

# Análisis sobre la incidencia de la justicia constitucional en la evolución del sistema de empleo público en Costa Rica

## *Analysis of the Incidence of Constitutional Justice in the Evolution of the Public Employment System in Costa Rica*

Recepción: 24.06.2023

Aceptación: 10.03.2024

 José Mario Achoy Sánchez<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo es aporte académico que problematiza acerca de la evolución en el sistema de empleo público de Costa Rica y su interrelación con la justicia constitucional. El artículo muestra los principales resultados de investigación, a partir de un análisis relacionado con la hermenéutica para la indagación a través de sentencias constitucionalidad como unidades de análisis; en particular, sobre acciones de inconstitucionalidad relacionadas con el sistema de empleo público en Costa Rica y el comportamiento que de ello han tenido que observar las instituciones en sus respectivos procesos de planificación institucional.

**Palabras clave:** empleo público, justicia constitucional, administración pública, derecho

### Abstract

This article is an academic contribution that problematizes the evolution of the public employment system in Costa Rica and its interrelation with constitutional justice. The article shows the main research results, based on an analysis related to hermeneutics for investigation through constitutional sentences as units of analysis; in particular, on unconstitutionality actions related to the public employment system in Costa Rica and the behaviour that the institutions have had to observe in their respective institutional planning processes.

**Keywords:** Public service, constitutional justice, Public Administration, Law

---

<sup>1</sup> Magíster en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica). Universidad de Costa Rica (San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica). ORCID: 0003-0942-6318. Correo electrónico: jose.achoy@ucr.ac.cr. Tres temas de especialización: política constitucional, empleo público y educación superior.

## Introducción

El inicio del nuevo milenio, para el sistema político y, en particular, para la Administración Pública en Costa Rica, trajo consigo el desarrollo de nuevas coyunturas y transformaciones respecto de la manera en la que el Estado había mantenido anteriormente sus vínculos laborales con las personas funcionarias adscritas a él y por medio de las cuales se prestan los servicios públicos a la comunidad nacional.

Thwaites (2019) señala que las instituciones son el resultado de las heridas sociales, económicas, culturales y coyunturales de un sistema político; es decir, que el entramado institucional de un Estado es resultante de los procesos a través de los cuales se han marcado sus trayectorias históricas, así como las conquistas más en materia de consolidación de derechos para la ciudadanía y en la construcción del funcionamiento del sistema político. Ahora bien, a modo de analogía, en el presente artículo se analiza, desde una perspectiva de crítica, la manera en la que la justicia constitucional como institución política ha incidido en las transformaciones estructurales al régimen de empleo público en Costa Rica, por medio del control de constitucionalidad. Asimismo, con el fin de ejemplificar dicho proceso, se toman como referencia algunos casos concretos del entorno costarricense en los que se produce un marcado control constitucional sobre el sistema de empleo público.

Es decir, se parte de una premisa que implica el reconocimiento del papel que reviste a la justicia constitucional; y, en particular, su incidencia sobre ejes del sistema político como es el caso del régimen de empleo público del país. Ciertamente, muchos de los cambios producidos sobre este componente, a los que se hace alusión en líneas atrás, pudieron haberse ocasionado y materializado por las vías del reformismo normativos; sin embargo, también se tiene como punto de análisis el hecho de que, en la realidad, las instituciones han tenido que verse obligadas a delimitar esos marcos regulatorios, con base en los pronunciamientos estructurales que al efecto haya emanado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre este último punto es preciso señalar también que, para efectos del presente aporte académico, se aplica un enfoque interdisciplinario entre perspectivas jurídicas y politológicas para explicar el fenómeno en cuestión y sus repercusiones sobre la Administración Pública. De hecho, el objeto de estudio también converge en puntos de vista de la disciplina que estudia a la administración en su sentido más amplio. Por ese motivo, otro de los puntos de partida en este trabajo de investigación, corresponde al reconocimiento de las fases en las cuales se ha identifica una aparente incidencia de la justicia constitucional, sobre los procesos de construcción de la institucionalidad costarricense y de la Administración Pública en concreto.

Se trata, entonces, de un punto de partida que supone la vinculación entre el ejercicio jurisdiccional del control de constitucionalidad, como un insumo anterior y posterior para el diseño del entramado institucional. Para ello, esos procesos se ilustran por medio de la planificación estratégica como una parte de la trayectoria en la que, a partir de los elementos que se expondrán en este artículo, la justicia constitucional incide con el impacto de sus sentencias; particularmente, en el campo de las relaciones de trabajo que deben desarrollar las instituciones públicas en Costa Rica y la caracterización de esos vínculos laborales en una perspectiva global de la institucionalidad del país.

La planificación estratégica tiene dos grandes niveles: nacional e institucional. El primero se refiere al “proyecto de nación”, establecido en la constitución política; y el segundo, a las misiones encargadas a cada poder del Estado y a cada uno de sus organismos. Cuando hablamos de la misión de los poderes del Estado queremos aludir a la “planificación estratégica jurídico-política” y cuando nos referimos a cada una de los organismos que forman parte de estos –sean nacionales o subnacionales y centralizados o descentralizados– hablamos de “planificación estratégica institucional” (Sánchez, 2003, p. 17). De conformidad con la cita antes expuesta y en preámbulo de los aspectos que el presente estudio desarrollará en las líneas siguientes, se presupone que existe una vinculación entre las

interpretaciones acogidas por la justicia constitucional en Costa Rica, respecto de los componentes del empleo público, en paralelo a los procesos que podrían estar llevando a cabo las instituciones públicas costarricenses antes y después del establecimiento de los diseños y las configuraciones de sus relaciones de empleo. Es decir, el objeto de estudio se delimita.

A la luz de Gómez (2012), se sostiene que las normas constitucionales, leyes, la jurisprudencia y demás disposiciones jurídicas actúan como dispositivos de control social para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de la política y promover su articulación con el sistema jurídico. En los estados de derecho, toda política pública y en general todas las dimensiones de la Administración Pública, debe respaldarse en la normatividad jurídica del país; sobre el tema, esa normatividad en sentido amplio también contempla integralmente las decisiones judiciales que son tomadas en los Tribunales, como sucede en el caso costarricense, por la Sala Constitucional.

En tal sentido, al formular una política pública puede ser necesario definir también normas específicas que aseguren su coherencia con el sistema jurídico; no obstante, en el caso de nuestro país, la fase temporal de esta dinámica ha acontecido en dirección contraria: primero se definen políticas públicas y se toman decisiones en el seno de la Administración Pública, que son posteriormente sometidas al control de constitucionalidad y cuya validez se ve afectada por la interposición de recursos en esa sede judicial. En Gómez (2012), se pone énfasis en que esta congruencia de las decisiones de la Administración Pública debe ir de la mano con su correspondiente validez jurídica y legal: es indispensable para garantizar su legitimidad, pero por sí misma es insuficiente para asegurar los resultados. Las disposiciones que garanticen la coherencia jurídica son aún más en los casos en que las políticas afecten los derechos de las personas y cuando contemplen sanciones para los infractores.

Así, la jurisprudencia constitucional funciona como un dispositivo para la Administración Pública: se trata de un elemento con suma ponderación cuyo desconocimiento u omisión en los procesos de toma de decisiones, planificación y gestión pública, puede llegar a poner en entredicho la validez y la legitimidad de sus alcances y aplicaciones en el aparato estatal. Este nexo de causalidad se teoriza mediante la señalización de la jurisprudencia constitucional, su rol en la transformación de la estructura de la Administración Pública, como una arista adicional que entra al mapa de la configuración y la gestión administrativa del sector público costarricense. La trascendencia de la jurisprudencia constitucional dentro del campo disciplinar y pragmático de la Administración Pública es de tal alcance, que incluso supone priorizarla respecto de variables y categorías o aristas que son inferiores al rango jerárquico (por sus efectos *erga omnes*), pero además porque involucra la aplicación multidisciplinar de marcos normativos que trascienden a la ley en sentido estricto, pues se trata de sentencias judiciales cuyo asidero proviene de un órgano que es también político.

## Aspectos metodológicos del estudio

Este aporte académico tiene como principal objetivo analizar las repercusiones de las sentencias constitucionales en la transformación de los regímenes de empleo público en Costa Rica durante el periodo comprendido entre 1992 y 2021; lo anterior, bajo la consideración teórica de la justicia constitucional como variable de incidencia en el desarrollo disciplinar de la Administración Pública. El año de inicio se justifica con la entrada en funciones de la Sala Constitucional en Costa Rica y la asignación constitucional de revisar y controlar el acervo normativo; de particular interés para este estudio, se trata de las normas en las que se han regulado aspectos del sistema de empleo público.

La labor de investigación para el presente estudio se efectuó durante los meses de abril y setiembre de 2022, con el apoyo de una persona investigadora en calidad de responsable del estudio, así como con el recurso de apoyo facilitado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

El estudio tiene un enfoque mixto de investigación social, en el entendido de que parte de postulados constructivistas para, posteriormente, hacer uso de herramientas cuantitativas en forma

predominante y otras cualitativas en menor medida. Se toma como punto de partida epistemológico un enfoque basado en la perspectiva de Stake (1998): “el interés se centra en el caso, que la explicación de *éste* no se remite a una teoría con pretensiones de universalidad y asume una ética de la interpretación como la forma de aproximarse a los hechos” (p. 20). La principal técnica de investigación aplicada en el presente estudio corresponde al análisis de sentencia como estrategia para la indagación de la información; la cual, posteriormente, fue sistematizada, ordenada y saneada en una base de datos levantada para el efecto. Los elementos analizados en las sentencias se remitieron a sus componentes considerativos y dispositivos; esto es, ¿cuáles fueron las consideraciones jurídicas? y ¿qué se dispuso en la sentencia o cuáles fueron sus repercusiones en el ordenamiento? Las sentencias analizadas utilizaron como descriptor de inclusión al estudio, las etiquetas asignadas por el Poder Judicial de Costa Rica en relación con el sistema de empleo público.

Esta base de datos también se encuentra disponible en formato de acceso libre para la comunidad investigadora a través del Repositorio Institucional Kerwà de la Universidad de Costa Rica, disponible a través del enlace: <https://kerwa.ucr.ac.cr/browse?authority=00026252-81ca-466e-9e2c-c52e5d0526fa&type=author>.

Los datos fueron recopilados por medio de las acciones de inconstitucionalidad que se encuentran disponibles en forma pública desde el sistema Nexus del Poder Judicial, así como por medio del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En esta base de datos se sistematizaron todas las acciones de inconstitucionalidad resueltas durante el periodo comprendido entre 1992 y 2020, cuyo descriptor de clasificación a nivel del sistema informático antes mencionado, coincidiera con el parámetro de “empleo público” y se tratara de sentencias con carácter de estructurales según las disposiciones de la Sala Constitucional; es decir, resoluciones que, a criterio de ese tribunal, tienen un impacto en el diseño de la institucionalidad pública en virtud de los alcances que representan para el funcionamiento de la administración.

Se hace ver, a modo de precisión metodológica, que este estudio se enfoca en un análisis de carácter constitucional. El objeto de estudio también puede ser abordado en profundidad desde las perspectivas detalladas del derecho laboral; sin embargo, para efectos del presente estudio, la metodología está enfocada en visibilizar el rol de la Sala Constitucional y, por ello, tiene un sustento jurídico desde la dimensión constitucional. Ello no excluye la posibilidad de que, a modo de agenda de investigación hacia el futuro, la base de datos también pueda ser analizada desde otras perspectivas de estudio integradoras que incorporen variables del derecho laboral.

Al efectuar la depuración con base en filtros antes descritos, se obtuvo un total de 562 sentencias constitucionales; y, al delimitarlo únicamente a procesos de acción de inconstitucionalidad en los cuales se hubiese ejercitado la justicia constitucional con la intención de revisar la validez de una norma en el bloque de constitucionalidad, ese número se redujo a 162. Es decir, el estudio consiste en el análisis de las 162 sentencias constitucionales en las cuales la Sala Constitucional analizó la conformidad de reglas de empleo público correspondientes a instituciones de la Administración Pública costarricense.

Las variables a las cuales se sometieron estas sentencias son las siguientes:

- Número de sentencia: esta variable consiste en el identificado asignado por la Sala Constitucional, correspondiente a la resolución emitida y no necesariamente al expediente de trámite bajo el cual se conoció el asunto de constitucionalidad.
- Año de la resolución: se trata de la variable que permite contextualizar a la globalidad de sentencias constitucionales dentro de un rango de temporalidad; en esta variable se anota el año en el que se emitió la resolución por parte de la Sala Constitucional.

- **Parte dispositiva:** en esta sección se anota el por tanto de cada una de las resoluciones, con el fin de conocer a profundidad el pronunciamiento de la Sala Constitucional y, en particular, los efectos de la sentencia respecto de la norma impugnada.
- **Resultado del proceso:** esta variable permite conocer si el proceso de constitucionalidad fue declarado sin lugar, con lugar, parcialmente con lugar o si fue rechazado de plano. Es decir, permite conocer el porcentaje de éxito de la litigiosidad que se acciona respecto de las normas impugnadas en materia de empleo público.
- **Votos salvados:** por medio de esta variable se accede a la información relacionada con la posibilidad de que un mismo asunto haya sido determinado o resuelto de manera distinta por alguno de los jueces constitucionales.
- **Institución involucrada:** esta variable permite conocer el nombre de la institución respecto de la cual se ha accionado un proceso de constitucionalidad por alguna de las normas que regulan sus relaciones de empleo con el personal que labora para ese espacio del Estado.
- **Norma impugnada:** en esta variable se consignó el nombre de la ley, reglamento, decreto, convención colectiva o cualquier otro tipo de norma, respecto de la cual se accionó el proceso de constitucionalidad por estimarse contraria al derecho de la Constitución.
- **Acceso a la sentencia:** por último, en la base de datos se incluyó la dirección URL en la cual se encuentra la sentencia que fue objeto de análisis, con el fin de que la comunidad académica que consulte el insumo de investigación pueda tener la referencia directa de acceso para los efectos que corresponda.

La sistematización de las sentencias a través de estas variables, permite una caracterización general del comportamiento que tuvo la Sala Constitucional respecto de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus funcionarios; con lo cual también se podrán identificar las particularidades de esa incidencia, según se muestra en la siguiente sección.

Además del uso a nivel de análisis cuantitativo de estas sentencias, como se verá más adelante, se extrajeron ejemplos de los criterios utilizados por la Sala Constitucional para el desarrollo, por medio de su jurisprudencia, de las incidencias que se analizan en la presente investigación, respecto de la configuración del sistema de empleo público en Costa Rica. En la sección siguiente, se exponen los hallazgos y resultados, tanto cuantitativos como cualitativos, obtenidos a través del análisis que se siguió mediante el proceso metodológico antes indicado.

## Antecedentes

A pesar de que los distintos regímenes de empleo público tienen asidero constitucional y legal con el diseño estructural de la Administración Pública durante los años cercanos a 1949, lo cierto es que en forma más reciente ha surgido un actor político con incidencia en la regulación y el funcionamiento de las disposiciones de estos regímenes de contratación estatal: se trata de una Sala Constitucional con facultades y poderes constitucionales suficientemente amplios para incidir de manera directa e indirecta sobre la construcción y la reforma contemporánea del aparato estatal.

Bajo esta premisa, el poder constituyente originario de 1949 únicamente previó que la Administración Pública y sus relaciones de trabajo para llevar a cabo los fines y la satisfacción de los intereses y los servicios públicos, podía ser modificada, ajustada y variada por el mismo Poder Legislativo que para tales efectos le ha delegado la ciudadanía a través de procesos sufragistas en democracia.

No obstante, a partir del surgimiento socio político de la Sala Constitucional, la Administración Pública ha sido testigo de variaciones y moldeados por parte de este Tribunal y que no necesariamente han sido sometidos o tramitados en la vía legislativa ordinaria: “ello se evidencia en la potestad que la Sala se reconoce para reformar los textos legales en vigor, determinar el contenido normativo de las leyes, revivir el derecho abolido o simplemente ampliar el derecho existente” (Revorio, 2001, p. 15).

Esto quiere decir que, como antecedente histórico, en sus tres décadas de existencia la Sala Constitucional se ha posicionado como un punto y determinante en el desarrollo y el funcionamiento de las relaciones laborales que suscribe la Administración con sus personas funcionarias:

[...] no puede desconocerse que siempre la Sala Constitucional crea tensiones y presiones, porque al definir temas del poder, puede existir la pretensión que esta instancia político-jurídica, resuelva conforme esperan determinados sectores de la sociedad, especialmente aquellos que se alinean con la agenda del poder (Miranda, 2019, p. 87).

Durante las últimas décadas y con más rigor en los últimos meses, se ha puesto sobre análisis y estudio científico el impacto de reformas que son normativas, en relación con las determinaciones que al efecto se han fijado para el presente y el futuro del empleo público en Costa Rica. El penúltimo antecedente de esta trascendencia fue la Ley 9.635 para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, respecto de la cual se llevaron a cabo investigaciones científicas en el campo de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas; pronunciamientos políticos e institucionales por parte de las entidades de la Administración Pública que fueron cobijadas en ese cambio normativo; así como los sucesivos actos reglamentarios que fueron implementados paulatinamente y que llegaron a incidir de forma directa en las realidades laborales de las personas al servicio de la función pública.

En otras latitudes, como es el caso de la Unión Europea, este tipo de intervenciones se enmarcan bajo la conceptualización del derecho que tiene la ciudadanía a un buen ejercicio de la administración, partiendo del hecho de que la población exige un adecuado uso y ejercicio del poder público del Estado por parte de las instituciones, incluyendo la forma en la que se establecen sus relaciones de trabajo como medios para la satisfacción del interés público. Sobre el tema, Bordalí ha señalado lo siguiente:

La formación del Estado de derecho moderno no ha sido cuestión fácil. La lucha por la separación e independencia de los poderes del Estado con el fin de preservar los derechos de los ciudadanos ha sido una empresa costosa. Recién a mitad del siglo XX se consolidó en la mayoría de las democracias europeas y tímidamente en algunas latinoamericanas una organización del poder estatal que ha permitido garantizar los derechos ciudadanos. Gran labor, en este sentido, han venido desarrollando los tribunales de justicia de esas democracias. Dichos tribunales, con el fin de proteger los bienes más preciados de los ciudadanos, han terminado no solo por garantizar la paz social de los ciudadanos entre sí organizando una elaborada justicia de carácter civil y penal, sino también que ha sometido a su control a los poderes del Estado, comenzando por la Administración y luego por el Poder Legislativo (Bordalí, 2006, p. 17).

El autor en mención no solo establece y contextualiza el desarrollo del Estado desde la jurisprudencia de los Tribunales como una novedad de los sistemas políticos contemporáneos; sino, que postula la idea acerca de la existencia aparente y fáctica de unos jueces y juezas administrando el desarrollo mismo del Estado e incidiendo acerca del diseño de Administración Pública que las dependencias institucionales deben fraguar para la ciudadanía.

A pesar de que el autor en cuestión hace un análisis sobre el caso chileno, el presente estudio pretende brindar algunos hallazgos con perspectivas disciplinarias, de forma que la armonía entre el Derecho, la Ciencia Política y la Administración Pública puedan brindar insumos para explicar el fenómeno desde la perspectiva del caso costarricense.

## Hallazgos y resultados

El régimen de empleo público en Costa Rica se rige por un cúmulo de normas de Derecho Público, distintas del Derecho común o Derecho privado. De acuerdo con la jerarquía de las normas, se sabe que la Constitución Política se ubica en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico; por lo tanto, el resto de normas infraconstitucionales deben adecuarse y ser conformes con lo que el Derecho de la Constitución establece (Hernández, 2020, p. 156).

### a. El resultado importa: el impacto de la jurisprudencia según el tipo de resolución emitida desde la Sala Constitucional

El primero de los hallazgos consiste en el análisis respecto de la globalidad de sentencias estudiadas, acerca del resultado obtenido por las personas accionantes después de haber interpuesto acciones de inconstitucionalidad ante este Tribunal. Es decir, los estudios académicos pueden llevar a cabo investigación en el sentido de indagar la existencia de estos vínculos entre la jurisprudencia y el desarrollo del régimen de empleo público; sin embargo, si el objeto de estudio no proporciona mucha información acerca del resultado obtenido tras accionar la justicia constitucional para esos fines, entonces no sería posible estimar ninguna vinculación entre ambos fenómenos.

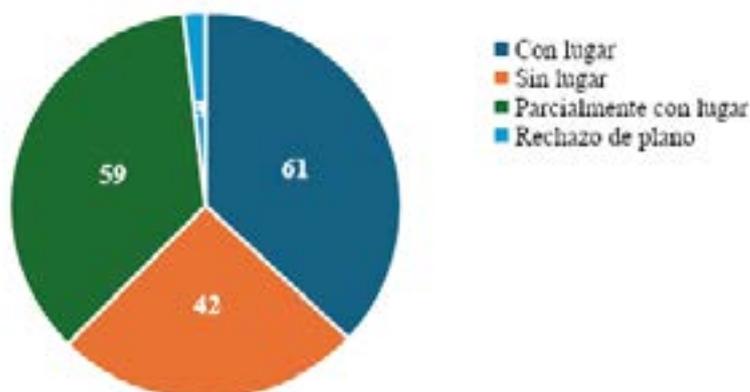
*A contrario sensu*, en el momento en que se detecta que existe una intervención jurisdiccional, respecto de los espacios de regulación normativa por parte de la Administración Pública, entonces es posible afirmar e identificar la relación entre estos fenómenos. En el caso costarricense, la Administración Pública está sujeta al control de constitucionalidad; en particular, al control posterior de constitucionalidad como una medida para la verificación de sus actuaciones y de sus regulaciones, al derecho de la Constitución.

No obstante, a pesar de no debería ser necesario el control de constitucionalidad para que la Administración Pública conozca y ajuste sus disposiciones reglamentarias al bloque de constitucionalidad, en la práctica los datos muestran un intervencionismo de la justicia constitucional, mediante la anulación de las normas que regulan aspectos específicos de las relaciones de empleo público entre la Administración y su personal. Es decir, en Costa Rica, la justicia constitucional es frecuentemente accionada como mecanismo para ajustar el accionar de auto regulación de la Administración Pública, al derecho constitucional y a los principios que orientan el quehacer del Estado en ese sentido.

En concreto, los muestran que, además de presentarse un grado de litigiosidad ante la justicia constitucional, en realidad se visibiliza una tasa de éxito de esa litigiosidad. Como se muestra en el siguiente gráfico, de 165 sentencias constitucionales en las cuales se analizó la pertinencia de normas institucionales que regulaban algún aspecto de los vínculos laborales entre la Administración y su personal, el 72% de ellas refleja un resultado positivo o parcialmente positivo. Es decir, en un aproximado de 7 de cada 10 ocasiones en las que intervino la Sala Constitucional por medio del conocimiento de las normas que regulan las relaciones de empleo público, las personas que accionaron ese mecanismo tuvieron un resultado de éxito absoluto o parcial.

En contraposición, solo 42 de las 165 sentencias bajo examen fueron declaradas sin lugar; y, en menor medida, solamente 3 de ellas se rechazaron de plano por el incumplimiento formal de alguno de los requisitos establecidos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Los detalles se muestran en el Gráfico n.º 1:

**Gráfico n.º 1. Acciones de inconstitucionalidad según resultado, correspondientes a asuntos de empleo público entre 1992 y 2020. Sala Constitucional**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de acciones de inconstitucionalidad en materia de empleo público 1992-2020 (2022).

Se debe consideración que, el hecho de que la tasa de litigiosidad cuente con valores negativos o un resultado insatisfactorio como producto del proceso de acción de inconstitucionalidad, ello no representa en modo alguno la imposibilidad de que el asunto sea sometido en una nueva ocasión al examen de la justicia constitucional. Es decir, las declaratorias sin lugar y los rechazos de plano no prejuzgan de ninguna manera la posibilidad de que, bajo nuevos elementos de hecho o de derecho, el Tribunal Constitucional conozca en otras ocasiones la impugnación de constitucionalidad de una misma norma.

En este sentido es que se afirma la existencia de un vínculo entre el rol de control de constitucionalidad que asume la Sala, en relación con el desarrollo normativo y regulatorio que efectúan las instituciones públicas para el establecimiento de sus relaciones de trabajo. Sobre el tema Gómez-Ferrer (1999) menciona lo siguiente:

De aquí se deriva una consecuencia. La posición jurídica de superioridad de la Administración, plasmada en potestades, prerrogativas y privilegios, sólo tiene justificación en cuánto sea una medida proporcionada para la consecución de los fines de interés general que tiene confiados; debe tratarse de una desigualdad no discriminatoria, justificada de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Y ello porque esta posición jurídica de superioridad afecta a los ciudadanos, que no deben verse afectados negativamente en su esfera jurídica (reflejada en los derechos constitucionales y en la libertad e igualdad como valores superiores del ordenamiento) si no es por una causa justificada y proporcionada (Gómez-Ferrer, 1999, p. 180).

Tal como lo establece el autor, en términos jurídicos el ordenamiento le otorga a la Administración el carácter de superioridad como facultad para un ejercicio efectivo de las potestades de imperio y de ley; no obstante, ello también supone la posibilidad de que, tras la Administración Pública, también se produzcan vicios y desviaciones de poder que puedan llegar a incurrir en una regulación normativa inconstitucional de las relaciones de empleo público con sus servidores, como se reflejó en el análisis efectuado por medio del Gráfico n.º 1.

### **b. Las autonomías: principal fuente de inconstitucionalidad**

En Costa Rica, el sistema de institucionalidad democrática se basa en dos tipos de descentralizaciones: a) la primera de ellas, basada en criterios de apertura según el rubro geográfico, lo cual se materializa por medio de las municipalidades; b) en segundo lugar, se trata de la descentralización institucional, basada más bien en la división de poderes, así como el régimen de autonomía legal o constitucional al que se encuentren adscritas las instituciones. A su vez, existen entes institucionales que han sido previstos y consolidados en el texto de la Constitución Política, como es el caso de las municipalidades, las universidades públicas y la Caja Costarricense de Seguro Social, entre otros. Mientras que, el Estado también cuenta con un ámbito de instituciones creadas por la vía de ley, cuya autonomía, en consecuencia, es de rango legal.

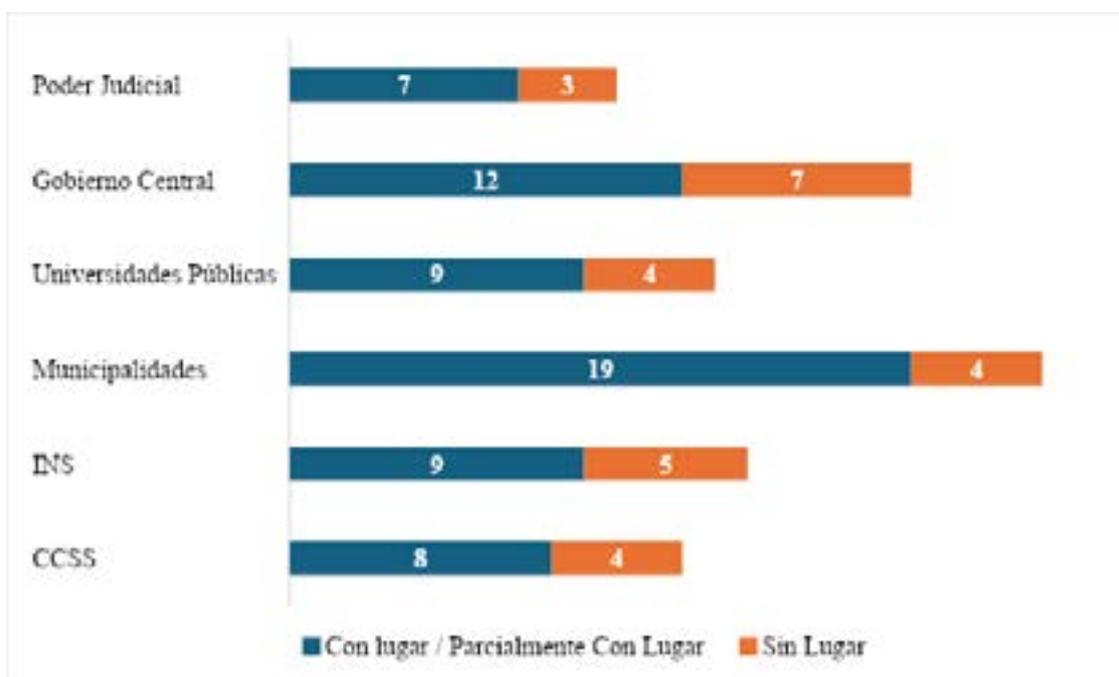
Esta breve y puntual explicación obedece a que, según los datos recopilados, pareciera que las instituciones autónomas son la principal fuente de normas regulatorias de empleo público, desde las cuales se produce inconstitucionalidad por parte de la Sala. El mismo autor citado en líneas atrás, refiere lo siguiente sobre el régimen de autonomías en un Estado:

En efecto, la Constitución ha supuesto un cambio en nuestro sistema jurídico, en cuanto incorpora el sistema de valores que ha de informar de todo el Ordenamiento, refleja una concepción política en la que adquieren singular relieve los derechos y libertades públicas, y diseña un nuevo modelo de Estado compuesto, el «Estado de las Autonomías», basado en la distribución del Poder del Estado (Gómez-Ferrer, 1999, p. 191).

En el caso costarricense, las instituciones cubiertas por un régimen de autonomía, también cuentan con las facultades normativas desde el plano constitucional para ejercer las potestades de Administración activa en la producción de normas regulatorias sobre sus vínculos de empleo público. En ese sentido, el presente estudio realizó una agrupación de las instituciones respecto de las cuales se planteó alguna acción de inconstitucionalidad, sobre sus respectivas normas regulatorias de las relaciones de empleo. Al efecto, la sistematización agrupó a las instituciones según el tipo o la orientación de los servicios públicos que prestan a la comunidad nacional.

Después de ese agrupamiento, se seleccionó a las instituciones en las cuales el número de esa litigiosidad es mayor al resto del entramado institucional; es decir, los grupos de instituciones en los cuales se presenta un alto grado de litigiosidad por la vía de acción de inconstitucionalidad, respecto de las normas que regulan el sistema de empleo público para cada una de ellas. Al agruparlas, se obtuvo el siguiente resultado:

**Gráfico n.º 2. Distribución de acciones de inconstitucionalidad, según resultado y agrupamiento de instituciones públicas, durante el periodo entre 1992 y 2020. Sala Constitucional**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de acciones de inconstitucionalidad en materia de empleo público 1992-2020 (2022).

Como se observa, existe un patrón en el tipo de instituciones cuyas normas de empleo público son objeto de inconstitucionalidad: la mayoría de ellas son instituciones autónomas, como es el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual es una institución con un aproximado de 58.000 personas a su cargo, las Universidades Públicas, el régimen municipal y el Instituto Nacional de Seguros. De hecho, la principal fuente de inconstitucionalidades proviene de las municipalidades, las cuales son instituciones con el rango constitucional de autonomía como para fijar de manera independiente las cláusulas específicas de sus respectivas relaciones de empleo público y ello se debe poner en perspectiva con el hecho de que en el país existen 84 municipalidades.

A este enfoque institucional de la Administración Pública en Costa Rica, se le denomina autonomía normativa desde el plano de lo municipal:

**Autonomía normativa:** las municipalidades tienen la potestad de dictar su ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y servicios).

A pesar de la autonomía antes mencionada, para efectos de la ciudadanía el ordenamiento jurídico reconoce que el ejercicio del poder público institucional se deriva de que el Estado costarricense es un Estado unitario, sin que medien necesariamente fragmentaciones en cuanto a las dimensiones políticas, por ejemplo. Como consecuencia, desde el punto de vista constitucional no pueden ser admisibles las tentativas de crear poderes territoriales con capacidad de superponerse al Estado, como tampoco de entes descentralizados con independencia del Estado que los ha creado.

El principio de unidad e indivisibilidad de la República constituye un límite negativo que circunscribe el ámbito en que pueden desarrollarse tanto las “autonomías” locales como las “institucionales”. En este orden de ideas, debe partirse de que no hay una descentralización política propiamente dicha al interno del Estado costarricense. La descentralización administrativa (territorial y por servicios) se ejerce dentro del marco constitucional y legal. En ese sentido, la resolución de la Sala Constitucional n.º 4091-94, del 4 de agosto de 1994, reiterada por la n.º 7528-97, del 12 de noviembre de 1997 es de principio:

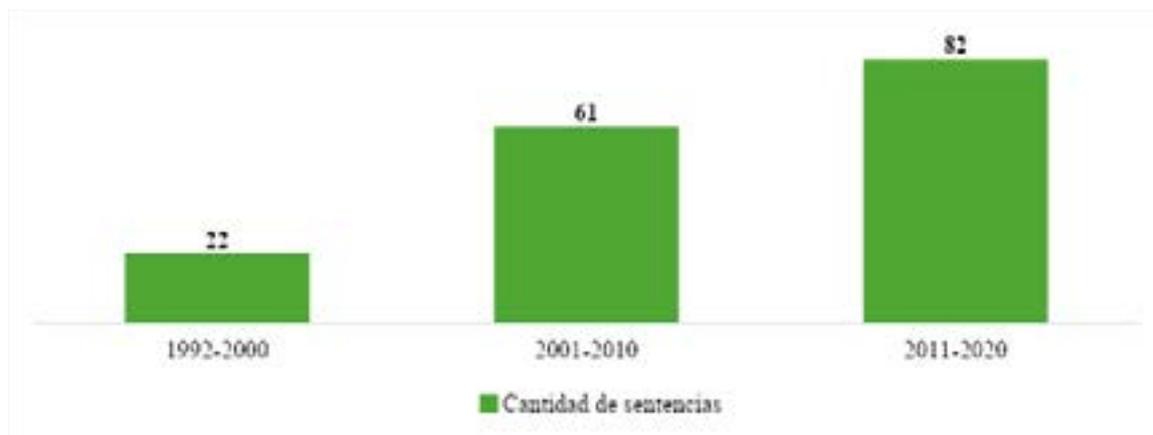
Lo anterior significa que los procesos de descentralización deben respetar la unidad estatal y, en consecuencia, permitir el ejercicio de los poderes estatales dirigidos a mantener la unidad y orientación política. No puede existir ninguna instancia territorial o administrativa con un poder similar al del Estado. Aspecto que no atiende el proyecto que nos ocupa (p. 5).

En nuestro sistema atribuir a una entidad el carácter de ente autónomo implica otorgarle el mayor grado de descentralización administrativa en el país. La Constitución garantiza, en el artículo 188, dos clases de autonomía: la administrativa y la política o de gobierno. La autonomía de gobierno está referida a la fijación de metas y tipos de medios para realizarlas y está sometida a la ley. Lo que significa que el legislador es competente no solo para imponer planes, políticas, programas, sino que también puede habilitar al Poder Ejecutivo o a otro órgano para que disponga en orden a las políticas y fines de los entes autónomos. En la resolución 6345-97, de las 9.33 horas del 6 de octubre de 1997, la Sala señaló que:

La potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad (1997).

Tanto la jurisprudencia como la literatura especializada en el tema, coinciden en el hecho de que existe un bloque de autonomías legales y constitucionales, respecto de las cuales se debe ejercer un control de constitucionalidad en forma posterior sobre las normas que emiten y producen; en particular y, para efectos de este estudio, aquellas regulaciones que tienen que ver con el régimen de relaciones de empleo que establecen esas instituciones. Cuando se observa el comportamiento de ese control de constitucionalidad desde la creación de la Sala Constitucional, se puede constatar que existe una mayor litigiosidad por cada década desde entonces.

Específicamente, lo que se identifica es que, en promedio, desde 1992 y hasta el año 2020, se resolvieron cuatro veces más acciones de inconstitucionalidad en las que se conoció sobre la conformidad de normas internas de instituciones públicas respecto del derecho de la constitución, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico n. ° 3. Distribución de acciones de inconstitucionalidad, relacionadas con normas de empleo público, según periodo. Sala Constitucional**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de acciones de inconstitucionalidad en materia de empleo público 1992-2020 (2022).

De esta forma, la Sala Constitucional indicó que, los casos de excepción han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, nuestro Tribunal Constitucional indicó entonces que, la excepción será válida. Siendo entonces la regla la exigencia de un único régimen. Lo cual significa que, en principio, todas las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos deben someterse al mismo régimen de empleo.

Siendo inconstitucional la existencia de regímenes o estatutos que se excepcionen, de forma injustificada, de tal régimen. Con el fin de referenciar algunos de los casos incluidos en este ejemplo, es posible señalar que mediante la 1994-06624 se consideró inconstitucional el artículo 15 del Convenio de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano II del Tratado General de Integración Económica, que establecía que los servicios aduaneros nacionales tendrían su estatuto de carrera administrativa. Al respecto, la Sala consideró que artículo 15 del Convenio establece que los servicios aduaneros nacionales establecerán su estatuto de carrera administrativa. El tribunal estimó que dicha disposición es violatoria de los artículos 191 y 192 constitucionales que establecen el Estatuto de Servicio Civil, que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, con el fin de garantizar la eficiencia de la administración.

El mandato constitucional establece de manera inequívoca la necesidad de un régimen único para el Estado, aplicable de manera homogénea a todos los actores dentro de su esfera organizativa y operativa. Para abordar esta dinámica, se podría interpretar el artículo en cuestión de tal manera que, a pesar de los derechos conferidos por la Constitución a los servidores públicos para su ingreso y ascenso como agentes de aduana, se les solicitarán los requisitos técnicos y profesionales delineados en el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y disposiciones conexas.

Además de ser único, se sostiene que la relación estatutaria entre el Estado y sus servidores implica una sujeción especial. Esto conlleva a que el Estado tenga la facultad de establecer de manera unilateral las condiciones para la organización y prestación del servicio con el propósito de salvaguardar el bien público. Es esencial resaltar que la posición de los empleadores en instituciones públicas nunca puede asimilarse a la de empleadores en el ámbito privado, ya que esto no justifica ni exime la aplicación de normas o principios de orden público (Hernández, 2020, p. 197).

## Conclusiones

La relación estatutaria entre el Estado y sus servidores implica una sujeción especial que permite al Estado establecer unilateralmente las condiciones (desde la pluralidad de instituciones) para la organización y prestación del servicio con el fin de salvaguardar el bien público. Es crucial comprender que la posición de los empleadores en instituciones públicas difiere fundamentalmente de la de los empleadores en el ámbito privado. Por lo tanto, esto no justifica ni exime la aplicación de normas o principios de orden público. Esta distinción resalta la importancia de mantener un equilibrio entre las necesidades de la administración pública y los derechos de los servidores públicos, garantizando así un sistema de empleo público justo y eficiente.

La interpretación de las disposiciones constitucionales y estatutarias relacionadas con el empleo público en Costa Rica subraya la importancia de garantizar la coherencia y la eficacia del sistema, así como la protección del interés público cuando se ha ejercido el control de constitucionalidad en materia de empleo público. Este enfoque reconoce la necesidad de un régimen único que establezca normas homogéneas para todos los actores estatales y destaca la peculiaridad de la relación entre el Estado y sus servidores en comparación con el ámbito privado. Al mantener un equilibrio entre las facultades del Estado y los derechos de los servidores públicos, se promueve un sistema de empleo público que contribuye al bienestar general y al desarrollo equitativo de Costa Rica.

Ello no implica de modo alguno el desconocimiento de las facultades legislativas para delimitar en alguna manera los aspectos del ordenamiento jurídico a los que se deben apegar estas instituciones con autonomía constitucional; sin embargo, tal como lo estableció la Sala Constitucional en la recopilación de criterios jurisprudenciales que se indicaron en su resolución de la opinión consultiva, el ejercicio de esas facultades no podría contravenir ni dejar sin el contenido esencial al desarrollo de la autonomía y de las potestades necesarias para materializar la satisfacción del interés público por medio del derecho de acceso a la educación superior, el desarrollo científico y la producción del conocimiento.

En el caso concreto, se reitera que la vía más adecuada en términos políticos y jurídicos es el consenso acerca de la necesidad de un mejoramiento del sistema de empleo público para disminuir las desigualdades y para coadyuvar en el saneamiento de las finanzas públicas. Ello corresponderá ser analizado, como una agenda de investigación hacia el futuro, desde las implicaciones en el tiempo que se deriven por la implementación de la Ley Marco de Empleo Público.

La intervención de la justicia constitucional mediante el control de constitucionalidad se ha convertido en un mecanismo crucial para ajustar el accionar de auto regulación de la Administración Pública en Costa Rica. Aunque idealmente la Administración Pública debería ajustar sus disposiciones reglamentarias al derecho constitucional sin necesidad de intervención judicial, los datos muestran que esto no siempre ocurre, lo que lleva a un intervencionismo a gestión de parte desde la justicia constitucional y como producto de las desigualdades enfrentadas en el sistema de empleo público.

A pesar del régimen de autonomías, se reconoce la necesidad de un equilibrio entre la capacidad de las instituciones educativas para autogobernarse y las facultades legislativas que buscan garantizar la coherencia y cumplimiento de los principios. La jurisprudencia de la Sala Constitucional enfatiza que el ejercicio de estas facultades legislativas no debe comprometer el núcleo esencial de la autonomía institucional ni obstaculizar la consecución de metas relacionadas con el interés público, como el acceso a la educación superior y el desarrollo científico. La investigación plantea la necesidad de una reflexión más profunda sobre las transformaciones en los regímenes de empleo público, no solo limitadas a cambios formales, sino también derivadas de decisiones constitucionales. Este enfoque invita a explorar cómo las resoluciones de la Sala Constitucional han influido en la configuración del Estado costarricense, destacando la complejidad de la interacción entre la autonomía institucional y la interpretación constitucional, sin implicar una apropiación indebida de funciones por parte de la justicia constitucional.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, R. (2010). Situación del empleo público costarricense. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58-59), 269-291. Recuperado de: [https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-58-59/rocio\\_aguilar.pdf](https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-58-59/rocio_aguilar.pdf).
- Bordalí Salamanca, A. (2006). La administración pública ante los tribunales de justicia chilenos. *Revista chilena de derecho*, 33(1), 17-36. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372006000100003>.
- Duarte, E. (2006). Las ciencias políticas: relaciones interdisciplinarias. En *La Política: Miradas Cruzadas*. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/2%20CPTcasRelac%20Interdisc.%20Emilio.%20LA%20PTCA.%202006.pdf>.
- Gómez, R. (1999). Incidencia de la Constitución sobre el Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, (150). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17467>.
- Gutiérrez, L. M. y Gómez, M. (2008). Una reflexión en torno al régimen mixto de empleo en la administración pública. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia*, (5), 32-45. Recuperado de: [https://salasegunda.poderjudicial.go.cr/revista/Revista\\_N5/contenido/PDFs/3.pdf](https://salasegunda.poderjudicial.go.cr/revista/Revista_N5/contenido/PDFs/3.pdf).
- Hernández, M. (2020). El empleo público en el marco constitucional: análisis jurisprudencial. *Revista de la Sala Constitucional*, (2). ISSN: 2215-5724. Recuperado de: [https://revistasalacons.poderjudicial.go.cr/images/2020/Autor/PDF/El\\_empleo\\_publico\\_en\\_el\\_marco\\_constitucional\\_analisis\\_jurisprudencia.pdf](https://revistasalacons.poderjudicial.go.cr/images/2020/Autor/PDF/El_empleo_publico_en_el_marco_constitucional_analisis_jurisprudencia.pdf).
- Procuraduría General de la República (2003). Opinión Jurídica:048-J. Costa Rica. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11744&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11744&strTipM=T).
- Romero, J. E. (2004). La autonomía constitucional de las municipalidades. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (105). Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13353>.
- Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y administración pública por objetivos. Serie: Gestión Pública. ILPES-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ISSN: 1680-8835. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7284/S033145\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7284/S033145_es.pdf).
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos* (3ª edición). Madrid, España: Morata.
- Twaithes, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo.