

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

VICERRECTORÍA ACADÉMICA

Programa de Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social

**Inconstitucionalidad del
Decreto Ejecutivo No. 30421-MEP**

**Tesina de Graduación presentada para optar al Grado
de Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social**

Autor:

Lic. Sergio Centeno Calvo

2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: Creación de los Colegios Universitarios de Costa Rica	3
1.1. Naturaleza jurídica de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica.....	3
1.2. Análisis del artículo 25 del Decreto No. 30431 y artículo 103.1 de la Ley General de Administración Pública.....	10
1.3. Reglamento Interno de Trabajo.....	12
1.4. Naturaleza Jurídica del Reglamento Interno de Trabajo.....	15
CAPÍTULO 2: Relación de empleo de los Colegios Universitarios de Costa Rica	20
2.1 Dictámenes de la Procuraduría General de la República.....	20
2.2 La Potestad Reglamentaria en Costa Rica.....	28
2.3 Clasificación de los Reglamentos.....	31
2.4 Régimen de empleo de los Servidores Públicos.....	33
CAPÍTULO 3: Inconstitucionalidad de los artículos 25 y 27 del Decreto No. 30401	39
3.1 La Estabilidad en el Servicio Público, artículos 191 y 192 Constitución Política.....	39
3.2 Consideraciones del Estatuto de Servicio Civil.....	45
3.3 Jurisprudencia de la Sala Constitucional.....	46
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	54

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es una investigación en la maestría de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, que imparte la Universidad Estatal a Distancia (UNED), que tiene como propósito el estudio de un tipo de Instituciones Públicas denominadas Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, tanto en su naturaleza legal, fines, atribuciones, así como el análisis del régimen laboral que impera y se aplica a los servidores de estos entes.

Se analiza el contenido del reciente Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP, de fecha 17 de mayo del 2002 denominado Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria en lo que corresponde a la eventual inconstitucionalidad de uno de sus artículos, particularmente el artículo 27 de dicha normativa, en el tanto de que ésta norma excluye del Régimen de Servicio Civil a los funcionarios de los Colegios Universitarios, atribución que es exclusiva de la Asamblea Legislativa, por lo que una norma de rango inferior no puede extinguir o modificar una Ley en primer término, así como tampoco se pueden suprimir Principios Estatutarios consagrados en nuestra Constitución Política en sus artículos 191, 192, que es a su vez la normativa de más alto nivel respecto a un Decreto Ejecutivo. Estudio que será enfrentado a los Derechos Laborales que mantienen los Servidores Públicos de los Colegios Universitarios de Costa Rica según normativa de rango superior, en el tanto como lo indiqué anteriormente, que una disposición de rango inferior no podría suprimir Derechos fundamentales laborales de protección a los trabajadores contenidos en normas de rango superior de carácter constitucional. En todo éste análisis se incluirá el estudio de dictámenes de la Procuraduría General de la República, así como de nuestra Jurisprudencia Constitucional.

Se incluye también un estudio del contenido del artículo 25 de dicho Decreto al cuestionarse si el Jefe de éstas Instituciones puede o no dictar Reglamentos Autónomos de Servicios y normar Derechos Laborales con el dictado de un acto Administrativo, y se tratará de indagar si la Ley Orgánica de estos entes permite tal creación, así como si el alcance y contenido del artículo 103 de la Ley General de la

Administración Pública, se puede aplicar como justificante para crear ésta normativa.

CAPTÍTULO 1

Creación de los Colegios Universitarios Oficiales

1.1 Naturaleza jurídica de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica

Mediante Ley de la República No. 6541 de 19 de noviembre de 1.980, reformada por Ley No. 7015 del 22 de noviembre de 1.985, se crearon en Costa Rica los Colegios Universitarios de Costa Rica como instituciones de educación superior parauniversitaria, en donde el legislador trató de crear un híbrido entre la educación secundaria y la universitaria, al respecto el Artículo 2 establece:

"Se consideraran instituciones de Educación Superior Parauniversitaria las reconocidas por el Consejo Superior de Educación, y cuyo objetivo principal sea ofrecer carreras cortas completas, de dos o tres años de duración, a personas egresadas de la educación diversificada. El nivel de las carreras de Educación Superior Parauniversitaria es intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria."

Ahora bien no cabe duda de que los Colegios Universitarios de Costa Rica, constituyen entes públicos menores y que, por lo tanto, gozan de su propia competencia en virtud de lo que en doctrina se denomina "descentralización administrativa".

El Lic. Eduardo Ortiz Ortiz, en el Curso de Derecho Administrativo, Tomo III, p. 6 y ss., en lo que interesa y en relación con el tema en estudio indica lo siguiente:

"Descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto. El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado, dado el carácter derivado de las mismas en el ordenamiento moderno. Los sujetos que resultan beneficiarios de la nueva competencia o de su transferencia desde el Estado, son los entes públicos menores. De este modo el elemento primario y esencial de toda descentralización es la personalidad jurídica del centro titular de la competencia descentralizada. La descentralización implica una

atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento.

El ente descentralizado no está sometido a órdenes ni instrucciones en el desempeño de su competencia exclusiva. La relación que lo liga con el Estado, es la llamada "tutela administrativa", que incluye, a lo sumo, una potestad directa de contralor, nunca equiparable a la de dictar órdenes o instrucciones."

Así las cosas, se debe radicar el concepto de la descentralización en el de personalidad pública menor. Ello por cuanto, una vez otorgada la personalidad, hay descentralización sin que tenga relevancia el mayor o menor grado de dirección o de tutela del ente por parte del Estado.

Por otra parte, la personalidad conlleva la autonomía patrimonial, entendida ésta como la mera posibilidad de tener y disponer de bienes sean éstos corporales o incorporales. Es decir, el patrimonio definitivamente es parte integrante de la capacidad de todo ente público.

Hechas las anteriores consideraciones, es del caso analizar el grado de autonomía de los Colegios Universitarios de Costa Rica:

a) En primer lugar, fueron creados en virtud de la Ley No. 6541 de 19 de noviembre de 1980; la cual le concede en su artículo 13 personalidad jurídica propia al prescribir que:

"Las Instituciones reguladas por esa Ley tendrán, como estructura administrativa mínima, un Consejo Directivo y un Decano o Director, a quien corresponderá la representación judicial y extrajudicial. Por lo que la máxima autoridad será el Decano y el Consejo Directivo." ¹

¹ Código de Normas y Reglamentos sobre Educación, Ley 6541, de 19 de noviembre de 1.980, reformada por Ley número 7015 del 22 de noviembre de 1.985. Editorial Porvenir, San José, p. 209.

b) Cuentan con patrimonio propio (Artículos 12, 16 y 7 de la ley)², y autorización expresa del legislador para adquirir toda clase de derechos; amén de que su presupuesto debe ser aprobado por la Contraloría General de la República; y

c) Tienen bienes propios asignados por la ley. En efecto, el objeto de los Colegios Parauniversitarios, estatuye el artículo 2 de la Ley No. 6541 es "ofrecer carreras cortas completas, de dos a tres años de duración, a personas egresadas de la educación diversificada. Debe agregarse, además los fines especiales que se indican en el artículo 3 de la referida Ley No. 6541 de 19 de noviembre de 1980, de repetida cita.

Artículo 3: Además del objetivo principal, señalado en el artículo segundo de esta Ley, las instituciones de educación superior Parauniversitaria tendrán también los fines siguientes:

- a) Ofrecer programas de formación, capacitación o perfeccionamiento a los miembros de la comunidad.
- b) Promover y participar, para bien de la comunidad, en labores de acción social y de investigación de los problemas de ésta.
- c) Contribuir en la labor de conservar, enriquecer y transmitir la cultura nacional.
- ch) Ofrecer servicios descentralizados a las universidades oficiales del país, mediante convenios firmados con ellas.
- d) Propiciar el avance del país hacia la constitución de una sociedad cada vez más justa, libre, próspera y democrática.
- e) Ofrecer al educando oportunidades de nivelación académica que le permitan cursar carreras de educación superior Parauniversitaria sobre bases más sólidas." ³

Por su parte el Reglamento a la Ley número 6541 de cita, establece las funciones y

² El artículo 12 dice: "Los bienes que adquieran los Colegios Universitarios estarán exentos de cualquier tipo de impuesto, tasa o sobretasa." El artículo 16 expresa: "Los presupuestos ordinarios de los Colegios Universitarios de Costa Rica, y sus modificaciones, serán tramitados por la Autoridad Presupuestaria..." El artículo 7: "Ningún estudiante llevará, en su plan de estudios, una carga académica mayor que la señalada por el respectivo reglamento."

³ Código de Normas y Reglamentos sobre Educación, Ley 6541, de 19 de noviembre de 1.980, reformada por Ley número 7015 del 22 de noviembre de 1.985. Editorial Porvenir, San José, p. 209.

facultades tanto del Consejo Directivo de la Institución, como las del Decano de la Institución. Al respecto el artículo 12 del Reglamento dispone:

"Corresponde al Consejo Directivo:

- a) Hacer cumplir el objetivo principal, los fines y las funciones que la ley y el presente reglamento señalan.
- b) Definir y orientar la política de la Institución en materia de docencia, investigación y acción social.
- c) Proponer al Consejo Superior de Educación la creación, modificación, ajustes y supresión de carreras.
- d) Aprobar y proponer al Consejo Superior de Educación el proyecto de presupuesto.
- e) Dictar las normas que rigen el funcionamiento académico y administrativo de las instituciones conforme a la ley y al presente Reglamento,
- f) Proponer al Consejo Superior de Educación para su conocimiento y resolución el proyecto de Estatuto Orgánico."⁴

Y el artículo 18 de este mismo reglamento establece:

"Son funciones del Decano:

- a) Dirigir y ejecutar la política académica, de investigación y de acción social de la institución.
- b) Velar por la marcha armoniosa y eficiente de la institución.
- c) Ejecutar los acuerdos que dicte el Consejo Directivo, salvo en aquellos casos en que la ejecución sea encomendada a otro organismo o funcionario.
- d) Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la institución.
- e) Someter anualmente a conocimiento del Consejo Directivo el proyecto de presupuesto de la institución, así como sus modificaciones.
- f) Firmar, junto con el coordinador de la carrera y el Ministerio de Educación Pública o su delegado los diplomas que la institución confiera.
- g) Presentar anualmente al Consejo Directivo una memoria razonada sobre la marcha de la institución y el plan académico para el año

⁴ Decreto No. 30431- MEP. Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria. La Gaceta No. 94 de 17 de mayo del 2002.

siguiente.

- h) Autorizar el nombramiento del personal de la institución, según propuesta de la dirección administrativa de acuerdo con la legislación que rige la materia.
- i) Actuar como superior jerárquico de todas las dependencias académicas y administrativas de la institución.
- j) Conceder permiso a los funcionarios de la Institución sin goce de sueldo hasta por un año.
- k) Asistir a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto.
- l) Ejercer cualquier otra función que la ley, y el presente reglamento o el Consejo Directivo le establezcan."

Así el artículo 19 del Reglamento No. 30431 dispone:

"El Decano, cuando faltare a las obligaciones inherentes a sus funciones, podrá ser sancionado o destituido de su cargo por votación no inferior a las dos terceras partes del total de los miembros del Consejo Directivo, previo levantamiento de información para lo cual este Consejo integrará una comisión especial de tres miembros, dos de su seno y un representante del Ministerio de Educación Pública, la que deberá oír a las partes interesadas. El dictamen de esta Comisión será elevado inmediatamente a sesión del Consejo Directivo el cual determinará las medidas correspondientes"

El Capítulo III de este Reglamento denominado "De la Administración", su artículo 20 dice:

"Los Colegios Universitarios, además del Consejo Directivo, del Decano, y el Consejo de Decanatura, tendrán para administración una Dirección Académica, una Dirección de Planificación y Desarrollo, una Dirección Administrativa Financiera y una Dirección de Educación Comunitaria y Asistencia Técnica, en este último caso cuando desarrollen actividades en este campo"

El artículo 22 del Reglamento también establece:

"Las direcciones de los Colegios Universitarios, además del deber de coordinar con el decano, tienen las siguientes funciones o atribuciones:

La Dirección de Planificación y Desarrollo: Realizará los estudios que sean necesarios para justificar la apertura, desarrollo y congelamiento de carreras, así como la elaboración de aquellos proyectos tendientes al desarrollo integral de la institución.

La Dirección Administrativa y Financiera: Realizará procesos propios de los servicios de registro, administración de recursos humanos, financiero, presupuestos, bienestar estudiantil, proveeduría, servicios operativos, publicaciones, biblioteca y otros que se lo requieran para la gestión administrativa.

La Dirección Académica: Tendrá a cargo la dirección, organización y orientación de las carreras a nivel de diplomado parauniversitario. Además coordinará los procesos de diseño y rediseño curricular, para lo cual dispondrá de las Unidades de Tecnología Educativa y Diseño Curricular, Cada carrera estará a cargo de un coordinador.

La Dirección de Educación Comunitaria y Asistencia Técnica: Tendrá a su cargo la organización, dirección e implementación de los cursos libres dirigidos a la comunidad, los programas técnicos tendientes a formar el recurso humano en procesos de desarrollo integral, asesorías, capacitación y su actualización.

El Capítulo IV de este Reglamento, en su artículo 25, indica que:

"Las relaciones entre el personal y la institución se regirán con base en el Reglamento Autónomo de Servicio y la normativa vigente aplicable "

Nuestra Jurisprudencia está de acuerdo en los conceptos anteriores. El Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo, en resolución No. 972 de las 9:15 horas del 25 de junio de 1974, resumió los requisitos que matizan e informan a las

instituciones descentralizadas: a) Personería jurídica propia; b) Patrimonio propio; c) independencia administrativa o funcional y d) fines propios asignados por ley.

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto, es que se reafirma la naturaleza jurídica de los Colegios Universitarios de Costa Rica en el sentido de que son entes descentralizados y, específicamente semiautónomos, habida cuenta de que en nuestro país el criterio de autonomía y semiautonomía se debe explicar según se haya cumplido un requisito, cual es que la ley creadora haya sido aprobada por una mayoría calificada de dos terceras partes de la totalidad, de los votos de la Asamblea Legislativa, sin importar el grado o poder administrativo o de sumisión de tutela del Estado.

Antes del establecimiento de la Ley de creación y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria, existían únicamente centros de Educación Superior, sea las Universidades Públicas, las cuales tenían una independencia otorgada por norma constitucional, y eran los únicos centros en los cuales se podía laborar para la educación superior. Con la creación de estos Colegios se abrió una nueva posibilidad de poder laborar para la educación superior.

1.2 Análisis del artículo 25 del Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP y artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública.

En el análisis legal de la situación laboral de los trabajadores de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, reviste fundamental importancia el estudio del marco legal sobre el cuál están fijadas las relaciones de trabajo entre la Institución y sus trabajadores, es por ello que el artículo 25⁵ del Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP dispone indiscutiblemente que dichas relaciones se regirán por un instrumento denominado Reglamento Autónomo de Trabajo.

En este orden de ideas debe reafirmarse que los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, son entes públicos regidos entre otros por el principio de legalidad que rige toda la actividad de la Administración Pública, (artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública) en este contexto, éstos entes no podrán hacer o ejecutar

⁵ El artículo 25 dice: "Las relaciones entre el personal y la institución se regirán con base en el Reglamento Autónomo de Servicio y la normativa vigente aplicable"

ninguna actividad que no esté previamente señalada en la Ley.

La ley Orgánica de Creación de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica no establece en su articulado la facultad de crear un reglamento autónomo de trabajo, por parte de sus autoridades ni por quien ejerce la representación legal de la Institución, de ahí que no se puede aceptar el eventual argumento de justificación, de que dicha normativa se legitima en los alcances legales que concede la Ley de creación de tales entes.

El artículo 103 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública al respecto dice:

"El Jefe o superior jerárquico supremo tendrá, además, la representación extrajudicial de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar ésta mediante reglamentos autónomos de organización y servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado."⁶

De lo anteriormente transcrito se infiere la autorización legal que se le concede al Jefe de un ente público de poder crear la normativa suficiente para organizar mediante reglamentos de organización y servicio las actividades propias de un ente público, pero dicha creación será para normar situaciones de organización y servicio, nunca para actividades o conductas que tienen reserva de ley.

El jefe podrá normar actividades concernientes a la organización del ente público, definidas éstas como las actividades propias de ubicación de oficinas, relaciones entre las diferentes oficinas, objetivos internos y demás aspectos, esto es lo que se conoce como actividad de organización, concepto que deviene de la materia administrativa. También podrá normar las diferentes relaciones que el ente establece con los usuarios, sea podrá normar la eficiente prestación de un servicio con el público a nivel externo, de ahí que la ley estableció que podrían regularse actividades propias de organización y servicio, pero en ningún momento el contenido y alcance del artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública contempló la

⁶ Ley General de la Administración Pública. (1985) Imprenta Nacional, San José, p. 22.

autorización para el jerarca del ente de crear un reglamento autónomo de trabajo, instrumento que regularía las relaciones labores entre una institución y sus trabajadores. No podría aceptarse que la voluntad unilateral de una persona materializada en un acto administrativo regulara el intercambio de conductas entre el patrono y el trabajador, en este sentido la materia laboral es sumamente sensible para poder aceptar que vía acto administrativo un jerarca pueda normar esta relación, antecedente que podría ser sumamente serio, pues por ésta vía se aceptaría que los Derechos consagrados por la Ley Laboral puedan ser regulados eventualmente por la voluntad de una sola persona, lo cuál no fue el espíritu del legislador al concederle al Jerarca la posibilidad de poder normar situaciones propias del ente en lo que concierne a su desempeño y prestación de un servicio únicamente, pero nunca referido a normar los Derechos fundamentales de los trabajadores.

En éste mismo contexto del contenido del artículo 25 del Decreto Ejecutivo se viene a disponer que las relaciones laborales entre los trabajadores y el ente se tendrán que regir o regular por un Reglamento Autónomo de Trabajo, autorización y atribución que es ilegal, debido a que un Decreto Ejecutivo no puede conceder tal atribución a una Institución Pública, puesto que dichas atribuciones únicamente las puede conceder la Asamblea Legislativa a través de una Ley de la República, pero nunca un Decreto Ejecutivo, ya que por ésta vía estaríamos aceptando la inexistencia de la jerarquía de las Leyes en perjuicio de la clase trabajadora, y estaríamos legitimando una actuación del Poder Ejecutivo, materializada en una autorización concedida a un Jerarca para crear un reglamento de ésta naturaleza, invadiendo campos propios de una materia reservada a la Ley. De ahí que sea sumamente importante partir de una premisa clara e inobjetable, en el tanto de que legalmente no existe una autorización clara y precisa para la creación de un reglamento autónomo de trabajo por parte del jerarca o representante legal de los Colegios Universitarios Públicos de Costa Rica.

1.3 Reglamento Interno de Trabajo.

La primera reglamentación a la Ley de Creación de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, fue regida por el “Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, Decreto Ejecutivo No. 12711-E de 10 de junio de 1981”, el cual en el artículo 25 decía que:

“Las relaciones entre el personal y la Institución se rigen por el Código de Trabajo, éste reglamento y el Reglamento interno de cada institución.”⁷

De la regulación anterior, se concluye que estos entes estarían regulados en sus relaciones por el Derecho Laboral común, en el tanto de que éste regula la conducta del patrono como del trabajador, al momento en que estos actúan en el ámbito de la empresa con motivo de un contrato de trabajo, que los pone en relación jurídica, con los deberes y derechos que esta relación genera. La legislación laboral, ha determinado asimismo, una serie de figuras o instituciones propias que permiten normar la mencionada conducta. El Reglamento Interno es una importante manifestación de la facultad disciplinaria, que le otorga al patrono la subordinación jurídica, que se da como consecuencia del contrato de trabajo ya sea individual o colectivo, pues antes el Reglamento Interno de Trabajo tenía el carácter de una manifestación arbitraria, que se originaba en el concepto absoluto de la propiedad privada sobre los medios de producción y el derecho de libre uso y reglamentación que la misma determina.

El carácter despótico del reglamento ha variado en forma radical, convirtiéndose en un estatuto que señala obligaciones mutuas, producto del acuerdo de voluntades obrero-patronales, además de la celosa vigilancia que establece la autoridad pública, por lo que el Reglamento Interno se convierte en un instrumento de regulación más, adecuado a las actividades internas del centro laboral, dejando de ser un instrumento para la comisión de toda clase de abusos en contra de los sectores de trabajo, en este sentido jugaron un papel importante los sindicatos, pues el Estado al abandonar la antigua política de Laissez Passer para intervenir progresivamente en los aspectos económicos y sociales de una determinada nación.

El Reglamento Interior de Trabajo es aquél instrumento jurídico elaborado por el patrono, mediante el cual se regulan las relaciones obrero patronales en los centros de trabajo y que al entrar en vigencia, su acatamiento se hace obligatorio para las

⁷ Código de Normas y Reglamentos sobre Educación, Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, Decreto Ejecutivo No. 12711-E de 10 de junio de 1981, Editorial Porvenir, San José, p. 219.

partes de la relación laboral.⁸ Además se entiende como la colección ordenada de las condiciones especiales de trabajo, válidas en un centro laboral.

El artículo 66 de nuestro Código de Trabajo, expresa:

“Reglamento de Trabajo es el elaborado por el patrono de acuerdo con las leyes, convenciones y contratos que lo afecten, con el objeto de precisar las condiciones obligatorias a que deben sujetarse él y sus trabajadores, con motivo de la ejecución o prestación concreta del trabajo”⁹

A diferencia de la convención colectiva, o del arreglo directo entre otros, el Reglamento de trabajo surge de la iniciativa del patrono, con el especial atributo que permite la participación de la clase trabajadora. Esta iniciativa parte de la potestad disciplinaria que le concede la subordinación jurídica que se establece por razón de un contrato de trabajo, pero como ya contemplamos, la propuesta patronal sufre el control del Ministerio de Trabajo y de los trabajadores, evitándose con ello, cualquier actitud arbitraria e ilegal.

Las materias que abarca el Reglamento Interno de Trabajo son: a) asuntos relativos a la jornada de trabajo, b) actividades o actividad a que se dedica la empresa, c) períodos de descanso, d) asuntos relativos al salario, incentivos etc. e) normas relativas a seguridad e higiene en el trabajo, f) normas relativas al trabajo de las mujeres y de los menores, g) deberes y derechos de los trabajadores, h) medidas disciplinarias.

Al ocupar los reglamentos un lugar especial en las disposiciones disciplinarias, como un derecho que tiene el empleador en términos generales, es por lo que la doctrina mantiene cada día más, el criterio de la obligatoriedad del Reglamento de Trabajo.

La Oficina Legal del Ministerio de Trabajo, en el caso de nuestro ordenamiento, puede obligar a cualquier patrono a iniciar los trámites para que modifique, ya sea parcial o totalmente un determinado reglamento, a fin de evitar que por la existencia de normas

8 Vargas Chavarría, Eugenio, Reglamento Interior de Trabajo: Guía práctica para su elaboración. 5ed. San José, C.R. IJSA, junio 2001., p.11.

9 Código de Trabajo. (1993) Publicaciones Jurídicas, San José, p. 26.

inadecuadas al momento se presenten conflictos ínter empresariales, que trastornen el efectivo desenvolvimiento de un centro de trabajo. Dichos conflictos se podrían presentar por las siguientes causas:

- a) Que entren en vigencia leyes o reglamentos, que afecten los ya existentes, en sus aspectos fundamentales. Sería el caso de disposiciones jurídicas que alteren el régimen de pensiones o el horario de trabajo.
- b) La puesta en vigencia de una convención colectiva, que supere los mínimos señalados en un reglamento.
- c) Jurisprudencia reiterada, que defienda criterios diferentes a los contenidos en un Reglamento.
- d) Por el hecho de que el reglamento no se haya actualizado y sus disposiciones resulten anacrónicas frente a la realidad que trata de normar.

1.4 Naturaleza Jurídica del Reglamento Interno de Trabajo.

El reglamento, normalmente tiene una naturaleza de carácter jurídico, lo cual significa que sus disposiciones forman parte del régimen obligatorio del contrato de trabajo, y una de las fuentes comunes del derecho disciplinario. En su misma naturaleza jurídica se encuentra fundamentado el fin predominante que persigue dicho instrumento, cuál es el organizativo, permitiendo con ello el planeamiento como ejecución de cualquier plan de trabajo.

Sin lugar a dudas, y aún tomando en cuenta su procedencia el Reglamento Interno de Trabajo, fija el punto de partida para el establecimiento de relaciones laborales dentro del centro de trabajo.

Tratadistas, como por ejemplo Francisco de Ferrari,¹⁰ consideran el centro laboral como una Institución, y con el reglamento lo que se percibe es casualmente el ordenamiento de la vida interna, este ordenamiento interesa, tanto al patrono como al trabajador.

El procedimiento que se sigue de acuerdo a la normativa vigente en Costa Rica para la aprobación de un reglamento interno de trabajo es el siguiente:

¹⁰ De Ferrari, Francisco, Derecho del Trabajo. Buenos Aires. Ediciones Depalma, Volumen I. 1968. p. 136

La Oficina Legal del Ministerio de Trabajo una vez admitido el proyecto de reglamento interior, dará audiencia por el término de diez días al Comité Permanente representativo de los trabajadores interesados a cuyo puesto el proveerá una copia. El comité deberá pronunciarse sobre dicho proyecto, bien sea aceptándolo pura y simplemente, o bien formulando observaciones tendientes a la supresión o modificación de determinadas disposiciones o la inclusión de otras nuevas, estas observaciones deberán ser presentadas por escrito expresando respecto a cada disposición las razones en que se fundan conforme a la ley, a los contratos, a la costumbre y la equidad. En caso de que no exista Comité debidamente constituido e inscrito, la Oficina Legal solicitará la colaboración de la Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa a efecto de que se promueva su establecimiento e inscripción, solamente en caso de negativa de la mitad o mayor proporción de los trabajadores de la empresa, entidad o actividad de trabajo para constituir el Comité, de impedimento insuperable para llevar a cabo su nombramiento, la Oficina Legal, prescindirá del trámite de audiencia a los trabajadores.

Cuando el Comité Permanente, dentro del término legal establecido, presente observaciones al proyecto de reglamento interior, la Oficina Legal previo examen de su conformidad con la ley, dará traslado al patrono para que en el término de cinco días manifieste su decisión de allanarse a las mismas o bien de mantener el texto original, si esto último sucediera dicha Oficina solicitará a la oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa que convoque a una de las partes (patrono y Comité) a una comparecencia, tendiente a lograr un acuerdo sobre el punto o puntos en conflicto, en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo sobre los extremos en conflicto, ésta oficina una vez informada en la Ley y en las alegaciones de las partes resolverá en la forma que estime conveniente.

La Oficina Legal hará por su parte al patrono las observaciones que estime pertinentes, a efecto de que el texto en trámite se ajuste a las leyes y reglamentos, y constituyan un instrumento efectivo de orden interno y de paz social, y una vez cumplidos los trámites correspondientes o devuelto que sea el texto debidamente corregido por el patrono, cuando la Oficina Legal le haya hecho observaciones, ésta impartirá al Reglamento Interno la aprobación correspondiente. Una vez aprobado

por la Oficina legal el Reglamento Interior, el patrono lo enviará a imprimir en caracteres fácilmente legibles y lo exhibirá, con el sello de la Oficina Legal en los sitios más visibles de cada centro de trabajo a que se aplique, lo anterior sin perjuicio de las copias igualmente autorizadas, que el patrono tenga o bien distribuir entre el personal trabajador.

La Oficina Legal llevará un registro de todos los reglamentos interiores aprobados y de sus reformas en expedientes separados debidamente clasificados, con sus respectivos índices, en los cuales figurará además, toda la documentación relativa a los trámites que en su aprobación se hayan seguido. En cuanto tenga, a juicio de la Oficina Legal, intereses como antecedentes y documentos complementarios, a efecto conservará una de las copias auténticas de los textos definitivos aprobados así como del resto de la documentación.

Este era el trámite obligatorio que debían seguir los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica para poner en práctica el instrumento legal que normaría las relaciones laborales entre estos entes y sus trabajadores, situación que viene a ser modificada sustancialmente con el nuevo Decreto Ejecutivo, el cuál expresa que las relaciones ya no se regirán por un reglamento interno de trabajo, sino que serán regidas por un reglamento autónomo de servicio, concediéndole por vía de Decreto al jerarca del ente crear instrumentos legales que regulen materias que tienen reserva de ley.

En lo que se refiere a la emisión y aprobación de los Reglamentos Autónomos, la Dirección de Asuntos Jurídicos por resolución consignada en oficio DAJ-D-142-2001 de fecha 22 de octubre del 2001, considera que de conformidad con lo normado en el artículo 103 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública, que dice: *“El Jerarca o superior jerárquico supremo tendrá, además, la representación judicial y extrajudicial de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar ésta mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado”*; en donde dicho Superior jerárquico puede ser colegiado (junta directiva por ejemplo) o un órgano individual (gerente general, presidente ejecutivo, etc.), según corresponda conforme con la normativa particular aplicable a la institución, organismo o ministerio de que se trate; por lo tanto

el reglamento se emitirá como un “*acto administrativo*” y se regularía por las normas del Derecho Administrativo aplicables a éste tipo de actos, inclusive en lo que se refiere a su régimen de impugnación por parte de quienes no estén conformes con su forma y contenido. Según reiterada jurisprudencia de la Procuraduría General de la República, dichos reglamentos autónomos no requieren aprobación de esta Dirección de Asuntos Jurídicos, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 inciso i) del Estatuto de Servicio Civil, sólo requieren refrendo de la Dirección General de Servicio Civil cuando se trate de órganos o instituciones cubiertos por dicho régimen.¹¹

11 El artículo 13 inciso i) del Estatuto de Servicio Civil dice: “Son atribuciones y funciones del Director General de Servicio Civil...i) Dar el visto bueno a todos los reglamentos interiores de trabajo de las dependencias del Poder Ejecutivo antes de que sean sometidos a la aprobación de la Inspección General de trabajo;...”

De ahí que se colige que la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo no aprueba los reglamentos autónomos.

CAPTÍTULO 2

Relación de Empleo de los Colegios Universitarios de Costa Rica

2.1 *Dictámenes de la Procuraduría General de la República*

A través de este capítulo se pretenden conceptuar algunos aspectos básicos del ámbito meramente legal que tienen los reglamentos autónomos de trabajo dentro del sector público, según pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, al ser éste un instrumento que pretende normar aspectos sumamente sensibles de los derechos laborales de los trabajadores, a la luz de la naturaleza legal de la relación de empleo. De esta regulación depende muchas veces el clima de estabilidad o inestabilidad que presentan las Instituciones Públicas con respecto a sus trabajadores.

En primer término mediante Dictamen de la Procuraduría General de la República, número C-247-99 de fecha 21 de diciembre de 1999, con base en la reiterada jurisprudencia administrativa de la Procuraduría, así como de la Sala Constitucional, indicó que los Colegios Universitarios son "*entes públicos menores*", por lo que gozan de su propia competencia, en virtud de lo que en doctrina se denomina "*descentralización administrativa*" de tal forma que específicamente constituyen entes descentralizados. En este mismo dictamen se analizó la naturaleza jurídica de la relación de servicio de su personal determinándose igualmente con base en antecedentes de la Sala Constitucional, que la naturaleza de esa relación es la de empleo público regida por el derecho administrativo, y por tanto debían tomarse en cuenta los principios básicos de un régimen estatutario tales como la idoneidad, estabilidad. Además se contempló en este pronunciamiento la normativa que rige en esos centros educativos, en términos de cuál ordenamiento jurídico es aplicable a las relaciones de servicio de los funcionarios y servidores de los mismos.

El dictamen número C-247-99 de la Procuraduría General de la República entre varios aspectos que analizó concluyó:

"...por disposición expresa del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, se aplicará a las relaciones de servicio del personal

de los Colegios Universitarios, el Código de Trabajo, el Decreto Ejecutivo número 12711-E y el Reglamento Interno de Trabajo de ese Colegio, en estricto apego y aplicación de los principios estatutarios anteriormente descritos que en todo momento registrarán esas relaciones de servicio...”¹²

Este es el primer lineamiento claro y enfático que dictó la Procuraduría General de la República, en relación a la naturaleza jurídica de los servidores públicos que laboran para estas Instituciones.

Sin embargo la entidad consultante, en este caso el Colegio Universitario de Cartago, no compartió tal pronunciamiento y solicitó la revisión del mismo, basando su inconformidad entre otros casos, que al ser el Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, Decreto número 12711-E, el Código de Trabajo, y el Reglamento Interno de Trabajo, los instrumentos que rigen las relaciones de servicio del personal de éstas Instituciones, tal disposición constituye un problema real de funcionalidad, por cuanto al menos en el caso del Reglamento Interno de Trabajo, es preciso hacerle una serie de reformas que en este momento no pueden diligenciarse, debido a que el trámite de aprobación no se está llevando a cabo por parte del Ministerio de Trabajo, cuando se trata de estos entes públicos,¹³ en razón de que de acuerdo con los reiterados pronunciamientos de la misma Procuraduría General de la República y de la Sala Constitucional, no es el Código Trabajo el que debe regir las relaciones de servicio en las instituciones públicas, sino el derecho público, por lo que le corresponde sustituir el reglamento interno de trabajo, por un reglamento autónomo de trabajo.

Posteriormente el dictamen de la Procuraduría General de la República C-102-2000, de fecha 12 de mayo del año 2000, emitido a raíz de la consulta que hiciera el Colegio Universitario de Cartago, referente a si la naturaleza de la relación de empleo en ese centro educativo, es una relación de empleo público o bien la misma está regulada por el Código de trabajo, y en el eventual caso de llegar a determinar que es

¹² Dictamen C-247 de fecha 21 de diciembre de 1991. Procuraduría General de la República. Consultante Alvaro Román Morales. Decano a.i. Colegio Universitario de Cartago.

¹³ Oficio DE-289-99 de 26 de Agosto de 1999. Alvaro Román Morales, Decano a.i. Colegio Universitario de Cartago.

una relación de empleo público, que normativa debe aplicarse en la Institución, por supuesto tomando en cuenta que los Colegios Universitarios Oficiales están excluidos del régimen del Servicio Civil, concluyó que los Colegios Universitarios forman parte de la Administración Pública y de que sus relaciones de servicio con su personal se enmarcan dentro el concepto de empleo público, de modo que la normativa aplicable es de Derecho Administrativo, y se modificó el Dictamen C-247-99 del 21 de diciembre de 1999 en su aparte III y conclusión 3, referente al punto del ordenamiento jurídico aplicable a las relaciones de servicio de los funcionarios y servidores del Colegio Universitario de Cartago.¹⁴

Por su parte la jurisprudencia administrativa como judicial, ha determinado que los Colegios Universitarios forman parte de la Administración Pública, pues su relación con sus servidores corre dentro del concepto de empleo público, corresponde en esa medida establecer además las disposiciones propias del derecho administrativo, por cuanto a partir de la vigencia de la Ley de la Administración Pública, dicho requerimiento alcanzó mayor vigor, debido a que se inició una línea jurisprudencial que señala al derecho administrativo como fuente principal de derecho en las relaciones entre el Estado y sus servidores.

En este sentido resulta oportuno citar un fallo de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que en lo que interesa dispone:

"Por consiguiente, y en relación a los argumentos esgrimidos por el distinguido Profesional que actúa como apoderado especial judicial del recurrente, en torno a los principios de la norma más favorable, irrenunciabilidad de derechos y contenido mínimo de beneficios, entre otros, precisa señalar que éstos, al igual que los preceptos del Código de Trabajo, si bien se imponen en el sector privado, no es dable aplicarlos íntegramente en tratándose de relaciones entre el Estado y

¹⁴ Al respecto el Dictamen C-102-2000 de la Procuraduría General de la República dice: CONCLUSION: 1) De conformidad con todo lo expuesto, es claro que la normativa que debe aplicarse en ese Colegio es la que corresponde al empleo público, para lo cual es preciso que se dicte un Reglamento o Estatuto Autónomo de Trabajo que contenga los principios fundamentales inherentes a esa relación. Por lo tanto, compartimos en un todo las conclusiones contenidas en el dictamen jurídico remitido a esa decanatura en fecha 1º de setiembre de 1999, por la asesoría legal de dicho colegio. 2) En consecuencia, este Despacho reconsidera parcialmente el Dictamen N° C-247 de 21 de diciembre de 1999, únicamente respecto del punto III y conclusión 3º, referente al régimen jurídico aplicable a las relaciones de servicio del personal de dichos colegios.

sus servidores, pues en tal evento, son las disposiciones administrativas correspondientes, las que figuran como fuente de derecho principal." (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. No. 135 de las 9.30 horas del 30 de agosto de 1989)

Posteriormente, un importante fallo de la Sala Constitucional dictado con ocasión de los laudos para el Sector Público, resultó además ser determinante en el tema del régimen jurídico del empleo público. Dicho fallo en lo que interesa dice:

"Por su parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficacia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esa acción, es decir la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.

VIII. No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que a la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y del transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales (...)

XI. En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a estos. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 1696-92 de las 15.30 horas del 23 de agosto de 1992)

De igual forma, la Sala Segunda de la Corte ha venido puntualizando en ese sentido al indicar que:

"...cuando se trata de relaciones de empleo público, rigen principios distintos, a los que se aplican en las relaciones propias del empleo privado, lo que, al fin de cuentas, marca importantes diferencias, en cuanto a los principios y a la normativa que debe ser aplicada en este caso concreto" (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, No. 23-99, de las 9: 20 horas del 29 de enero de 1999)

La Procuraduría General de la República también ha emitido reiterada jurisprudencia administrativa en la misma dirección,¹⁵ en donde llega a la conclusión de que la figura del Reglamento Interno de Trabajo en el sector público fue sustituido por el Reglamento Autónomo de Trabajo, pues la adopción de estos reglamentos, constituye una consecuencia jurídica de la generalización del régimen de empleo público en la Administración Pública.

Otro de los elementos legales que deben contemplarse es el voto No. 7900-97 de la Sala Constitucional mediante el cual resolvió un recurso de amparo formulado contra el Decano y Jefe del Departamento de Personal del Colegio Universitario de Alajuela, en el cuál se analizó el punto de la naturaleza jurídica de los Colegios Universitarios,

¹⁵ Dictámenes de la Procuraduría General de la República C-241-79, de fecha 16 de octubre de 1979, C-316-85 de 4 de diciembre de 1985, C-142-90, de 3 de setiembre de 1990, C-082-98, de fecha 6 de mayo de 1998, y C-43-99 de fecha 13 de julio 1999.

así como el régimen jurídico aplicable en las relaciones con su personal, que en lo que interesa dice:

"IV- En el fondo, la discusión en este asunto se centra en determinar si la relación laboral entre los trabajadores del Colegio recurrido se rige por la legislación laboral común, o si se debe regir como una relación de servicio público, con aplicación -entre otros- del principio de estabilidad laboral, consagrado en el artículo 192 de la Constitución Política. En este orden de ideas, es menester de previo a entrar a resolver este recurso, determinar la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Alajuela, porque de ello depende el régimen jurídico que rige su relación con sus trabajadores. En primer lugar se tiene que las instituciones de educación superior Parauniversitaria fueron creadas mediante la Ley, en donde estos Colegios Universitarios poseen una estructura administrativa y personalidad jurídica propias, así como patrimonio propio y fines exclusivos asignados expresamente por la Ley, de tal manera que ya en reiterados dictámenes de la Procuraduría General de la República se ha determinado que constituyen entes públicos menores, por lo que gozan de su propia competencia, en virtud de lo que en doctrina se denomina "descentralización administrativa", de tal forma que específicamente constituyen entes descentralizados. Como tales, los Colegios Universitarios no constituyen órganos separados del resto de las instituciones estatales, sino que son miembros integrantes de uno de los poderes del Estado, a saber, el Poder Ejecutivo, conformando parte de la Administración Pública, en razón de que administran cosas o intereses públicos. En efecto, a pesar de la independencia funcional y financiera de que gozan por imperativo legal, dichas entidades públicas se encuentran ligadas a la organización política por los enlaces jurídicos de la "tutela administrativa", la cual crea una relación de derecho público entre la persona administrativa mayor (Poder Central) y las personas menores, (entes descentralizados) relación

esta que, a su vez, conserva y asegura la unidad indivisible del Estado. Tan es así que, en virtud de esa tutela administrativa que tiene el Poder Ejecutivo sobre los Colegios Universitarios, no obstante su autonomía, deben sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública, a través del Consejo Superior de Educación, y obviamente a las disposiciones normativas que regulan su creación y funcionamiento.”¹⁶

A raíz de lo anterior, y pese a estos criterios emanados de la Procuraduría General de la República, existió en el Colegio Universitario de Cartago un Reglamento Interno de Trabajo, por lo que cabe preguntarse si un dictamen de la Procuraduría, puede derogar una normativa de esta naturaleza, o si el nuevo Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP, puede concederle atribución legal a los Jerarcas de los Colegios Universitarios Públicos de Costa Rica, la capacidad de crear un reglamento autónomo de servicios, cuando como ya se ha analizado que no existe autorización en la Ley Constitutiva de Creación de estos entes tal facultad, ni mucho menos el artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública concede tal prerrogativa. Por supuesto todo lo anterior, sin tomar en cuenta que sobre la materia existen derechos adquiridos de los trabajadores provenientes del antiguo instrumento que normó sus relaciones labores con éste tipo de Instituciones.

Ante tal incertidumbre e ignorando los cuestionamientos de fondo que se hacen y de la normativa vigente, el Colegio Universitario de Cartago elaboró y aprobó un Reglamento Autónomo de Trabajo.

Lo interesante del caso es que tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría han sostenido la tesis de que estas Instituciones se deben regir por el Derecho Público y que a sus relaciones se les aplica el Derecho Administrativo, debido a que son entes públicos menores. Si son entes de Derecho Público ¿porque sus funcionarios o servidores no están dentro del Régimen del Servicio Civil? que es la normativa que rige a todo servidor público. ¿Porque venir a dictaminar que estas Instituciones si

¹⁶ Voto No. 7900-97 de las 19:00 horas del 25 de noviembre de 1997, Recurso de Amparo contra el Decano y Jefe del Departamento de Personal del Colegio Universitario de Alajuela.

pueden crear su propio reglamento autónomo y crear una discriminación entre iguales, pues son varios los Colegios Universitarios existentes?, por tanto la recomendación de crear un Reglamento Autónomo de Trabajo ¿podrá ser discriminatoria? Lo cierto del caso es que no se ha encontrado norma o fundamento legal que le permita a éste ente menor crear reglamentos autónomos de trabajo, pues dentro de las atributos de sus autoridades no se contemplan tales atributos, así como tampoco existe autorización del artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública.

Reviste fundamental importancia de los dictámenes de la Procuraduría General de la República analizados, como la Procuraduría sostiene el carácter público de la relación laboral a la cuál afirma deben aplicársele conceptos de Derecho Administrativo, sin embargo el Poder Ejecutivo emite un Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP mediante el cuál excluye a dichos trabajadores del Régimen de Servicio de Civil que cobija a todos los trabajadores públicos de éste país.¹⁷

2.2 La Potestad Reglamentaria en Costa Rica

En este tema se analizará desde el punto de vista legal, la facultad que nuestro ordenamiento jurídico vigente otorga a los poderes públicos de crear diversos reglamentos, en especial al Poder Ejecutivo y sus instituciones, incluidos los entes públicos menores.

Entendemos por reglamento, todo acto unilateral de la administración pública que crea normas jurídicas generales, o bien se puede establecer también, que son todas aquellas decisiones ejecutorias de carácter general e impersonal, o bien toda norma escrita dictada por la Administración. La característica más importante de los reglamentos es la de ser una norma secundaria y subordinada a la ley, por lo que el reglamento es un acto de creación de la Administración, de ahí que el reglamento como norma siempre estará subordinado a la ley.

Es claro que en nuestro régimen, la potestad reglamentaria tiene que estar otorgada por la Constitución Política o bien por la Ley, como parte de las atribuciones propias

¹⁷ El artículo 27 de éste Reglamento al respecto indica: "El personal de los Colegios Universitarios estará excluido del régimen de Servicio Civil. No obstante, la valoración de sus puestos se regirá por las normas que aplica la Dirección General de Servicio Civil a los puestos de ese régimen.

de la función de administrar.

Algunos estudiosos del Derecho lo han definido como: *"una norma escrita, de carácter general producto del ejercicio de la potestad reglamentaria propia de la función administrativa"* (Romero, E. 1999, p. 149).

La potestad reglamentaria es aquella que permite emitir, válidamente reglamentos dentro de la Administración Pública, que es consustancial a la actividad propia de los entes públicos, para lo cuál deberá existir una autorización previa y expresa que permita y que legitime tales actuaciones, pues de lo contrario lo actuado sería ilegal, por ello se exige que tal creación debe contar con una norma base que autorice, ya sea de rango constitucional o bien de rango legal. En este punto debe tenerse claro también el aspecto medular de los reglamentos que es el principio de legalidad, el cuál determina que dentro de la Administración Pública se podrá realizar todo aquello que esté permitido legalmente, de suerte que cualquier actuación deberá contar con tales requisitos.

En nuestra Constitución Política existe la autorización legal que otorga esa facultad en el artículo 121 inciso 22, el cuál establece: *"es atribución de la Asamblea Legislativa darse el reglamento para su régimen interior"*, por su parte el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política también indica: *"es atribución y deber del Presidente de la República y su respectivo Ministro el sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, y ordenanzas necesarias para la pronta ejecución de las leyes"*, de ahí que estas son las únicas normas constitucionales que expresamente autorizan la potestad reglamentaria.

En este contexto, la potestad disciplinaria es una atribución que le brinda nuestra estructura de Derecho al Poder Ejecutivo y sus Instituciones de poder dictar actos, emitir normas subordinadas a la Ley de carácter inferior, sometidas al principio de legalidad, autorizadas por normas constitucionales o legales. Desde este punto de vista el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, se aplica a una generalidad de personas que en nuestro caso son los funcionarios públicos, trata de ordenar la vida social y es una forma atípica, pues no es la forma natural en que se expresa la administración. El Reglamento puede ser revocado o modificado cuando las

circunstancias o la realidad lo permitan y sea una necesidad, así como también su ilegalidad implica una nulidad, pues está subordinado a la Ley. El reglamento como tal es una norma de cuarto grado, y es parte de todo el aparato administrativo, que es la forma de normar situaciones de la Administración y de los administrados, y no tiene carácter retroactivo, en este sentido debe valorarse el artículo 34 de la Constitución Política.¹⁸

Así, la potestad reglamentaria tiene sus límites en lo que se refiere a las materias que puede regular, prohibiéndose la regulación vía reglamentaria de materias como la propiedad privada de los bienes y servicios, el régimen de libertades públicas, (comercio, empresa, trabajo, pensamiento, traslación), impuestos, servicios públicos, penas, por lo que solo la Ley puede reglamentar estos campos.

Ahora bien, cuando una materia es regulada por una ley, por el rango normativo no se podrá alterar su contenido y alcance, es decir que solo una ley posterior podrá variar dicho contenido y alcance, por lo que un acto jurídico quedará sin efecto únicamente por otro acto jurídico contrario de la misma categoría jerárquica, de igual forma solo una ley deroga otra ley.

Por ello la potestad reglamentaria nace cuando la ley reconoce u otorga tal creación, para materias, campos o ámbitos de actuación específicos o expresos a la Administración, para que por medio de su potestad reglamentaria los regule o norme, en este caso se produce una transferencia o habilitación del poder Legislativo a la administración para poder reglamentar o crear normas de rango inferior, siendo que los reglamentos se caracterizan legalmente y deben ser abstractos, generales, coercitivos, así las cosas la administración puede derogar en cualquier momento el reglamento, pero en un caso concreto no puede dejar de aplicarlo.

En materia reglamentaria, existen límites a esta facultad, pues no la tienen todos los entes de la Administración Pública, únicamente la tienen aquellos entes que posean los elementos necesarios (autorización legal), en donde las normas con mayor jerarquía son el límite formal de esta facultad o potestad, pues en ningún caso el reglamento puede atentar contra la Constitución Política ni contra la ley, de tal suerte

¹⁸ El artículo 34 de la Constitución Política dice: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas."

que la elaboración de los reglamentos tienen todo un procedimiento para su creación, y sus efectos son para el futuro, en este sentido solo la ley en casos muy calificados si puede tener efecto retroactivo siempre y cuando se respeten derechos adquiridos, derechos subjetivos y situaciones jurídicas consolidadas, este efecto sería para favorecer al administrado, al ciudadano, al particular pero no para perjudicarlo, por ello la Constitución Política determina en su artículo 34 que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas, asimismo el artículo 33 también de la Constitución Política establece la igualdad ante la ley.

2.3 Clasificación de los Reglamentos

Don Jorge Enrique Romero en su libro "Derecho Administrativo General", (1999, pp. 164-170) puntualizó que se pueden crear diversos reglamentos dentro de la Administración Pública, por lo que se han dividido en tres grandes grupos, un primer grupo de reglamentos serán aquellos denominados **autónomos**, los cuales a su vez se dividen en dos sub-grupos los **de organización y servicio**, un segundo grupo de estos reglamentos son aquellos denominados **ejecutivos**, y el último grupo son los reglamentos **delegados**. Para nuestro estudio es importantísimo analizar la anterior clasificación en función de poder definir técnica como legalmente el alcance, aplicación y definición de cada instrumento.

De ahí que debe quedar claro, que para el caso del Poder Ejecutivo existe una autorización para dictar reglamentos fundamentada en el artículo 140, inciso 18, de la Constitución Política, el cual faculta a los Ministerios y Presidencia de la República a dictar sus propios reglamentos tanto para su funcionamiento como para cumplir con una de sus misiones, que es la ejecución de la leyes. En el caso del Poder Legislativo la autorización para dictar reglamentos deviene del artículo 121, inciso 22 de la Constitución Política, en el tanto de que dicho poder puede darse su propio reglamento interior. Para el Poder Judicial, se establece esa facultad en la prerrogativa de poder nombrar su propio personal y concluir la relación laboral con sus trabajadores, atribución que viene señalada en el artículo 166 de la Constitución Política. Al respecto don Eduardo Ortiz señala que *"a pesar de que la Constitución Política, no contempla expresamente ninguna potestad reglamentaria en su favor, sí*

tiene la relativa al régimen interior de sus despachos y para la ejecución de sus leyes." (Ortiz, E. 1970, pp. 181-183)

Los reglamentos autónomos de organización u originarios, son aquellos que tienen su origen y fundamento en la Constitución Política, se refieren a la organización interna de los despachos, oficinas o entes administrativos, emanan directamente del poder o institución en su calidad de jefes del servicio, no están basados en una ley previa, crean órganos internos y regulan las relaciones entre ellos.

Los reglamentos autónomos de servicio, son aquellos en los que el jefe puede crear las normas jurídicas propias de la prestación del servicio público asignado y creado por ley, no es preciso que exista un requerimiento de la ley, cada autoridad administrativa, por el hecho de tener a su cargo la prestación de un servicio público, tiene la potestad de regularlo frente a los usuarios y éstos tienen la obligación de gozar del respectivo servicio con las limitaciones que imponga su administrador.

La segunda categoría son los reglamentos ejecutivos que tienen como propósito fundamental reglamentar las leyes, en virtud de lo que dispone el artículo 140 de la Constitución Política inciso 3, que dispone que el Poder Ejecutivo tiene las facultades para sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas y aplicarlas, por lo que este reglamento desarrolla los términos de la ley, mediante precisiones e interpretaciones de los conceptos de la misma ley.

Y la tercera categoría son los reglamentos delegados, que son los que invaden el campo de ley en virtud de autorización normativa, pudiendo cubrir otras materias reservadas a la ley, o los que dejan sin efecto y sustituyen una ley, don Eduardo Ortiz precisa que hay consenso en la doctrina sobre el hecho de que estos reglamentos requieren de una autorización legal concreta y expresa sin la cuál serían inconstitucionales.

El tratadista y autor del libro "Derecho Administrativo General", Jorge Enrique Romero Pérez, (1999) respecto de la potestad reglamentaria en Costa Rica concluye: a) La subordinación del reglamento a la ley, manifiesta una situación de tensión y de roces entre el Poder Legislativo y la Administración. b) La administración interviene cada vez más con sus tecnócratas y burócratas en la redacción y promulgación de

reglamentos que regulan y ordenan la sociedad y el Estado. c) La abundante proliferación de circulares de la Administración, que frecuentemente son ilegales y contrarias a la Constitución Política, por lo que se viola el principio de legalidad. d) Se tiende cada vez más a crear reglamentos delegados ante la imposibilidad de la Asamblea Legislativa de crear leyes. e) Los entes menores (descentralizados), tienen la potestad reglamentaria relativa a su organización y funcionamiento, acorde con el artículo 188 de la Constitución Política. f) Por norma constitucional no se permite promulgar reglamentos en materias reservadas a la ley. g) Solo los entes descentralizados, pueden reglamentar sus leyes orgánicas. (p. 171)

Queda claro de la clasificación de los Reglamentos que no existe administrativamente ningún reglamento autónomo de trabajo que regule las relaciones entre una Institución y sus servidores, y que en las Instituciones donde existen es por mandato legal o bien devienen de la autorización otorgada por la Ley constitutiva del ente. Existen reglamentos de organización (tienen como objetivo organizar la prestación de un servicio internamente) o de servicio (como se debe prestar el servicio externamente por parte del ente a los usuarios), pero en materias que tienen reserva de ley no puede justificarse la existencia de tales reglamentos autónomos, pues los Derechos Laborales de los trabajadores se volverían subjetivos y estarían al arbitrio del jerarca de turno. La anterior clasificación es la que existe administrativamente.

2.4 Régimen de Empleo de los Servidores Públicos

Cuando la prestación de servicios se hace a favor de la Administración Pública, la naturaleza de la relación jurídica difiere de la relación laboral privada, pues el funcionario público se relaciona con la Administración Pública mediante un vínculo cuya naturaleza jurídica es la de una relación estatutaria, ello significa que el régimen legal que norma la mencionada relación está establecido unilateralmente por la propia Administración, la cuál tiene la potestad de variarlo conforme a las necesidades del servicio público, de este modo el funcionario tendrá respecto de la administración los derechos y deberes prescritos en las leyes y reglamentos que regulan su régimen legal.

Por su parte la Constitución Política de 1949, estableció en el artículo 191: "...un

estatuto del servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración...", por lo que la normativa contenida en ese artículo y el 192 de la Carta Magna, regulan los Principios Estatutarios que regirán a los empleados públicos y ha quedado claramente establecido por la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República y la Jurisdicción Constitucional, que sólo mediante una ley emanada de la Asamblea Legislativa es posible excluir del Régimen de Servicio Civil a funcionarios públicos o bien se tienen por excluidos los que el Estatuto de Servicio Civil expresamente indique. Así por ejemplo, la Procuraduría General de la República, ha dispuesto para la Administración mediante dictamen vinculante C-122-99 de 11 de junio de 1999, lo siguiente:

"...en vista de los efectos que le concede el ordenamiento jurídico a los fallos de la Sala Constitucional, artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma del artículo 27 del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria debe analizarse con sumo cuidado, en primer lugar, dudamos de la constitucionalidad de la norma reglamentaria, ya que el artículo 192 de la Constitución Política reservó a ésta y al Estatuto del Servicio Civil lo relativo a la exclusión de los servidores públicos del régimen laboral administrativo..."

Al respecto la Sala Constitucional en la resolución número 7598-94, indicó:

"...sin perjuicio de lo expuesto, se admiten como puestos excluidos del régimen de Servicio Civil los que excluyan otras leyes ordinarias..."

La Sala Constitucional en resolución número 1119-90, dictó:

"...los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual, así ha de ser, pues por vía excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida."

(Sentencia número 1119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990).

Mediante resolución 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993, la Sala Constitucional en el considerando XXI dispuso lo siguiente:

"...estima la Sala que tanto la descentralización como la desconcentración dentro de la Administración Pública, deben de interpretarse como el traslado del ejercicio de funciones especializadas hacia entes u órganos públicos con el objeto de permitir el desarrollo técnico de los fines elegidos por el legislador, pero esta condición de descentralización o desconcentración no presupone la constitución de un régimen de servicio público segregado que pudiese admitir diferencias en detrimento o de privilegio de los servidores de este tipo de agencias públicas. Es claro que la Constitución al hablar de un solo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de estatuto al de un instrumento jurídico único sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad. Asimismo un régimen universal será una garantía para la Administración Pública que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de las funciones..."

Más ampliamente la Procuraduría General de la República en cuanto a la norma aplicable para estos Colegios Universitarios y en lo que tiene que ver con la Jurisprudencia que es vinculante para los entes públicos, en el dictamen C-122-99 de 11 de junio de 1999 expresa lo siguiente:

"...Artículo 27: .El personal de los Colegios Universitarios estará excluido del régimen del servicio civil, no obstante, la valoración de sus puestos será la que fije la Dirección General del Servicio Civil..."¹⁹

El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por

¹⁹ Decreto Ejecutivo número 12711-E del 10 de junio de 1981 y sus reformas, Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria.

sectores, promulgando así el Estatuto del 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. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podrían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos, en este sentido son muy claras las resoluciones de la Sala Constitucional Números 1472-94 y 1696-92.

La Sala Constitucional en la resolución número 7598-94, indicó:

"...sin perjuicio de lo expuesto, se admiten como puestos excluidos del régimen de Servicio Civil los que disponen los artículos 3, 4, y 5 del Estatuto del Servicio Civil y a los que excluyan otras leyes ordinarias..."
(Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 7598-94 de las 11:08 del 23 de Diciembre de 1994)

En este sentido, también se tiene que en relación con los puestos de confianza, de no estarse en los presupuestos de los incisos a) y e) del artículo 4 del Estatuto de Servicio Civil, para que los puestos de los servidores subordinados a Ministerios y Viceministros sean declarados de confianza y por tanto excluidos del régimen de Servicio Civil, debe mediar una resolución razonada de la Dirección General de Servicio Civil, en relación con una cantidad de funcionarios que no puede ser más de diez, (artículo 4, inciso f) del estatuto de servicio civil. Por otra parte, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sólo en los casos que prevé los artículos 3, 4, y 5 del Estatuto del Servicio Civil, o través de una reforma legal a éste o mediante la promulgación de una ley ordinaria, y siempre y cuando se respeten los principios y normas constitucionales en este último caso, se podría excluir una plaza

del estatuto del servicio civil, por lo que desde esta óptica una norma secundaria que reglamenta una ley no posee la potencia para excluir del régimen del servicio civil los puestos que ingresaron a él, pese a que haya variado la naturaleza jurídica del ente a causa de la emisión de una ley. Por lo anterior, estas plazas tampoco se pueden excluir del régimen por una disposición de rango reglamentario.

De ahí, que funcionario público es toda aquella persona que trabaja para la administración pública por medio de un acto legítimo, regido por el principio de legalidad que presta sus servicios materiales e intelectuales a la administración y que es pagado con fondos públicos, que es el caso de los funcionarios de los Colegios Universitarios. En este sentido debe entenderse que por norma de rango superior Constitucional, todo funcionario público está cubierto por el régimen establecido por el Servicio Civil, de tal suerte que éste mandato y derecho tienen su fundamento en los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política, por lo que la disposición contenida en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo número 30431-MEP²⁰, el cuál excluye del régimen del Servicio Civil a los funcionarios de estos entes, es una disposición inconstitucional, en el tanto de que una disposición de rango menor (decreto) no puede venir a excluir de dicha aplicación a los trabajadores de estos entes.

20 El artículo 27 dice: "El personal de los Colegios Universitarios estará excluido del régimen de Servicio Civil. No obstante, la valoración de sus puestos se regirá por las normas que aplica la Dirección General de Servicio Civil a los puestos de éste régimen."

CAPÍTULO 3

Inconstitucionalidad de los Artículos 25 y 27 del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria

3.1 La estabilidad en el Servicio Público, Artículos 191 y 192 de la Constitución Política

Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política regulan los Principios Estatutarios que regirán a los empleados públicos, y ha quedado claramente determinado por la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que solo mediante una ley emanada de la Asamblea Legislativa es posible excluir del Régimen de Servicio Civil a funcionarios públicos, o bien se tienen por excluidos los que el Estatuto de Servicio Civil expresamente indique.

Así por ejemplo, la Procuraduría General de la República, ha establecido para la Administración mediante dictamen vinculante C 122-99 de 11 de junio de 1999, lo siguiente:

“En vista de los efectos que le concede el ordenamiento jurídico a los fallos de la Sala Constitucional, artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma del artículo 27 del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria debe analizarse con sumo cuidado. En primer lugar, dudamos de la constitucionalidad de la norma reglamentaria, ya que el artículo 192 de la Constitución Política reservó a ésta y al Estatuto del Servicio Civil lo relativo a la exclusión de los servidores públicos del régimen laboral administrativo”

Por otra parte, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sólo en los casos que prevé los artículos 3, 4, y 5 del Estatuto de Servicio Civil,²¹ o a través

²¹ Los artículos 3, 4 y 5 del Estatuto de Servicio Civil dicen:

Artículo 3.- No se considerarán incluidos en este Estatuto: a) Los funcionarios de elección popular; b) Los miembros de la fuerza pública, o sea aquellos que estén de alta en el servicio activo de las armas por la índole de las labores o funciones que ejecuten, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y el personal de las Bandas Militares; y c) Los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros. (Reformado por ley N° 1918 de 5 de agosto de 1955).

El artículo 4 dice: Artículo 4.- Se considerará que sirven cargos de confianza: a) Los Jefes de Misiones Diplomáticas y los Diplomáticos en misión temporal; b) El Procurador General de la República; c) Los Gobernadores de Provincia; d) El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República; e) Los oficiales mayores de los Ministerios y los chóferes de los Ministros; y f) Los

de una reforma legal a éste o mediante la promulgación de una ley ordinaria, y siempre y cuando se respeten los principios y normas constitucionales en este último caso, se podría excluir una plaza del Estatuto del Servicio Civil.

Desde esta perspectiva, una norma secundaria que reglamenta una ley no posee la potencia para excluir del Régimen del Servicio Civil los puestos que ingresaron a él, pese a que haya variado la naturaleza jurídica del ente a causa de la emisión de una ley.

Por otro lado en la resolución 1119-90, la Sala Constitucional indicó:

“...Los Casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatorio la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que los justifique, la excepción será válida”.
(Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 1119-90 de las 14:00 del 18 de Septiembre de 1990)

Asimismo la Sala Constitucional en la resolución 6240-93, de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993, Considerando XXI, en lo conducente dice:

“...estima la Sala que tanto la descentralización como la desconcentración dentro de la Administración Pública, deben

servidores directamente subordinados a los Ministros y Viceministros, hasta un número de diez Tales servidores serán declarados de confianza, mediante resolución razonada 13 de la Dirección General de Servicio Civil. No podrá afectarse a funcionarios incluidos actualmente dentro del Régimen de Servicio Civil. g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros. Queda entendido que estos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico.

Artículo 5.- Quedan también exceptuados de este Estatuto, los siguientes funcionarios y empleados:

a) El Tesorero Nacional; b) El Sub tesorero Nacional; c) El Jefe de la Oficina de Presupuesto; 1 d) Los servidores pagados por servicios o fondos especiales de la relación de puestos de la Ley de Presupuesto contratados para obra determinada; (Inciso así reformado por el Art. 10 de la Ley N° 6440 de 16 de mayo de 1980). e) Los trabajadores que presten servicios interinos u ocasionales o servicios técnicos en virtud de contrato especial, f) Los que reciban pago en concepto de servicios profesionales temporales o de otros trabajos realizados sin relación de subordinación; g) Los médicos que presten el servicio social de que habla el artículo 66 del Código Sanitario; h) Los maestros de enseñanza primaria aspirantes (artículo 101 del Código de Educación) y los profesores de segunda enseñanza interinos o aspirantes (artículo 280 del Código de Educación); i) El Inspector General e Inspectores Provinciales de Autoridad y Comunicaciones; y (Inciso adicionado por el art.1 ° de la Ley 2716 de 21 de enero de 1961 y luego reformado por el artículo único de la Ley N° 3451 de 5 de noviembre de 1964). j) El Director de Migración, el Jefe del Departamento de Extranjeros y el Director Administrativo del Consejo Superior del Tránsito. (Inciso adicionado por el artículo 1° de la Ley N° 2716 de 21 de enero de 1961).

interpretarse como el traslado del ejercicio de funciones especializadas hacia entes u órganos públicos con el objeto de permitir el desarrollo técnico de los fines elegidos por el legislador, pero esta condición de descentralización o de desconcentración no presupone la constitución de un régimen de servicio público segregado que pudiese admitir diferencias en detrimento o de privilegio de los servidores de este tipo de agencias públicas... Es claro que la Constitución al hablar de un solo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de estatuto al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad. Asimismo un régimen universal será una garantía para la Administración Pública de que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de las funciones”.

La Sala Constitucional en varios fallos, ha señalado que la intención del constituyente fue la de crear un régimen laboral administrativo, pues éste tiene sus propios principios, derivados de la naturaleza de la relación. Además, este régimen se aplica tanto a los funcionarios de la Administración Central como a los entes descentralizados, en efecto: un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional el régimen especial de servicio público que denominaron “*servicio civil*”, y que existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir dicho régimen, a saber: especialidad para el servicio público, requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración, dejando a la ley el desarrollo de la institución. 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.”²²

Más, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio “*con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen*”, frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil.

Por lo tanto no cabe duda, entonces de que la relación de servicio o empleo público que se da entre las administraciones públicas y sus servidores son de naturaleza estatutaria, aunque con la connotación tan especial de no haberse promulgado un sistema integral.

A partir de esta orientación jurisprudencial de la Sala Constitucional, y de anteriores criterios doctrinarios entre ellos los expresados por conocidos juristas nacionales,²³ se desarrollan los llamados Principios Estatutarios entre los que destacamos los siguientes:

1.- **Principio de idoneidad comprobada y eficiencia:** Para el ingreso al servicio de empleado público es necesario que concurren la idoneidad comprobada y la eficiencia para el desempeño de las funciones, principios que deben mantenerse durante toda la relación, por lo que el Estado y sus instituciones deben contar con los medios necesarios para comprobar su cumplimiento y además, para sancionar disciplinariamente al servidor. En ese sentido se pronunciaron los Votos 140-93,060-94 y 0019-95 de la Sala Constitucional.

2.- Para la contratación del servidor público, debe darse un concurso previo a través del llamado **sistema de contratación mediante oposición**, el cual constituye otro principio estatutario, que tiene a su vez su fuente en un principio más general, que es el de igualdad.

3.- Otro principio estatutario es el de la **estabilidad laboral** derivada del precepto contenido en el numeral 191 constitucional garantiza la estabilidad a los servidores públicos que hayan ingresado a prestar sus servicios con el Estado y sus instituciones en propiedad, luego de haber sido nombrados con base en su idoneidad comprobada.

²² Actas de Asamblea constituyente número 167, artículo 3, Título III, página 477.

²³ Eduardo Ortiz, La municipalidad en Costa Rica, Madrid: Instituto de Estudios de administración local, 1987, pp. 192-194.

El Voto 6240-93 de la misma Sala indicó que la Constitución Política al referirse a un solo régimen aplicable a los servidores públicos, "no restringió el concepto de "estatuto" al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar el régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad."

Los alcances de ese principio de estabilidad, derivado del numeral 192 constitucional, según lo expresó la Sala en otra ocasión, garantiza que los servidores públicos "sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos." (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No.1119-90 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990).

4.- El **principio de la imposibilidad de convenir entre sí las partes las condiciones de la relación**, mediante el cual, las condiciones de la prestación del servicio público no queda al arbitrio de los contratantes, rigiendo al respecto el estricto apego al principio de legalidad que rige las actuaciones de la administración pública. Además de tratarse de un principio estatutario, constituye un principio general del derecho administrativo referido a la relación de servicio público tratado por la doctrina y por reiterados pronunciamientos jurisdiccionales (véase Voto Constitucional 1696-92). Al respecto la Procuraduría indicó que "Las relaciones laborales de los funcionarios públicos con la Administración se encuentran regidas por el Derecho Público, y por lo tanto se encuentran sujetas al principio de legalidad."

Ahora bien y en relación con los citados principios constitucionales estatutarios, tanto en diversos pronunciamientos constitucionales, como de la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, ha delimitado con toda precisión, la posición en cuanto a que han señalado que la relación laboral entre la administración pública y sus funcionarios no debe ser regulada por los principios laborales privados, sino por los propios de un régimen de empleo público. Al respecto el Voto número 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de junio de 1992, en lo conducente expresa:

“XII.- En opinión de la Sala, entonces los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamenta la existencia, de principio, de un régimen de empleo público regido por el derecho público, dentro del sector público, como ha quedado del debate en la Asamblea Legislativa Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica necesariamente consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a estos.”

3.2 Consideraciones del Estatuto de Servicio Civil

La Sala Constitucional en voto número 140-93, considera al Estatuto del Servicio Civil una “ley orgánica” que se refiere a las que en forma básica, regulan determinadas instituciones del Estado, especialmente las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y que, sin implicar en sí mismas una diferencia de rango formal con el resto de las leyes emanadas del Poder Legislativo, su aprobación debe sujetarse, estrictamente, a las disposiciones constitucionales que le dan contenido.

En resumen, el Estatuto del Servicio Civil, aunque es una ley ordinaria y por ello susceptible de ser reformada, adicionada, complementada o disminuida en su contenido por otra ley, siempre debe ser el resultado de la observancia, al menos, de los principios que definen su marco constitucional.

Pese a no existir un estatuto que regule las relaciones entre los servidores públicos y los entes descentralizados (instituciones autónomas, semiautónomas y entes públicos estatales), lo cierto del caso es que, los principios que regulan el Régimen del Servicio Civil, le son aplicables, en especial los de la idoneidad y de la estabilidad en el empleo.

Desde esta perspectiva de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sólo en los casos que prevé los artículos 3, 4, y 5 del Estatuto del Servicio Civil, o a través de una reforma legal a éste o mediante la promulgación de

una ley ordinaria, y siempre y cuando se respeten los principios y normas constitucionales en este último caso, se podría excluir una plaza del Estatuto del Servicio Civil.

La Sala Constitucional en el voto número 8373-97, recurso de amparo de Federico Paredes Valverde contra la Escuela Centroamericana de Ganadería, si bien no entró a analizar el tema que nos ocupa, sino que, con base en la información que le suministraron, dio por un hecho que la relación entre los funcionarios públicos y la Escuela están regidas por el Estatuto del Servicio Civil.

Ante lo cual es necesario tomar en cuenta la resolución número DG -027-97, de las diez horas del día cinco de mayo de mil novecientos noventa y siete, en la que la Dirección General del Servicio Civil concede a las instituciones o instancias competentes un plazo de tres meses con el fin de que pongan a derecho la situación de los puestos a los que pertenecen al Régimen de Servicio Civil, pero que por diferentes razones siguen tratándose como excluidos del mismo.

Considera esta Sala que por tratarse de funciones permanentes y continuas no está justificado que se haya despedido al recurrente, aún con el reconocimiento de todos los extremos laborales correspondientes, sin haberse demostrado que existe un motivo válido para hacerlo.

El puesto se encuentra excluido del Régimen de Servicio Civil no por contemplarse dentro de los supuestos que disponen los artículos 3, 4, y 5 del Estatuto de Servicio Civil, situación en la que si procede la actuación cuestionada, sino porque la institución recurrida no ha solicitado el estudio correspondiente para asignarlo ha dicho Régimen.

En esas condiciones el proceder de la Escuela recurrida, resultó lesivo no sólo a los derechos fundamentales del recurrente, sino que se convierte en una manera de burlar los artículos 191 y 192 de la Constitución Política que regulan las relaciones entre el Estado y los servidores públicos mediante el Estatuto de Servicio Civil.

3.3 Jurisprudencia de la Sala Constitucional

El Voto 4173-2000 de la Sala Constitucional de las 16:36 horas del 16 de mayo del

2000, en lo que interesa:

“...De la sentencia anteriormente descrita queda claramente establecido que los funcionarios del Colegio Universitario de Cartago se rigen por el régimen del Servicio Civil”.

Más ampliamente ese mismo Voto expresa:

“III.- En cuanto al Régimen aplicable al Colegio Universitario de Cartago, esta Sala en resolución 7900-97 de las diecinueve horas con treinta minutos del veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete, estableció lo siguiente: ...IV.- En el fondo, la discusión en este asunto se centra en determinar si la relación laboral entre los trabajadores del Colegio recurrido se rige por la legislación laboral común, o si se debe regir como una relación de servicio público, con aplicación –entre otros- del principio de estabilidad laboral, consagrado en el artículo 192 de la Constitución Política. En este orden de ideas, es menester de previo a entrar a resolver este recurso, determinar la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Alajuela, porque de ello depende el régimen jurídico que rige su relación con sus trabajadores. En primer lugar se tiene, que las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria, fueron creadas mediante la Ley número 6541 de 19 noviembre de 1980 como instituciones de Educación Superior Parauniversitaria (artículo 1) y que, en concreto, los Colegios Universitarios de Alajuela, Cartago y Puntarenas fueron creados por la Ley de cita (transitorio I) Estos Colegios Universitarios poseen una estructura administrativa y personalidad jurídica propias, así como patrimonio y fines exclusivos asignados expresamente por la Ley, de tal manera que ya en reiterados dictámenes de la Procuraduría General de la República se ha determinado que constituyen entes públicos menores, por lo que gozan de su propia competencia, en virtud de lo que en doctrina se denomina “descentralización administrativa” de tal forma que específicamente constituyen entes descentralizados. Como tales, los Colegios Universitarios no

constituyen órganos separados del resto de las instituciones estatales, sino que son miembros integrantes de uno de los poderes del Estado, a saber el Poder Ejecutivo, conformando parte de la Administración Pública, en razón de que administran cosas o intereses públicos. En efecto, a pesar de la independencia funcional y financiera de que gozan por imperativo legal, dichas entidades públicas se encuentran ligadas a la organización política por los enlaces jurídicos de la “tutela administrativa”, la cuál crea una relación de derecho público entre la persona administrativa mayor (Poder Central) y las personas menores (entes descentralizados), relación ésta que, a su vez, conserva y asegura la unidad indivisible del Estado. Tan es así que, en virtud de esa tutela administrativa que tiene el Poder Ejecutivo sobre los colegios universitarios, no obstante su autonomía, deben sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública, a través del Consejo Superior de Educación, y obviamente a las disposiciones normativas que regulan su creación y funcionamiento.

V.- Establecido ya que el Colegio Universitario de Alajuela forma parte de la Administración Pública, debe determinarse si a sus funcionarios se les aplican los principios básicos del Régimen del Servicio Civil, cuales son la escogencia por idoneidad, y particularmente -de interés para el caso concreto- el de estabilidad en el empleo, y en consecuencia, si en la especie se ha violentado algún derecho fundamental de la amparada. En ese sentido, al rendir su informe, la autoridad recurrida alega que al no estar el personal de la Institución adscrito al Régimen del Servicio Civil, los mismos no gozan de inamovilidad en el puesto, y por lo tanto, que el despido con responsabilidad patronal realizado a la amparada se encuentra ajustado a derecho, puesto que no amerita la realización de un debido proceso, en razón de que no se trata de una sanción a la funcionaria.

IV.-Esta Sala no comparte el criterio de la autoridad recurrida, y por el

contrario, estima que los funcionarios del Colegio Universitario de Alajuela sí gozan de estabilidad laboral, de conformidad con el de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios – la mayoría – no a todos. La Constitución misma señala varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (artículo 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. (...) Por vía de ley el legislador ha excluido casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4, 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos, o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario, ello independiente de la naturaleza permanente de la función (...) Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la

estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad de reclutamiento, como regla general". (Sentencia número 1119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990).

Por lo tanto de la anterior se concluye que por el hecho de que el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento no regule las relaciones entre el personal de los Colegios Universitarios de Costa Rica y sus servidores, no significa que estén regidas por el Derecho laboral común, sino, como bien lo ha expresado la Sala Constitucional, por un derecho estatutario, el Derecho laboral administrativo. Por consiguiente, mientras las relaciones entre el Estado (Poder Ejecutivo) y sus funcionarios están sometidas al Estatuto de Servicio Civil y su reglamento; las relaciones de los entes descentralizados y sus servidores, están reguladas por los institutos, principios y normas que informan el Derecho laboral administrativo, los cuales, muchos de ellos, se encuentran recogidos en el Estatuto del Servicio Civil.

CONCLUSIONES

Del análisis exhaustivo llevado a cabo tanto del régimen común establecido por norma Constitucional de los servidores del Estado, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional en lo que se refiere a la aplicación o no del régimen del Servicio Civil a los trabajadores públicos, especialmente a los trabajadores de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, en donde quedó claramente establecido que únicamente por Ley o por contemplarlo así el Estatuto de Servicio Civil, se podrán excluir de tal aplicación, así como del análisis por medio del cuál se le otorga al jerarca de turno de las Instituciones Públicas de poder crear reglamentos de organización y servicio, pero nunca se le otorgó la facultad de crear reglamentos autónomos de trabajo, excepto cuando una ley así lo estableciere, o bien cuando la propia ley constitutiva del ente lo autoriza.

Por ello queda así demostrado en el caso del artículo 25 del Decreto Ejecutivo No. 30431- MEP de fecha 17 de mayo del año 2002, su ilegalidad en el tanto establece: que las relaciones laborales serán reguladas por un reglamento autónomo de trabajo, no puede un Decreto Ejecutivo otorgarle a ningún jerarca de estas Instituciones la atribución de crear reglamentos para materias que tienen de reserva de ley. Por lo que únicamente la creación de estos reglamentos se puede obtener por vía legal cuando la misma ley de creación del ente permite crear tal normativa o cuando por Ley de la República se autorice la confección de tales instrumentos, de ahí en fuera no pueden crearse estos instrumentos, puesto que los Derechos de los trabajadores en especial de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, quedarían al arbitrio del jerarca de turno de la Institución, consecuentemente se generaría un caos en los Derechos de los Trabajadores, no puede quedar al arbitrio de elementos subjetivos la determinación de una relación laboral.

En el caso del artículo 27 del nuevo Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP, Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, del 17 de mayo del 2002, es un artículo inconstitucional no por su interpretación sino por su contenido. En el caso del artículo 27 es inconstitucional por cuanto excluye del Régimen de Servicio Civil a los

funcionarios de los Colegios Universitarios Oficiales, atribución que es exclusiva de la Asamblea Legislativa mediante una Ley especial que garantice los Principios Estatutarios consagrados en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. En este sentido los trabajadores del sector público cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, los mismos están cubiertos por la garantía de inmovilidad.

Por otro lado, el artículo 25 resulta inconstitucional por cuanto establece que las relaciones laborales en los Colegios Universitarios Oficiales se regirán por el Derecho común y no por el Derecho Administrativo. Esta situación deja en clara desventaja y desprotección a los funcionarios públicos que laboran para los Colegios Universitarios Oficiales con respecto a los demás funcionarios públicos de otras instituciones del Estado.

Por ello debe también tenerse presente que el Derecho al Trabajo y los derechos que derivan del mismo, son un derecho natural del ser humano, pues tiene el carácter de Derecho Fundamental y como tal es inherente al género humano, de ahí que sea inconstitucional tratar de aplicar criterios y conceptos importados del Derecho Público al Derecho Laboral, ignorando con ello la condición personal del funcionario o servidor público, se olvida fácilmente la condición de persona del funcionario- persona frente al Estado, confundiendo su posición con el régimen jurídico aplicable a la función pública, pero sin negar el ejercicio del contenido del Derecho Laboral propiamente de la persona.

Eventualmente vía Decreto Ejecutivo como se hizo, al establecerse la exclusión de un régimen común de todo trabajador, sea el régimen del Servicio Civil y otorgarse la posibilidad al Jefe de los Colegios Universitarios Oficiales de Costa Rica, de crear un instrumento denominado Reglamento Autónomo de Servicio, cuya finalidad sea la regular las relaciones que se presenten entre la Institución y sus servidores, se puede correr el riesgo de que impongan limitaciones o extinción de Derechos Fundamentales por ésta vía, por lo que la misma Sala Constitucional ya ha establecido que las limitaciones y posibles extinciones de derechos fundamentales no puede hacerse a través de un reglamento autónomo, ya que en primer lugar deberá

prevalecer el principio de “reserva de ley”, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de leyes, es posible regular y en su caso restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables.

Estos entes podrán crear reglamentos autónomos de organización y servicio de acuerdo al artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública, en el tanto sean reglamentos ejecutivos de la correspondiente ley, pudiendo desarrollar preceptos de estos en lo que corresponde a sus competencias y facultades, pero en materia laboral para crear estas disposiciones se requiere de autorización formal de la misma ley de creación de estos entes o bien por autorización expresa de una Ley, de lo contrario, estos entes no podrán crear reglamentos autónomos de trabajo, en el tanto de que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear la no establecidas por ellas, y que deben respetar en un todo. En este caso, los reglamentos ejecutivos, mucho menos los ejecutivos o autónomos de rango inferior, podrán válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer.

BIBLIOGRAFÍA

- Arguedas, C. (1979) La Constitución Política de Costa Rica. Anotaciones. Concordancias y Jurisprudencia. San José, Costa Rica.
- Benoit, F. (1977) El derecho administrativo francés. Madrid. Instituto de estudios Administrativos. 1 a ed.
- Beristain, A. (1983) Policía y sociedad democrática. Madrid. Alianza editorial.
- Cascante, G. (1997) Regímenes de empleo procesos de despido en la administración pública. San José. USA, Investigaciones Jurídicas.
- García, E. (1963) Reflexiones sobre la ley y los Principios Generales de derecho administrativo. Madrid. IEP, RAP No. 40
- Garrido, F. (1970) Tratado de derecho administrativo. Madrid. IEP, RAP.
- Gutiérrez, C. (1977) La Constitución Política de Costa Rica. San José. Equity.
- Dromi, R. (1982) Manual de derecho administrativo. Buenos Aires. Editorial Astrea.
- Hernández, R. (1978) El control de constitucionalidad de las leyes. San José. Juricentro.
- Hernández, R. (1980) Las libertades públicas en Costa Rica. San José, Juricentro.
- Jiménez, M. (1979) Desarrollo constitucional de Costa Rica. San José, Juricentro.
- Laubad'ere, A. (1984) Manual de derecho administrativo. Bogotá, Colombia.
- Tesis. Ortiz, E. (1966) Autonomía Administrativa en Costa Rica. San José. RAP.
- Ortiz, E. (1969) Potestad Reglamentaria en Costa Rica. San José. RAP.
- Ortiz, E. (1973) Curso de Derecho Administrativo. San José. UCR.
- Rojas, E. (1983) El incidente de suspensión del acto administrativo en vía judicial. San José. Colegio de Abogados.
- Rojas, E. (1983) El servicio público. San José. UCR.
- Romero, E. (1999) Derecho Administrativo. San José.

JURISPRUDENCIA:

Procuraduría General de la República. Dictamen C 122-99 de 11 de junio de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictamen C 247-99 de 21 de diciembre de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictamen C 102-2000 de 12 de mayo de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1119-90 de las 14:00 horas del 18 de setiembre del 1990.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 140-93 de las 16:05 horas del 12 de enero de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1472-94 del 21 de marzo de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 7598-94 de las 11:00 horas del 23 de diciembre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 7900-97 de las 19:00 horas del 25 de noviembre de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 8673-97 del 23 de diciembre de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 4173-99 de las 16:36 horas del 16 de mayo del 2000.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 135 de las 9:30 horas del 30 de agosto de 1989.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 23-99 de las 9:20

horas del 29 de enero de 1999.

LEGISLACIÓN:

Código de Trabajo. (2001) Editec Editores, San José.

Código de Normas y Reglamentos sobre Educación. 2 ed. San José, Costa Rica.
Editorial Porvenir, 1999.

Constitución Política de Costa Rica. Anotada y concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional por Marina Ramírez Altamirano y Elena Fallas Vega. 2 ed. San José. Investigaciones Jurídicas S.A., 1999.

Decreto Ejecutivo No. 30431-MEP. Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria. La Gaceta No. 94 de 17 de mayo del 2002.

Estatuto de Servicio Civil y Leyes Conexas. (1990) Imprenta Nacional, San José.

Ley General de la Administración Pública. (1985) Imprenta Nacional, San José.