



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



Administrar LO PÚBLICO

Décima edición

Posters Científicos y Profesionales
Jornadas de Investigación

••••• **ALP X Administrar lo Público**
••••• **Enero - Diciembre**
••••• **Vol. 1, Núm. 1 (2022)**
••••• **Décima compilación**

VI Vicerrectoría de
Investigación

CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública



Somos #CienciaAbierta

ALP X

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 10MA. COMPILACIÓN

C O S T A R I C A



VI

Vicerrectoría de
Investigación

CICAP

Centro de Investigación y
**Capacitación en
Administración Pública**

ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Compilación académica sobre docencia, investigación y acción social
Academic compilation on teaching, research, and services to society

ISBN 978-9968-932-43-1

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio



Enero – Diciembre
Vol. 1 Núm. 1 (2022)
Primera edición: 2022
10ma. Compilación

Dirección y Edición | Direction & Edition
Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:
Proceso de Investigación, Innovación y Difusión | Management, text editing, translations,
design, layout, cover and quality control: Research, Innovation and Dissemination Process

Imagen de portada: Technology poster, template 13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). Esta portada ha
sido diseñada usando activos de Freepik.com | Cover image: Technology poster, template
13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). This cover has been designed using assets from Freepik.com.

La Compilación Administrar Lo Público es de Acceso Abierto, con una Licencia | The
Compilation Manage the Public is Open Access, licensed under a [Creative Commons
Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-
C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la
Gestión de lo Público, 2022 | Document approved and digitally printed, product of Research
Project 225-C2-756 Activities to support the systematization of interventions and
dissemination of Public Management, 2022

San José, Costa Rica



351.728.6

A238a Administrar lo público, 10ma. compilación : ALP X / editor
Esteban O. Mora-Martínez. – Primera edición. – San José,
Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, CICAP, 2022.
1 recurso en línea (122 páginas) : ilustraciones a color,
archivo de texto, PDF, 6.96 MB.

En la cubierta: “Posters científicos y profesionales
jornadas de investigación”
ISBN 978-9968-932-43-1

1. COSTA RICA – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –
ENSAYOS, CONFERENCIAS, ETC. 2. FUNCIÓN
PÚBLICA – ASPECTOS CONSTITUCIONALES –
COSTA RICA. 3. RELACIONES CULTURALES.
4. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES. 5. PEQUEÑA
Y MEDIANA EMPRESA – POLÍTICA GUBERNAMENTAL
– COSTA RICA. 6. COMERCIO. 7. TECNOLOGÍA DE
LA INFORMACIÓN. 8. TRANSPORTE TERRESTRE.
9. CALIDAD TOTAL. 10. INTERNET EN LA EDUCACIÓN
SUPERIOR – COSTA RICA. 11. GOBIERNO ELECTRÓNICO.
12. CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN HELLEN KELLER
– PLANIFICACIÓN – COSTA RICA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 13. COSTA
RICA. MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA – GASTOS PÚBLICOS – PLANIFICACIÓN – CONGRESOS,
CONFERENCIAS, ETC. I. Mora
Martínez, Esteban O., editor.

CIP/3916
CC.SIBDI.UC

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición: 2022

Editor: Dr. Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad: Proceso de Investigación, Innovación y Difusión.

Documento de Acceso Abierto.

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la Gestión de lo Público, 2022

San José, Costa Rica



Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Proceso de Investigación, Innovación y Difusión que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión

Licda. Gina Valverde Díaz

Jefa Administrativa

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Programa de Servicios

de Asesoría y Consultoría

Coord. Programa de Desarrollo Municipal

M.Sc. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Programa de Educación Continua y

Permanente

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Orlando Hernández Cruz

Director CICAP

M.Sc. Angélica Vega Hernández

Dir. Escuela Admón. Pública

M.Sc. Víctor Garro Martínez

Repr. Sist. Estudios Posgrado

M.Sc. Johanna Alarcón Rivera

Investigadora Adscrita

M.Sc. Carlos Carranza Villalobos

Investigador Adscrito

M.Sc. Jhon Fonseca Ordoñez

Investigador Adscrito

M.Sc. Rodolfo Romero Redondo

Investigador Adscrito

DIRECCIÓN EDITORIAL Y CIENTÍFICA

Dr. Esteban O. Mora Martínez

Director y Editor Científico

Web: <http://www.cicap.ucr.ac.cr>

e-mail: Publicaciones.CICAP@ucr.ac.cr

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR-CICAP**.
- Los autores de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ISBN 978-9968-932-43-1

2022, Costa Rica





Transformaciones en el régimen de empleo público: perspectivas desde la justicia constitucional

*Transformations in the public employment regime:
perspectives from constitutional justice*

José Mario Achoy Sánchez¹

Artículo postulado: 19/09/2022

Artículo aprobado: 21/10/2022

Citación | *Citation*

Achoy Sánchez, J. M. (2022). Transformaciones en el régimen de empleo público: perspectivas desde la justicia constitucional. *Compilación Administrar lo Público*, p. 10-16; 10ma. Edición; Enero-Diciembre, Vol. 1 Núm. 1. ISBN 978-9968-932-43-1, San José, CR. Licencia [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumen: Desde su entrada en funcionamiento en el año 1992, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia efectúa el mandato normativo del control previo y el control posterior de constitucionalidad a todas las disposiciones del ordenamiento jurídico costarricense. En ese sentido, muchas de las decisiones clave para el desarrollo del empleo público en Costa Rica se han dilucidado ahí: en el seno del Tribunal Constitucional, como un actor político que tiene en sus manos las decisiones vinculadas a las relaciones de empleo entre la Administración Pública y sus personas trabajadoras. Este aporte académico pretendía visibilizar la incidencia y el rol que ha tenido la Sala Constitucional desde su fundación, en el proceso de construcción y rediseño del régimen de

empleo público en Costa Rica; en ese sentido, los resultados del análisis permitieron identificar un importante grado de incidencia de ese órgano judicial, a través de la acción de inconstitucionalidad para dejar sin efecto disposiciones relacionadas con la manera en la que las instituciones desarrollan sus relaciones de empleo público. Además, los resultados dejan entrever los efectos de disparidades laborales producidos como consecuencia de ese control posterior de constitucionalidad.

Palabras clave: Empleo público; Justicia constitucional; Trabajo; Ordenamiento jurídico.

¹ Máster en Derecho Público. Profesor en la Escuela de Ciencias Políticas y la Escuela de Historia; investigador en el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública y el Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica. jose.achoy@ucr.ac.cr [ORCID](https://orcid.org/)



Transformations in the public employment regime: perspectives from constitutional justice

José Mario Achoy Sánchez

Abstract: *Since its foundation in 1992, the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice conducts the normative mandate of prior control and subsequent control of constitutionality to all provisions of the Costa Rican legal system. In this sense, with more frequency in recent years, many of the key decisions for the development of public employment in Costa Rica have been elucidated there: within the Constitutional Court, as a political actor that has in its hands the decisions related to employment relations between the Public Administration and its workers. This academic contribution aimed to make visible the incidence and the role that the Constitutional Chamber has had since its foundation, in the process of construction and redesign of the public employment regime in Costa Rica; the results of the analysis allowed us to identify a significant degree of incidence of this judicial body, through the action of unconstitutionality to nullify provisions related to the way in which the institutions develop their public employment relationships. In addition, the results allow us to glimpse the effects of labor disparities produced as a consequence of this subsequent control of constitutionality.*

Keywords: *Public employment; Constitutional justice; Work; legal system.*

Introducción

La Administración Pública es, en esencia, reconocer la existencia de fuerzas institucionales propias del sistema político y de la institucionalidad del país, como

vertientes que pueden incidir en la forma de gestionar los asuntos relacionados con el Estado. Concretamente, esta investigación de enfoca en analizar cuáles son esas vertientes que, en forma aplicada al régimen de empleo público y las relaciones entre el Estado y las personas trabajadoras del sector público, han sido reconfiguradas a partir de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, con su entrada en vigor en 1992.

La problematización aquí planteada también pone su atención en el hecho de que, si bien la Administración Pública puede delimitar su campo de acción en cuanto a las dinámicas propias de una organización estatal en concreto, en realidad tal gestión puede verse permeada por las incidencias provenientes de fuerzas políticas e institucionales ajenas a la propia institución. Como lo expone Aguilar (2010), “*con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, posiblemente, varias áreas del quehacer estatal se han quedado rezagadas y, una de ellas es, indudablemente, la relacionada con el empleo público*” (p.269). A modo de ejemplo, el diseño de las relaciones de empleo entre el personal de una entidad pública y sus jefes en condición de patronos, pueden ser rediseñadas con base en pronunciamientos constitucionales accionados por personas completamente externas a la propia institución, debido a la transición y a la incorporación de nuevos procesos, dinámicas y fenómenos en el rol que cumple el Estado frente a la sociedad y lo



que ello implica para el capital humano de trabajo adscrito a este.

En tal sentido, la dimensión de la Administración Pública no solo ha de contemplar aquellos aspectos propios de la institución en cuanto a la forma en la que se gestionan sus relaciones de empleo en atención al régimen aplicable; sino, además, en atención a los criterios jurisprudenciales que al efecto haya señalado la Sala Constitucional en cuanto al desarrollo de esas relaciones de trabajo al tratarse “*una relación especial de derecho público o estatutaria, que por tal naturaleza jurídica excluye la aplicación del derecho laboral común*” (Hernández, 2020, p. 158). El punto obedece a que, la reconfiguración y el diseño de la Administración Pública en su dimensión laboral, ahora también exige contemplar factores como lo es el caso de la jurisprudencia constitucional; particularmente, en cuanto a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, límites y alcances de las normas que son aplicables al régimen de empleo en las instituciones públicas.

Metodología

El presente estudio toma como punto de partida la multidisciplinariedad que converge entre el Derecho, la Ciencia Política y la Administración Pública, conforme a lo teorizado en Duharte (2006). Se aplicó una técnica de investigación social que interconectó estrategias cuantitativas con estrategias de análisis cualitativo, en cuanto a la recopilación, sistematización y organización de información proveniente

del sistema Nexus del Poder Judicial y por parte del Digesto de Jurisprudencia de la Sala Constitucional. Mediante el uso de estas herramientas informáticas, se llevó a cabo un proceso de extracción de resoluciones judiciales emitidas por la Sala Constitucional, concernientes a acciones de inconstitucionalidad en las que se hubiera impugnado alguna norma donde se regularan las relaciones de trabajo entre las personas funcionarias y las Administración Pública.

Cada una de estas resoluciones fue tabulada en una base de datos levantada al efecto, donde se consignaron las siguientes variables: a) número de resolución; b) año de resolución; c) parte dispositiva de la resolución; d) resultado de la resolución; e) existencia de votos salvados; f) institución pública relacionada con la acción de inconstitucionalidad; y g) normativa impugnada en el proceso. La estructuración de esas variables puede agruparse de la siguiente manera:

Contexto jurisprudencial: en este agrupamiento se encuentran las variables sobre metadatos de las resoluciones que permiten contextualizar y poner en perspectiva el criterio jurisprudencial en una determinada coyuntura o en un momento específico del sistema político. Dentro de esta sección se encuentran las variables como el año de la resolución, la institución pública relacionada y la existencia de votos salvados. Esas tres dimensiones de análisis permiten identificar y reflexionar en términos académicos los aspectos coyunturales y contextuales de las resoluciones



constitucionales, de manera que se pueda comprender al pronunciamiento en perspectiva.

Implicaciones en la Administración Pública: entretanto, las restantes variables sobre el fondo de cada una de las resoluciones constitucionales (parte dispositiva, resultado, normativa impugnada), permiten identificar y analizar los alcances del criterio jurisprudencial frente a la Administración Pública, con el fin de conocer cómo impacta o incide de manera concreta cada resolución en las relaciones de empleo de las instituciones públicas. Particularmente, este ámbito estudia la dimensión Gobierno-Employado teorizada en Russo (2020), la cual versa sobre el estado de las relaciones entre el Estado como patrono y los funcionarios como trabajadores.

En total, la base integra las resoluciones que cumplieron con los criterios señalados, para el periodo comprendido entre 1992 y 2020; esta información corresponde a 165 unidades de análisis a las cuales se les extrajo en forma satisfactoria los datos necesarios para las variables antes indicadas.

Resultados

Una vez sistematizada y analizada la información, los resultados preliminares de este proyecto de investigación dejan entrever que de las 165 acciones de institucionalidades correspondientes al periodo de 1992 y 2020, el 45% de ellas se resolvió con criterio de unanimidad entre las Magistraturas que integran la Sala Constitucional. Esto quiere decir que el

55% de las resoluciones presentan, al menos, un voto salvado por alguna de las personas que integraron el Tribunal Constitucional; con lo cual, se presentan institucionalmente razones suficientes para estimar la existencia de motivos jurídicos que podrían derivar en una resolución distinta del asunto judicializado. Esto es, que una integración distinta de la Sala Constitucional podría revertir el criterio de la mayoría y, en consecuencia, convertirlo en un pronunciamiento minoritario con una resolución parcial o absolutamente distinta.

De las 165 acciones de institucionalidades correspondientes al periodo señalado, el 80% de ellas corresponde a normas o disposiciones impugnadas que pertenecen o se vinculan a las relaciones de empleo público existentes en instituciones descentralizadas; esto es, las instituciones autónomas, semi autónomas o municipalidades, así como empresas públicas estatales. En contraposición, solo el 20% corresponde a normas relacionadas a instituciones del Gobierno Central como los ministerios, los cuales se rigen por lo dispuesto por el Estatuto de Servicio Civil y tienen menores posibilidades de autonomía funcional, administrativa y de gobierno para gestionar esas relaciones de empleo.

Entre 1992 y 2020, la Sala Constitucional resolvió 165 acciones de inconstitucionalidad en contra de las normas que regulan las relaciones de empleo en instituciones públicas (reglamentos, convenciones colectivas,



etc.). De ellas, en el 70% de los casos anuló total o parcialmente alguna disposición sobre pluses, derechos o aspectos laborales de las personas trabajadoras; esto quiere decir que, siete de cada 10 resoluciones constitucionales son declaradas con lugar o parcialmente con lugar, mientras que el 30% restante corresponde a rechazos de plano o por el fondo.

El estudio destaca que, durante los primeros dos años de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) se aprobaron cuatro reformas estructurales que incidieron en las relaciones de empleo público: a) Ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas; b) Ley de Teletrabajo; c) Ley para brindar seguridad jurídica ante las huelgas; y, c) Reforma al retiro del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP). De esas 4 reformas estructurales al régimen de empleo público en Costa Rica, solamente la Ley para regular el teletrabajo no fue sometida a la revisión de la Sala Constitucional; es decir, tres de las cuatro reformas se elevaron al control previo de constitucionalidad por medio de la consulta legislativa o, a través del control posterior de constitucionalidad por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Discusión

La problematización aquí planteada deja entrever, con base en los resultados preliminares del proyecto de investigación que, en términos efectivos, la Sala Constitucional es un actor preponderante en el diseño y configuración del régimen de empleo público en Costa Rica.

En principio, las instituciones autónomas o de cualquier otra índole organizativa que sea distinta a la del Gobierno Central, tienen una mayor tendencia de que sus disposiciones normativas vinculadas al régimen de empleo público sean impugnadas ante la Sala Constitucional; esto podría obedecer al hecho de que este tipo de instituciones tienen una gestión pública funcional, administrativa y políticamente distinta a la que corresponde en Ministerios que forman parte de la Administración Centralizada y que pertenecen al Régimen del Servicio Civil.

Además, sobresale el hecho de que existen un porcentaje significativo de probabilidad (70%) a que las acciones de inconstitucionalidad en materia de empleo público se declaren con lugar o parcialmente con lugar; esto puede mostrar que existe un patrón jurisprudencial a que las reglas en materia de empleo público pudieron haber sido diseñadas bajo parámetros que rozan los límites del bloque de constitucionalidad. Nótese que, en materia legislativa y reglamentaria, no se tiene obligación constitucional de consulta previa a la Sala Constitucional durante el proceso de formación de la ley. Además, en el caso de las normas producidas por las instituciones públicas (reglamentos, convenciones colectivas), estas han sido diseñadas a lo interno de las entidades gubernamentales y solo se someten al control de constitucionalidad frente a la circunstancia de que alguna persona interponga una acción de inconstitucionalidad en su contra.



De tal forma, también plantea una importante disyuntiva: ¿qué ocurre con las disposiciones de otras instituciones que, a pesar de expresar una misma redacción, no han sido impugnadas? Eso representa que, una misma persona podría estar frente a variaciones del régimen de empleo público ocasionadas por la jurisprudencia constitucional, de manera que en una determinada institución le sean reconocidos algunos derechos que en otra institución han sido suprimidos por la vía de acción de inconstitucionalidad.

En tal sentido, esta problemática plantea que la jurisprudencia constitucional está potenciando las diferenciaciones entre instituciones cobijadas por el régimen de empleo público y ocasionando distorsiones en la manera que se gestionan las relaciones de trabajo según la institución estatal de la que se trate.

Referencias

Aguilar, R. (2010). Situación del empleo público costarricense. Revista Centroamericana de Administración Pública, 2(58), 269-291.

https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-58-59/rocio_aguilar.pdf

Duarte, E. (2006). Las ciencias políticas: relaciones interdisciplinarias. La Política: Miradas Cruzadas, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

<https://www.nodo50.org/cubasi glo>

[XXI/politica/2%20CPtcas-Relac%20Interdisc.%20Emilio.%20LA%20PTCA.%202006.pdf](#)

Hernández, M. El empleo público en el marco constitucional: análisis jurisprudencial. Revista de la Sala Constitucional. 1(2), 154-204. ISSN 2215-5724.
https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/2020/Autor/PDF/El_empleo_pblico_en_el_marco_constitucional_analisis_jurisprudencia.pdf

Russo, D. (2020). La Administración Pública y el modelo postmoderno del Estado. Revista científica: Teorías, enfoques y aplicaciones de las Ciencias Sociales, 12 (26), 40-51,
<https://revistas.uclave.org/index.php/teacs/article/view/2899>



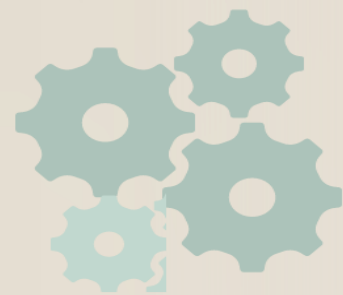
Transformaciones en el régimen de empleo público

Perspectivas desde la justicia constitucional

José Mario Achoy Sánchez

4 REFORMAS ESTRUCTURALES

Entre el **2018 y 2020**, en Costa Rica se aprobaron **4 reformas estructurales** al sistema de empleo público que afectaron de manera directa las relaciones de trabajo entre el funcionariado público y el Estado. Todas ellas tuvieron un ámbito de aplicación que alcanzó a instituciones del Gobierno Central y a instituciones descentralizadas.



CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

3 de las 4 reformas han sido enviadas a la **Sala Constitucional** en el control previo (consulta) o el control posterior (acción de inconstitucionalidad); sin embargo, la Sala no ha detenido su aplicación en ninguno de los casos y ha validado las disposiciones normativas de esas reformas en el régimen de empleo público.

165 ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Entre **1992 y 2020**, la Sala Constitucional resolvió **165** acciones de inconstitucionalidad en contra de las normas que regulan las relaciones de empleo en instituciones públicas (reglamentos, convenciones colectivas, etc). De ellas, en el **70%** de los casos se anuló total o parcialmente alguna disposición sobre pluses, derechos o aspectos laborales de las personas trabajadoras.



INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

De las **165** acciones de institucionalidades correspondientes al periodo de **1992 y 2020**, el **80%** de ellas corresponde a normas o disposiciones impugnadas pertenecientes a Instituciones descentralizadas como autónomas, semi autónomas o municipalidades. Solo el **20%** corresponde a normas relacionadas a instituciones del Gobierno Central como los ministerios.



CRITERIO CONSTITUCIONAL

De las **165** acciones de institucionalidades correspondientes al periodo de **1992 y 2020**, el **45%** de ellas corresponde se resolvió con criterio de unanimidad entre las Magistraturas que integran la Sala Constitucional. El **55%** de las resoluciones presentan, al menos, **1 voto salvado** por alguna de las personas que integraron el Tribunal Constitucional.

