio público muestra criterios de distinción que, desde el plano técnico y la razonabilidad, justifican regímenes diversos. Si la plataforma integrada de empleo público es un mecanismo para tomar decisiones que incidan en otros poderes y entes descentralizados, el instrumento puede no ser adecuado para el mejoramiento de la eficiencia en el sector público.

Al efecto, sea MIDEPLAN o la Dirección General del Servicio Civil según sea el texto, emitirán lineamientos generales en coordinación con cada sub régimen de empleo público. Esto no solo puede afectar las autonomías según lo dicho, sino que puede no adecuarse a las



particularidades de cada ente público. Las funciones son diversas y no son necesariamente equiparables, tal y como lo atestiguan diversas regulaciones vigentes, como el Código Municipal, la ley orgánica del Poder Judicial, los estatutos universitarios, entre otros.

Por ejemplo, el docente universitario tiene características específicas, por lo que la homogeneización en lugar de procurar la eficacia y eficiencia de la función pública que cumplen las universidades, la limita y la obstaculiza. El constituyente con lo dispuesto en el artículo 192, quiso impulsar un modelo en que prevaleciera la idoneidad y el mérito, así lo han expuesto la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional (SCV 2020-12799). La idoneidad y mérito del personal docente de las universidades públicas es muy especializado debido a las diversas materias del conocimiento humano. Para tal selección, las universidades han desarrollado un proceso exhaustivo en que las personas elegibles deben cumplir con una serie de requisitos relacionados no solo con atestados académicos sino con experiencia docente y de investigación. Una situación similar ocurre con el personal de apoyo (administrativo) para realización de las actividades académicas sustantivas que desarrollan las universidades públicas. Si bien son plazas administrativas, se trata de administrativos que deben cumplir características muy específicas (como sucede por ejemplo con los técnicos de laboratorios). La actividad administrativa que se realiza en otras instancias del Estado es totalmente diferente a la que deben desarrollar los profesores universitarios en las diferentes materias del conocimiento.

Con lo dispuesto en el proyecto, se violenta la autonomía constitucional de las universidades públicas porque una instancia externa (Poder Ejecutivo o Dirección de Servicio Civil) estaría imponiendo criterios que no tienen en consideración las especificidades de las diferentes materias del conocimiento humano.

#### d) Prohibiciones e incompatibilidades

La propuesta es omisa en cuanto a la regulación de las condiciones objetivas de ineligibilidad, prohibiciones e incompatibilidades.

Los artículos 191 y 192 constitucionales, garantiza el derecho de libre acceso a los cargos públicos, en condiciones de igualdad y a partir de la idoneidad comprobada. Lo anterior implica que el acceso a la función pública es un derecho fundamental (véase, además, los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Bajo ese postulado, resulta necesario indicar que el régimen de los Derechos Fundamentales es reserva de ley, lo que significa que las condiciones de inelegibilidad e incompatibilidades solo pueden ser establecidas por la ley, siendo



prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia (artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública). Siendo así, corresponde a la ley, establecer las situaciones jurídicas que impidan a acceder a un cargo público y las incompatibilidades de determinadas actividades públicas o privadas con relación a un determinado puesto, bajo el principio de transparencia e imparcialidad.

### **A manera de conclusión:**

- a) El proyecto tiene como objetivos centralizar el control y establecer unilateralmente las condiciones salariales y de trabajo.
- b) Esto violenta los distintos regímenes de autonomía constitucional.
- c) El proyecto parte de un enfoque del empleo público construido a partir de tesis autoritarias y unilateralistas propias del constitucionalismo clásico, en violación del constitucionalismo social expresamente incorporado a nuestro bloque de constitucionalidad por medio de las garantías sociales y por los tratados fundamentales de derechos humanos.
- d) Las autonomías se justifican, no solo como instrumentos para limitar el poder del gobierno central, sino como instrumentos 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, 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 congelables o disminuibles 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) Además, el salario global impide la negociación colectiva sobre salarios y pluses salariales, en violación de lo señalado expresamente 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 constitucionales (eficiencia, nombramiento con base a idoneidad comprobada y estabilidad en el empleo).
- 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.



## Bibliografía

- Aguilar Bulgarelli, O. (1969). *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948. Problemática de una década*. Editorial Costa Rica.
- Balbín Torres, E. (2005). *Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública* (Primera Edición ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barbagelata, H. H. (2009). *Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Cantero Martínez, J. (2001). *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Castro Méndez, M. (2016). Derechos colectivos en el empleo público. Construcción de relatos en la justicia constitucional costarricense (1990-2015). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 17(2).
- Creedman, T. S. (1994). *El Gran Cambio: de León Cortés a Calderón Guardia*. Editorial Costa Rica.
- De la Cueva, M. (1987). *El nuevo derecho mexicano del Trabajo* (Octava edición ed., Vol. Tomo I). Editorial Porrúa.
- De la Cueva, M. (2007). *El nuevo derecho mexicano del trabajo* (Vigésima primera edición ed., Vol. Tomo I). Editorial Porrúa.
- Figueres Ferrer, J. (1943). Respuesta al Ideario Costarricense. In A. Coronas Guardia, Quirós Salazar, Daniel, Calzada Bolandi, Eduardo, Cañas Vargas, Fernando, González Luján, Froylán, Quirós Navino, Santos, Sáenz Herrera, Carlos, y Castro Esquivel, Arturo (Ed.), *Ideario Costarricense* (pp. 241-243): Editorial Surco.
- Formoso Herrera, M. (Ed.). (2007). *Teodoro Picado Michalsky. Memorias*. EUNED.
- Martín-Baró, I. (2004). *Sistema, grupo y poder. Psicología social desde Centroamérica* (Quinta edición ed., Vol. II). UCA Editores.
- Martínez de Pisón Aparicio, I. (1998). Los derechos no económicos de los funcionarios, especial referencia al derecho al cargo. In F. A. Castillo Blanco (Ed.), *Situación actual y Tendencias de la Función Pública Española*. Comares.
- Molina Jiménez, I. (2008). *Los pasados de la memoria. El origen de la reforma social en Costa Rica (1938-1943)*. EUNA.
- Ortíz Ortiz, E. (1992). *Convenciones Colectivas y Módulos Convencionales en la Administración Pública*. Iustitia.
- Palomar Olmeda, A. (2001). *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos* (Sexta edición ed.). Dykinson.
- Ramírez Avendaño, V. E. (1989). *Jorge Volio y la revolución viviente*. Guayacán.
- Rivero Lamas, J. (1997). Las ideologías jurídicas y la empresa: cooperación y conflicto (una reflexión sobre recientes experiencias). In *Evolución del Pensamiento*





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



- Juslaboralista. Estudios en Homenaje al Profesor Héctor-Hugo Barbagelata.*  
Fundación de Cultura Universitaria.
- Rojas Bolaños, M. (1980). *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948.* (Segunda Edición ed.). Editorial Porvenir.
- Sala Franco, T. (2009, 17 de noviembre). Los regímenes de Empleo en el Sector Público Europeo con énfasis en el Sistema Español. Seminario internacional de derecho del trabajo y la responsabilidad social, Colegio de Abogados, San José, Costa Rica.
- Salazar Mora, J. M. (1981). *Política y Reforma en Costa Rica, 1914-1958.* Editorial Porvenir.
- Sanchez Morón, M. (1996). *Derecho de la función pública* (Tercera edición ed.). Tecnos.
- Schifter Sikora, J. (1983). La Democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases. In C. Zelaya (Ed.), *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas.* (pp. 262). EUNED.
- Volio Brenes, M. (1978). *Jorge Volio y el Partido Reformista.* (Tercera Edición ed.). Editorial Costa Rica.