

# REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.32

[www.dgsc.go.cr](http://www.dgsc.go.cr)

Mayo 2012

EDICIÓN ESPECIAL

60° ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN  
DEL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL Y  
CREACIÓN DE LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

20° ANIVERSARIO DE LA REVISTA DE SERVICIO CIVIL



*Aniversario*  
1953-2013

## REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ISSN 1409-2123

DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera

SUBDIRECTORA GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Maricela Tapia Gutiérrez

DIRECTORA

Ruth María Piedra Marín

rpiedram@dgsc.go.cr

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia

jramirez@dgsc.go.cr

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera

Maricela Tapia Gutiérrez

Ferdinando Goñi Ortiz

Sergio Ulloa Matthey

Róger Umaña Chacón

Juvenal Ramírez Artavia

Vangie Miranda Barzallo

CORRECCIÓN DE ESTILO

Juvenal Ramírez Artavia

TRADUCCIÓN DE TEXTOS AL INGLÉS



DIAGRAMACIÓN Y ARTES FINALES

Juan Pablo Barrientos Jiménez

IMPRESIÓN

Imprenta Nacional

La Uruca, San José, Costa Rica

Tel: 2296-9570

REVISTA DE SERVICIO CIVIL es una publicación semestral sobre temas alusivos al Régimen de Servicio Civil, la administración del Estado y la administración de Recursos Humanos. Admite una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las de la Dirección General de Servicio Civil, por lo que las opiniones en los ensayos y artículos son responsabilidad de sus autores y no de la institución. Esta edición consta de 1.000 ejemplares.

Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

Central telefónica: 2886-8300

Fax: 2227-0231

Apdo. Postal 3371-1000

San José, Costa Rica

[www.dgsc.go.cr](http://www.dgsc.go.cr)

## TABLA DE CONTENIDOS

### EDITORIAL

El Servicio Civil, 60 años en la ruta de la profesionalización de la Administración Pública.....5

### ACONTECER INSTITUCIONAL

30 de mayo: Promulgación del Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica.  
Creación de la Dirección General de Servicio Civil..... 10

#### Testigos de nuestra historia:

Renán de Lemos Rodríguez: Reconocido por su “don de gentes” ..... 15

David Rodríguez Matamoros: Ética inquebrantable ..... 19

#### **Especial: 60° Aniversario de la promulgación del Régimen de Servicio Civil y creación de la Dirección General de Servicio Civil.**

60 Años de historia al servicio y la promoción de los derechos humanos  
y los valores democráticos de la sociedad costarricense ..... 24  
*Vangie Miranda Barzallo y Juvenal Ramírez Artavia.*

Existencia en Costa Rica de un derecho público de empleo y sus implicaciones..... 37  
*Mauro Murillo Arias.*

La Dirección General del Servicio Civil y la rectoría del empleo público una evolución natural..... 43  
*Rolando Bolaños Garita.*

Capital Humano. El aporte del empleo público al desarrollo de Costa Rica ..... 56  
*Enrique Bonilla, Ruth Piedra Marín, Sergio Sandí Ramírez.*

Certificación de competencias laborales en la administración pública,  
el modelo y su metodología ..... 68  
*Rodolfo Martínez Gutiérrez.*

El Servicio Civil hoy. Exigencias, complejidades y espejismos ..... 78  
*Irene Román Fuentes.*

### ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Algunos elementos para el análisis de políticas públicas y programas gubernamentales ..... 86  
*Orlando Mata Pernudi*

El control presupuestario: Razón Constitucional de la Contraloría General  
de la República de Costa Rica..... 91  
*Jennifer Isabel Arroyo Chacón.*

El Debido Proceso en materia migratoria: detención de personas ilegales sin orden del Juez..... 101  
*Maikol Andrade Fernández.*

## **JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

Traslados Interinos del MEP-Colegios subvencionados ..... 127  
*Vangie Miranda Barzallo.*

Diferencias entre capacitación y docencia ..... 129  
*Vangie Miranda Barzallo.*

## EDITORIAL

# EL SERVICIO CIVIL, 60 AÑOS EN LA RUTA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En 1953 se labraron los surcos para empezar a sembrar la semilla del Servicio Civil en Costa Rica, dispuesto en la vía constitucional cuatro años atrás, pero carente hasta entonces de un marco regulatorio que direccionaría su funcionalidad. El Estatuto de Servicio Civil, promulgado el 30 de mayo de ese año, vino a llenar ese vacío y significó un aporte sustancial para los pasos subsiguientes. En efecto, el disponer de un cuerpo estatutario para tutelar los derechos del funcionariado público y garantizar la eficiencia administrativa, era sin duda, un paso ingente aunque inicial, en la ruta de la profesionalización de la administración pública.

Empero, esos logros unidos a la labor fecunda de esforzados pioneros entre los que destaca la figura emblemática de Don Carlos Araya Borge, primer Director General de Servicio Civil, dieron muy pronto excelentes frutos en el ordenamiento y democratización del empleo público. Desde luego, el camino no fue fácil y, desde sus tempranos inicios se vislumbraban en el horizonte amenazas y fuerzas compulsivas fluyentes de algunos sectores, a quienes un sistema de función pública basado en el mérito y la equidad, resultaba poco atractivo e incómodo para sus pretensiones de mantener una burocracia clientelar.

Pese a ello, el sentido común y el buen juicio se impusieron y surgieron aún con más vigor e impelente energía, las palabras de aquellos próceres que, en la historia reciente, habían alertado sobre la necesidad sustraer del clientelismo político la función pública y someterla, en cambio, a un conjunto de articulado de principios y arreglos institucionales que le garantizaran autonomía y una lógica y sana sujeción a la política. En efecto, las convicciones de líderes políticos como José Figueres Ferrer, siguen haciendo eco, aún entre quienes nos ocupamos hoy de dar continuidad al sistema de mérito. Estas palabras tuyas así lo hacen sentir: *"...Implantar, con la rapidez que se pueda, el tecnicismo profesional y el servicio civil en todos los organismos administrativos, en sustitución del empirismo y del compadrazgo..."*

Ahí nació el espíritu de la profesionalización, pero su inspiración y sus postulados siguen vigentes, porque es manifiesto que abandonarlos significa un retroceso y una acción pusilánime que las generaciones venideras difícilmente perdonarán. Hoy podemos decir sin temor a equivocarnos que el Servicio Civil constituye un orgullo para el país. Esta afirmación que, a primera vista, parece proceder de la vanidad o la simple retórica tiene, no obstante, un trasfondo indubitable si se analiza desde la perspectiva de la evolución democrática de los Estados modernos. En efecto, es evidente que la modernización del Estado va emparejada con la consolidación de una burocracia profesional, en la que se cuente con suficiente independencia y espacio para orientar la administración de acuerdo con el interés público, y evitar la captura por parte

de intereses políticos u otros del sector privado. En este sentido, la apología que hacemos del Servicio Civil con ocasión de su sexagésimo aniversario, surge más bien de lo que significa para un país contar con un sistema de función pública con la robustez y capacidad suficientes para garantizar la seguridad jurídica, la eficiencia y aquellos valores democráticos que la ciudadanía espera de la administración y sus funcionarios, como lo son la objetividad, la transparencia, la integridad y la vocación de servicio. En el caso costarricense se trabaja y se ha trabajado en esa dirección, y el solo hecho de mantener un Régimen de Servicio Civil (RSC) de rango constitucional constituye una fortaleza y una ventaja comparativa frente a sus homólogos de la región Centroamericana y del Caribe.

Durante esos doce lustros de existencia, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) ha sido la portadora de esos valores, asumiendo aún dentro de circunstancias no siempre favorables, la función de entidad rectora de un RSC que, si bien no es una institución plenamente cristalizada, constituye un importante contrapeso para mantener el debido equilibrio entre las fuerzas del clientelismo político y los principios democráticos para el ingreso y desarrollo de la carrera funcional pública. Esos valores los ha defendido la DGSC en diferentes estrados, foros, debates, reuniones, comisiones y medios de difusión del conocimiento, a lo interno y externo del sistema de mérito.

Particularmente merece mencionarse el papel que en esta perspectiva, tiene la Revista de Servicio Civil, surgida en el mes de junio de 1993. La filosofía de la Revista –y así lo ha defendido su Consejo Editorial– es mantener una línea de pensamiento congruente con los principios y valores del Servicio Civil, dirigiendo sus enfoques hacia los ideales de profesionalización de la burocracia pública. Esa fue la visión de sus propulsores y la que hoy sigue nutriendo de entusiasmo y pasión a quienes tienen la responsabilidad de dar continuidad al proyecto. Por eso, bien puede decirse que la Revista es una realidad viviente hija de los esfuerzos emprendidos en procura de la profesionalización.

Al cumplirse veinte años de esta publicación, se tiene la satisfacción de disponer de un medio articulado con el quehacer de la DGSC, pero abierto a la disertación académica, la reflexión crítica y el debate diferido sobre temas de amplio interés para el crecimiento y la evolución de la gestión de personas en el entorno de Servicio Civil. En fin, la Revista es fuente de conocimiento y parte del acervo cultural del RSC, pero también, una forma de capital intelectual y socialización del conocimiento, que la DGSC y el Consejo Editorial desean rescatar en esta su vigésima efeméride.

Considerando el valor de las dos efemérides que hoy convergen – el sexagésimo aniversario de la DGSC y del RSC, y los veinte años de la Revista de Servicio Civil–, tenemos una convincente razón para reconocer el mérito de lo avanzado hasta ahora en una ruta no exenta de dificultades, pero también la seguridad de que contamos con las personas y el talento necesario para llevar a buen término las acciones requeridas para alcanzar un sistema de mérito como el que exige el siglo XXI. Esa es la convicción que nos anima y nos hace sentir *¡Orgullosos de nuestro pasado... Apasionados por el futuro!*



## EDITORIAL

# CIVIL SERVICE – 60 YEARS ON THE ROAD TO THE PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

In 1953, the field was plowed and the seed of civil service in Costa Rica was sown. This achievement had been presaged four years earlier in the Constitution, but had remained bereft of a regulatory framework to give it shape and function. The Civil Service Statute, passed on May 30 of 1953, filled the void and helped make possible subsequent steps forward. In effect, the creation of the legal framework within which the rights of public servants could be defended was a significant, albeit initial, step on the road to the professionalization of public administration.

Fortunately, these achievements, result of the dedicated labor of distinguished pioneers, among whom we can note the iconic figure of Mr. Carlos Araya Borge, first General Director of Civil Service, quickly produced notable results in the organization and democratization of public sector employment. The way was not easy, of course, and, from the beginning, threats and opposition appeared on the horizon from those sectors which saw little benefit in a public sector based on merit and equality; their preferred system of patronage-based bureaucracy stood to suffer under such a regime.

Despite this opposition, common sense and good judgment prevailed, and the words of those before who had warned of the need to rescue the public function from the trap of political patronage came back with more vigor and drive than ever. These visionaries had proposed submitting the public sector to a system of principles and institutional structures that would guarantee it the required degree of autonomy, with a logical and healthy deference to policy. In fact, the convictions of political leaders such as José Figueres Ferrer continue to ring true, even among those of us today who work to further the merit system; his words carry the strength of his convictions: *"...implant, as quickly as possible, professional technical perspectives and civil service in every administrative organization, in order to push out empiricism and cronyism..."*

Thus was born the spirit of professionalism, but its inspiration and hypotheses remain relevant today. We know that to abandon these would represent retreat and cowardice, and future generations would not easily forgive.

Today we can say without fear of error that civil service is a national treasure. This affirmation, which may at first glance appear vain or a simple product of rhetoric, nevertheless is unassailable if we analyze it clearly, from the perspective of the democratic evolution of the modern state. In fact, the modernization of the state clearly advances in step with the consolidation of a professional bureaucracy that is granted sufficient independence and leeway to align public administration with public interest, and prevent its capture by political or private interests.

In this sense, the defense that we offer on behalf of civil service on its 60th anniversary arises from the significance to any nation of a robust public sector with the capacity to guarantee the rule of law, the efficiency and the democratic values - objectivity, transparency, integrity, and vocation for service - that all citizens expect from public administration and public servants. In the Costa Rican example, we work now and we have always worked in this direction, and the simple existence of a constitutional-level civil service system (*Régimen de Servicio Civil, or RSC*) represents in itself a strong point, and an advantage over our neighbors in Central America and the Caribbean.

During these distinguished six decades of existence, the Civil Service Administration (*Dirección General de Servicio Civil or DGSC*) has defended these values, even under difficult circumstances, taking on the role of guiding agency for an *RSC* that, while far from a completely finished product, does represent an important counterweight in the equilibrium between the force of political patronage and that of democratic values with respect to an individual's ability to embark on a career of public service. *DGSC* has defended these values at various levels, forums, debates, meetings, and commissions, as well as through the diffusion of information, both inside and outside of the merit-based system.

In particular, we should note the role played by the Civil Service Magazine (*Revista de Servicio Civil*) since June 1993. The philosophy of the magazine, as defended by its editorial council, is to follow a line of thinking consistent with the principles and values of civil service, focusing on the ideals of professionalization in the public bureaucracy. This was the vision of the magazine's founders and today continues to fuel the enthusiasm and passion of those who today work to help it continue to fulfill its purpose. For this reason, it is safe to say that the magazine is a living thing, offspring of the struggle for professionalism in public service in Costa Rica.

At the 20-year mark of this publication, we are pleased to offer a structured medium for communication of the work of *DGSC*, a channel that is open to academic opinion, critical reflection and debate on topics of broad interest and relevance to the professional growth and evolution of Costa Rica's civil servants. In short, this magazine is the knowledge base and part of the cultural heritage of the *RSC*, but it also a form of intellectual capital and socialization of knowledge that the *DGSC* and its editorial council would like to showcase in this, its twentieth year.

Considering the importance of the two events that coincide today - the 60th anniversary of the *DGSC* and the *RSC*, and twenty years of the Civil Service Magazine - we are compelled to recognize the value of what has been achieved until now, while not a few obstacles have presented themselves along the way. We are also certain that we have the people and the talent needed to finish what we have started, to create a merit-based system worthy of the 21<sup>st</sup> century. This is the conviction that drives us forward - proud of our past, and passionate about the future!.





# ACONTECER INSTITUCIONAL

REVISTA DE SERVICIO CIVIL  
EDICIÓN ESPECIAL

## 30 DE MAYO: PROMULGACIÓN DEL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA

### CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL 60 AÑOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA

Costa Rica se encuentra dentro de una selecta y privilegiada lista de países que cuentan con un Régimen de Servicio Civil o de Empleo Público, cuyo origen data de 1949, cuando el constituyente tuvo la acertada visión de promulgar en nuestra Carta Magna, el Título XV: Del Servicio Civil.

Asimismo, el legislador ordenó la redacción de un Estatuto de Servicio Civil, que se promulgó precisamente el 30 de mayo de 1953. Gracias a ello, este año nos preparamos para celebrar el 60 aniversario del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, mismo que a través del tiempo ha promovido entre otros, los principios de idoneidad, publicidad, transparencia, mérito, calidad, estabilidad e igualdad en la gestión de los recursos humanos del Estado, con la firme intención de procurar una Administración Pública eficiente, orientada a la satisfacción del interés público.



Considerando la relevancia del acontecimiento, invitamos a la comunidad nacional, a través de sus distintas manifestaciones: instituciones del Estado, partidos políticos, sindicatos, grupos de opinión, universidades, medios de comunicación, para que aprovechando este especial momento político-jurídico de relevancia constitucional, participen de manera activa y crítica para bosquejar las transformaciones y mejoras necesarias, así como avanzar en la dignificación de la función pública.

Quienes comandamos la DGSC compartimos con ustedes algunas reflexiones, esperando que en el devenir de la historia continuemos estando **Orgullosos de nuestro pasado ...apasionados por el futuro.**

*José Joaquín Arguedas Herrera*  
*Director General de Servicio Civil*



Maricela Tapia Gutiérrez  
Subdirectora General de Servicio Civil

“En mis 30 años de laborar en el Régimen de Servicio Civil, soy garante de los beneficios del mismo. Considero que los ingentes esfuerzos que se han hecho en relación con la transparencia en la gestión, la profesionalización de la función pública, la ética pública, el intercambio de buenas prácticas, la promoción de valores, el ataque a la corrupción, aunado a la mística de trabajo de la gran mayoría de funcionarias y funcionarios públicos, ha hecho que en los últimos años, la dedicación, esfuerzo y responsabilidad con que desempeñamos nuestros cargos, haya contribuido a la restitución de la credibilidad del servicio público, convirtiéndolo en un proceso de dignificación de la función pública”.

“60 años de trayectoria en un Régimen de Servicio Civil tiene un profundo significado, dentro del contexto democrático de un país. De éstos, 31 años he sido parte de ese recorrido, observando su contribución a la mejora de la función pública, y a la sostenibilidad de las intenciones de gobierno y el desarrollo nacional, cuya continuidad depende del contingente humano con alta calificación y competencias afines a la demanda de los servicios requeridos del Estado, mandato que el Servicio Civil debe cumplir en aras de la paz y justicia social, valores de nuestra identidad democrática.”



Olman Luis Jiménez Corrales  
Director del Área de Reclutamiento y  
Selección de Personal





Alex Gutiérrez de la O  
Director del Área de Auditoría de Gestión  
de los Recursos Humanos

“Los sistemas que constituyen la gestión de recursos humanos y que estatutariamente están a cargo de la Dirección General, han venido experimentando profundos y precipitados procesos de cambio en todos los ámbitos. La Auditoría de Gestión de los Recursos Humanos, como órgano fiscalizador en esta materia y con pleno conocimiento de que esas transformaciones son irreversibles, se ha visto en la imperiosa necesidad de plantear nuevas formulas de acción e intervención, para lograr con ello la organización y funcionamiento, así como congeniar esa capacidad de involucramiento que nos permita adquirir los elementos impulsores de la modernización y lograr con ello el alcance de la eficacia y eficiencia, y por ende ofrecer un Régimen de Servicio Civil, responsable, competitivo, promotor de la participación ciudadana y orientado a resultados”.

“Tras 60 años de historia, la Dirección General de Servicio Civil, se transforma catapultándose como la entidad formadora, reguladora y evaluadora de la gestión del empleo público en Costa Rica, que asegure el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, en la gestión humana. En esta nueva concepción gerencial, la administración de los recursos humanos, aparece como un sistema de aprendizaje y desarrollo tecnológico y político para dirigir y potenciar el desarrollo de competencias de las personas a través del trabajo coordinado y de la gestión de estrategias de mejoramiento del conocimiento, que para el caso de la DGSC debe estar en concordancia con el Artículo 191 de la Constitución Política de nuestro país que propone regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración”.



Rómulo Castro Víquez  
Director del Área de Gestión de Recursos  
Humanos



*Fabio Flores Rojas  
Director del Centro de Capacitación y  
Desarrollo de la DGSC (CECADES)*

“La promulgación de la Ley de Servicio Civil vino a representar un avance sin precedentes en la vida democrática, pública y política de nuestro país, que demostró su gran disposición para impulsar un modelo de administración tendiente a profesionalizar la función pública y arrebatarse de las manos del político de turno, el poder de nombrar y despedir en forma arbitraria. Esto merece un reconocimiento a todos aquellos visionarios, no solo que tuvieron la idea, sino que fueron capaces de aprobar una ley con estas características, situación que puso a Costa Rica en ventaja de la mayoría de países de Latinoamérica. A partir de allí, cobra sentido todo esfuerzo por encontrar a los más idóneos para que desempeñen los puestos públicos y consecuentemente toda acción de capacitación y desarrollo, pues el conocimiento se queda para beneficio de la administración y de la sociedad”.

“Con la promulgación del Estatuto de Servicio Civil, hace casi 60 años, se develó una época dorada, de esperanza, bienestar y solidaridad nacional, cuyo corolario fue, indudablemente, la profesionalización del empleo, garantizada mediante la administración y evaluación de pruebas y otros mecanismos objetivos de medición de la idoneidad a los candidatos a empleo y la integración de Registros de Elegibles para conformar, en orden descendente de calificaciones, las ternas o nóminas de donde los Jerarcas debían escoger a los nuevos servidores. En la confrontación politización vs. profesionalización del empleo, ganó la democracia y la Gobernabilidad y perdió la anarquía y la injusticia.”



*Oscar Sánchez Chaves  
Director del Área de Desarrollo Estratégico*



## ACONTECER INSTITUCIONAL MENSAJES DEL 60° ANIVERSARIO

Funcionarios de la DGSC



Rafael Ángel Soto Miranda  
Director Administración de Servicios  
Institucionales

“La celebración del 60° aniversario del Régimen de Servicio Civil y de esta DGSC, significa un tiempo de reflexión y de estudio sobre el futuro de la Administración Pública Costarricense, es hacer conciencia sobre nuestros logros, sobre nuestra contribución a la gobernabilidad y desarrollo del país y principalmente, respecto de lo que los actuales funcionarios queremos heredar a las futuras generaciones. Como funcionario ha significado la oportunidad de servir, porque la DGSC ha sido mi casa, me ha permitido crecer en forma integral, como persona y como profesional; orgulloso de laborar y pertenecer a una Institución insignia de nuestra vida en democracia.”

TESTIGOS DE NUESTRA HISTORIA:  
RENÁN DE LEMOS RODRÍGUEZ



SAN JOSÉ, 12 DE OCTUBRE DE 2012

*"Orgullosos de nuestro pasado... Apasionados por el futuro."*



## RENÁN DE LEMOS: RECONOCIDO POR SU “DON DE GENTES”

**Ruth Piedra Marín**

*Periodista-DGSC*

Buscar entre sus recuerdos ¿cómo ingresó a la Dirección General de Servicio Civil, cómo lo contrataron, quién lo llevó?, fue parte de la tarea de don Renán de Lemos, ex funcionario y ex Director General de Servicio Civil, durante una breve conversación sostenida en su casa de habitación.

Con sus casi 86 años cumplidos, don Renán de Lemos, mantiene una vida activa junto a su familia, Doña Gladys, con quien lleva 55 años de casado, 6 hijos, 15 nietos y 4 bisnietos. Con todos ellos comparte anécdotas de la vida y del trabajo de sus dos amadas tierras: Costa Rica y Nicaragua. Y es que siendo militante del partido “calderonista”, se unió a un grupo de jóvenes que, en el año 1955, se unieron para derrocar al entonces Presidente de Costa Rica José Figueres Ferrer, y como consecuencia, tuvo que emigrar a Nicaragua. En ese país trabajó en una estibadora de muelles, ingresó a la Universidad a estudiar Derecho y se casó. Años más tarde regresó a Costa Rica con su familia.



**RPM. ¿Qué condiciones se dieron para que usted ingresara a trabajar en el servicio civil?**

**RDL.** Me conocieron discutiendo sobre los problemas del país. Después de que regresé de Nicaragua, empecé a trabajar en la tienda Sears-Costa Rica y continué mis estudios de Derecho en la Universidad de Costa Rica. Fiel a mis principios “mariachis ” participaba en acaloradas discusiones sobre los temas del país, al punto que me recomendaron para trabajar en el servicio civil.

De ahí que empecé a trabajar al servicio civil; estamos hablando del año 1959. Entré como técnico, don Pedro García me recibió con mucho cariño. Poco a poco fui ascendiendo como analista de puestos, salarios, ordenación de puestos, hasta llegar a ser Director General. Me jubilé

28 años después, como consecuencia de un infarto, siendo Subdirector. Era un trabajador incansable, el trabajo me absorbió totalmente, al punto que dejé mis estudios de derecho.

**RPM. De su paso como Director General, ¿cuáles fueron sus principales retos?**

**RDL.** Yo no estuve mucho tiempo como Director General, pero para este puesto se requiere mucha capacidad de pelea.

**RPM. ¿Sufrió presión política?**

**RDL.** A mí me estimaron mucho los políticos en general. No me quejo. Sabían que yo protegía a la gente.

**RPM. ¿Por qué lo destituyeron?**

**RDL.** Por firmar una resolución de salarios otorgando un salario superior. En este sentido choqué con el pensamiento del ex presidente Trejos Fernández.

**RPM. ¿Qué piensa usted de la función pública?**

**RDL.** Yo soy un enamorado de la administración pública, porque uno puede servir mucho, mucho. Eso es una cosa linda, servir con amor. Trabajar para la DGSC le permite a uno hacerlo, pues hay que tener un sentido humano muy grande.

**RPM. Durante su Dirección se estableció la Ley de Carrera Docente.**

**RDL.** Sí, anduvimos por todo el país presentándola.

**RPM. Quienes le conocen dicen que usted se caracteriza por su don de gentes, por su amabilidad y buen trato.**

**RDL.** Bueno, la verdad que es que mi relación con la gente siempre fue buena, me gustaba ayudar a las personas, la oficina pasaba llena de gente, atendía a todos, no sé ni cómo. A mí me satisfacía profundamente y siento que la gente me apreciaba.





## ACONTECER INSTITUCIONAL TESTIGOS DE NUESTRA HISTORIA

**RPM. ¿Por que es importante un régimen de servicio civil?**

**RDL.** Por la estabilidad que debe existir. No me refiero a la estabilidad en la que por entrar no hay posibilidad de salir. El servicio civil debe reclutar y educar.

**RPM. Sin embargo, la estabilidad en la función pública es uno de los elementos que más críticas reciben, porque se opina que tiende a proteger a los funcionarios que no cumplen bien su función.**

**RDL.** Con todo y eso, al funcionario hay que protegerlo y educarlo porque la misión es servir con sentido humano. La estabilidad es la garantía de que una persona es valorada y los que dirigimos somos los responsables por la buena actuación.

**RPM. ¿Cómo percibe usted estos 60 años de la DGSC?**

**RDL.** Es una conquista muy importante de nuestro Estado que se ha conservado. No debe ser mecánico ni displicente, debe haber un contenido fundamentalmente humano, solo así funciona bien todo.



TESTIGOS DE NUESTRA HISTORIA:  
DAVID RODRÍGUEZ MATAMOROS



SAN JOSÉ, 08 DE OCTUBRE DE 2012

*"Orgullosos de nuestro pasado... Apasionados por el futuro."*

### DAVID RODRÍGUEZ: ÉTICA INQUEBRANTABLE

Por Ruth Piedra Marín

Periodista

#### Fotografías

Federico Sánchez Quesada

La historia de la Dirección General de Servicio Civil se ha construido con el aporte de hombres y mujeres, que desde la tarea más sencilla, hasta los puestos de alta dirección, requieren de compromiso ético y mística. Este es el caso de don David Rodríguez Matamoros, ex funcionario y ex Director General de Servicio Civil. Entre otros cargos, se desempeñó también como Oficial Mayor del Ministerio de Educación Pública.

Don David nació en Grecia, Costa Rica, en el año 1936, posee una licenciatura en Ciencias Económicas y un post grado en Administración para el Desarrollo Empresarial. Gran parte de su carrera profesional la dedicó a realizar consultorías contratadas por diversos organismos, en especial de las Naciones Unidas, para ser desarrolladas fuera de Costa Rica.

Algunas de ellas estuvieron relacionadas con análisis económicos en empresas autónomas o semiautónomas de Chile, Panamá, Bolivia, Perú, Ecuador, entre otros países. Asimismo, le correspondió el levantado de estadísticas, la organización de capacitaciones, y la planificación y desarrollo proyectos. Uno de ellos fue en apoyo a la ley de empleo público de Bolivia.

Está casado con Juanita Benavides Gutiérrez desde el año 1965, con quien procreó una pareja de hijos quienes le han regalado tres nietas.

Actualmente se dedica a sus fincas y es propietario de algunos edificios de alquiler.

De carácter fuerte y de una ética inquebrantable, su principal preocupación fue siempre desempeñar los cargos de la mejor forma posible, siempre dentro del marco de la ley.







**RPM. ¿Cómo llega usted a la DGSC?**

**DR.** Con el gobierno del Presidente Rodrigo Carazo Odio, por recomendación. Ingresé como técnico, luego de mi regreso de Bolivia, donde me encontraba realizando una consultoría con la Organización de las Naciones Unidas. Yo ascendí muy rápido, al contar con una profesión en ciencias económicas. Don Enrique Chacón, entonces Director General, me dijo que asumiera la Dirección del Departamento de Registro y Control, donde estaban los prontuarios y las acciones de personal. Parte de las funciones consistían en firmar acciones de personal tanto del título I como del Título II, es decir, el sector docente.

El trabajo era arduo, todo tenía que quedar finalizado pues no se podía dejar a ninguna familia sin sueldo, razón por la cual me daba la medianoche.

**RPM. Quienes recuerdan su gestión como Director de Departamento y como Director General, hablan de una gran severidad. ¿Qué piensa usted de esto?**

**DR.** Pues sí, era muy recto, al extremo que en ocasiones cuando un Presidente de la República comprometía puestos, cuyos nombramientos reñían con el Estatuto de Servicio Civil, los rechazaba.

Recuerdo claramente que en una ocasión, el Presidente de ese entonces me llamó a la oficina y me manifestó su molestia porque no se pudo hacer un nombramiento. Le expliqué las dificultades y las implicaciones para el funcionario público que firmara la acción; el Presidente comprendió las razones y buscó otros mecanismos legales.

Es más fácil despedir a un funcionario que no cumpla ley, que otro que sí lo haga.

### RPM. ¿Cómo fue el paso de funcionario raso a Director General?

**DR.** Antes de que asumiera el puesto como Director General había desorden, se obviaron categorías, se firmaron muchos decretos brincándose clases y yo traté de anularlas. No obstante, yo nunca cedí a las presiones. Nunca cuidé puestos. Pasara lo que me pasara yo nunca cuidé puestos, aunque tuviera que salir después a hacer jardines. Porque hacerme el tonto y permitir que pasaran cosas que perjudicaran a la administración, no podía. Muchos reconocerán que siempre actúe de esa manera.

Me gustaba que hubiese orden. Por eso me pasaban de departamentos. Cuando había un departamento que era un desastre, me pasaban a mí. Yo tomaba medidas, al principio se resentían y luego me escribían notas de que me extrañaban.

### RPM. ¿Cual diría usted que fue el sello de su administración?

**DR.** La principal dedicación mía fue eliminar las cosas que se habían hecho en administraciones anteriores y que perjudicaban el Régimen de Servicio Civil, lo debilitaban. Yo creo que si algo hice mal lo hice por error. Pero no por el deseo de congraciarme con el Presidente, un Ministro o con el Director General de Servicio Civil.

### RPM. ¿Por qué razón permaneció únicamente 3 años en el cargo de Director General?

**DR.** Me salí antes porque ya estaba angustiado de ver tanta cosa negativa que se quería hacer con el Régimen; sentía frustración y decepción de muchas cosas que quería lograr y no pude.







# **PROMULGACIÓN DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL**

**REVISTA DE SERVICIO CIVIL  
EDICIÓN ESPECIAL**





# DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL 60 AÑOS DE HISTORIA AL SERVICIO Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS VALORES DEMOCRÁTICOS DE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE<sup>1</sup>



Vangie Miranda Barzallo



Juvenal Ramírez Artavia

## Sumario

El presente ensayo aborda un tema de trascendencia capital: el aporte del Régimen de Servicio Civil a los Derechos Humanos. El derecho de acceder a los puestos públicos está regulado por el Artículo 21.2 al señalar que “Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”, constituyendo uno de los pilares de nuestro sistema de empleo público. En tal sentido, un criterio ampliamente compartido, es que las sociedades de mayor vocación y trayectoria democrática son las que, a su vez, evidencian servicios civiles más sólidos. En congruencia con lo anterior, el Servicio Civil constituye un conjunto de valores, principios y normas que se han institucionalizado con el fin específico de profesionalizar la administración pública y garantizar la seguridad jurídica.

## Palabras claves

Derechos Humanos, Régimen de Servicio Civil, empleo público, democracia.

## Abstract: Civil Service Administration – 60 Years of Service and of the Defense of Human Rights and Costa Rican Society’s Democratic Values

This article explores a topic of transcendental importance: the contribution of Costa Rica’s system of civil service (Régimen de Servicio Civil) to the defense of human rights. The right to seek employment in the public sector is regulated in Article 21.2, where it is stated that “All persons have the equal right to pursue public service in their country”, thus establishing one of the founding principles of our system of public sector employment. In this sense, a concept broadly supported holds that those societies with more highly developed democratic principles

1. Este trabajo corresponde a un extracto del documento elaborado para la postulación de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) al V PREMIO DE DERECHOS HUMANOS REY DE ESPAÑA. Los autores, Vangie Miranda Barzallo y Juvenal Ramírez Artavia, son funcionarios de la DGSC, Costa Rica

and institutions will also possess more stable systems of civil service. Consistent with this, civil service in Costa Rica represents a set of values, principles and norms that have been established to professionalize public administration and guarantee the rule of law.

**Key Words:**

Human rights, civil service code, Régimen de Servicio Civil, public sector employment, democracy

## 1. Trascendencia como entidad rectora del Servicio Civil en Costa Rica

El Servicio Civil es una de las instituciones claves del Estado Democrático de Derecho y, en consecuencia, fundamental para garantizar la eficacia y la eficiencia administrativas de los Estados modernos, cuyo requerimiento básico es la existencia de una administración pública profesional. Por ello, el concepto de servicio civil está asociado al constitucionalismo moderno y se le considera una institución característica de las democracias avanzadas.

En tal sentido, un criterio ampliamente compartido, es que las sociedades de mayor vocación y trayectoria democrática son las que, a su vez, evidencian servicios civiles más sólidos. La existencia y vigencia del Servicio Civil presupone un conjunto de normas dirigidas a garantizar la profesionalidad y la objetividad de los funcionarios, así como, el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad para el ingreso, desarrollo de carrera y remoción. En congruencia con lo anterior, el Servicio Civil constituye un conjunto de valores, principios y normas que, se han institucionalizado con el fin específico de profesionalizar la administración pública y garantizar la seguridad jurídica. El mérito es el rasgo más distintivo del Servicio Civil y por el cual, se le denomina también sistema de mérito. Desde el punto de vista instrumental, el Servicio Civil está constituido por aquellas políticas y técnicas de gestión orientadas a ordenar los recursos humanos del Estado, en procura de la eficiencia y la satisfacción de las necesidades sociales del Estado. Como institución democrática que es, el Servicio Civil tiene como base filosófica el reconocimiento del mérito y la igualdad de acceso de las ciudadanas y ciudadanos a la función pública. El concepto de igualdad se manifiesta en un sistema abierto en oportunidades para el ingreso y el desarrollo de carrera funcional, sin distinciones de naturaleza ideológica, religiosa, étnica y política.

En Costa Rica, el Servicio Civil constituye una institución emblemática del sistema democrático que ha distinguido la vida pública del país y delineado su cultura política desde finales del siglo XIX, aunque su consolidación tiene lugar con el advenimiento de la Segunda República en el año 1948. En efecto, como resultado de la consolidación del sistema republicano, en la nueva Constitución Política de la República de 1949 se instituyó el Servicio Civil en su Título XV. El hecho de ser una institución de rango constitucional, le ha conferido al Servicio Civil costarricense una fortaleza y una ventaja competitiva frente a sus homólogos en la región de América Central ístmica e insular. Este hecho destaca en los resultados obtenidos en los informes sobre la profesionalización de la función pública, denominados Barómetros de la Profesionalización del empleo público. Precisamente, los datos aportados para el periodo 2004-2012 muestran una tendencia de mejora constante en los distintos índices de profesionalización, tal como se evidencia en el siguiente ejemplo:

País	Costa Rica			República Dominicana			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Panamá		
	Año	2004	2009	2012	2004	2009	2012	2004	2009	2012	2004	2009	2012	2004	2009	2012	2004	2009	2012	2004	2009
Mérito	67	73	73	7	20	27	13	33	33	20	20	20	7	0	7	20	40	40	0	33	20
Consistencia Estructural	45	50	55	23	28	38	13	30	43	23	25	28	20	20	25	23	43	45	15	30	33
Capacidad Funcional	41	37	46	24	29	36	17	24	27	16	17	19	7	10	11	14	26	29	16	26	24

Fuente: IB 2012

## 2. Trascendencia de la idoneidad del funcionariado público

Garantizar la filosofía del mérito y la equidad en la Función Pública, constituye el norte de la DGSC como ente rector del Servicio Civil en Costa Rica y, desde su surgimiento a la vida pública el 28 de junio de 1953, se ha constituido en base de garantía de la institucionalidad de este sistema. En ese sentido, la institución mantiene como fundamento primigenio y orientador de su actuar, el artículo 21.2 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, promulgada en 1948, que al respecto establece: *“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

Ese derecho fundamental es punto de referencia constante en las actividades cotidianas de la institución y, por ello, la selección de candidatos para el ejercicio de los cargos públicos regulados por Régimen de de Servicio Civil (RSC), se realiza en estricta conformidad con lo preceptuado por el numeral 192 de la Constitución, a saber:

*“Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo 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”*.

Lo anterior supone, una actuación democrática y transparente, en la que la idoneidad del funcionariado público no depende del favoritismo personal, el tráfico de influencias, el partidismo político, sino del mérito, las capacidades y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente evaluados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal. La idoneidad para el ingreso y el desarrollo de carrera funcional ha sido y sigue siendo celosamente protegida por la institución, aplicando sistemas y procedimientos rigurosos de reclutamiento y selección de personal, cimentados en modelos proyectivos de evaluación de candidatos, en los que se incorporan instrumentos y métodos estandarizados para asegurar un acertado pronóstico de éxito en las distintas categorías ocupacionales. Pero, además, el sistema de gestión de recursos humanos que administra el Servicio Civil, cuenta con instrumentos y metodologías para orientar profesionalmente a los nuevos empleados y brindarles el apresto necesario para cada trabajo y entorno organizacional de la Administración Pública; todo ello, dentro de un enfoque teórico direccionado a la idoneidad permanente del funcionariado público.



Para la DGSC, la idoneidad permanente presupone el seguimiento del itinerario completo que debe cumplir el personal, desde su ingreso hasta su egreso de la función Pública. Ese itinerario empieza con la comprobación de la idoneidad previa para el desempeño de los cargos públicos, en la que impera la aplicación de criterios, técnicas e instrumentos objetivos y estandarizados de reclutamiento y selección de personal, mediante los que se garantiza un trato equitativo y transparente a los postulantes a los cargos públicos. Sin embargo, la idoneidad no se reduce a esta verificación inicial, sino que se extiende al resto del desarrollo de carrera. Como bien señala Arguedas (2011: 70), la idoneidad permanente se basa en un proceso de capacitación cimentado en cuatro ejes:

**Certificación Básica:** Su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valores y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridos para el ingreso a la función pública

**Actualización técnica:** Su objetivo es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.

**Actualización administrativa:** Su objetivo es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.

**Desarrollo Humano:** Su objetivo es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional.

### **3. Trascendencia de la modernización y democratización de la gestión de recursos humanos y del empleo**

En su esfuerzo por robustecer la gestión institucional de la DGSC, en el marco de la rectoría del Servicio Civil bajo su protección, se han alcanzado importantes progresos en materia normativa de la gestión de recursos humanos. Con ese propósito, en el año 2010, se promulgó el Decreto N° 35865-MP (publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 75 del 20 de abril de 2010), mediante el cual se le adiciona el capítulo XII al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo No. 21 del 14/12/1954).

Este Decreto permite sintetizar, precisar, ordenar y concentrar la normativa que respalda jurídicamente la función de rectoría técnica de la DGSC, en materia de gestión de recursos humanos en el marco del Servicio Civil costarricense. Además de ello, el Decreto establece con claridad las competencias de los distintos órganos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, desde la perspectiva del modelo teórico de gestión de recursos humanos propuesto por Longo (2005). En tal sentido, el SIGEREH constituye el conjunto de órganos e instancias competentes, conformado para gerenciar y desarrollar los procesos de gestión de recursos humanos aplicables en los ministerios, instituciones y órganos adscritos cubiertos por el RSC, en cumplimiento de las atribuciones conferidas por el Estatuto de Servicio Civil.

De conformidad con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, la DGSC constituye el órgano rector del SIGEREH, correspondiéndole, entre otras funciones, la supervisión técnica de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) de la Administración Central y órganos adscritos, para asegurar la ejecución adecuada de los procesos de contratación, selección, movimientos de personal, derechos, deberes, evaluación del desempeño, capacitación, análisis ocupacional y demás obligaciones propias de las relaciones surgidas entre dichas instancias administrativas y sus servidores.

Asimismo, la normativa emitida en dicha vía genera el empoderamiento de los Directores de las OGEREH, confiriéndoles potestades técnicas, dirigidas a profesionalizar la gestión de recursos humanos en cada contexto institucional y a la vez, a delimitar y fortalecer el papel de la DGSC como ente rector encargado de proveer asesoría y apoyo técnico a tales oficinas. Es claro que este avance de carácter normativo tiene un impacto positivo en los servicios a los ciudadanos usuarios, por medio de una toma de decisiones más próxima a cada escenario y necesidad institucional, pero garantizando, adicionalmente, la puridad en la aplicación de las normas, valores y principios del Servicio Civil.

De manera que, el Decreto Ejecutivo N° 35865-MP significa una forma eficaz de introducir la flexibilidad en la gestión de recursos humanos y, por ende, en el sistema de Servicio Civil, pero sin menoscabar el principio del mérito.

#### **4. Trascendencia de la filosofía, los valores y los principios de la DGSC.**

La materialización práctica y la sostenibilidad en el tiempo de los principios y valores del sistema de mérito en la función pública, en conjunción con sus disposiciones jurídicas y la normatización técnica, dependen de una labor pionera e irrenunciable que ha signado el camino de la DGSC a lo largo de seis décadas de vida institucional. Gracias a ese trabajo tesonero, hoy se evidencia un importante nivel de progreso en el acceso al empleo público, circunstancia que ha favorecido, indudablemente, la incorporación de personas de diferentes estratos sociales a la Función Pública, impidiendo que se entronicen en el ámbito del empleo público, prácticas discriminatorias y de exclusión social que afecten los derechos fundamentales de la sociedad costarricense. Como resultado de ello se ha logrado consolidar un Servicio Civil fundamentado en los pilares del mérito y la equidad para el ingreso y desarrollo de carrera del funcionariado público. Precisamente, los logros que la institución ha alcanzado en ese camino de consolidación del RSC, son el resultado de una labor tesonera y transparente por hacer de la filosofía del sistema de mérito, el estandarte del trabajo cotidiano en procura de la profesionalización del empleo público.

Los postulados de esa filosofía se reflejan en el emblema de la DGSC, en el que encontramos metafórica y plásticamente representado el reconocimiento o premio al mérito; sin duda, una bella imagen de lo que, en el pasado clásico, significaba para los atletas culminar una carrera olímpica; es decir, coronar su hazaña con una corona de olivo. De manera similar, ser parte del Servicio Civil constituye una distinción y un orgullo; y es un mérito reconocido a



quienes, compitiendo dentro de los linderos de la objetividad, la transparencia, la equidad y la probidad, logran al fin ejercer un cargo, desde el cual están llamados a servir a sus ciudadanos y ciudadanas, de conformidad con la investidura que les confiere el artículo 11 de la Constitución Política de la República y el consiguiente juramento estipulado en su numeral 194.

En virtud de las razones que anteceden, en el emblema de la DGSC encontramos la siguiente frase en latín: “*Palmam qui meruit ferat*”. Traducida al castellano, esta frase puede interpretarse como: “QUE SE LLEVE LA PALMA EL QUE LA MERECE”.

En honor a esta frase emblemática, la DGSC se ha preocupado por mantener un sistema de gestión de Recursos Humanos basado en criterios científicos, jurídicos y éticos, procurando con ello que el espíritu del referido lema sea una realidad en los entes y órganos del RSC y, consecuentemente, que la relación entre el Estado y sus funcionarios no sea condicionada por favoritismos, influencias o preferencias, por motivos de partidatismo político, género, ideología, raza, nivel social o parentesco. La DGSC tiene un deber moral claro: defender los principios y valores del sistema de mérito, entendiendo con ello, que de las funcionarias y los funcionarios públicos se espera una actuación delineada por el interés público; situación que exige una conducta cimentada en la vocación de servicio, la integridad, la objetividad, la transparencia, la eficiencia y la equidad, entre otros valores. Estos valores son el alma de los sistemas de función pública y su renuncia equivale al retroceso y a la caída en sistemas clientelares, capturados por intereses políticos o, bien, por los intereses particulares de naturaleza privada. En ese sentido, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública señala:

*«Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas» (CLAD, 2009: 77).*

Para dar contenido concreto a esta visión axiológica de la función pública, la DGSC ha declarado, además de su misión, una serie de principios y valores sustantivos para orientar la gestión institucional, tal como se indica en su Plan Estratégico 2011-2015; a saber:

#### **MISIÓN:**

“Somos la institución rectora de la Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil que contribuye con la eficiencia de la Administración Pública y la gobernabilidad democrática de Costa Rica, inspirada en los principios de igualdad, publicidad, mérito y estabilidad”.

#### **PRINCIPIOS**

**Efectividad:** La DGSC está convencida de que la Función Pública no solo debe salvaguardar altos estándares de integridad en sus funcionarios, sino también garantizar adecuados criterios de eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

En este sentido, la efectividad constituye un principio fundamental que combina la capacidad institucional en cuanto al grado en que se alcanzan las metas u objetivos establecidos con la menor inversión de recursos y con el menor número de consecuencias imprevistas.

**Estabilidad:** La estabilidad del funcionariado público está tutelada por el Estatuto de Servicio Civil y constituye una garantía fundamental para mantener un cuerpo de funcionarias y funcionarios que reúnan las capacidades y los requerimientos éticos exigidos por la sociedad. En razón de ello, la DGSC considera la estabilidad como un medio ineludible para garantizar la profesionalización y la eficiencia de la administración pública, según lo exige el numeral 191 de la Constitución Política de la República. Por ello, la institución entiende este principio como un derecho y un medio para la profesionalización de los funcionarios y la administración; de ahí la necesidad de que éstos no sean removidos de sus cargos, salvo por causales de despido o reducción forzosa de servicios.

**Igualdad:** La igualdad es uno de los pilares fundamentales del Servicio Civil y del sistema democrático que prevalece en Costa Rica. Este principio lo recoge la misma Constitución Política en su numeral 33, al disponer: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*. Con base en ese mandato constitucional, la DGSC considera primordial eliminar toda forma o trato discriminatorio en los mecanismos de acceso a la función pública, en la medida que ello significa una afrenta a la dignidad de las personas y un grave perjuicio a la democracia y los ideales del Estado de Derecho. En tal sentido, la igualdad se operacionaliza como el respeto a la igualdad de derechos de los ciudadanos para el acceso a los cargos de la función pública, garantizando lo dispuesto por el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; a saber: *“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

**Mérito:** El mérito constituye un referente ineludible del Servicio Civil costarricense y, en esa medida, ha sido el principio distintivo de la DGSC a lo largo de sus 60 años de trayectoria institucional, plasmado incluso en su emblema. Para la DGSC el mérito consiste en el reconocimiento de capacidades para el ingreso y desarrollo de la carrera administrativa en la función pública; instrumentándose para ello un sistema riguroso de reclutamiento y selección de los recursos humanos que evite la arbitrariedad, las influencias de distinta naturaleza y la parcialidad en la contratación y desarrollo del personal público. La selección y nombramiento de los funcionarios debe realizarse con sujeción estricta a la idoneidad comprobada, evitando las influencias, el partidismo político, el nepotismo y el favoritismo de cualquier tipo. Esto se complementa con un sistema de retribución que propicie la atracción de los mejores trabajadores y su permanencia en el servicio público.

**Publicidad:** El Servicio Civil costarricense es un sistema democrático y, por ende, abierto a la ciudadanía en general. Esta visión de apertura se vislumbraba ya en 1825, cuando en la primera Constitución Política del Estado libre de Costa Rica, se consigna: *“Artículo 5º: Todo Ciudadano costarricense es admitido a los destinos públicos sin más diferencia que la de sus virtudes y talentos”*.

En virtud de esa visión democrática, la DGSC procura que los distintos cargos públicos sujetos a la regulación del Servicio Civil –en los que se requiera personal– sean debidamente divulgados mediante concurso público abierto, con oportunidades iguales para todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos objetivamente fijados. Esto concuerda también con las disposiciones del numeral 30 de la actual Constitución Política que, al efecto señala: “*Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público*”. La publicidad es, por lo tanto, un principio arduamente tutelado por la DGSC como salvaguarda de los derechos ciudadanos de informarse y participar en los concursos públicos dirigidos al reclutamiento, selección y nombramiento de las personas que ejercerán los cargos públicos.

### VALORES

**1. Compromiso:** La DGSC es una institución comprometida plenamente con la filosofía del sistema de mérito y, desde su accionar interno, asume el compromiso de proteger y mantener vigente sus principios y valores. Esta circunstancia se traduce en la entrega e identificación plenas con cada uno de los principios y valores del servicio civil, de lo cual depende esencialmente su efectivo dimensionamiento y aplicación cotidiana en las instituciones bajo su cobertura.

**2. Equidad:** El actuar con apego a la justicia, el deber y la igualdad, evitando el proceder discriminatorio que atenta contra la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas, es parte sustancial de la filosofía del servicio civil. En el plano social la equidad presupone que las personas son esencialmente iguales y tienen los mismos derechos ante la ley y el orden civil constituido por el Estado; sus diferencias étnicas, religiosas, ideológicas, políticas, económicas, culturales y de género no deben ser usadas como elementos discriminatorios. En ese sentido, la DGSC es una institución comprometida con el respeto a la imparcialidad y como tal, tiene el deber moral de evitar toda práctica discriminatoria por razones de sexo, edad, condición económica, ideología, religión y otras que atenten contra los derechos humanos y la accesibilidad de los ciudadanos a la función pública.

**3. Excelencia:** El compromiso con la excelencia es fundamental en el proceso profesionalización de la administración pública, que es un elemento central del servicio civil. En virtud de ello, lograr que el funcionariado público mantenga un comportamiento meritorio y distinguido, que lo hagan digno de estimación y reconocimiento es un propósito articulado con la razón de ser de la DGSC. La excelencia, presupone un conjunto de cualidades o atributos relacionados con la bondad y el sentido de humanidad y lleva implícito, por lo tanto, un actuar caracterizado por la alta calidad de los resultados y la satisfacción plena de los compromisos adquiridos, de conformidad con las exigencias de los clientes o usuarios.

Desde el punto de vista laboral, la excelencia consiste en la disposición y capacidad para realizar actividades y alcanzar objetivos y metas con alto sentido de responsabilidad, profesionalismo, esmero y honradez intelectual, de modo que los productos, servicios o resultados sean de calidad. Pero también, la excelencia corresponde a la calidad humana y al sentido óptimo de



gentileza, estimación, respeto, consideración y objetividad, con el que se actúa y se atienden los distintos asuntos y relaciones interpersonales.

**4. Flexibilidad:** El cumplimiento de los principios, valores y elementos normativos del RSC, depende de una equilibrada posición de flexibilidad, que facilite su respeto y observancia, dentro de un marco de razonabilidad que considere las particularidades y necesidades de cada entorno institucional. Ello requiere capacidad para actuar con apego a esos principios, valores y normas, pero sin excluir las vías de negociación y la posibilidad de incorporar medios alternativos para lograr una meta, un objetivo o un fin. En ese sentido, la DGSC está comprometida con la consolidación y vigencia de una burocracia meritocrática, pero adaptada a razonables estándares de flexibilidad que permita el acertado cumplimiento de sus normas, valores y principios, sin perjudicar la eficiencia de la administración.

**5. Servicio:** La vocación de servicio resulta otro valor central de los sistemas de Servicio Civil y de hecho, está entre las expectativas de los ciudadanos, el contar una administración pública conformada por funcionarios en los que la actitud de servir sea una de sus virtudes esenciales. Desde esta perspectiva, la DGSC identifica este valor con el sentido de calidad, respeto y cortesía óptimos en las relaciones con compañeros, jefes y usuarios, así como, con la disposición para realizar actividades y alcanzar objetivos y metas con alto sentido de responsabilidad, profesionalismo y honradez intelectual, de modo que los productos, servicios o resultados alcancen la calidad deseada por los clientes o usuarios.

**6. Solidaridad:** El servicio público se sustenta en una visión solidaria y requiere, en consecuencia, de actitudes, conductas y nexos de cooperación recíproca. La solidaridad implica cooperación, unión de esfuerzos y responsabilidad compartida en las diferentes acciones de los colectivos funcionariales. Evitar el individualismo y el aislamiento es un asunto prioritario y, por ello, desde la perspectiva organizacional, la DGSC dispone de una amplia coordinación interinstitucional que se refleja en la operatividad del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, conformado para la administración del RSC.

**7. Transparencia:** En un sistema de mérito, la rectitud y la buena fe son elementos claves para mantener la credibilidad y la confianza de la ciudadanía; de ahí, la importancia que tiene para la DGSC la transparencia en sus prácticas internas y en sus relaciones con sus públicos usuarios. De manera que, el compromiso con las actitudes y las conductas apegadas a la veracidad, la honestidad y la buena fe, resulta una condición esencial para garantizar adecuados estándares de confianza en el funcionariado público y salvaguardar, a su vez, el prestigio institucional.

### 5. Trascendencia de los proyectos impulsados por la DGSC

Adaptarse a los cambios y las exigencias tecnológicas derivadas de la sociedad de la información y el conocimiento, significa para la DGSC, un desafío de amplias proporciones, pero a la vez, una oportunidad para robustecer sus esquemas de gestión y no quedarse estancada o rezagada en el contexto de la administración pública costarricense. En consecuencia con



ello, la DGSC ha emprendido proyectos y acciones concretas que pretenden su adaptación a los cambios del entorno, pero pensando, sobre todo, en las necesidades de los usuarios; entre éstos es importante destacar los siguientes:

- **Modelo pedagógico-tecnológico para el acceso a la capacitación de los funcionarios públicos**

Consiste en un proyecto de capacitación en línea, con base en la metodología *E-Learning*, con el que se espera ampliar la cobertura y la oferta de capacitación, dirigida al desarrollo de los recursos humanos cubiertos por el RSC. Con ello se pretende mejorar, tanto la calidad del desempeño del funcionariado, como la funcionalidad institucional, beneficiando con ello al ciudadano como usuario final de los productos y servicios que brindan las instituciones públicas (Araya, 2011: 2).

Sus antecedentes se retraen al año 1993, cuando la DGSC planteó un proyecto de capacitación a distancia para el RSC. Pero, además, la normativa del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del RSC, desde 1997, contempla la incorporación de metodologías alternativas, para la capacitación y desarrollo del funcionariado público (véase al respecto la Resolución DG-155-97 del 11/12/1997).

El proyecto *E-Learning* abarca a todas las instituciones cubiertas por el RSC, incluyendo, sus oficinas regionales ubicadas en las distintas zonas del territorio nacional. La población beneficiada se estima en aproximadamente 87.000 servidores públicos, incluyendo el personal docente del Estado. Sus objetivos son los siguientes:

1. Integrar las tecnologías de información y comunicación a los procesos educativos del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), mediante una plataforma educativa que facilite el desarrollo de opciones de capacitación en línea.
2. Diversificar la oferta educativa del CECADES, mediante la inclusión de acciones formativas de carácter bimodal y virtual, que superen las limitaciones espacio- temporales de la formación presencial y lleguen a los sectores de funcionarios tradicionalmente menos favorecidos por su ubicación geográfica.
3. Transferir el aprendizaje de la educación en línea a las instituciones cubiertas por el RSC, para que desarrollen sus actividades de capacitación bajo esta modalidad.
4. Aumentar la cobertura y el acceso del público meta a las actividades de capacitación que desarrolla CECADES, para facilitar el desarrollo del talento humano y una mejora sustantiva en el desempeño personal e institucional.
5. Modernizar los espacios de aprendizaje, compartir conocimientos y formar redes de apoyo que satisfagan las necesidades de las instituciones del RSC, según la capacidad de la DGSC.

En resumen, el proyecto significa un avance innovador, desde la perspectiva de la aplicación de las tecnologías de la infocomunicación, para el fortalecimiento y democratización de los procesos de capacitación y formación humana en el contexto del RSC costarricense.

### • Revista de Servicio Civil

La Revista de Servicio Civil es una publicación semestral de la DGSC. Fue fundada en el año de 1993, con el propósito de disponer de una fuente analítica y de información sobre temas alusivos a la gestión de recursos humanos del RSC de Costa Rica. En ese sentido, su misión es proporcionar información, datos e investigaciones actualizadas, sobre la gestión de recursos humanos, la función pública y el servicio civil, como insumos para la reflexión y la toma de decisiones institucionales. Es una publicación especializada en materia de administración pública, servicio civil o función pública, recursos humanos y otros temas relacionados. En relación con estos contenidos temáticos, la Revista facilita un recuento analítico de las principales investigaciones y tendencias que inciden en la gestión de los recursos humanos, el empleo público, la función pública y el entorno político, tanto en el contexto nacional como internacional.

Se publica dos veces al año y su tiraje es de 1000 ejemplares por edición. Su circulación incluye profesionales del RSC, ejecutivos de la función pública costarricense, centros de documentación, instituciones educativas, académicos, sector gobierno, Congreso de la República y organismos internacionales. La Revista cuenta con las siguientes secciones: Editorial, Entrevista, Acontecer Institucional, Estado y Función Pública, Recursos Humanos, Jurisprudencia Administrativa, Referencias Bibliográficas, a Nuestros Colaboradores y, en algunas ediciones se trabajan capítulos especiales sobre temas de alto interés y actualidad.

### • Sistema de Gestión de Calidad

El Sistema de Gestión de Calidad, nace como un proyecto estratégico incluido en el plan institucional 2006 - 2010, cuyo objetivo es implementar el Sistema de Gestión de Calidad en la DGSC basado en la normativa ISO 9001: 2008 y la obtención de su certificación bajo los requisitos dispuestos. Para ello se creó un Comité de la Calidad.

## 6. Trascendencia de la normativa de la DGSC

Finalmente, es importante reseñar la normativa más relevante con que cuenta la DGSC, la cual constituye una fortaleza significativa para su ejercicio de organismo rector del RSC.

Esta normativa le confiere a la DGSC un sólido respaldo para la toma de decisiones, y a sus usuarios un alto grado de confiabilidad en sus servicios y productos, en la medida que la institución les garantiza el respeto y la protección de sus legítimos derechos. La formalidad jurídica ha permitido, por lo tanto, la salvaguarda de los principios y valores del sistema de mérito, minimizando el clientelismo político en la gestión de los recursos humanos y del empleo en el sector público bajo su cobertura. Entre esta normativa, resulta relevante destacar la siguiente:

### • Estatuto de Servicio Civil

La DGSC es la primera institución relacionada con la materia de empleo público en el ámbito centroamericano, que tiene su génesis en el orden constitucional, pues el RSC es un instituto de base constitucional y, en esa medida, su creación y funcionamiento están estipulados en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, que al efecto disponen:

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

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

Lo anterior valida como derecho fundamental de los costarricenses la eficiencia de la Administración Pública, la idoneidad de sus servidores y la protección de los derechos de éstos en su relación con el Estado como patrono.

El RSC costarricense posee una ley constituida como Estatuto, cuerpo normativo extenso y que a buen juicio de los legisladores que lo crearon, regula de manera detallada y profunda el funcionamiento, los derechos y las obligaciones de los funcionarios que integran y pertenecen al Régimen de Mérito. Un cuerpo normativo como este es inexistente en la mayoría de países que regulan la relación Estado-servidor, empero, la DGSC y el país cuentan con dicho instrumento jurídico desde el 30 de mayo de 1953, fecha en la que se creó mediante la Ley N° 1581.

Dentro del Estatuto de Servicio Civil se establecen las regulaciones de las tres ramas o regímenes funcionariales, a saber: el régimen administrativo (Título I), el régimen docente (Título II) y el régimen artístico (Título IV) adicionado mediante la Ley N° 8555 del 10 de octubre de 2006. En su Título III, adicionado mediante la Ley no. 6155 del 28 de noviembre de 1977, se instituyen las disposiciones concernientes al Tribunal de Servicio Civil.

### • Reglamentos del Estatuto de Servicio Civil

El Estatuto de Servicio Civil se ha robustecido, además, con la promulgación de cuerpos reglamentarios para cada uno de sus títulos o ramas de la carrera funcional pública. Esto ha facilitado el dimensionamiento de la norma para su específica aplicación en los procesos de la gestión de recursos humanos en los distintos entornos institucionales. De esa manera, el Estatuto junto con sus reglamentos constituyen hoy un amplio cuerpo normativo, conformado por el Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954 y sus reformas, que regula el título I; el Decreto Ejecutivo No. 2235-EP del 6 de abril de 1972 y sus reformas, que regula el título II y el Decreto Ejecutivo No. 34971 del 8 diciembre de 2008, que regula el título IV.



#### FUENTES CONSULTADAS

- Arguedas Herrera, Joaquín (2011). "Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el ámbito público", en: Revista de Servicio Civil. San José, Costa Rica: Dirección General de Servicio Civil, No. 29, diciembre 2011 (pp. 66-81).
- III Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana 2012. San José, Costa Rica
- Bolaños, González, Jimmy (2001). **Estatuto de Servicio Civil. Comentado, con jurisprudencia y legislación conexas.** San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010). **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, aprobada por la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Constitución Política de la República de Costa Rica**, revisada y actualizada por Gustavo Rivera Sibaja (2001). San José, Costa Rica: EDITEC EDITORES.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución de la Asamblea General, aprobada el 10 de diciembre de 1948** (1996). Madrid, España: Edición electrónica por el Equipo Nizkor.
- Decreto Ejecutivo No. 35865-MP (Sistema de la Gestión de Recursos Humanos), publicado en La Gaceta No. 75 del 20 de abril de 2010.
- Dirección General de Servicio Civil (2011). Plan Estratégico 2011-2015. San Jose, Costa Rica.
- Piedra Marín, Ruth y Ramírez Artavia, Juvenal (2012). El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica. San José, Costa Rica: Dirección General de Servicio Civil.
- Piedra Marín, Ruth y otros (2012). **Revista de Servicio Civil: Orígenes y Políticas.** San José, Costa Rica: Consejo Editorial, Dirección General de Servicio Civil.
- Ramírez Artavia, Juvenal (2011). Rectoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil y eficiencia de la gestión de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil. San José, Costa Rica: Unidad de Investigación y Desarrollo, Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil.
- Ramírez Artavia, Juvenal y otros (2011). **Diagnóstico sobre la vivencia de los valores en la Dirección General de Servicio Civil.** San José, Costa Rica: Unidad de Investigación y Desarrollo-Comisión Institucional de Valores, Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil.

## EXISTENCIA EN COSTA RICA DE UN DERECHO PÚBLICO DE EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES.

Mauro Murillo Arias<sup>1</sup>

### Sumario:

En este ensayo intentaremos demostrar la existencia de un Derecho Público de Empleo, un apartado del Derecho Administrativo que se ocupa de la relación pública de empleo, las fuerzas que impiden el pleno reconocimiento y las implicaciones necesarias de esa existencia, como corolarios ineludibles.

### Palabras claves:

Derecho Público de Empleo, Derecho Administrativo, relaciones de los servidores públicos

### Abstract: The Public Right to Employment in Costa Rica – Its Existence and Implications

In this essay, we will endeavor to demonstrate the existence in Costa Rica of a “Public Right to Employment”, as part of the legal framework of administration that seeks to organize public employment relationships. We will also analyze the forces that prevent the full recognition of this right and the inescapable implications of its existence.

### Key Words:

Public right to employment, administrative law, public employment

### 1. Introducción

Este ensayo tiene un retraso de unos 50 años, mismos que lleva de retraso la configuración de un Derecho Público de Empleo en nuestro país. No resulta, a primera vista, creíble que haya que escribir sobre este tema en estos términos y a estas alturas del siglo XXI. Estamos enterados de que el mundo, a veces locamente, ha evolucionado en todo. Pero esas evoluciones, conceptuales, doctrinarias, no son siempre recibibles, de cara a nuestro ordenamiento. El asunto es que nuestro ordenamiento no ha cambiado desde hace 60 años, ni está claro que deba cambiar en el campo que nos ocupa. En este ensayo intentaremos demostrar lo que no hay manera de negar con seriedad: la existencia de un Derecho Público de Empleo, o sea de un apartado del Derecho Administrativo que se ocupa de la relación pública de empleo. Señalaremos las fuerzas que impiden el pleno reconocimiento. Luego veremos las implicaciones necesarias de esa existencia, como corolarios ineludibles. Adelantamos que el

1. El autor es abogado especializado en Derecho Público, con post-grado en Italia y con amplia experiencia docente, en investigación y en litigios. Ha escrito numerosos ensayos sobre empleo público.

grado de desarrollo doctrinario en que estamos en este campo no nos da derecho a sentirnos satisfechos. Falta muchísimo por hacer. La tendencia a la indecisión, la despreocupación por la congruencia y el miedo a las presiones de los intereses que pululan en la materia, tienen al Derecho Público de Empleo como una tarea inconclusa.

### 2. Existencia de un derecho público de empleo.

Debemos precisar: el empleo se da cuando en forma profesional (como carrera), un sujeto físico presta servicios, a partir de un nombramiento y bajo salario, actuando a nombre y por cuenta de la Administración. En nuestro ordenamiento, esa relación es de naturaleza pública por regla general; solo se exceptúa el caso de los servidores en actividad de empresa sometida al Derecho Común. Para poder entendernos, llamemos servidores públicos a estos empleados. En Derecho por principio no se admiten los "gallos-gallinas". Así, las cosas deben tener un perfil definido. En lo que nos interesa, las relaciones jurídicas o son públicas o son privadas. Nótese que hablamos de empleo y no de trabajo, pues el trabajo huele a laboral. En Costa Rica el Código de Trabajo es el texto básico del Derecho Laboral, que es una rama del Derecho Privado. Por solo ello nuestro Derecho no es laboral, ni nuestras relaciones son laborales. Por supuesto que en la práctica a nadie le preocupan estas precisiones.

Las relaciones de los servidores públicos solo tres alternativas de regulación tenían: o eran una relación laboral más, común y corriente; o eran una relación especial, con una regulación especial (una especie de Derecho Laboral especial); o eran una relación no laboral, distinta, no privada, no de Derecho Común, o sea pública. El Código de Trabajo entró en vigencia el 15 de setiembre de 1943. Desde entonces ha contenido un Capítulo de "Disposiciones especiales para los servidores del Estado y sus instituciones" (arts. 585 y 586), capítulo que básicamente se ocupa del derecho de auxilio de cesantía, de donde no llega a construir siquiera un Derecho especial, con rasgos propios. Puede afirmarse que en esta primera etapa (pre-constitucional) el régimen de empleo de los servidores públicos era laboral o privado. Ello incluso puede inferirse del artículo 585 apenas cit., según el cual el "nombramiento" o la inclusión en "listas de presupuesto" o "planillas" sustituían, para todo efecto, "al contrato escrito de trabajo", lo que sugiere que la relación no dejaba de ser contractual.

A los pocos años las cosas cambiarían radicalmente, se suponía. En noviembre de 1949 entra a regir una nueva Constitución Política, cuyo artículo 191 dispuso que "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos". El mensaje estaba claro, para muchos. La relación no quedaba comprendida entre las reguladas en el Código de Trabajo. La jurisprudencia laboral llegó a hablar de una relación "estatutaria", diferente. A partir de los años 90 la Sala Constitucional dirá que es constitucional el principio de que la relación de empleo en el Sector Público es administrativa, no laboral.

La Constitución abrió la puerta para que se elaborara plenamente el Derecho Público de empleo, pero este no se desarrolló nunca suficientemente. No por la jurisprudencia laboral, incapaz de entender a profundidad el Derecho Administrativo, ni por la doctrina, que ha sido



prácticamente inexistente o por lo menos irrelevante. Ni tampoco la Sala Constitucional ha hecho el aporte que pudo habernos regalado.

La Constitución dispuso simultáneamente la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa, diferente de la laboral (art. 49), para la protección de los derechos administrativos y precisamente los derechos de los servidores son administrativos. Esto no se cambia en 1963, que se reforma el 49, pues se mantiene la idea de que la jurisdicción que se crea es para garantizar la legalidad de la función administrativa. En marzo de 1966 entra a regir la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, que permitió el despertar del Derecho Administrativo en Costa Rica, lo que terminó de impulsar la Ley General de la Administración Pública de 1978.

La primera cometió el tremendo error de dejar nuestra materia en manos de la jurisdicción laboral (mediante una imprecisa norma que a ello se prestó, art. 4 inc. a). La segunda tuvo la contundencia de sentar la regla general de la naturaleza pública de empleo en el Sector Público ("El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos", art. 112.1), pero ni siquiera desarrolló los principios generales propios de ese Derecho Público de Empleo, ni alteró la competencia de la jurisdicción laboral dicha.

En 1953 había venido el Estatuto de Servicio Civil previsto en el 191 Constitucional, pero no fue una regulación general sino restringida a los Ministerios del Gobierno. Ni siquiera es una regulación aceptable desde el ángulo de las exigencias de una ley de empleo público, pues no establece los principios propios de este. Baste para demostrar su deficiencia el artículo 51, conforme al cual se aplicará supletoriamente el Código de Trabajo, en cuanto no se contraríe su "texto". Nunca vino una ley general de empleo público, aunque debe reconocerse que ha habido varios intentos, todos descarrilados por los sindicatos del Sector Público, únicos que en este país funcionan.

Recientemente se emanó un Código Procesal Contencioso-Administrativo que sustituyó a la LRJC-A, que no resolvió adecuadamente el asunto de la jurisdicción competente. La Sala Constitucional nunca pudo resolver esta cuestión y en su última oportunidad lo que produjo es un régimen (en realidad legisló) totalmente inaceptable. Pese a todo esto, tenemos un Derecho Público de Empleo, impuesto en el 191 constitucional y ratificado en el 112 de la LGAP, eso sí y desgraciadamente, con defectos de toda clase, derivados de las causas señaladas y otras: ausencia de una ley general estructurada inteligentemente y con sapiencia, ausencia de elaboración doctrinaria, ausencia de una jurisprudencia en Derecho Público congruente y contundente y permanencia de buena parte de los asuntos en la jurisdicción laboral. En realidad no conocemos una sola voz que niegue la existencia en Costa Rica del Derecho Público de Empleo. El problema es que esto se admite pero sin el menor compromiso de congruencia.

### 3. IMPLICACIONES.

Veamos las consecuencias lógicas, insoslayables, de admitir el Derecho Público de Empleo. Para empezar, la autonomía de esta rama jurídica conduce a sostener que tiene sus propios

principios informativos, los que no solo pueden diferir de los laborales sino incluso ser total y radicalmente contradictorios. Aquel nace a partir del Derecho Laboral y ese fue su pecado original. Nació y creció, porque precisamente se sintió la necesidad de diferenciación. En el Sector Público no se da la lucha de clases, en donde la clase obrera tradicionalmente fue explotada por la clase capitalista. En el Sector Público además hay fondos públicos que proteger y que usualmente los funcionarios con autoridad no los protegen debidamente, con el agravante de que a esos fondos públicos están asociados los fines públicos. Inmediatamente se notó que en el Sector Público era vital la estabilidad del servidor, pero que a su vez se necesitaban restricciones desconocidas en el Derecho Laboral.

Ciertamente el Constituyente previó un "Estatuto" diferente que comprendiera a todo el Sector Público, que no llegó en su implementación por Ley a alcanzar siquiera a todos los órganos fundamentales. La emanación de ese Estatuto representa, fuera de toda duda, un acontecimiento extraordinario en la evolución de Costa Rica. Pero no resolvió el problema de todo el Sector Público. Se necesita una ley general de empleo público, que alcance al sector carente hasta la fecha de ley, que ha debido conducirse por una normativa dispersa y por jurisprudencia incoherente muchas veces. La misma ley deberá alcanzar al régimen de Servicio Civil en aquellos aspectos básicos en que el Estatuto vigente es omiso, por haberse emanado precisamente en la época del nacimiento de nuestra rama jurídica.

En países como los nuestros es absolutamente indispensable la ley, porque positiviza, y ojalá coherentemente, lo que en la práctica funciona en desorden. Emanar esa ley será un acto casi heroico, del Poder Ejecutivo y del Legislativo, pero no podrá dejar de hacerse indefinidamente, salvo que queramos que el país se hunda más todavía. Especialmente en cuanto a los regímenes remunerativos, las desproporciones son tantas y tan voluptuosas que en buena medida hay un verdadero saqueo, intolerable ya no solo éticamente sino también económicamente.

Desde el ángulo puramente formal, lo cierto es que solo la emisión de una ley puede mejorar sustancialmente el manejo del contenido de las reglas de juego propias del Derecho Público de Empleo. La ley general, para que valga la pena, deberá establecer todos los principios generales básicos del empleo público; de esa ley deberá emanar un Derecho suficientemente perfilado y diferenciado. Deberá permitir incluso, en lo sucesivo, una enseñanza universitaria apropiada del empleo público. Una cosa es un Derecho Público de empleo que utilice razonablemente el Derecho Laboral y otra es un Derecho Público de empleo contaminado inaceptablemente, desfigurado, desnaturalizado. Así como un administrativista nada tiene que hacer redactando reformas al Código de Trabajo, del mismo modo un laboralista debe ser excluido de la redacción de una ley general de empleo público o en general de normativa ius publicista.

El anterior postulado nos lleva a algo absolutamente elemental. No es en el Código de Trabajo que puede regularse nuestra materia. Ello no solo es torpe sino además ofensivo. Ello sería como si en una ley de empleo público nos pusiéramos a normar las relaciones de empleo entre trabajadores y patronos privados. Pero lo que parece increíble es que haya que sostener esto

expresamente. Lo justifica el hecho de que recientemente fue aprobado el proyecto 15900, que dotado de la mayor buena fe regula sin rubor el empleo público.

Y vamos más allá: ni siquiera el llamado (en el Derecho Laboral) Derecho Colectivo, referido al empleo público, es normable en un texto laboral. Es, lógicamente (con lógica elemental), propio de una ley de Derecho Administrativo, regular el empleo público en todas sus aristas. Nunca, una regulación del Derecho Colectivo laboral será aplicable apropiada y congruentemente al empleo público. Ya la jurisprudencia constitucional ha aclarado esto, en relación con aspectos específicos. En otras palabras: ni siquiera supletoriamente la legislación laboral es recibida en el empleo público, menos literalmente. Aunque sea entre paréntesis y de paso, debe aclararse que no se niega la aplicación supletoria del Código de Trabajo en el Derecho Administrativo, que incluso está dispuesta por ley (LGAP, art.9.2); lo que se niega es la aplicación supletoria literal, sin filtro, pues cualquier aplicación supletoria solo es viable en cuanto no sacrifique los principios generales básicos del ordenamiento del empleo público. Esto nunca lo han podido entender los laboristas.

Los laboristas han creído que ellos pueden manejar (entender, para empezar) nuestra materia. La práctica ha demostrado que no es así. La mejor prueba es ese proyecto 15900. Lo más grande es que nadie se dio cuenta del exceso que se cometía. El Poder Ejecutivo lo vetó solo por el tema de la huelga, pero se quedó cortísimo. La ausencia de visión es gravísima en nuestro medio, en casi todo.

Los laboristas, al manejar nuestra materia, la impregnan con principios propios laborales, contra los principios propios de ella. Probablemente parten de que todo es trabajo. Pero han fallado también al aplicar directamente los principios propios del Derecho Administrativo. Y tampoco la Sala Constitucional ha sido suficientemente rigurosa en sus apreciaciones, aunque radicalmente y con la corrección debida sostuvo la existencia de principio de un régimen de empleo público en el Sector Público.

El problema práctico es la atribución a la jurisdicción laboral de nuestros casos. En este campo se da lo más inadmisibles de todo. La Constitución es contundente, meridiana. La LRJC-A fue un "plato de babas" y nunca nadie la entendió, en más de 40 años de vigencia. Entra el CPC-A y "pone orden": todo el empleo va a la jurisdicción laboral (art.3º). La LRJC-A (art.4º) creó incertidumbre; lo bueno del CPC-A es que no dejó dudas, pero lo malo es que acabó con la Constitución. Y entra luego la Sala Constitucional, que crea algo inentendible, legislando imprecisamente un reparto de casos, "superando" con ello la Constitución.

No es del caso insistir. Lo cierto es que nuestra materia no tiene cabida en la jurisdicción laboral. Ello es equivalente a mandar al contencioso-administrativo conflictos puramente (al 100%) laborales. El asunto es de congruencia elemental; no debería ser de "fuerzas" (de influencias, de presiones).

Por supuesto que hay otras implicaciones. El postulado de oro en nuestra rama jurídica es el de que la relación de empleo público NO ES CONTRACTUAL. Esto es tan sencillo como que o se



admite o mejor dejemos de seguir hablando de Derecho Público de empleo. De ese postulado mayor derivan numerosos postulados menores, entre los que destacamos que no caben negociaciones individuales ni colectivas. El Derecho Público, que determina el contenido de las relaciones, es unilateral, autoritario, no negociable; es una normativa dirigida a atender el interés público, emanada de autoridades públicas que reciben la investidura a partir de la voluntad popular, panorama que no se relaciona mayormente con el del Derecho Laboral.

#### 4. CONCLUSIONES.

Dados los más de 60 años transcurridos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1949 sin que contemos con una ley general de empleo público, en este país parece entenderse que con haber emitido el Estatuto de Servicio Civil se atendió el mandato del 191 de la Constitución. Sería un error demasiado grueso.

El asunto no es si debe o no haber un solo estatuto para todo lo que es empleo público. El asunto (por lo menos el fundamental) es si debe haber una ley general que sienta los principios básicos del empleo público, en lo que quedó en deuda el Estatuto de Servicio Civil.

Todos reconocen la existencia de un Derecho Público de empleo, en Costa Rica, referido a las relaciones de empleo con el Sector Público, que por regla general son públicas. La naturaleza pública de este empleo tiene rango constitucional; ello basta para tener que configurar un Derecho Público de empleo, con principios propios.

El caos en el empleo público se deriva de que: primero, no hemos sido congruentes en el reconocimiento de las implicaciones ineludibles de aceptar la existencia de su naturaleza jurídica diferente; segundo, nuestro Derecho sigue contaminado con conceptos elementales en el Derecho Laboral pero inadmisibles en el Derecho Administrativo; tercero, los laboristas siguen manoseando nuestra materia; cuarto, nuestros doctrinistas nunca han tomado en serio el Derecho Público de Empleo; quinto, el Poder Legislativo nunca ha sido capaz de regular este campo; sexto, a los sindicatos les interesa que el desorden se mantenga, del que se nutren. Véase como no caben convenciones colectivas de trabajo en el empleo público y, sin embargo, existen.

El caos tiene una parte más visible: el desborde en los pluses salariales y en general las inequidades en las remuneraciones. Esto es fruto de manejar incongruentemente nuestra materia y, de paso, sin el valor debido.

Urge una ley general, que respalde positivamente nuestro Derecho, que sancione expresamente y con precisión los principios generales y que mande los conflictos exclusivamente al contencioso-administrativo. Ni en la redacción de la ley, ni en su aplicación, debe darse participación a los laboristas, quienes en más de 60 años no han podido entender nuestra materia y más bien han contribuido a que se retrase su consolidación como Derecho autónomo respecto del Laboral.

## LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL Y LA RECTORÍA DEL EMPLEO PÚBLICO, UNA EVOLUCIÓN NATURAL



*Rolando Bolaños Garita<sup>1</sup>*

### SUMARIO

Para lograr consolidar lo pertinente a la rectoría del empleo público en Costa Rica, primero debe comprenderse la gama de consideraciones de carácter constitucional, legal, administrativo, técnico y conceptual vigentes, para así generar una propuesta que, según nuestro criterio, apunta hacia una evolución de la actual Dirección General del Servicio Civil en el Ministerio de la Función Pública.

### PALABRAS CLAVE

Servicio civil, Dirección gubernativa, Empleo público, Modernización administrativa.

### **Abstract: The Civil Service Administration and Control of Public Sector Employment – A Natural Evolution**

To achieve more consolidated control and administration of public service employment in Costa Rica, one first must take into account the range of relevant considerations, whether constitutional, legal, administrative, technical, or conceptual. Then a proposal may be developed that, in our opinion, points toward the evolution of the current Civil Service Administration (Dirección General del Servicio Civil) into a Ministry of Public Administration.

### KEY WORDS

Civil service, government administration, public sector employment, administrative modernization

---

1. Tutor de Proyectos de Graduación en la UNED; autor de publicaciones varias en revistas especializadas. rbolanos@uned.ac.cr

### INTRODUCCIÓN

A partir de lo señalado por la Contraloría General de la República, en su Memoria Anual 2007 y en sus Informes: DFOE-SAF-10-2008, DFOE-PGAA-04-2009 y DFOE-PGAA-IF-65-2009, se reaviva la discusión, el análisis y la consiguiente presentación de propuestas para concretar lo referente a la Rectoría del Empleo Público en Costa Rica. Lo anterior, a pesar de que desde la década del 90 se han venido presentando proyectos de ley propios de esta temática, entre ellos el 11.888, "Ley del Régimen de Empleo Público"; 13.284, "Ley de Empleo Público", y su réplica 15.290; el más recientemente conocido es el 17.628, "Ley General de la relación pública de servicio y modificación al Estatuto del Servicio Civil".

Y es que, en razón de los informes del ente contralor, en su momento se emitió el Decreto Ejecutivo 36857-MP-PLAN-H "Creación de Rectoría Política en materia de empleo del Sector Público", posteriormente derogado; el cual consideramos no vino propiamente a dar solución a la fragmentación que, en materia de empleo público, existe a nivel de toda la Administración Pública costarricense. La publicación de dicho decreto ayudó a develar más bien otra serie de inconsistencias, disparidades y criterios que consideramos atentan contra la posibilidad de lograr una acción sistémica y articulada del Estado costarricense, e incluso, se contraponen con otros instrumentos normativos que sí sientan las bases para lograr lo anterior, sin necesidad de caer en mayores reparos, dilaciones y, peor aún, en artilugios técnicos poco apegados a la realidad. Sucintamente, el presente aporte busca brindar un aporte prospectivo a lo que debería ser la evolución natural de la Dirección General de Servicio Civil, partiendo de la visión de amplio espectro de los constituyentes de 1949, al incluir los artículos 191 y 192 de la Carta Magna. Para un mejor abordaje del fenómeno aquí analizado recurrimos a otro de nuestros aportes a la Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (Bolaños, 2012), generando los cambios que hemos considerado pertinentes.

### LA DIRECCIÓN GUBERNATIVA Y LA RECTORÍA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El hecho de que nuestra Administración Pública base sus acciones en lo que llamamos el Principio de Legalidad, no es algo casuístico o fortuito, sino que encuentra su razón de ser en los principios de convivencia democrática que nuestros habitantes establecieron, los cuales se arraigan desde el tiempo de la antigua República Federal Centroamericana y lo que hoy conocemos como *Estado de Derecho*, el cual Pacheco (2007:183) presenta de la siguiente manera:

*Es característica de nuestras sociedades democráticas y pluralistas el que se viva lo que se conoce como Estado de derecho. Es decir, que existan normas que regulen la acción pública de los funcionarios del Estado y a las cuales éstos deben ajustar rigurosamente sus decisiones, sus actos. Los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por ley y deben hacer todo lo que la ley los obliga a hacer. Aun quienes hacen las leyes, están sometidos a ellas, mientras éstas estén vigentes. Este límite legal es una garantía para los habitantes del país, pues los protege de actos arbitrarios, realizados al margen de la ley (2007, p.183)*



Así, entonces, el *Principio de Legalidad* en Costa Rica tiene su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública No. 6227. En cuanto a las instituciones sujetas a dicho principio, el último de estos cuerpos legales, en su artículo primero, aclara el espectro de acción:

*Artículo 1º-La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.*

Se analizarán, entonces, los instrumentos legales con que cuentan los jerarcas políticos para ejercer la dirección pública, misma que irradia desde el Poder Ejecutivo hacia la Administración Central y hacia las instituciones descentralizadas, creadas estas últimas al amparo del artículo 188 de la Constitución Política y como mecanismo de dirección técnico-política necesario para mantener la unidad en la acción del Estado, conforme con el Principio de Legalidad ya mencionado. En cuanto a la capacidad de dirección gubernativa que ostentan el Presidente de la República y sus Ministros a través de la LGAP, se cuentan los siguientes artículos:

Artículo 26.-El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

- ...b) **Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto**, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;
- c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado;

Artículo 27.-

1. Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, **y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizado, del respectivo ramo.**

Artículo 98.-

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, **del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices** que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.

Artículo 99.-

1. Habrá **relación de dirección** cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia **y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas**, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

Artículo 100.-

1. **Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices,** vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar su inobservancia.
2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, **y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.**

Sobre el concepto de Directriz, el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, ampliamente señalado por Meoño Segura en sus obras y denominado **“Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Organización del Subsistema”**, establecía las características de la misma, estipulando en su artículo 41,

*Artículo 41.-Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal, o el Ministro con aprobación del Presidente de la República, serán elaboradas por escrito con copia obligada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su adecuado seguimiento y serán asimismo publicadas en el Diario Oficial para su necesaria comunicación pública y deberán cumplir los siguientes requisitos de contenido y forma:*

- a) *Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;*
- b) *Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, o en el respectivo Programa de Gobierno y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;*
- c) *Deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;*
- d) *Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;*
- e) *Deberán, cuando corresponda, indicar las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del Sector en conjunto deberán adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente en particular, sin que esto signifique potestad del Poder Ejecutivo para tener injerencia directa en la gestión administrativa del ente; y*
- f) *Llevarán numeración corrida desde 1 hasta el número que se alcance al término de cada Administración, indicando fecha y nombre o siglas del sector respectivo.*

Más específicamente, sobre la Directriz, establece la Procuraduría General de la República en la opinión jurídica OJ-043-1999, lo siguiente:

*(...) puede afirmarse que las directrices son actos de racionalización y facilitación de la acción administrativa. Las directrices buscan asegurar la coherencia de la acción administrativa y de prevenir o limitar el riesgo de contradicciones en dicha acción, tomando en cuenta la*

*gran cantidad de entes públicos que conforman la Administración Pública y la diversidad y complejidad de sus funciones.*

Durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010), en uso de las mismas facultades que dieron pie al decreto 14184-PLAN, e incluso basándose en él mismo, se emitió el Decreto Ejecutivo 33151-MP denominado **Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo**. Dos conceptos que consideramos necesarios de rescatar de este reglamento, son los relacionados con las Rectorías plasmadas en su artículo 4, así como las directrices intersubjetivas según su artículo 8.

Aparece entonces una definición que no deja de ser importante, muy a pesar de ser reconocida y aplicada en nuestro país desde mediados de los años 70 según los trabajos de Meoño Segura, la cual es la de Rectoría, yuxtaponiéndose ésta de manera perfecta con el término de Sectores, pues la primera corresponde a la definición de potestades que se tiene sobre estos últimos. Establece por lo tanto dicho Reglamento:

Artículo 4º—Rectorías. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República **conjuntamente con el ministro del ramo para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas.**

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen **las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales.**

En determinadas materias de especial interés para el Estado, como salud, educación y seguridad pública, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.

Artículo 8º—Directrices intersubjetivas. La directriz general intersubjetiva es un mandato dictado por el Poder Ejecutivo para:

a) **Ordenar, orientar, dirigir, vigilar, programar, planificar y coordinar la actividad de las instituciones de un sector con la administración central y el resto de la administración descentralizada,** con el fin de satisfacer los intereses generales, de fiscalizar y rendir cuentas sobre los fondos públicos asignados para el cumplimiento de sus fines, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que habrán de emplear para realizarlas.

b) Asegurar la unidad de acción por parte de las instituciones públicas para una gestión administrativa armónica y coherente, así como el cumplimiento efectivo de los fines y cometidos públicos asignados a las instituciones que conforman el respectivo sector, de acuerdo al orden jurídico vigente.

c) Ejercer control tutelar preventivo o sucesivo, cuando lo disponga expresamente la ley, mediante autorizaciones o aprobaciones, sobre los actos dictados por los entes públicos descentralizados pertenecientes al sector.



d) La dirección intersubjetiva no crea una relación jerárquica entre el rector y el dirigido y, en consecuencia, no podrá el rector dictar órdenes, instrucciones o circulares.

e) Para estos exclusivos efectos, las instituciones descentralizadas, así como las empresas públicas y entes públicos no estatales, **se relacionan con la administración centralizada a través del respectivo Ministro Rector del sector al que pertenecen.**

Lo hasta aquí señalado y transcrito, permite vislumbrar que ejercer rectoría administrativa es, concomitantemente, ejercitar la dirección gubernativa vía directrices con sustento en lo establecido en el articulado de la LGAP indicado supra. De igual manera, la rectoría o dirección gubernativa recae principalmente en la figura del Ministro Rector de Sector que corresponda, por lo cual, vía decreto ejecutivo, deberá crearse el Sector de actividad administrativa que requiera "dirigirse" con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, o sea, según criterios de planificación nacional, Sector este que aglutinaría las instancias de la Administración Central y Descentralizada. Pero reiteramos, el ejercicio de la dirección gubernativa no conlleva el dictar órdenes a los entes, sino ordenar la ACTIVIDAD<sup>2</sup> mediante MEDIOS y TIPOS DE MEDIOS, por lo que la eventual Rectoría del Empleo Público no implicaría un viraje drástico de los actos administrativos (Estatutos, Políticas, Lineamientos, etc) que hasta la fecha hayan dictado los entes públicos en materia de captación, inducción, promoción, incentivos u otros propios de su recurso humano, porque, como lo aclara la normativa, será discrecionalidad de dichos entes el acatar o no las Directrices que emita el Rector.

### LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA RECTORÍA Y PROPUESTA DE REFORMA

#### La situación actual

Procedemos ahora a analizar las condiciones actuales que se han venido entretejiendo en relación con la Rectoría del Empleo Público. En primera instancia, la Contraloría General de la República mediante el Informe DFOE-SAF-10-2008 aclara lo relativo a la imposibilidad por parte de la Autoridad Presupuestaria (AP) para ejercer Rectoría Política en materia de empleo público; igual suerte corre la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) según el Informe DFOE-PGAA-4-2009. En esa misma línea, considérese lo indicado en los artículos 21 y 23 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131, en lo pertinente a las funciones de la Autoridad Presupuestaria:

Artículo 21.- Autoridad Presupuestaria. Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

2. El lector interesado en profundizar en la terminología burocrático-administrativa aquí presentada, la cual estamos seguros es totalmente doméstica, y por ende, funcional, debe, indubitablemente, acceder a los trabajos de Johnny Meoño Segura, principalmente su obra *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente* (2008, p.58).

a) Formular, **para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente Artículo, las directrices** y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1, **incluso lo relativo a salarios, empleo,** inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del Artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.

b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y **aprobación del Presidente de la República, las directrices** y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del Artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del Artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jerarcas respectivos para su conocimiento y aprobación.

c) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.

Artículo 23.- Lineamientos de política presupuestaria. A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, **tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo,** elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, para los órganos y entes comprendidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1 de esta Ley.

En lo que atañe a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y c) del Artículo 1, la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno **y la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República.** Estos lineamientos deberán publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y serán de aplicación obligatoria. **La máxima autoridad de cada órgano y entidad será la responsable de cumplirlos.**

En lo que respecta a los órganos aludidos en el inciso b) del Artículo 1, **las directrices referidas** se propondrán a los jerarcas respectivos para su conocimiento y aprobación.

Podrá notar el lector que la Ley 8131, a pesar de crear la Autoridad Presupuestaria, no le brindó capacidades que, a toda luz, reñirían con otras normas, que en este caso sería la capacidad de dirección gubernativa establecida en la LGAP vía "Directrices", o sea, no podría brindársele a un órgano colegiado las potestades que como se ha demostrado fácticamente en líneas superiores, le corresponden al Poder Ejecutivo, entiéndase Presidente de la República y el Ministro Rector del Sector, según lo ha indicado exhaustivamente el propio Meño Segura. Por ende, incluso las directrices y lineamientos<sup>3</sup> que formule la AP deberán ser indefectiblemente sujetos de aprobación por parte del Ejecutivo.

3. Consideramos que el término único y correcto, conexivamente hablando según lo establecido en la LGAP, para lograr la dirección gubernativa y por lo tanto la unicidad en la acción estatal es la "Directriz", a pesar de que el artículo 2 del Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo 32988-H especifica:

"Directriz o lineamiento: Instrumento normativo por medio del cual se vincula a los órganos destinatarios a cumplir con un fin, un medio o un objetivo determinado, reconociéndoseles plena libertad en cuanto a la elección de las acciones necesarias para procurar su adecuada aplicación."

Como corolario, y haciendo eco de la Resolución 3309-94 de la Sala Constitucional, la cual ayudó a sustentar la Resolución 2001-01822 trascrita supra, indica lo siguiente:

De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las **directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central** (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). **Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria**, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.

Lleva razón la Sala si al referirse a "órganos de la Administración Central", se refiere a los Ministros de Estado en términos generales, o sea, que el "órgano" con potestad para emitir la directriz es el Ministro Rector de Sector y que la Autoridad Presupuestaria es una instancia técnica que podría coadyuvarle a este último a formular y fiscalizar el cumplimiento o no de la directriz, pero estamos muy lejos de asentir de que la misma AP ostente por sí sola tal potestad. Bajo esa misma inteligencia, la DGSC tampoco podría ostentar calidades como las aquí prescritas, sino que únicamente, como apunta el órgano contralor, podría ejercer a través del Director General rectoría técnica, que bien pudieren o debieren amalgamarse con las asignadas ya a la AP<sup>4</sup> para lograr fusionar bajo el alero de una sola instancia administrativa pública, lo concerniente al empleo de los funcionarios públicos, aspecto que se especificará en líneas subsiguientes. Cabe recordar que el artículo 80 de la Ley 7097 de Presupuesto Extraordinario de la República para el año 1988 y el artículo 16 de la Ley 6955 para el equilibrio financiero del Sector Público, disponen respectivamente:

ARTÍCULO 80.-Facúltese a la Autoridad Presupuestaria para que autorice la creación de **nuevas plazas** en aquellas instituciones descentralizadas y empresas que regula, cuando considere, según un estudio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, **que esas plazas son indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos.**

Artículo 16.- Para propiciar la racionalización del empleo en el sector público, la Autoridad Presupuestaria fijará los lineamientos en materia de empleo público, los cuales podrán incluir límites al número de puestos por institución. El cumplimiento de tales lineamientos quedará bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva institución. Asimismo, las instituciones deberán remitir la información que se les solicite para verificar dicho cumplimiento.

Hasta aquí las facultades legales que se brindan a la AP en materia de Empleo Público, no ostentan mayor grado de especificidad técnica, sino que más bien será mediante Decreto Ejecutivo como se le sumen las mismas, por ejemplo, a través de las "Directrices Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria", y más específicamente a través de los "Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las

4. Para mayor abundamiento en este tema pueden consultarse los Dictámenes C-288-2008 y C-20-2010 de la Procuraduría General de la República.



*Directrices Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según Corresponda, Cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria”, Decreto Ejecutivo 35823-H.*

Precisamente, son estos últimos los que terminan de afincar una serie de potestades para con la AP en materia de Gestión Ocupacional a nivel de la Administración Pública, que consideramos no tienen mayor razón de ubicarse en esa instancia, considerando que su función primigenia es la Política Presupuestaria, ergo, no presenta el grado de especialización que sobre este campo sí goza la DGSC. Nuestro argumento se fortalece, cuando al valorar la normativa de carácter legal (leyes) y no técnico (Decretos Ejecutivos) sujeta de análisis, no encontramos tal responsabilidad o como bien indica Meoño Segura tal ACTIVIDAD, asignada propia y directamente a la AP. Inferimos que la confusión para dotar a la AP de tales funciones podría deberse a la redacción del artículo 16 de la Ley 6955, al indicar que ésta fijará los lineamientos en materia de empleo público; no obstante, dicha línea resulta de carácter evidentemente abstracto, e incluso tal norma no fue tomada como base normativa para la emisión del último de los Decretos aquí analizados. Así las cosas, el vacío en cuanto al ente administrativo que aglutine las anteriores y que igualmente cobije a todas las instancias bajo el alero de la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo continúa.

### **Una propuesta congruente con la realidad técnico-administrativa**

Las falencias vigentes en materia de empleo público podemos denotarlas desde la inexistencia formal de una definición técnico-jurídica y organizacional de lo que efectivamente es y comprende el empleo público, falencia esta que incluso en los más recientes proyectos de ley<sup>5</sup> presentados ante la Asamblea Legislativa persisten, al no incluirse una definición con mayor grado de amplitud que termine de despejar cualquier duda sobre el ámbito de acción inherente al mismo.

Y es que empleo público<sup>6</sup> inexorablemente conlleva a referirse a un Sistema de Gestión de Recursos Humanos, que en tiempo más reciente otros han bautizado como Gestión del Potencial Humano, Gestión del Talento Humano o Gestión del Capital Humano; pero, independientemente de su denominación, dicho sistema está encargado de todo lo relacionado con el funcionariado público, desde la etapa del reclutamiento, pasando por la inducción, capacitación y reconocimiento de incentivos, hasta la separación por motivo de sanción administrativa, movilidad laboral o pensión por vejez.

Una vez anotado lo anterior, procedemos a presentar nuestra propuesta, la cual se enrumba a generar la transformación profunda de la actual Dirección General del Servicio Civil hacia el Ministerio de la Función Pública, con el consiguiente cambio normativo del Estatuto del Servicio Civil, Ley No. 1581 y de la Ley de Planificación Nacional No. 5525. Y es que la modernización estatal<sup>7</sup> y el empleo público son temas que consideramos sumamente afines, razón suficiente para formular lo aquí prescrito.

Desde esta perspectiva, el hasta ahora Director General del Servicio Civil debería transformarse en el Ministro de la Función Pública, con plena capacidad para emitir directrices sectoriales en materia de empleo público y modernización estatal, sea a los entes de la Administración

5. como Gestión del Potencial Humano, Gestión del Talento Humano o Gestión del Capital Humano; pero, independientemente de su denominación, dicho sistema está encargado de todo lo relacionado con el funcionariado público, desde la etapa del reclutamiento, pasando por la inducción, capacitación y reconocimiento de incentivos, hasta la separación por motivo de sanción administrativa, movilidad laboral o pensión por vejez.

Una vez anotado lo anterior, procedemos a presentar nuestra propuesta, la cual se enrumba a generar la transformación profunda de la actual Dirección General del Servicio Civil hacia el Ministerio de la Función Pública, con el consiguiente cambio normativo del Estatuto del Servicio Civil, Ley No. 1581 y de la Ley de Planificación Nacional No. 5525. Y es que la modernización estatal y el empleo público son temas que consideramos sumamente afines, razón suficiente para formular lo aquí prescrito.

Desde esta perspectiva, el hasta ahora Director General del Servicio Civil debería transformarse en el Ministro de la Función Pública, con plena capacidad para emitir directrices sectoriales en materia de empleo público y modernización estatal, sea a los entes de la Administración Central o Descentralizada. Ahí radica el punto medular de nuestro proyecto, precisamente en lograr la conjunción de tales entes Expediente Legislativo 17.628 "Ley General de la relación pública de servicio y modificación del Estatuto del Servicio Civil, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas".

Joan Prats i Catalá (1999, p.251-289) presenta una diferencia entre Función Pública, Sistema de Mérito y Empleo Público, al considerar que, por ejemplo en el Reino Unido y Alemania función pública y empleo público se hallan frecuentemente separados, no así en Francia y Estados Unidos de América, pero, en el caso de estos últimos, los estatutos o regímenes especiales se encargan de modular o intensificar en forma distinta los valores y principios de la función pública, según las exigencias de cada sector de actividad o de cada colectivo de funcionarios.

En el caso de Costa Rica, tal y como lo establece la Sala Constitucional en la Resolución 3309-94, existe un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha en el artículo 156 de la Carta Magna para el Poder Judicial. En este sentido, valórese lo establecido en el artículo 111 de la LGAP:

Artículo 111.-

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considérense equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Si bien el artículo transcrito homologa al empleado público con el funcionario público, también debe tenerse en consideración que Empleo Público y Función Pública, siguiendo la muy acertada tesis de Prats, no necesariamente son lo mismo. Más aún, tampoco son lo mismo Empleo Público y Servicio Público; no obstante, profundizar en las diferencias técnicas, jurídicas y conceptuales de dichos términos se deslinda por mucho de la intención del presente aporte, bastará por ahora para contextualizar la propuesta de reforma administrativa explicitada infra.

7. La fundamentación para incluir el término "Modernización", y desechar otros como "Reforma", la encontramos en lo indicado en su momento por Beatriz Wahrlich (1984), la cual consideramos un derrotero:

Cabe destacar que no siempre es posible distinguir fácilmente entre reforma administrativa y modernización administrativa. Si trasponemos para el campo administrativo el término "modernización" oriundo de las ciencias sociales (o sea, el proceso por el cual la sociedad incorpora instituciones, formas organizacionales, tecnologías físicas y sociales y comportamientos, que le permitan alcanzar de manera más adecuada objetivos nuevos o renovados), es posible percibir claramente que la modernización administrativa trasciende el ámbito de la tradicional reforma administrativa, preocupada fundamentalmente con la racionalidad y la eficiencia interna de la administración (orientación procesal o instrumental). La modernización administrativa está comprometida con los resultados, con los objetivos que deben ser alcanzados, con los programas y proyectos elaborados para ese fin.

Central o Descentralizada. Ahí radica el punto medular de nuestro proyecto, precisamente en lograr la conjunción de tales entes a partir de políticas públicas unitarias, eliminando el actuar desperdigado, antojadizo y dilatorio de cualquiera de ellos, en temas como modernización estatal vía reorganizaciones administrativas, captación de personal, incentivos, beneficios, formación y desarrollo, clasificación ocupacional, por citar solo algunos. De esa forma, se daría a luz el órgano administrativo con capacidades direccionadoras que, a pesar de tener que respetar las consideraciones formales e informales de todas las instituciones públicas sean de nivel central o descentralizado, sí podría dirigir su actuar en temas de empleo público con total apego al Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, se podrían activar mecanismos para analizar con lupa las propuestas organizativas que generen un valor tangible para el servicio público, y desechando aquellas que sólo busquen el engrosamiento de la planilla pública y el aumento en el gasto por medio de aumentos salariales sin basamentos técnico-legales adecuados.

## CONCLUSIONES

El presente aporte ha tenido como premisa generar una aproximación prospectiva de lo que debería ser la evolución natural de un organismo público nacido a la luz administrativa mediante los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política. Pero, a partir de éstos, se debe generar toda una panoplia de gran valor, con recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y enfocados hacia la mejor articulación de planes, políticas y proyectos sobre empleo público y sobre las acciones que sobre modernización administrativa le han sido asignadas al MIDEPLAN mediante los artículos 16, 17 y 18 de la Ley de Planificación Nacional 5525.

No podemos concebir la Función Pública en todo su espectro, o sea, todo un esquema organizativo público que rige las acciones de las instituciones públicas costarricense, sin abarcar indubitablemente lo relativo a la estructura organizacional y a la estructura ocupacional como apéndices indivisibles de ese mismo esquema.

Según nuestro criterio analítico, la actual Dirección General del Servicio Civil es el ente público llamado a evolucionar y lograr finalmente un avance en materias que hasta la fecha muchos han mencionado de manera poco articulada, cuando lo que se requiere, según el momento histórico que nos ha tocado vivir, es contar finalmente con un Ministro Rector con capacidades ordenadoras y direccionadoras en pro del desarrollo nacional integral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, R. (2010). Situación del empleo público costarricense. **Revista Centroamericana de Administración Pública** 58-59, 269-291.
- Arguedas, J. (2011). Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el Siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica. **Revista Centroamericana de Administración Pública** 60-61, 199-217.



- Asamblea Legislativa (2010), **Expediente Legislativo 17628: Ley general de la relación pública de servicio y modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas.** San José, Mimeografiado.
- Bolaños, R. (2012). Breve historicidad y encuadre técnico-jurídico para el ejercicio de la dirección gubernativa. **Revista de Ciencias Económicas 30** (1), 435-447.
- Bolaños, R. (2008). Gestión de Recursos Humanos en la Administración Central costarricense, una propuesta de operacionalización. **Revista de Servicio Civil 23**, 126-143.
- Cabanellas, G. (2000). **Diccionario Jurídico Elemental.** Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Contraloría General de la República. (2009). DFOE-PGAA-4-2009 “**Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la dirección General del Servicio Civil**”. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2009). DFOE-PGAA-IF-65-2009 “**Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa**”. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2008). DFOE-SAF-10-2008 “**Estudio sobre la naturaleza, ámbito y funciones de la Autoridad Presupuestaria, en materia de empleo público**”. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2008). **Memoria Anual 2007.** San José: CGR.
- Cuenca, J.J. (2011). El Empleo Público Local: el reto de la profesionalización ante un nuevo contexto. **Boletín de Función Pública del Instituto Nacional de Administración Pública 6**, 5-14. Madrid, España.
- Fonseca, E. (2011). Rectoría del empleo público: **una perspectiva desde el Régimen de Servicio Civil costarricense.** Revista de Servicio Civil 28, 100-104.
- Jinesta, E. (2002). **Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General).** San José: Biblioteca Jurídica DIKE.
- Meoño, J. (2008). **Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente.** San José: IIICE/UCR.
- Meoño, J. (1986). **Administración Pública. Teoría y Práctica** -2 ed. —San José: EUCR.
- Meoño, J. (1980). **Introducción al análisis de la Burocracia Pública.** -1 ed. —San José: EUCR.

- Pacheco, F. A. 2007. **Introducción a la Teoría del Estado**. -8. reimp. de la 2.ed.— San José: EUNED.
- Prats, J. (1999). Servicio Civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. En C. Losada (Editor). **¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Procuraduría General de la República. (2003). **Dictamen C-125-2003**. Recuperado de [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República. 1999. **Opinión Jurídica OJ-043-1999**. Recuperado de [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10121&strTipM=T](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10121&strTipM=T)
- Rodríguez, O. (18 de enero de 2012). **A revisión empleo público**. La República, Nacionales.
- Romero, J.E. (1983). **El servicio público**. San José: Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2001). **Resolución 2001-01822 de las quince horas del siete de marzo de 2001**, Recuperado de [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=151838&strTipM=T](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=151838&strTipM=T)
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (1997). **Resolución 6345-97 de las ocho horas del doce de octubre de 1997**. Recuperado de [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=82442&strTipM=T](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=82442&strTipM=T)
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (1994). **Resolución 3309 de las quince horas del 5 de julio de 1994**. Recuperado de [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=81035&strTipM=T](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=81035&strTipM=T)
- Umaña, E. (2009). Prácticas organizacionales y técnicas de entrevista en la gestión del potencial humano. -2 ed. —San José: EUNED.
- Wahrlich, B. (1984). Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. En G. Flores y J. Nef (compiladores). **Administración Pública: perspectivas críticas**. San José: ICAP.

### CAPITAL HUMANO EL APOORTE DEL EMPLEO PÚBLICO AL DESARROLLO DE COSTA RICA



*Enrique Bonilla Sequeira<sup>1</sup>*



*Ruth Piedra Marín<sup>2</sup>*



*Sergio Sandí Ramírez<sup>3</sup>*

#### Sumario

El presente ensayo se redactó en el marco de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas, de del Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA) y se propone responder a interrogantes como ¿cuál es el papel que tienen las y los servidores públicos como capital humano del Estado, en la construcción del desarrollo económico?, ¿Qué dicen los enfoques económicos al respecto? ¿Coadyuva la existencia de un Régimen de Servicio Civil en ese esfuerzo?, o si bien, como lo expresan algunos grupos críticos de la administración pública, ¿la burocracia estatal representa un gasto de altas proporciones que debe disminuirse?. El texto combina, teorías del desarrollo y los principios del régimen de servicio civil.

#### Palabras claves

Función Pública costarricense, teorías de desarrollo, Régimen de Servicio Civil, Dirección General de Servicio Civil

#### Abstract: Human Capital - The Contribution of Public Sector Employment to National Development in Costa Rica

This paper was produced in the context of the Master's in Public Administration and Finance at the International Center for Political Economics (CINPE) at Universidad Nacional (UNA). The

1. Graduado en Economía y Administración de la Escuela de Economía e Instituto de Estudios del Trabajo (IESTRA), Universidad Nacional (Costa Rica). Funcionario del Ministerio de Hacienda en la Gestoría Administrativa y Financiera, Área de Presupuesto desde el año 1998.

2. Periodista. Asesora de Prensa y Comunicación Institucional de la Dirección General de Servicio Civil-Costa Rica.

3. Graduado en Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica, se desempeña como Analista de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil-Costa Rica.



authors intend to analyze a number of related questions. What role do public servants play as elements of a country's human capital and as factors in national economic development? What do the various economic theories suggest about this issue? Does the existence of a civil service system (Régimen de Servicio Civil in Costa Rica) contribute in some way? Or, as some critics of public administration sustain, does the national bureaucracy represent a burdensome cost to the nation that should be reduced? This essay combines theories of economic development with principles from the civil service system.

### Key words

Costa Rican public sector, development theories, civil service system, Régimen de Servicio Civil, civil service administration, Dirección General de Servicio Civil.

### 1. Introducción.

La reflexión sobre si los regímenes de servicio civil o función pública, constituyen un requisito fundamental para el crecimiento y promoción del desarrollo económico de las naciones, ha sido abordada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, académicos y directivos públicos.

A partir de los estudios realizados, sostienen desde distintos enfoques que la profesionalización de las y los servidores públicos, *al constituirse una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional* (Parrado, 2008), limita las prácticas clientelistas y el compadrazgo en la asignación de los puestos públicos, y redundando indefectiblemente en la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales.

No obstante, la crítica expuesta por columnistas y críticos de la función pública, a la luz de los medios de prensa, sostiene que la llamada estabilidad en el empleo público provoca inmovilismo, baja productividad, secuestro de la información relevante para la toma de decisiones, sabotaje en el desarrollo de planes y programas de gobierno, al querer, las y los funcionarios públicos, imponer sus criterios técnicos sobre los políticos de forma antojadiza, convirtiéndose en un alto costo para el Estado. Estas categóricas afirmaciones, plantean el reto de determinar cuál es el papel que tienen las y los servidores públicos como capital humano del Estado, en la construcción de ese desarrollo económico; si la existencia de un Régimen de Servicio Civil coadyuva en ese esfuerzo, o si bien, como lo expresan estos grupos, la burocracia estatal representa un gasto de altas proporciones que debe disminuirse.

La relevancia del tema estriba en primer lugar, en la recuperación durante los últimos años, que diversos organismos internacionales, le han dado al papel del Estado como promotor de un estado del bienestar y no meramente subsidiario, para relanzar los objetivos del desarrollo en las nuevas condiciones y reglas que se están definiendo en la economía internacional posterior a la crisis 2008-2010. En segundo lugar, como lo indica la CEPAL (Barcena, 2010), es urgente

reflexionar sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar, para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía y en ese tanto, el protagonismo que debiera tener el personal estatal en la gestión diaria.

### 2. Gasto de Gobierno como impulsor de la economía: el enfoque de Keynes

Retomando las ideas de la CEPAL, se requiere un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadano, y por ende, la creación y reinversión de instituciones públicas, privadas, solidarias y comunitarias, acompañadas de mejores esquemas de organización y evaluación de gestión pública para lograr la rendición de cuentas y la transparencia. Esto implica entonces, necesariamente, la intervención del Estado en la economía.

En un extenso análisis sobre la concepción del capital humano dentro de la economía colombiana, Villamil (2011), refiere que Adam Smith (1776) en su obra cumbre *La Riqueza de las Naciones*, planteaba un estudio sobre la formación de capital, el desarrollo histórico de la industria y el comercio entre los países europeos en el cual, comparaba a un hombre educado con una máquina costosa, pues “así como el dueño de la máquina recibe una renta por capital invertido en ésta, -dice- el dueño del conocimiento y la destreza especial debe recibir un ingreso relativo con el costo, el trabajo y el tiempo que le significó al hombre dicho nivel de educación concibiendo entonces la educación y la formación para el trabajo como una capacidad de capitalización<sup>4</sup>”. Refiere también los aportes de Sala-i-Martin (1994) quien hizo referencia a tres elementos decisivos para el crecimiento: la acumulación de los factores (capital físico y humano, y la educación); una variedad de instituciones favorables a los mercados y la apertura comercial, tecnológica, de capital, ideas, inversión extranjera y de información, aporte que complementó las ideas de Alfred Marshall (1890) quien señalaba la importancia del “*adiestramiento*”, o capacitación de los trabajadores, como fuente de una mayor productividad.

Finalmente, menciona que Lucas (1988) propuso la idea del capital humano para construir un modelo de dos sectores con crecimiento endógeno; en el primero la producción final se obtiene mediante la combinación de capital físico y humano, y en el segundo, la producción y acumulación de capital humano se hace a partir de capital físico y humano, donde el capital humano no se acumula más rápido cuanto más capital físico exista, para hacer posible ese proceso. Desde otra óptica, John Maynard Keynes (1924), consideró de importancia vital establecer ciertos controles centrales en asuntos que tradicionalmente se dejaban en manos de la iniciativa privada. Confiaba que su propuesta de mayor intervención gubernamental lograría establecer un volumen global de producción correspondiente a la ocupación plena, tan aproximadamente como fuese posible.

Analizó las causas y los efectos por los cambios de los diferentes factores de la economía (política monetaria, política fiscal con ingresos y gastos, intervención del gobierno aumentando el gasto

4. Villamil, Héctor (2011). El capital Humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia. Revista Administración y Desarrollo Volumen 39, No. 40. Facultad de Investigaciones, ESAP. Colombia, págs. 151-165.

de gobierno para impacto en el nivel de empleo y el consumo), que incidían directamente en la demanda agregada, siendo ésta, la suma del gasto por el deseo de los consumidores de adquirir bienes y servicios, donde las empresas y el Estado están dispuestos a comprar a un determinado nivel de precios. Bajo la corriente keynesiana se da gran importancia al nivel de empleo y del ingreso percibido tanto por los trabajadores como por las empresas.

Ahora bien, en el marco de la teoría keynesiana, el Estado, al responder las demandas de la ciudadanía requiere de funcionarios públicos para atender servicios de educación, salud, atención a las personas desposeídas o vulnerables, atender la inversión en infraestructura vial, aérea, naval y brindar servicios que por su alto costo en el sector privado, van a requerir de servidores especializados.

En definitiva, por la inversión del Estado en contratación de personal, el funcionariado público, además de esa responsabilidad por el buen uso de los recursos públicos, se convierte a su vez en un agente económico, es decir, que a partir de una renta específica, asume un papel de consumidor de bienes y servicios, mismos que solo podría satisfacer con un empleo.

Por supuesto, que algunos detractores de la teoría keynesiana combaten la idea de que el Gobierno participe activamente en la Economía. Moreno (2012)<sup>5</sup> critica la propuesta keynesiana al afirmar que antes de gastar, el Gobierno primero tiene que obtener los fondos. "Para poder hacer un bien gastando el dinero, inevitablemente el Gobierno debe hacer un mal obteniendo los fondos. La evidencia es que en ese cambio se pierde energía por fricción, y el multiplicador resulta ser menor a 1"-dice.

"Si el Gobierno, como un mago, pudiese crear prosperidad gastando, todos estaríamos a las puertas de las casas presidenciales solicitándoles a los presidentes por favor que nos conviertan nuestro \$1,00 en \$1,85 como nos dicen los keynesianos. Si fuese cierto, ya no existiría la pobreza", continúa diciendo, al tiempo que desde su óptica, "más allá de suministrar a los ciudadanos lo que ellos no pueden suministrarse a sí mismos, tal como un sistema de administración de justicia rápido y eficiente, una defensa nacional, e infraestructura básica, el gasto del Gobierno no crea prosperidad; solo la redistribuye de quienes la producen hacia otros; al final, con un resultado neto negativo", continúa.

### 3. North y la Teoría de las Instituciones

En complemento a lo anterior, el profesor e historiador Douglas North, Premio Nobel de Economía en 1993, renovó la investigación sobre el papel de las instituciones considerando que ellas constituyen la base del proceso dinámico del desarrollo económico. Las instituciones importan muchísimo-dice North- porque forman la estructura de incentivos de una sociedad y, como tales, constituyen los factores determinantes del desempeño económico y por tanto,

---

5. Moreno Calvo, Hermóneges. Repasemos la evidencia. El gasto del Gobierno no crea prosperidad. Periódico La Nación, 26 de setiembre de 2012.



para North toda recomendación económica que no tenga en cuenta las instituciones está condenada al fracaso<sup>6</sup>. De lo anterior se desprende entonces que efectivamente el sector público constituye un componente importante para la aplicación satisfactoria de planes, programas y proyectos de desarrollo de corto, mediano y largo plazos.

Esta utilidad de la burocracia pública, es claramente expuesta por Manuel Villoria (2012)<sup>7</sup>, para quien el servicio civil de carrera es un instrumento muy útil para fomentar la profesionalización y honestidad de las Administraciones. De ahí que se promueva servicios civiles meritocráticos para luchar contra la corrupción e ineficacia gubernamentales.

“La investigación empírica demuestra que los servicios civiles de carrera mejoran la capacidad técnica de los gobiernos y reduce su corrupción universalmente” (Villoria, 2012) y adiciona que la implantación de los sistemas meritocráticos se producen inicialmente en los países más desarrollados, presentándose una mayor reticencia de asimilación de políticas de empleo público en los países de menor desarrollo.

Esta teoría parece confirmarse en el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado anualmente por Transparencia Internacional, de cuyos resultados parece derivarse que la institucionalización del sector público le permite a los Estados, luchar contra la corrupción y de paso contribuir al mejor uso de los recursos públicos, que al final de cuentas contribuye al desarrollo.<sup>8</sup>

Un aspecto relevante en este enfoque es considerar el hecho de que la profesionalización del servicio civil se correlaciona a mediano plazo con el desarrollo, siempre y cuando el resto de factores contributivos a tal desarrollo “permanezca estable en el país correspondiente”, entendiendo esta correlación como la competencia de exigir conocimiento y habilidades, reducir las posibilidades de corrupción y facilitar la inversión externa e interna.

En este ámbito, la burocracia clientelar no es competente ni tendría autonomía para la toma de decisiones, entraría en conflicto con la burocracia profesional dificultando la labor. Por el contrario la burocracia meritocrática tiene alta capacidad técnica y suficiente grado de autonomía.

#### **4. Theodore W. Schultz y Gary S. Becker: la inversión en capital humano**

Sobre la base de lo expuesto conviene preguntarse ¿por qué invertir en capital humano? La teoría neoclásica y otras corrientes han analizado el fenómeno alrededor de mejoras en la calificación de mano de obra y su impacto en la productividad nacional.

6. Rodríguez Vargas, J.J. (2005) La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial. Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>

7. Entrevista realizada en el marco del XVII Congreso CLAD de Reforma y Administración Pública. Cartagena de Indias, 2012.

8. Costa Rica ocupa el puesto No. 48 del ranking 2012

El investigador más representativo de esta vertiente es Theodore W. Schultz (1959), quien junto a Gary S. Becker (ambos Premios Nobel), emprendieron investigaciones sobre “capital humano”. Schultz reafirma la necesidad de invertir en los seres humanos, lo cual origina una mejora cualitativa del factor trabajo para aumentar su capacidad productiva. Argumentaba que las personas adquieren conocimientos y habilidades útiles que favorecen la productividad y que este capital es una parte sustancial de la inversión.

Por su parte Becker –Premio Nobel de 1992– estudió la oferta de factores productivos e identificó al trabajo con productividad creciente como capital y sostuvo que pocos países o quizá ninguno, han logrado un período de crecimiento económico sostenido sin inversiones importantes en su fuerza de trabajo.

Estos postulados, si bien se enfocan en la inversión del capital humano desde una perspectiva empresarial-capitalista, no riñen con las acciones realizadas por las Administraciones Centrales para promover la capacitación permanente de sus cuadros profesionales y técnicos. Un ejemplo de ello, para el caso concreto de Costa Rica, es la Dirección General de Servicio Civil (DGSC)<sup>9</sup> mediante su oferta de capacitación del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), y los planes anuales de las Unidades de Capacitación de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, entre otros institutos de formación.

## 5. Regímenes de Servicio Civil y Desarrollo Económico

Un Régimen de Servicio Civil es un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. El objetivo fundamental del Régimen de Servicio Civil es garantizar la eficiencia de la Administración Pública, con el propósito de que ésta brinde un servicio excelente a la sociedad (Ramírez 2012).

La estabilidad y la autonomía de la burocracia favorecen una concepción del interés general sostenible en el tiempo al proteger los asuntos públicos de la intromisión de los intereses económicos y sociales específicos. Las elites burocráticas refuerzan el carácter intertemporal de los acuerdos políticos, al implantarlos y al hacer que se cumplan<sup>10</sup>.

En Costa Rica, el RSC se conforma de cuatro elementos: a-) **las instituciones** del Estado, b-) **las y los servidores de la Administración** nombrados de acuerdo con las normas y los procedimientos estipulados en el Estatuto de Servicio Civil y los principios universales de igualdad y capacidad, mérito y publicidad; c-) las **disposiciones normativas** contempladas en los artículos 191 y 192

6. Rodríguez Vargas, J.J. (2005) La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial. Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>

7. Entrevista realizada en el marco del XVII Congreso CLAD de Reforma y Administración Pública. Cartagena de Indias, 2012.

8. Costa Rica ocupa el puesto No. 48 del ranking 2012

9. La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora, encargada de dirigir y administrar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones cubiertas por Régimen de Servicio Civil.

10. Documento. Aportes de la Administración Pública. Gestión Estatal. No. 6 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./dic. 2005

## CAPÍTULO ESPECIAL PROMULGACIÓN DEL RSC Y CREACIÓN DE LA DGSC

*Enrique Bonilla Sequira, Ruth Piedra Marín, Sergio Sandí Ramírez.*

de la Constitución Política de la República, el Estatuto de Servicio Civil, sus reglamentos, leyes y decretos conexos; d-) **los principios técnicos** y **los principios filosóficos** que procuran mantener una Administración Pública eficiente, en la que prevalezcan el orden, la justicia, los criterios técnicos y la ética en la relación de empleo entre el Estado y sus servidores (Ramírez, 2011). Este hecho compromete o debe comprometer al funcionariado a actuar con probidad en sano cumplimiento de las actividades y programas asignados a su cargo. El Régimen de Servicio Civil de Costa Rica incluye unos 110 mil puestos de trabajo.

La Dirección General de Servicio Civil es la institución encargada de dirigir y administrar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones del Régimen de Servicio Civil e incorpora dentro de sus funciones, el establecimiento de un sistema clasificatorio y remunerativo, el reclutamiento de personal y la gestión de los procesos de desvinculación, amén de proveer ayuda técnica a las Oficinas de Recursos Humanos. Cumple además una función rectora en materia de capacitación del personal del Gobierno Central, con miras a mantener la empleabilidad a lo largo de la carrera administrativa. La profesionalización facilita los procesos de modernización del Poder Ejecutivo.

El Informe del Banco Mundial (1993) afirma que uno de los factores de éxito de algunos países es la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. Los argumentos a favor se sustentan en la hipótesis del Estado weberiano donde la sustitución del sistema de patronazgo por una burocracia profesional, estable y con salarios competitivos, estrechan los lazos entre los servidores públicos, mejora la comunicación entre ellos y crea un código público de conducta, la búsqueda de un interés general alejado de intereses particulares que les permitan a estos servidores establecer políticas de desarrollo económico relativamente independientes.

Otro argumento es que el aislamiento de los tecnócratas económicos a la presión política y de los grupos de interés, permitió a los cuatro "tigres asiáticos" (Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Hong Kong), introducir políticas económicas racionales. Un tercer argumento es lo señalado por Joan Prats (2000), cuando indica que la seguridad jurídica, por su contribución a la reducción de costos de transacción en las relaciones económicas y comerciales, y el servicio civil meritocrático favorecen el desarrollo económico.

Cuarto, el modelo ideal de recursos humanos del BID, elaborado por Echebarría y Longo propone dividir a los sistemas nacionales en distintas dimensiones a las cuales se les asigna una puntuación y de allí valorar la contribución al desarrollo. Esta metodología se tradujo en el Informe Barómetro de los servicios civiles, realizados en 2004, 2008 y 2012. El Informe Barómetro muestra la calidad de la burocracia y la percepción sobre la competencia de los funcionarios públicos en correlación con la efectividad de las instituciones.

El IB-2012, indica que, Costa Rica lidera los índices de mérito en la región centroamericana y República Dominicana y ha logrado mejoras en materia de Tecnologías de Información para la Gestión de Recursos Humanos, de sistemas de información, de movilidad geográfica



de los servidores, de equidad y competitividad salarial y de iniciativas de abordaje del clima interno. En este sentido invertir en el funcionariado público, como elemento imprescindible del andamiaje estatal, permite la generación de iniciativas para el mejoramiento de los servicios públicos.

Carlos Denton (2012), Director de la empresa encuestadora CID Gallup, afirma que en Costa Rica después de 1948 hasta hoy, un 70% de los costarricenses se pueden clasificar como clase media producto de tres factores: un sistema educativo público accesible en todo el territorio nacional; un sistema médico que estaba al alcance de todos y la creación de una gran burocracia estatal que requirió de oficinistas, secretarías, subgerentes, oficiales, directores, contralores, procuradores y similares, quienes estuvieron en capacidad de adquirir casa con hipoteca, comprar artículos para el hogar a plazos, tomar vacaciones, aspirar a tener un teléfono y hasta un auto usado. Como resultado –dice Denton- hubo una movilidad masiva de familias que antes vivían en la pobreza convirtiéndose en miembros de la clase media.

Villalobos (2012) sostiene que la aspiración de que el Estado fomente el crecimiento económico, debe basarse en cuatro conceptos informadores en la estructuración de nuevas iniciativas públicas: a) eliminar todo trámite o requisito innecesario, b) facilitar al máximo el cumplimiento de los requisitos solicitados c) apostar decididamente y sin reparo a las innovaciones tecnológicas para lograr lo anterior, y d) modelar una relación lo más directa posible entre los ciudadanos y las instituciones.

En este sentido, es claro que la inversión en capital humano estatal ha facilitado la aplicación de políticas públicas y la aplicación en el terreno de múltiples planes y programas fundamentales para el desarrollo económico y social de la Nación como por ejemplo, atención a la salud, protección del medio ambiente, educación, creación y proyección cultural, infraestructura, entre otros. La profesionalización del empleo público dentro del RSC se ve reflejada en un sistema clasificatorio de puestos, remuneraciones y capacitación en los procesos para el reclutamiento y la selección de personal idóneo, en la gestión del conocimiento, lo anterior es posible identificarlo de acuerdo con la composición del presupuesto 2013 por objeto del gasto. El monto a pagar vía remuneraciones asciende a ₡1.893.912 millones de colones, de los cuales un 30% corresponde a remuneraciones del Gobierno Central.

A partir del año 2012, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es el rector del sector de empleo público nacional, según Decreto Ejecutivo 37241-MP-PLAN. Entre las consideraciones valoradas para justificar dicha decisión, por parte de la Presidenta de la República, Laura Chinchilla, se encuentra que “con fundamento en sus atribuciones dentro del Sistema Nacional de Planificación y su injerencia en materia de eficiencia administrativa y modernización del Estado, el Ministerio de Planificación y Política Económica es competente para asumir la rectoría en materia de empleo público”, señala el decreto. Al respecto, Roberto Gallardo, titular de MIDEPLAN sostuvo que dentro de las prioridades está la elaboración del Plan Nacional de Empleo, cuya elaboración se haría en el transcurso del 2013.

## CAPÍTULO ESPECIAL PROMULGACIÓN DEL RSC Y CREACIÓN DE LA DGSC

*Enrique Bonilla Sequira, Ruth Piedra Marín, Sergio Sandí Ramírez.*

El sector público de Costa Rica está integrado por 328 instituciones entre públicas, autónomas y municipalidades. Según comentó Gallardo, se trabajará en la posibilidad de que los conflictos laborales del sector público, es decir del Estado como patrono versus trabajador, se diluciden en otras instancias que no sean los tribunales comunes, además se fortalecerá la mejoría de las contralorías de servicio para darles una mejor atención y un trato eficiente a los ciudadanos, entre otras acciones.

Por su parte, Édgar Ayales Esna, Ministro de Hacienda menciona que el Gobierno ha hecho un esfuerzo significativo de contención del gasto, reduciendo la proporción de gastos corrientes financiados con deuda en el presupuesto nacional de 2013, destacándose entre otras cosas, la contención del empleo público mediante el congelamiento de plazas (vigente hasta diciembre de 2012), excepto en áreas prioritarias como educación y seguridad, y la digitalización de compras de bienes y servicios a fin de añadir transparencia y eficiencia al proceso de compras públicas. En las áreas en que se tiene flexibilidad, el resultado de estos esfuerzos es evidente: si se excluyen las partidas determinadas por mandatos constitucionales, obligaciones legales y las remuneraciones, los gastos se contraen un 4,7% en relación con el 2012.

Adicionalmente, la Administración Chinchilla propuso un proyecto de Ley para el Ordenamiento de las Retribuciones Adicionales al Salario Base del Sector Público, mismo que está en proceso de discusión con grupos de la sociedad civil.

### 6. La crítica

Hay quienes afirman que las instituciones del Estado no están funcionando, “se gastan millones sin ver los resultados que merecen los habitantes. El más fracasado de todos es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), pero ninguna de las instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo está operando con la eficiencia y probidad que se esperaría en un país democrático y pujante como es Costa Rica” (Denton, 2012).

Existe la queja perenne no solo de la falta de presupuesto, sino del desinterés y falta de compromiso de las y los trabajadores claves y de los “enredos” provocados por el exceso de trámites, así como una amplia crítica sobre las acciones que realiza el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Adicionalmente se cuestiona el sistema de reclutamiento de las y los servidores públicos, argumentando que los actuales sistemas no reflejan el verdadero conocimiento de las personas, que las pruebas psicométricas no revelan las competencias de las y los aspirantes, o bien, que ante la inadecuada selección se elige a los menos idóneos.

Se piensa que la solución a esto es despedir a los “malos” y recontratar a los “buenos”, no se analizan otros factores que incidirían en la efectividad de las instituciones públicas. Pero lo importante no es recortar el gasto sino que este no crezca más de lo adecuado. Las implicaciones de que el Estado haga recorte del gasto repercutirá en la tasa de desempleo, el consumo y en la demanda agregada, ya que al despedir funcionarios, estos tendrían poco o nada de ingreso para utilizar en el mercado, afectando con ello la adquisición de bienes y servicios.

Es claro que la profesionalización del capital humano coadyuva a la buena gestión de instituciones públicas y que la estabilidad en el empleo facilita la consecución de las políticas públicas y por ende, el crecimiento y/o desarrollo económico, pero no puede obviarse el hecho de que existen instituciones de Gobierno que fallan en su servicio a la ciudadanía.

Los índices de competitividad global, continúan señalando el exceso de trámites como obstáculos para el crecimiento en el corto plazo y que la tan esperada eficiencia estatal dista mucho de ser una realidad.

En algunas ocasiones el interés general traducido en programas o planes de desarrollo puede chocar con los intereses de la burocracia, capturada por "la inercia, el inmovilismo o la falta de adaptación al entorno".

## 7. Conclusiones

Coincidimos en la necesidad de reconstruir aquellas capacidades del Estado que le permitan recuperar la planificación estratégica de políticas de largo plazo, ampliar los espacios para la política fiscal y diseñar instrumentos adecuados para afrontar los desafíos estructurales que pesan sobre el actual patrón de desarrollo de la región, tal como lo indica la CEPAL, tomando en consideración las capacidades, competencias y experticia del funcionariado público costarricense, en este caso de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.

A la luz de lo expuesto, identificamos dos momentos en la participación de la burocracia estatal y su participación activa en la economía: 1-) desde el punto de vista macroeconómico, el gasto en personal del Estado, en este caso Gobierno Central, representa una proporción significativa del gasto público total, contribuyendo al Producto Interno Bruto y, 2-) desde el punto de vista microeconómico, la calidad y el buen desempeño del funcionario público son factores fundamentales para optimizar la asignación y utilización de los recursos del Estado, lo que favorece el desarrollo económico y social del país"<sup>11</sup>.

Como vemos, el funcionario público es importante por el aporte en la generación de bienes y servicios para la sociedad en su participación activa como consumidor final de bienes y servicios, situándose esta condición dentro de las ideas keynesianas de pleno empleo como generadora de crecimiento en la economía y de desarrollo en el país. No obstante, por la metodología utilizada para medir la inversión estatal total, el gasto en capital humano del Estado se cuantifica como gasto corriente y no como una inversión de capital, razón por la cual en no pocos momentos el control del gasto se da por la partida de remuneraciones.

Una de las debilidades está en la ausencia de sistemas que permitan medir la productividad del funcionariado público y de herramientas para cuantificar cuál es el aporte que éste da al crecimiento y/o desarrollo económico y social. Por otra parte, aunque es posible determinar los

11. <http://www.serviciocivil.gob.cl/gesti%C3%B3n-de-personas-en-el-estado>. Servicio Civil, Gobierno de Chile. Setiembre 2012.



montos asignados por institución a programas de capacitación, actualmente no existen cifras del impacto de la capacitación en las instituciones del gobierno central, tarea en que la DGSC empieza a dar sus primeros pasos.

Para mitigar las consecuencias ante la aplicación de un recorte en el gasto público, en especial en el componente del empleo, se podría sugerir que el Estado estime adecuadamente la cantidad de funcionarios que debe tener y hacer las adecuaciones necesarias, o sea, que se establezca un límite de crecimiento en la planilla estatal, reubicar a los funcionarios, es decir, que sea más eficiente.

Es probable que la burocracia estatal se congele en tamaño y posiblemente hasta se disminuya en años próximos. No obstante, para hacer un buen uso del capital humano bajo el Régimen de Servicio Civil, el Gobierno (instituciones) debe tener claro qué tipo de desarrollo desea para el país y cuál será la tarea de ese funcionariado.

### 8. Bibliografía

Ramió Matas, Carles y Salvador, Miguel (2003). **Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuesta tentativa**. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España

Villoria, Manuel (2007). **El servicio civil de carrera en Latinoamérica, diagnóstico, causas y propuestas**. Inap-Ministerio de las Administraciones Públicas. España. Primera Edición. 178 p.

Longo, Francisco y Ramió, Carles (2008). **La profesionalización del empleo público en América Latina**. Fundación CIDOB, Barcelona 325 p.

Longo, Francisco (2010). **Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público**. Paidós Empresa, Barcelona, Buenos Aires México. 162 p.

Moreno Calvo, Hermóneges. Repasemos la evidencia. El gasto del Gobierno no crea prosperidad. **Periódico La Nación, 26 de setiembre de 2012.**

Rodríguez Vargas, J.J. (2005) La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial. **Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>.**

Periódico La Nación (2012). **Noticia: El presupuesto nacional como instrumento de política fiscal. La actual Administración continuará sus esfuerzos por reducir el desequilibrio fiscal. Edgar Ayales Edna, Ministro de Hacienda. San José, Costa Rica, 18 de setiembre de 2012.**

Villalobos, (2012). **Facilitar lo privado gracias a lo público**. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.

Morris, Krissia (2012). MIDEPLAN es rector del empleo público. Diario Extra. San José, Costa Rica.

Denton, Carlos (2012). La reingeniería del Estado. Periódico La República. San José, Costa Rica.

Denton, Carlos (2012) ¿Todavía existe movilidad social vertical en Costa Rica? Periódico La República. San José, Costa Rica.

Centro de Información de las Naciones Unidas. **Administración Pública**. México, Cuba y República Dominicana. <http://www.cinu.mx/temas/desarrollo-economico/administracion-publica/>. No posee fecha de recuperación.

Servicio Civil de Chile. **Gestión de personas en el Estado**. Gobierno de Chile. <http://www.serviciocivil.gob.cl/gestión-de-personas-en-el-estado>. No posee fecha de recuperación.

Kalmanovitz, Salomón. **El elusivo desarrollo económico**. El Espectador.com, Sección Opinión. Colombia, 9 de setiembre de 2012. <http://www.elespectador.com/opinion/columna-373682-el-elusivo-desarrollo-economico>

# CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL MODELO Y SU METODOLOGÍA



Rodolfo Martínez Gutiérrez<sup>1</sup>

### Resumen

En el marco de los proyectos de investigaciones internacionales, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR), por medio de la vinculación con instituciones de la administración pública, ha conformado un proyecto conjunto con la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), dirigido a realizar una investigación que conduzca al desarrollo del modelo de un Centro Evaluador de Competencias Laborales para la administración pública en Costa Rica. Ello ha implicado la conformación de un grupo "semilla" de personal especializado del CICAP y de la DGSC, que tendrá como objetivo formarse y certificarse en el tema de sistemas nacionales de competencias laborales, con el fin de diseñar comités y grupos técnicos, que se encarguen de desarrollar modelos de estándares de competencias laborales para capacitar, evaluar y certificar las competencias necesarias en la administración pública.

### Palabras Claves

Capacitación, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales

### Abstract: Certification of Workplace Skills in Public Administration – A Model and its Methodology

In the context of international research projects at the Center for Research and Training in Public Administration (CICAP) of Universidad de Costa Rica (UCR), carried out through links with public sector institutions, a project has been created in conjunction with the Civil Service Administration (DGSC) to lead the development of a center for assessment of workplace skills in the Costa Rican public sector. This project has led to the formation of a key group of specialized CICAP and DGSC staff charged with the objective of acquiring training and certifications in

1. Profesor – Consultor Investigador .Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública Universidad de Costa Rica. rodolfo.martinez\_g@ucr.ac.cr



Costa Rica in the area of workplace skills, designing technical committees, developing models of workplace skill standards, and assessing and certifying necessary skills in public administration

**Key Words:**

Training, assessment, certification of workplace skills.

De acuerdo con las perspectivas de la competitividad global, nuestros países latinoamericanos y sus comparativos de indicadores en diferentes sectores nacionales, están cada vez más inmersos en una interacción mundial. Esto implica la necesidad de implementar acciones de tendencia internacional hacia la mejora continua de su eficiencia, eficacia, efectividad y productividad<sup>2</sup>.

Según los resultados del Reporte del Foro Económico Mundial, las áreas de oportunidad que enfrentan los países Latinoamericanos recaen en los pilares básicos, donde las instituciones del sector público tienen formas tradicionalmente burocráticas que hacen que la sociedad que solicita sus servicios no pueda tener un servicio con la flexibilidad similar a las necesidades de tiempo de respuesta que ésta requiere<sup>3</sup>.

Costa Rica ha mostrado una mejora en las condiciones macroeconómicas, por disminución de la deuda pública, el aumento de las TIC's, y el aprovechar el buen funcionamiento de las instituciones públicas.

Lo anterior hace reflexionar sobre los modelos de formación del recurso humano hacia una competitividad de servicio y productividad en las funciones públicas, considerando que el éxito en los cambios institucionales depende del nivel de competencias de los estrategas que las planean, desarrollan y evalúan.

En la competitividad internacional de Costa Rica destacan varios temas de interés mundial, como la preocupación ecológica y la sustentabilidad.

Este liderazgo positivo puede representar una fuente de inspiración para desarrollar estrategias y proyectos que fortalezcan el desarrollo de la productividad y competitividad públicas y, con ello, elevar el nivel de calidad de vida de sus ciudadanos a través de la capacitación, evaluación y certificación de sus competencias laborales en los diversos centros de trabajo, desde la perspectiva de una sociedad con espíritu de superación constante bajo méritos propios y de trabajo en equipo.

Costa Rica se ha destacado, entre las naciones latinoamericanas, por ser el primer país en incluir en su Constitución Política un capítulo sobre el Servicio Civil. Ahora profesionalizar la

2. El reporte del Foro Económico Mundial (WEF) 2012-2013 ubica a Costa Rica en la posición 57, cabe señalar que Costa Rica en el pilar de innovación resaltan las posiciones 34 en la sofisticación de negocios y la posición 38 en invocación.

3. Dentro de los factores más problemáticos o áreas de oportunidad en el IGC/WEF para realización de negocios en Costa Rica está en primer lugar la Ineficiencia Burocrática del Gobierno.

función pública es un camino de modernización y fortalecimiento del Estado, lo que permite un eficaz seguimiento de la función pública desde sus programas y políticas, independientemente de los periodos de gobierno.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) representa los esfuerzos y acciones encaminadas, desde su creación en 1953, al desarrollo de una filosofía y principios de un sistema de méritos en la administración pública costarricense, logrando a través del tiempo institucionalizar un Sistema de Servicio Civil con reconocidas fortalezas dentro del contexto latinoamericano.

Un logro significativo ha sido el Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil (SIGEREH)<sup>4</sup>. La DGSC ha estado evolucionando ante los cambios de orden social, económico, político y tecnológico, lo que ha implicado enfocarse en los procesos de modernización y sistematización, bajo lineamientos de modelos internacionales, así como el desarrollo de proyectos de investigación con otras organizaciones homólogas de nivel internacional. En la prospectiva de profesionalización de la función pública, el funcionario público ocupa un lugar central, por ello se requiere un proceso sistemático de educación cívica, dirigido a facilitar al funcionariado el conocimiento y la interiorización de las necesidades de los ciudadanos, en relación con la función pública<sup>5</sup>.

Por todo lo anterior, la alianza entre el CICAP y la DGSC representa una oportunidad de unir las capacidades y recursos intelectuales e institucionales para lograr los objetivos y metas encaminadas a continuar con la filosofía de crecimiento por méritos de la Dirección General de Servicio Civil costarricense y con ello la formación de competencias laborales en la administración pública. Durante el año 2012 se inició una serie de actividades de investigación y vinculación internacional entre el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica, con el objetivo de conocer los avances del Sistema Nacional de Competencias de las personas y el funcionamiento de los Comités de Gestión por Competencias en la Administración Pública de México.

El CICAP convocó la integración de una comisión en la que participó la señora Maricela Tapia Gutiérrez, Subdirectora General de la Dirección General del Servicio Civil, el Sr. Carlos Araya Leandro, Vicerrector de Administración de la Universidad de Costa Rica, la Sra. Mayela Cubillo Mora, Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), la Sra. Margarita Esquivel Porras, Subdirectora del CICAP, el Sr. Rafael Chinchilla Salazar, Consultor Asociado del CICAP y el Sr. Rodolfo Martínez Gutiérrez, Profesor y Consultor Investigador del CICAP. Dicha comitiva viajó a la Ciudad de México donde se realizó una reunión con los asesores legales del Consejo Nacional de Certificación (CONOCER) y funcionarios de la Universidad Tecnológica de Tijuana (UTT) para establecer mecanismos de cooperación y

4. Constituido mediante el Decreto Ejecutivo N° 35865-MP (La Gaceta No. 75, 20 abril de 2010).

5. "La función pública es, desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico -formal-. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública" (Prats; 2000: 34).

vinculación internacional con el CICAP-UCR, a fin de adquirir capacidades para convertirse en una entidad de certificación y evaluación de competencias laborales en Costa Rica<sup>6</sup>.

Con ese propósito, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, ha promovido, dentro del eje 5 de su Plan Estratégico 2012-2015, "Convertir al CICAP en un Centro Evaluador de Competencias Laborales con alcance internacional", lo que direcciona el desarrollo de proyectos de investigación nacionales e Investigaciones Comparativas Internacionales (ICI). Con ello, se busca construir y proponer modelos e instrumentos para las Instituciones Públicas, Organizaciones de la Economía Social, Empresas Privadas e Individuos, consolidando la visión y misión del CICAP, para contribuir al mejoramiento de la competitividad económica, al desarrollo educativo y al progreso social de Costa Rica, así como representar un referente internacional<sup>7</sup>.

Para el caso del CICAP, que tradicionalmente a través de sus más de 35 años de contribuir al desarrollo en la formación de funcionarios públicos costarricenses, resalta el interés de varios sectores en el tema de certificación de competencias laborales. En la Gráfica 1 se muestra el porcentaje de los participantes que han asistido a cursos orientados al tema de competencias laborales, lo que refleja el interés en varios sectores de la sociedad, representando claramente un momento oportuno para transitar sobre nuevas formas de trabajar, formar, capacitar, medir, evaluar y considerar los desempeños del personal sobre objetivos y metas institucionales y de cada persona en sus respectivas responsabilidades y de actitudes del trabajo solidario y de equipo, muchas veces difícil de medir por medio de una evaluación del desempeño que no establezca competencias claras y por niveles de jerarquía<sup>8</sup>.

Los países más competitivos han evolucionado en sus niveles de preparación y formación, en la educación de sus ciudadanos y en una capacitación más efectiva; lo mismo que en las actividades de vinculación intersectorial y cooperación para fortalecer los programas de educación y capacitación en el trabajo. Las sociedades sólidas, en su desarrollo socioeconómico y sociocultural, han logrado acuerdos entre sus diversos sectores, comprendiendo que todos dependen de todos y que unidos podrán sortear los retos de mejor forma; generando iniciativas y programas, que se han logrado consolidar en políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones que más requiere la sociedad. La competitividad internacional incentiva la integración de los diferentes actores de la sociedad tanto públicos como privados, de tal forma que las empresas, las universidades, el gobierno, los organismos que agrupan a los diferentes

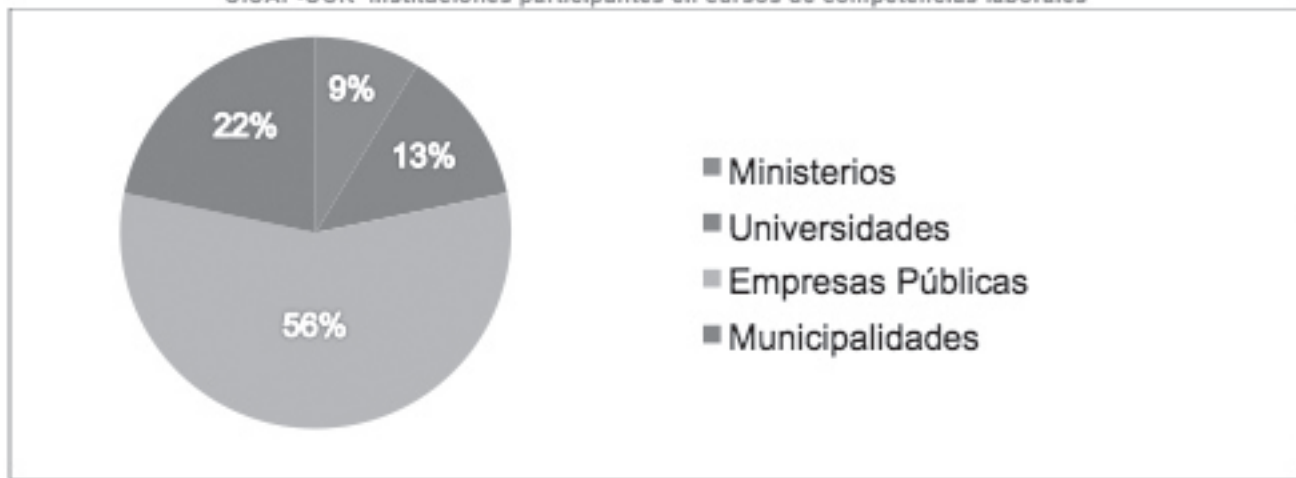
6. El boletín Informativo de la DGSC 044-2012 desarrollado por Ruth Piedra Main, señala que la DGSC como ente rector de la Gestión de Recursos Humanos del RSC, ha considerado necesario el abordaje integral de dicho enfoque en la GRH, en el Plan Estratégico 2011-2014 incluyó el proyecto "Fortalecimiento de la Gestión de Recursos Humanos basada en Competencias en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica" y en este contexto es necesario e importante conocer sobre la experiencia de otros países en la aplicación y avance de estos modelos. [http://www.dgsc.go.cr/dgsc/dgsc\\_prensa\\_boletindeta.php?it=142](http://www.dgsc.go.cr/dgsc/dgsc_prensa_boletindeta.php?it=142)

7. Los cinco Ejes del Plan Estratégico del CICAP-UCR 2012-2015 son: 1. Ser un modelo referente en administración pública, 2. Desarrollar y consolidar el modelo de capacitación en administración pública y economía social, 3. Programa de Evaluación, 4. Programa de relaciones internacionales para la gestión del conocimiento y transferencia (redes de investigación), 5. Convertir al CICAP en un centro evaluador de competencias laborales con alcance internacional.

8. La fuente de información fue proporcionada por Carlos Alberto Montero Corrales, Gestor de Proyectos del CICAP-UCR.



CICAP-UCR Instituciones participantes en cursos de competencias laborales



Gráfica 1: Distribución porcentual en el periodo 2011-2012

sectores, conformen grupos multidisciplinarios orientados a la integración de especialistas (grupos técnicos) que diseñen, desarrollen y validen instrumentos y estándares de referencias en competencias laborales para cada sector.

Lo anterior constituye referente de calidad, y productividad para enfrentar los retos de la competitividad global que es un tema de agenda diaria en cada sector de nuestros países y en el contexto de lograr mejores condiciones de bienestar en una sociedad que demanda cada vez más oportunidades de superación y bienestar para sus familias y próximas generaciones.

El buen desempeño de los empleados o servidores públicos está en relación con su nivel de preparación y sus capacidades para comprender sus objetivos y metas de desempeño organizacionales<sup>9</sup>.

### Conceptos relacionados con la certificación de competencias laborales

Al realizar una aproximación al tema de los sistemas nacionales de competencias y la conformación de los modelos basados en competencias laborales, se aprecia, por un lado, el desarrollo de nuevos conceptos que conducen a nuevas formas de integrar equipos de trabajo multidisciplinarios y expertos en diseño e impartición de cursos y por otro, la conformación de una formación especializada que garantice la efectividad de la evaluación y dictaminación del juicio de evaluación de COMPETENTE y TODAVIA NO COMPETENTE de los candidatos por evaluarse para obtener una certificación laboral que represente un medio que los diferencie de un grupo de personas que representaría su competencia en términos curriculares<sup>10</sup>.

9. El proyecto de Investigación titulado "Evaluación, Capacitación y Certificación de Competencias Laborales", se encuentra registrado en el sistema de gestión de calidad por Esteban Octavio Mora Martínez, Coordinador de Diseño y Desarrollo del CICAP-UCR.

10. Criterios establecidos en el Plan de Evaluación de un Estándar del CONOCER en México.

Conceptos como: Acreditación inicial, Capacitador independiente, Evaluador certificado, Centro de capacitación, Centro de evaluación, Certificación de competencias, Certificación de competencias laborales, Comités de gestión por competencias laborales, Grupos técnicos sectoriales, Grupos técnicos internacionales, Estándares de competencia laboral, Homologación internacional de estándares de competencia laboral, Comités de gestión por competencias laborales, Competencia laboral, Competencia laboral certificada, Entidades de certificación y evaluación, Sistema Nacional de Competencias, son palabras y conceptos de un ambiente de competitividad laboral sectorial con alcance internacional. Un Comité de Gestión por Competencias es conformado por un grupo de personas, empresas, organizaciones e instituciones del sector público o privado, que actúa como la instancia responsable de promover el modelo de Gestión por Competencias en el sector que representan.

Los objetivos de un Comité de Gestión por Competencias son promover el desarrollo e implantación del Sistema Nacional de Competencias en su sector, definir la agenda de capital humano para la competitividad en su sector, desarrollar y actualizar Estándares de Competencia (EC), Instrumentos de Evaluación de Competencia y mecanismos de consecuencias que incentiven la certificación de trabajadores en el sector; dar seguimiento e impulsar la excelencia en la operación de las soluciones de Evaluación y Certificación en su sector<sup>11</sup>. Los beneficios para las instituciones y organizaciones que participan en el Sistema Nacional de Competencias son dar certidumbre al reclutamiento de los mejores candidatos que cuenten con los conocimientos, destrezas, habilidades, actitudes y comportamientos necesarios, la reducción de costos transaccionales en los mercados laborales, particularmente en los procesos de reclutamiento y selección de personal que, al momento de contar con estándares de competencias laborales por cargos o puestos, tendrán elementos de referencia objetivos para seleccionar con mayor precisión la efectividad del personal. Además, los clientes se benefician al recibir mayor calidad en los productos y servicios que solicitan; se incrementa la eficacia y productividad, se cierran las brechas de conocimientos entre el personal y, adicionalmente los servicios tienden a ser más estandarizados, representando un fortalecimiento de la competitividad nacional e internacional de cada sector.

### **Avances hacia un Sistema de Evaluación de Competencias Laborales (SECL) en Costa Rica**

Se han desarrollado las agendas para consolidar los convenios de cooperación internacional entre CICAP-UCR, con las instituciones mexicanas Universidad Tecnológica de Tijuana (UTT), el Consejo Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), para los proyectos de cooperación e investigaciones comparativas internacionales, generando con ello las bases de las investigaciones que lleven a la conformación y desarrollo de un modelo de sistemas nacionales de competencias laborales y su eficaz funcionamiento. En Costa Rica, el proyecto de investigación impulsado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración

11. El CONOCER cuenta actualmente con más de 80 Comités de Gestión por Competencias instalados a nivel nacional. Se tienen Comités de Gestión por Competencia instalados en diversos sectores económicos y sociales como lo son: Administración Pública, Agrícola y Pecuaria, Agua, Comercio, Construcción e Inmobiliario, Educación y Formación de personal, Financiero, Funciones del Sistema Nacional de Competencias, Logística, Procesamiento de Alimentos, Servicios Profesionales y Técnicos, Social, Tecnologías de la Información, Transporte y Turismo.

## CAPÍTULO ESPECIAL PROMULGACIÓN DEL RSC Y CREACIÓN DE LA DGSC

Rodolfo Martínez Gutiérrez.

Pública de la Universidad de Costa Rica se plasma en la estructura general del funcionamiento, según se visualiza en la Ilustración 1 (ver página siguiente), donde se identifican las diversas etapas y secuencia de la investigación. La representación de la estructura del proyecto de investigación, inicia con la definición de los puestos o cargos de una institución en los cuales se desea desarrollar las competencias laborales; se parte de un diagnóstico situacional para comparar los hallazgos contra el sistema ideal de competencias por puestos o cargos en la organización. Posteriormente, la organización debe tener claro cuáles serán los recursos existentes y necesarios para iniciar un proyecto de transición hacia competencias laborales. Una vez que se tengan definidas las necesidades, prioridades y recursos de la institución participante, se inicia el análisis del sistema de gestión de recursos humanos y propiamente la definición de los talentos requeridos en el personal. La investigación involucra el trabajo multidisciplinario de expertos nacionales e internacionales.

La estructura del proyecto de investigación del sistema de gestión de recursos humanos y su respectiva evaluación de competencias laborales, se basa en la conformación de un comité técnico, integrado por especialistas, cuya coordinación estará a cargo del CICAP y la DGSC, para dar seguimiento a las etapas de planeación, desarrollo y evaluación de los objetivos y metas del proyecto. La función del comité técnico, en la etapa de planeación del proyecto de investigación, se orienta a definir los planes y programas de trabajo, así como los requerimientos iniciales, tales como productos, tiempos y recursos necesarios. En la etapa del desarrollo del proyecto de investigación, el comité técnico se encarga de asignar personal especialista para trabajar en equipo, con el fin de monitorear a través de indicadores de eficiencia y eficacia las metas establecidas. La evaluación del proyecto de investigación se valida por medio de grupos técnicos, a fin de que se avance de conformidad con el nivel de satisfacción de los objetivos y metas definidas en cada etapa del proyecto de investigación. Los productos y modelos que se desarrollarán, como resultado del proyecto de investigación, serán manuales de puestos, diccionarios de competencias, detección de necesidades de competencias (DNC) basadas en competencias, determinación de brechas entre puestos, mapas curriculares, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, valoración y escala salarial. Los productos innovadores de la investigación serán el desarrollo de propuestas de estándares de competencias laborales por institución o sector participante, la formación de evaluadores en competencias laborales, el modelo de reglamentación para la certificación de competencias laborales en las personas, la conformación de grupos técnicos nacionales para desarrollar acuerdos internacionales y participar en grupos técnicos internacionales rumbo a la homologación de estándares en competencias laborales.

La certificación de competencias demuestra que los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos, se realizan en un alto nivel de desempeño. Los beneficios de contar con una certificación de competencias laborales y profesionales, así como actitudinales conducen a la integración exitosa en el sector público o privado. En el marco del proyecto de investigación del Centro Evaluador de Competencias Laborales de Costa Rica se ha conformado un grupo semilla, que fue capacitado, evaluado y certificado en el estándar de impartición de cursos de formación de capital humano de manera presencial grupal. El personal



integrante de este grupo semilla que pertenece a las siguientes instituciones: Dirección General del Servicio Civil (DGSC); Edith Fonseca Sandoval, Jessica Aymerich Sánchez, Olman Jiménez Corrales y Rómulo Castro Víquez; Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica; Adriana María Núñez Picado, Ana Lucía Bonilla Ceciliano, Johanna Alarcón Rivera, Margarita Esquivel Porras, Margoth Abarca Cruz y Pedro Navarro Torres.

La siguiente etapa será la preparación de un segundo grupo semilla dirigido a la formación de evaluadores de competencias laborales en vinculación internacional con México; dicho personal está siendo estratégicamente seleccionado por el Comité que conformó el proyecto de investigación en el CICAP y DGSC, siendo un referente básico las competencias de experiencia y conocimientos de expertos nacionales para la conformación de los comités por competencias laborales en cada sector de Costa Rica. El personal facilitador y de enlace internacional entre Costa Rica - México con la Entidad de Certificación y Evaluación de competencias laborales de la Universidad Tecnológica de Tijuana y CONOCER, lo integran el Dr. Rodolfo Martínez Gutiérrez, Profesor-Consultor Investigador del CICAP-UCR y Evaluador Certificado por el CONOCER-UTT, en México, el Lic. Israel López Zenteno, Secretario de Vinculación de la UTT y la Ing. Elvia Paulina Ochoa Carvajal, responsable de la Entidad de Certificación y Evaluación y Proyectos de Cooperación Internacional de la UTT<sup>12</sup>.

En el caso de la Institución CONOCER de México, emite un documento reconocido por la autoridad educativa del país y por los sectores públicos y privados, que respaldan sus competencias a nivel nacional, también representa un referente internacional, a través de convenios y acuerdos internacionales de homologación de competencias y sobre todo, un reconocimiento público por el esfuerzo y trabajo realizado por quien se certifica sus conocimientos. El Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), a través de la infraestructura de las diferentes sedes y recintos de la Universidad de Costa Rica, tiene un alcance nacional que facilita la identificación, involucramiento y participación de los diferentes actores y grupos de interés del país, representando una fortaleza para el apoyo, construcción y consolidación del Sistema Nacional de Competencias de Costa Rica. Mediante la estructura organizacional del CICAP-UCR y la experiencia acumulada por su equipo de Gestores de Proyectos, Investigadores, Consultores Asociados y Profesores Invitados de Universidades Extranjeras (Consultores Internacionales), se cuenta con un alto nivel de especialistas, lo cual permite conocer y diagnosticar el funcionamiento de las instituciones públicas, organizaciones de la economía social y empresas privadas; todo lo anterior por medio de las múltiples relaciones construidas a lo largo de más de tres décadas de trabajar con los diversos sectores del país<sup>13</sup>.

12. La Entidad de Certificación y Evaluación de la Universidad Tecnológica de Tijuana es [www.uttijuana.edu.mx](http://www.uttijuana.edu.mx), realizó en Noviembre y Diciembre de 2012 las capacitaciones y procesos de evaluación para certificar al grupo semilla.

13. En la página web <http://www.cicap.ucr.ac.cr/> se puede tener acceso a información referente a las investigaciones nacionales e internacionales y las diversas instituciones con las que se tiene una vinculación, el directorio del equipo CICAP-UCR, información sobre programas de Educación Continua, Consultoría, Diseño y Desarrollo de Proyectos, Investigaciones, Proyecto del Centro Evaluador de Competencias Laborales en Administración Pública y Proyectos de Cooperación Internacional, así como Publicaciones y Convocatorias para Artículos en el Proyecto de la Revista Científica Indexada del CICAP con vinculación Internacional.

En la actualidad, este proyecto de investigación tiene como propósito contribuir al fomento de la competitividad nacional, por medio de la participación inclusiva y multidisciplinaria, para el desarrollo de estándares de competencias laborales en la administración pública, a través de grupos de especialistas (Grupos Técnicos) que los identifiquen, desarrollen y actualicen, siendo un medio para capacitar, evaluar y certificar competencias laborales.

## ILUSTRACIÓN 1

### CICAP-UCR Estructura del Modelo de Investigación de Competencias Laborales

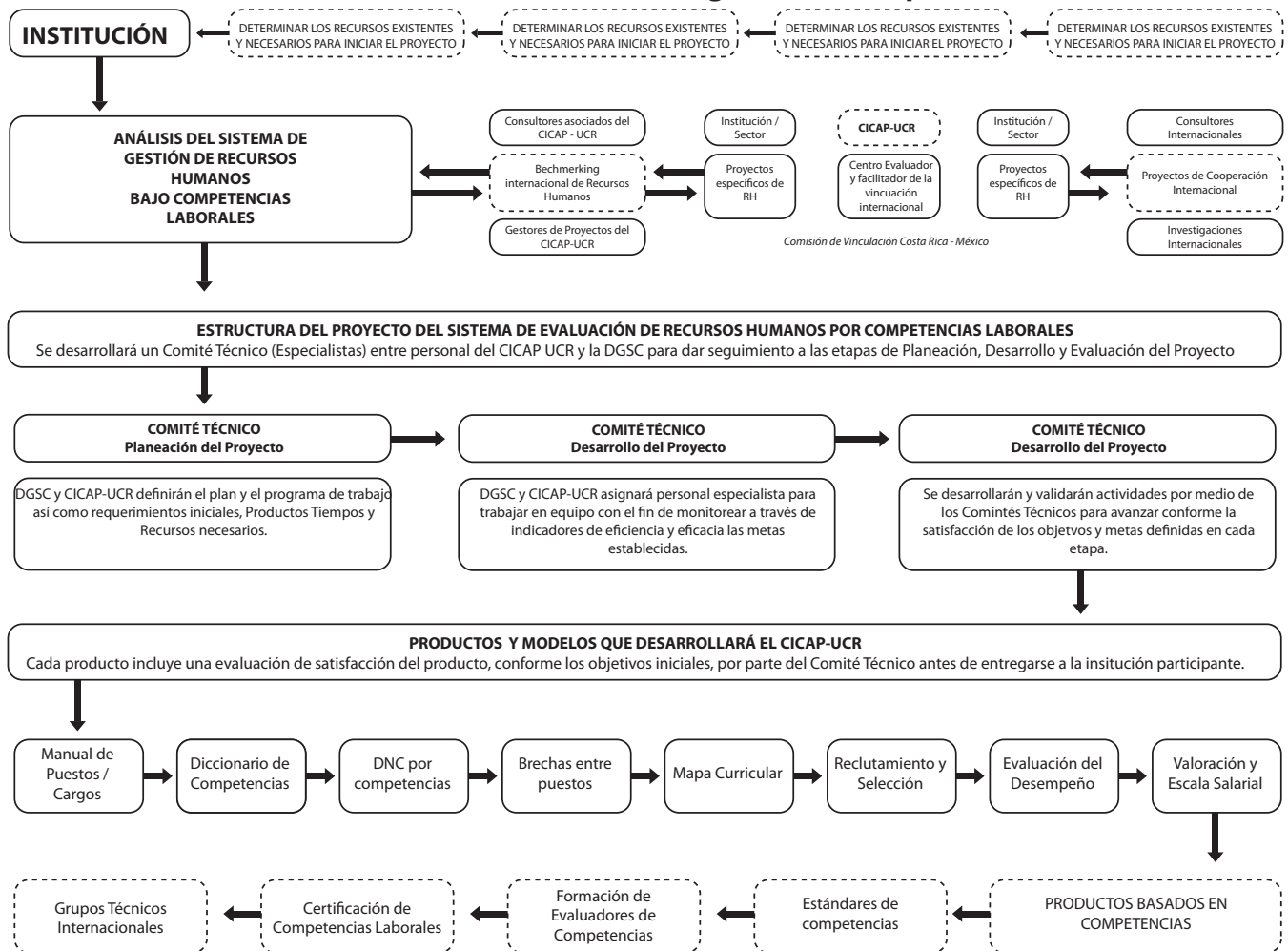


Ilustración 1: Desarrollo propio del Área de Investigación y Cooperación Internacional del CICAP-UCR, 2012

## Bibliografía

- CONOCER. (1997). **La normalización y certificación de competencias laborales: Medio para incrementar la productividad de las empresas.** Recuperado el 16 de Noviembre de 2012, de Cinterfor: [www.cinterfor.or.uy](http://www.cinterfor.or.uy)
- CONOCER. (2012). **Sistema Nacional de Competencias.** Recuperado el 6 de Diciembre de 2012, de [www.conocer.gob.mx](http://www.conocer.gob.mx)
- CONOCER. (2008). **Cinterfor - Mexico, Sistema Nacional de Competencias.** Recuperado el 20 de Nov de 2012, de Centro Interamericano para el Desarrollo: <http://www.oitcinterfor.org/experiencia/sistema-nacional-competencias-conocer-m%C3%A9xico>
- DGSC. (2010). **Prospectiva de la profesionalización de la función pública en Costa Rica, Documento en pagina web.** Recuperado el 2 de Diciembre de 2012, de [http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/desarrollo/INVESTIG\\_PROSPECTIVA\\_FUNCION\\_PUBLICA.pdf](http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/desarrollo/INVESTIG_PROSPECTIVA_FUNCION_PUBLICA.pdf)
- DGSC. (2012). **Boletín 044 - Costa Rica estudia experiencia mexicana en Gestión por competencias para aplicarla al sector público.** Recuperado el 9 de Agosto de 2012
- OIT. (1993). **Formación Profesional.** Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de [www.cinterfor.or.uy](http://www.cinterfor.or.uy)
- Prats Catala, J. (2000). **“Servicio Civil y gobernabilidad democrática”**, en: Revista de Servicio Civil, No. 10, mayo 2000, pp-32-59.
- UTT. (2012). **Certificación de Competencias Laborales.** Recuperado el 22 de Noviembre de 2012, de [www.uttijuana.edu.mx](http://www.uttijuana.edu.mx)
- WEF. (2012). **Reporte del Índice Global de Competitividad 2012-2013.** Recuperado el 14 de Diciembre de 2012, de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)



# EL SERVICIO CIVIL HOY: EXIGENCIAS, COMPLEJIDADES Y ESPEJISMOS



Irene Román Fuentes<sup>1</sup>

### Sumario

El presente artículo, brinda algunas generalidades acerca Régimen de Servicio Civil y del papel que este desarrolla en la sociedad costarricense, de los esfuerzos que le implica cumplir con sus competencias, pero ante todo concientizar acerca de la importancia que tiene para cada funcionario nombrado en RSC su existencia, porque los beneficios no provienen de la ubicación del puesto (Ministerio o Instituciones adscritas), sino directamente del RSC, siendo la DGSC la institución encargada de administrarlos y regirlos.

### Palabras claves

Régimen de Servicio Civil, Dirección General de Servicio Civil, administración de recursos humanos, reclutamiento y selección de personal.

### Abstract: Civil Service Today – Demands, Complexities and Illusions

This article offers general observations regarding the Civil Service Code of Costa Rica (Régimen de Servicio Civil) and its role in the development of Costa Rican society. The author reflects on the implications of compliance with the code's requirements and, above all, the importance of the code to each public servant employed under its auspices. The benefits of this system do not originate from the specific location of the post (Ministry or related Institutions), but from the code itself, and from the Civil Service Administration (DGSC), charged with its administration and control.

### Key Words

Civil Service Code of Costa Rica, Régimen de Servicio Civil, Civil Service Administration, Dirección General de Servicio Civil, human resource management, personnel recruitment and training.

---

1. Máster en Administración de Recursos Humanos.  
Funcionaria de la Dirección General de Servicio Civil, Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Régimen de Servicio Civil (RSC), creado mediante la Ley No. 1581 y sus reformas y adiciones, (4565 y 6155, entre otras), obliga al cumplimiento de ciertos requerimientos en todos los subsistemas de Recursos Humanos bajo su cobertura; con el fin de proteger al personal y a los candidatos, impidiendo que intereses individuales puedan trasgredir el proceso transparente que persigue el sistema y protegiendo el ingreso de funcionarios contra todo interés ajeno al mérito.

La Dirección General de Servicio Civil en Costa Rica (DGSC), nació hace 60 años para velar por: 1) *el acceso abierto y transparente*; 2) *la promoción según el mérito*; 3) *la integridad, objetividad e imparcialidad*; y 4) *la no politización*, para contratar y despedir personal, de 90.000 funcionarios y más de 45 instituciones, a través de la norma que dicta el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

La DGSC ha tenido el valor de sobreponerse a sí misma, en un entorno externo e interno cambiante; su misión, ha sido **visionaria e emblemática**, y el Estado se adelantó 60 años, al conformar un solo Régimen de Empleo en el RSC. Es decir DGSC ha logrado erguirse en su historia, pese a los esfuerzos por debilitarla.

Sin embargo, algunos esgrimen falsos criterios contra ella, ignorando lo que es el Estatuto que ésta administra, permite el nombramiento en propiedad a base de idoneidad comprobada, y no "a dedo" o por color político; evitando también que sean despedidos por las mismas razones.

Desconocen además, que el RSC facilita una serie de prerrogativas para hacer carrera administrativa (traslados, ascensos) en todo el Sistema de Gestión de Recursos Humanos de las Instituciones del Poder Ejecutivo y sus adscritas. En Costa Rica, todavía no existe otro sistema de empleo que permita algo así.

Una de las ventajas, apunta a que las políticas de personal en el Régimen y el Estatuto de Servicio Civil, no se hicieron para servir a unos pocos, o a un sector en particular, sino a la colectividad de ciudadanos, como toda política pública. Las razones para no apoyar esa labor es "tolerable" para quienes desconocen a la DGSC y su razón de ser, pero no para aquellos que son sus funcionarios, nombrados en propiedad en una institución del Poder Ejecutivo.

### **Exigencias del sistema y del RSC:**

#### **El papel de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC)**

El papel que protagoniza la DGSC afronta ciertos alcances y limitaciones, su quehacer está dirigido al deber de reclutar y seleccionar al personal, integrar registros de elegibles y por último, confeccionar las nóminas, para enviarlas a los Jefes de Recursos Humanos en los ministerios y

## CAPÍTULO ESPECIAL PROMULGACIÓN DEL RSC Y CREACIÓN DE LA DGSC

*Irene Román Fuentes.*

entidades adscritas, más no así a la selección final del candidato que es nombrado por la Institución en la cual servirá, potestad de cada ministerio o institución; la competencia de la DGSC es hacer el Reclutamiento y la Selección para conformar un registro de elegibles y enviar las ternas respectivas a las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos.

Lo anterior imprime un carácter solemne y legal, a todo el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento de personal, no sólo en Costa Rica, sino en los diversos países que se rigen también por las normas de un Servicio Civil.

Tal solemnidad obliga tanto a oferentes (candidatos) como a ofertantes (Ministerios), a cumplir con las reglas que establece el Estatuto de Servicio Civil, sus Reglamentos y demás normativa conexas, a fin de asegurar nombramientos transparentes, basados en la legalidad. Esta situación, incómoda para algunos, pues no les permite "organizar concursos" con cierta vaguedad en las bases de selección, ni mucho menos con bases de selección predestinadas (para que sean ganadas por personal que está nombrado interinamente o de su preferencia), pues la apertura de convocatorias para el ingreso, permite a todo ciudadano competir en igualdad de condiciones. En consecuencia, gestionar el Sistema de Administración de Recursos Humanos del RSC implica, tomar decisiones que no lesionen la ley, pues interesa que la gestión de políticas públicas en el tema del empleo en este Régimen democrático y equitativo, no incumpla con la normativa estatutaria y constitucional, detalle que ante busca el nombramiento transparente en los puestos.

### **EL INGRESO AL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

El artículo 26 del Estatuto de Servicio Civil establece que, al quedar un puesto vacante en alguna institución del RSC, la respectiva Oficina de Gestión de Recursos Humanos, donde esté ubicado el puesto, deberá solicitar ante la DGSC, una nómina con los candidatos más idóneos. También el artículo 9 del Reglamento del Estatuto describe específicamente los requisitos de ingreso al Sistema de Mérito del RSC. Por su parte, el artículo 55 (Título II) del mismo Estatuto refiere lo procedente para el caso del personal Docente; sin embargo por lo extenso del tema, en este trabajo únicamente me referiré a los puestos del Título I.

Si retrocedemos 60 años, encontramos que, en nuestro país, cada período presidencial se convertía en una desventura; los trabajadores públicos estaban obligados a finalizar su "contrato laboral" e iban a engrosar las filas de desempleados, por la única y básica razón de no pertenecer al partido que había ganado las elecciones. Esta generación probablemente no recuerde los efectos y sus consecuencias en las familias costarricenses ya sin sustento económico.

Padres y abuelos de pasadas generaciones relatan amargas experiencias y la incertidumbre que vivieron a causa del desempleo, porque los puestos públicos se transformaban en el botín con que los políticos, saldaban sus compromisos de campaña.



Servidores y oferentes del RSC, cuestionan la exigencia de requisitos de ingreso, el competir mediante pruebas de diversa naturaleza, o hacer "fila" en el Registro de Elegibles y ser nombrados según orden de notas, sin embargo, esta práctica es bastante común en otros países con Servicio Civil, tales como México, Uruguay, España, Canadá y Francia. Inclusive, en algunos de esos países el proceso de ingreso es todavía más riguroso.

Aquí cabe preguntarse entonces ¿si es una mejor opción volver a al pasado y ser nombrados por botín político y no bajo los principios del Servicio Civil? O bien, estaría la sociedad costarricense dispuesta a pagar un precio tan alto, en donde el empleo es un juego que dura sólo cuatro años acaso, ¿sería esta una manifestación sana de la economía de un país en vías de desarrollo?

### **La estabilidad de los funcionarios**

Otra exigencia propia del sistema de mérito, es la llamada estabilidad, entendida equivocadamente, pues se cree que haga lo que haga el servidor, éste puede permanecer en el puesto. Nada está más lejos de la realidad; la estabilidad bien entendida es beneficiosa para el Estado y sus finanzas, éste no estaría en capacidad de pagar prestaciones laborales cada cuatro años, aumentar el costo, y sobre todo, dejar ir la experticia y el capital intelectual de las instituciones.

Se podría decir entonces, que el RSC agrupa una gran experiencia en la consolidación de un solo Sistema de Servicio Civil (Poder Ejecutivo), y que de ésta ha aprendido la sana gestión de cada uno de los subsistemas de empleo, una experiencia que ninguna otra institución tiene en Costa Rica. Sin olvidar además, la amplísima riqueza normativa para la gestión de diversos temas en materia de empleo y Recursos Humanos, que este Régimen tiene en su haber, normas estandarizadas, a fin de que todos los oferentes compitan en igualdad de condiciones.

### **Evaluación del Desempeño:**

Uno de los aspectos, que en la actualidad está retomando vigencia y obligado cumplimiento es la Evaluación del Desempeño de las y los servidores cubiertos por el RSC. La DGSC ha sido enfática en que son las jefaturas las que deben formar mayor consciencia al aplicar las evaluaciones, y tener la disposición para poner a trabajar mecanismos existentes para valorar a los buenos y malos funcionarios; la DGSC emite normativa para éstos casos, pero los Jefes de cada funcionario en los diversos Ministerios, son los encargados de calificarles, llegado ese momento recordemos que el funcionario, ha pasado de manos de la Dirección General de Servicio Civil, al Ministerio o Institución adscrita donde fue nombrado en propiedad, y es en este contexto en el cual se desarrolla a través de los años, por tanto es en ese mismo contexto que el Jefe directo debe evaluarle. Los valores y elementos propios del clima organizacional, son diversos según la institución, de la que se trate y es en este medio que el Servidor trabaja y se desarrolla cada día.

### Complejidades del sistema y del RSC:

En la gestión del Sistema de Administración de Recursos Humanos, la DGSC tiene claridad respecto a metas y proyectos futuros, pero sus desventajas son la carencia o insuficiencia de recursos financieros. En este sentido, la institución lleva al menos una década manifestando la necesidad de contar con mayor presupuesto; hasta la Contraloría General de la República así lo ha hecho ver en sus recomendaciones del Informe sobre la Efectividad con que los Servicios prestados por la DGSC facilitan a los usuarios el Logro de su Función Fundamental, No DFOE-PGAA-31-2010, de fecha 17 de diciembre 2010 (página 19) punto 4.1, denominado disposiciones, y que dice:

#### "4.1 AL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

*a) Proponer ante la Presidencia de la República, o a un representante designado por ese Despacho, los mecanismos de coordinación necesarios para el cumplimiento de sus competencias técnicas, que faciliten entre otros aspectos, la asignación de recursos, la planificación de acciones y proyectos, y la evaluación de resultados de la gestión de la Dirección General de Servicio Civil. ..."*

La modernización del RSC urge, no sólo para continuar consolidando la gobernabilidad democrática y el acceso a los puestos públicos en igualdad de condiciones, sino también, para que se pueda contar con sistemas informáticos ágiles para la toma de decisiones gerenciales, pero la dotación de recursos financieros aunque mejorada, no es óptima y suficiente para enfrentar las demandas y desafíos que como ente rector el entorno le demanda.

Algunos de los problemas que hoy aquejan al Estado, podrían solucionarse con solo disponer de datos sobre puestos resueltos en propiedad por día e institución, cantidad de vacantes e interinos en todas las instituciones del RSC, proyecciones de personal que en dos o tres años se acogerán a la pensión, porcentaje de funcionarios incapacitados e impacto en el sistema, índices de carrera administrativa, sistemas automatizados para la presentación de pruebas, conexiones entre sistemas con Instituciones tales como el Ministerio de Educación para corroborar veracidad de títulos. Evidentemente, estos son requerimientos urgentes, pero sin recursos no es posible satisfacerlos.

### CONCLUSIONES

- Valdría preguntarse ¿Cuál otra institución, aboga día con día para preservar la técnica y la legalidad en los diversos movimientos de personal de los 90.000 funcionarios que conforman el RSC?
- También debe tomarse en cuenta que las y los oferentes, pasan por la DGSC únicamente al ser *reclutados y seleccionados*, pero es **el Ministerio quien elige al candidato que se nombra en propiedad**, por tanto, una vez nombrado, ejecuta sus funciones inmerso en el clima laboral existente en cada Ministerio y probablemente absorba conductas muy propias del medio en el

cual desarrolla su puesto de trabajo, ya sean éstas positivas o no; es decir que el colaborador ingresa al RSC con un perfil, pero se desarrolla en el medio que ejerce sus labores.

- Una idea de la magnitud del trabajo que realiza la DGSC para el RSC, contrasta con que actualmente, con 190 funcionarios debe dictar normativa técnica, auditar a todas la Oficinas de Gestión de Recursos Humanos en los Ministerios y vigilar que se cumpla con la norma, ejecutar concursos, algunos "masivos" tanto para el Título I (administrativos) como para el Títulos II (Docentes) y el IV (artistas). Un ejemplo, sólo para el Título I: estos concursos pueden conllevar el recibo de 7000 ofertas de servicio que deben ser estudiadas una a una para confirmar la legalidad de atestados, y además aplicar por lo menos cuatro pruebas a esos 7000 oferentes, para un total de 28.000 pruebas, más la calificaciones de otros dos factores llamados experiencia y capacitación, y atender 40.000 oferentes adicionales de carrera docente, es decir, es un **sistema amplio, complejo y heterogéneo**.

- Pese a los esfuerzos y la rectitud del sistema, puede que por ahí se escapen algunos, que han logrado de manera impropia ganarle al sistema, pero claro, donde hay seres humanos, puede haber injusticias, y otras debilidades propias de éste, un tema en el cual no se puede generalizar.

- En fin, es fácil juzgar, difícil convertirse en parte de la solución, es fácil ganarse muchos enemigos para cumplir con el fin para el que fue creado el RSC, difícil encontrar aliados estratégicos que puedan proponer soluciones viables; difícil recordar que se tienen derechos, pero también responsabilidades; fácil reclamar derechos, difícil recordar que se tienen algunos derechos porque la Ley de Servicio Civil fue creada para hacer que tales derechos se ejecuten conforme a la Ley y los principios del RSC.

- Cada servidor debe preguntarse **¿Si se le han aplicado pruebas de ingreso para puestos del Título I, II o IV, y si fue nombrado por terna o nómina compitiendo en igualdad de condiciones?**, En caso afirmativo es funcionario del Régimen de Servicio Civil independientemente del Ministerio donde se ubique su puesto y le cubren las garantías muy propias de este sistema que administra la DGSC. Por tanto, los beneficios de los que disfruta son **políticas que en materia de empleo dicta la DGSC en el RSC**, porque es esta la institución que tiene la investidura técnica y legal suficiente para gestionar y actualizar sistemas y procedimientos en materia de salarios, carrera administrativa, clasificaciones, selección u otros; es decir que para el RSC, si ésta no administra lo propio, dichos sistemas se estancarían y dejarían de estar vigentes, sin que haya alguna otra autoridad legal en el país, con la investidura de optimizarlos, renovarlos o corregirlos.

- Pese a los limitados recursos con que se trabaja, el Barómetro de la Función Pública 2012, señala que el RSC en Costa Rica, ocupa el primer lugar en la Región <http://informebarometro.com/publicaciones/guatemala/presentaran-este-martes-informe-barometro-2012/>.

- Los funcionarios de RSC, en sus 60 años de aniversario, y sea cual sea la institución en la cual prestan servicio, deben ser conscientes de que son parte de **un solo sistema "de carrera y**



**méritos**", llamado RSC, un sistema homogéneo y que aplica derechos y deberes iguales para todos y cada uno de sus funcionarios, un solo sistema, bajo un mismo régimen. Es ahora cuando se habla de la necesidad de aplicar una sola ley de empleo público, sin embargo el RSC, como dijimos se adelantó 60 años a esa necesidad del Estado.

Actualmente la DGSC, emprende nuevos y positivos retos, para ajustarse a las necesidades cambiantes del entorno y continuar sobreponiéndose a sus propios desafíos y espejismos, en bien de los 90.000 servidores del RSC, tarea que no es sólo de la DGSC, sino también de todos aquellos que la conformamos, y que estamos obligados ser expeditos en el conocimiento de la norma y el sistema que les rige, preservando su naturaleza al protegerlo de criterios errados u ofensivos continuos, que vienen en su detrimento.

¡Un sistema perfecto!..., no como muchos otros, pero está consolidado en un solo sistema de empleo que rige a 90.000 servidores. En Costa Rica no hay otro similar, por tanto el RSC, en sus 60 años, se percibe reflexivo y deseoso de cambios, pero para ello requiere, más apoyo de la sociedad costarricense, de sus funcionarios del Régimen y de las mismas instituciones estatales.

Bibliografía:

Bolaños González, Jimmy: Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (Comentado, con Jurisprudencia y Legislación conexas. Investigaciones Jurídicas S.A, 2001.

Dirección General de Servicio Civil, Gestión de Recursos Humanos, Resolución 315-2011, 8 de junio del 2011.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): Barómetro de la Función Pública 2012: <http://informebarometro.com/publicaciones/guatemala/presentaran-este-martes-informe-barometro-2012/>.

Contraloría General de la República, Informe No DFOE-PGAA-31-2010 sobre la efectividad de los Servicios Públicos, Capítulo de Disposiciones.

Ramírez Artavia, Juvenal: Área de Desarrollo Estratégico, la Dirección General de Servicio Civil en Costa Rica, Octubre 2008, págs 2 y 3.

Artículo ¿Que mide el Barómetro? <http://informebarometro.com/publicaciones/guatemala/que-mide-el-informe-barometro-2012/>



## ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

REVISTA DE SERVICIO CIVIL  
EDICIÓN ESPECIAL

## ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES



ORLANDO OSVALDO MATA PERNUDI<sup>1</sup>

### Sumario

El siguiente ensayo hace un abordaje sobre lo que se entiende por Políticas Gubernamentales o Políticas Públicas, sustentado en una serie de propuestas conceptuales, en el entendido de que las mismas, resultan de gran relevancia para el desarrollo de los distintos planes, programas y proyectos definidos por las distintas administraciones con miras a cumplir los Planes de Desarrollo.

### Palabras claves

Políticas públicas, políticas gubernamentales, planes y programas de gobierno

### Abstract: Elements for the Analysis of Public Policies and Government Programs

This essay addresses what is understood by the terms “government policies” and “public policies”, drawing on a series of conceptual proposals highly relevant to the development of the various plans, programs and projects defined by specific governments in accordance with their plans for national development.

### Key Words:

Public policies, governmental policies, government plans and programs.

---

1. Lic. en Administración Pública, M. Sc. Ex funcionario de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) del Gobierno de la República de Costa Rica. Ex profesor universitario de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica de la República de Costa Rica. Funcionario interino del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) de la República de Costa Rica.



## 1. ¿Qué se entiende por “Políticas Gubernamentales” o “Políticas Públicas”?

El concepto de “**Políticas Gubernamentales**” o “**Políticas Públicas**” se refiere a lo que las autoridades políticas y administrativas, legítimamente constituidas, deciden hacer o no hacer y a lo que ellas hacen en realidad<sup>2</sup>.

De la definición anterior se derivan las siguientes cinco nociones:

En primer lugar, ambos conceptos se refieren tanto a la decisión de hacer como a la de no hacer<sup>3</sup>. Además, incluye las intenciones gubernamentales y las administrativas en conjunción con las acciones que dan continuidad a esas intenciones<sup>4</sup>. La política gubernamental o política pública comprende las grandes orientaciones y las políticas operacionales y actividades concretas de operación<sup>5</sup>.

El análisis de políticas públicas y de programas públicos, debe ocuparse a la vez de las decisiones gubernamentales y de su traducción en acciones administrativas específicas. Es decir, engloba tanto la decisión como la acción que de ésta se desprenda<sup>6</sup>.

En segundo lugar, las políticas y los programas gubernamentales remiten a ciertos valores, instrumentos y medios de intervención y a los resultados que surgen como consecuencia de la acción administrativa<sup>7</sup>.

Al respecto, si bien se señala que las tres nociones están comprendidas en la “definición” de “políticas” y “programas”, también es cierto que en la práctica la adecuación entre esas tres nociones es la mayoría de las veces altamente problemática<sup>8</sup>. Asimismo, en el análisis deben observar tanto las intenciones de las autoridades políticas y administrativas públicas, como, las actividades y comportamientos de los agentes responsables de la gestión y los resultados e impactos de las decisiones realizadas<sup>9</sup>.

Las políticas gubernamentales o públicas constituyen formas de realizar las intenciones de las autoridades políticas y administrativas, por lo que es necesario preguntarse sobre la capacidad de respuesta a ciertas necesidades específicas, y a la solución de ciertos problemas o al alcance de ciertos objetivos precisos. Hay que verificar si los resultados son efectivamente alcanzados y si las políticas y programas han dado lugar, tanto a los efectos esperados como a los inesperados<sup>10</sup>.

1. Bellavance, Michel. “Las Políticas Gubernamentales: Elaboración, gestión y evaluación”; mimeo; 1996 pp. 1.

2. Op cit; pp. 2

3. Ibid.

4. Ibid.

5. Ibid

6. Ibid

7. Ibid

8. Ibid

9. Ibid

10. Ibid

En tercer lugar, en el Estado las políticas y programas gubernamentales remiten a la naturaleza misma de la intervención estatal<sup>11</sup>. La intervención puede adquirir varias formas<sup>12</sup>. El Estado actúa directamente en la producción de ciertos bienes y servicios<sup>13</sup>, en cuyo caso se dice actúa directamente como “empresario”<sup>14</sup>. Puede también intervenir por intermedio de “concesiones” o “subvenciones” otorgadas a individuos, grupos u organizaciones. Inclusive puede actuar a través de “transferencias” a otras unidades de gobierno, instancias tanto federales como provinciales o municipales<sup>15</sup>.

El Estado puede intervenir mediante la “política fiscal”, es decir, por los impuestos directos e indirectos, o por la adopción de exenciones fiscales o el otorgamiento de créditos fiscales<sup>16</sup>.

Puede también intervenir a través de la imposición de “controles”; en otras palabras, por la vía de la reglamentación, otorgando derechos y privilegios a unos e imponiendo diversas obligaciones a otros<sup>17</sup>. La intervención puede darse también a través de la oferta directa de servicios técnicos o profesionales y por el encargo de estudios o investigaciones<sup>18</sup>. En síntesis, el Estado puede intervenir por intermedio de todos esos medios y utilizar, además, varios de ellos simultáneamente. La naturaleza de la intervención estatal es diversa y se refleja tanto al interior de una política, como de un programa<sup>19</sup>.

En cuarto lugar, las “políticas gubernamentales o públicas” son de tres tipos: “generales” o “políticas”, “estratégicas” y “tácticas” u “operacionales”<sup>20</sup>. En resumen, las “políticas gubernamentales o públicas” pueden ser consideradas como todo eso al mismo tiempo; en otros términos, tienen tanto dimensiones “políticas” como “estratégicas” y “operativas o tácticas”<sup>21</sup>.

En quinto lugar, las “políticas gubernamentales o públicas” pueden ser consideradas como un “conjunto de decisiones”, aún cuando se reconoce generalmente que el “análisis de políticas” desborda ampliamente el análisis de problemas, como a un conjunto de programas, es decir como actividades vinculadas con objetivos específicos<sup>22</sup>. Es más, la noción de “políticas gubernamentales o públicas” se aplica indiferentemente sea a una sola o varias instancias gubernamentales<sup>23</sup>. Al respecto, todo lo que puede afirmarse con cierta seguridad, es que las “políticas gubernamentales o públicas” refieren tanto a la acción como a la inacción

11. Op cit; pp. 3

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Ibid

16. Ibid

17. Ibid

18. Ibid

19. Ibid

20. Ibid

21. Op cit; pp. 4

22. Ibid

23. Ibid

gubernamental o administrativa<sup>24</sup>. Se puede afirmar también que comprende tanto las decisiones políticas y administrativas como las acciones que se sitúan en la prolongación de éstas. Remiten entonces a las intenciones gubernamentales y a los resultados de la acción o a los efectos tanto anticipados como imprevistos por las autoridades políticas y administrativas<sup>25</sup>.

Puede afirmarse igualmente que lo que define a las “*políticas gubernamentales o públicas*”, es la naturaleza o el tipo de intervención establecido por las autoridades políticas o administrativas, tipo de intervención ligado, por un lado a los valores de quienes deciden y por otro a los resultados de la acción<sup>26</sup>. Consideradas como conjunto más o menos coherente de decisiones, programas y actividades, las políticas gubernamentales o públicas involucran, en la mayoría de las veces, a varias instancias gubernamentales y diversas organizaciones, tanto a nivel de su concepción u origen como al nivel de su elaboración<sup>27</sup>.

## 2. ¿Qué se entiende por análisis de políticas gubernamentales o públicas?

Existe una concepción integrada de análisis. Sobre el modelo de “*análisis de políticas*” destacan las siguientes tres características, a saber:

Una primera característica del modelo es que debe integrar a la vez la “*descripción*” y el “*análisis*”.

El “*análisis*” es entendido como la utilización de modelos o enfoques específicos que permiten la aprehensión de la realidad de una manera particular. Se entiende por “*análisis de políticas*” una cierta forma de aprehender la realidad, que nos interesa, o sea esencialmente la elaboración y ejecución de políticas y programas gubernamentales. En síntesis, por análisis de “*políticas públicas y programas gubernamentales*” se entiende la utilización de modelos precisos o pertinentes, como el modelo racional de toma de decisiones, como la sociología de las organizaciones y el modelo económico o interpretación económica de las decisiones públicas.

La segunda característica es que no opta por una metodología en particular.

La tercera característica es el análisis en “*fases o etapas*”, correspondiendo cada una de ellas a momentos importantes del desarrollo de las políticas o programas gubernamentales. Estas “*fases o etapas*” son:

- 1.- “*Elaboración*”
- 2.- “*Adopción*”,
- 3.- “*Implantación*” (ejecución o administración) y
- 4.- “*Evaluación*”<sup>28</sup>.

---

24. Ibid.

26. Op cit; pp. 5

27. Ibid.

28. Ibid.



### 3. Información relevante para el análisis de políticas gubernamentales o públicas

Las principales “**fuentes de documentación**” que puede y debe utilizar “**el analista**” en cada una de las “**fases o etapas**”, son:<sup>29</sup>

En la primera “**fase o etapa**” de “**Surgimiento / Formulación / Elaboración**”: Reportes de grupos de trabajo (internos); reportes de comités interministeriales; reportes de comisiones investigadoras; reportes de consultorías; libros verdes; libros blancos; discursos inaugurales; discursos de presupuesto; declaraciones ministeriales o del Presidente; asesorías de grupos de interés o de presión; programas de los partidos; conferencias de prensa; decretos y reglamentos de proyectos.

En la segunda “**fase o etapa**” de “**Adopción**”: Proyectos de ley; debates de la asamblea legislativa; procesos verbales de las comisiones parlamentarias (particularmente en el segundo debate); documentos administrativos; reglamentos oficiales (la Gaceta oficial); decisiones del gabinete (decretos); textos de ley;

En la tercera “**fase o etapa**” de “**Implantación o Gestión**”: Planes de desarrollo; estrategias de distribución de recursos; planes de inversión; planes de gestión y de organización; planes de presupuestos; documentos administrativos producidos por los organismos gestionarios (reglas y procedimientos de control); documentos presupuestarios; libros de créditos; diario de los debates (en defensa de los créditos); documentos administrativos preparados para la defensa de los créditos; programación presupuestaria; documentos de evaluación (internos o externos); reportes anuales; reportes y estados financieros;

En la cuarta “**fase o etapa**” de “**Evaluación**”: Documentos de evaluación del organismo gestionario; documentos de personas o grupos (firmas consultoras) de fuera del organismo; reportes anuales de los organismos responsables de la gestión de la política o programa; análisis de estados financieros del organismo gestionario; informe anual de la Contraloría (en cuanto a secciones pertinentes).

29. Op cit; pp.11

## EL CONTROL PRESUPUESTARIO: RAZÓN CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA



MBA. Jennifer Isabel Arroyo Chacón<sup>1</sup>

### Sumario

El presente ensayo corresponde a la opinión de la autora, a partir del análisis jurídico detallado del artículo 184 de la Constitución Política de Costa Rica, en el cual se establecen las atribuciones y deberes de la Contraloría General de la República, y del cual se puede concluir que la razón constitucional que pretendía el constituyente al crear al órgano contralor, corresponde al ejercicio de la potestad de fiscalización presupuestaria, como un mecanismo de control tendiente a vigilar la correcta utilización de la Hacienda Pública.

Mientras se encuentre vigente y en los términos en los que está redactado el artículo 184 constitucional, esa función seguirá siendo válida y eficaz, y por ende, las demás funciones y atribuciones que, por medio de leyes especiales se le hayan impuesto al órgano contralor posteriormente; si bien, son importantes, poseen un carácter de complementarias a su función principal: la fiscalización del presupuesto público. Finalmente, se insta a tener presente esta razón constitucional del órgano contralor, y evitar así aquellos cambios introducidos en la materia, con el fin de modernizar el proceso, desemboquen en un incumplimiento de la función que dio origen a dicha institución.

### Palabras claves

Contraloría General de la República, potestad de fiscalización presupuestaria, presupuestos públicos.

1. Abogada, Contadora y Administradora Pública. Certificada en Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica. Funcionaria de la Contraloría General de la República. Ha fungido como Profesora Universitaria en cursos de Derecho Comercial, Derecho Laboral, Derecho Tributario y Administración Pública, en universidades públicas y privadas. Ha publicado libros y artículos vinculados con las áreas del derecho, la contaduría, la auditoría y la administración pública en revistas nacionales e internacionales. Correo electrónico: prof.jenniferarroyo@yahoo.com

### **Abstract: Budgetary Control – The Constitutional Basis of the Comptroller General’s Office of the Republic of Costa Rica**

This essay reflects the opinion of the author, formed after detailed analysis of Article 184 of the Constitution of Costa Rica where the attributions and responsibilities of the Comptroller General’s Office are established. From this analysis, the author concludes that the essential constitutional justification sustained by the framers in the establishment of this organ corresponds to the authority of budgetary oversight, as a key control mechanism used to ensure the adequate administration of public finances.

#### **Key words**

Comptroller General of the Republic, Contraloría General de la República, budget oversight authority, public finance .

#### **¿Cuál es la razón constitucional de ser de la Contraloría General de la República?**

Antes de contestar la pregunta resulta provechoso considerar ¿Por qué es necesario determinar cuál es la razón constitucional de ser de la Contraloría General de la República (CGR)?

Para contestar esta interrogante se debe empezar por señalar que el Estado Costarricense ha cambiado considerablemente desde el 7 de noviembre de 1949, año en que se creó el ente contralor, y que por ende, las demandas que la ciudadanía y el Estado costarricense tenían, hacia el recién creado órgano contralor, difieren significativamente de las demandas y necesidades actuales.

En la medida en que el Estado ha cambiado y la administración pública costarricense se ha vuelto más compleja, han surgido nuevas leyes que han ido incorporando funciones y potestades al órgano contralor, con el fin de que pueda atender las nuevas demandas de la ciudadanía, relacionadas con la fiscalización de la Hacienda Pública.

Ahora bien, este incremento de funciones y nuevas atribuciones puede hacernos olvidar el objetivo perseguido cuando se creó el órgano contralor, es decir, cuál era esa razón originaria por la que existe la CGR. Por ello, es necesario realizar un análisis acerca de la fundamentación jurídica que la creó, para identificar ¿cuál de esas funciones y atribuciones que posee la institución, corresponde efectivamente a su razón constitucional de ser?

Para resolver la interrogante, hay que revisar obligatoriamente, la Constitución Política, por dos razones fundamentales: en primer lugar, es el documento legal que da origen a la CGR y en donde se conserva el objetivo que perseguía el constituyente, cuando la creó; en otras palabras, corresponde al texto jurídico donde se plasma la función que debe cumplir.

En segundo lugar, la Constitución Política, constituye el instrumento de mayor rango en la jerarquía de las normas; es decir, la norma suprema por excelencia que se superpone a



cualquier otro instrumento jurídico vigente; de tal manera, que lo que allí se indique prevalece sobre cualquier otra regulación mencionada en leyes, reglamentos, o cualquier otro texto jurídico de carácter inferior.

Bajo esta premisa, mediante el artículo 183 constitucional, se crea la CGR, como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y de manera inmediata se le otorga como principal función “la vigilancia de la Hacienda Pública”, o sea, el control de los fondos públicos.

Por su parte, el artículo 184<sup>2</sup> constitucional enlista las principales funciones que el constituyente le asignó, de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:*

*1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;*

*No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;*

*2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;*

*3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;*

*4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;*

*5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.*

Dada la importancia de este numeral para los intereses del presente ensayo, conviene analizarlo desglosadamente.

El inciso primero dispone de manera expresa como primera función que debe cumplir el órgano contralor, el fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios; en este primer inciso, se incluye específicamente el control presupuestario, ese mecanismo de control por excelencia, que pretende vigilar la Hacienda Pública, de manera previa, es decir, antes de la ejecución presupuestaria, y a su vez, el control concomitante, que permite la fiscalización durante la ejecución del presupuesto público.

Nótese que este inciso no hace distinción entre los distintos tipos de presupuestos o sectores dentro de la administración pública, pues habla de manera expresa de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, este último término evoca globalidad, es decir la totalidad del presupuesto público del país.

---

1. Asamblea Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Poder Judicial, Costa Rica.

Es tal la importancia que el constituyente le dio a esta función de control presupuestario, que impide cancelar una orden de pago con fondos del Estado, si dicho gasto antes no ha sido visado por la CGR. Con ello se refuerza el control previo, como el principal tipo de control que debe realizar el órgano contralor, dicho de otra manera, la fiscalización de previo a la ejecución del gasto.

Asimismo, llama la atención la frase: “*ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;*” con lo cual le adhiere un requisito a los créditos del Estado, pues no podría constituir una deuda de éste, aquella que no haya sido refrendada por el órgano contralor. Esta línea resulta significativa, además, porque demuestra el interés del constituyente de que la CGR ejerciera un control previo sobre el gasto público.

Todo lo anterior, constituye parte de la potestad de control presupuestario, que posee dicha institución, y que por algo, el constituyente incluyó como primer punto, dentro de sus deberes y atribuciones.

Como segundo inciso, se incluye la función de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas; nótese que se continúa con la potestad y deber de control presupuestario, pero ya no de manera general como lo señaló el inciso primero, sino que hace referencia expresa a las municipalidades e instituciones autónomas.

Resalta el hecho de que nuestra constitución usa de manera expresa los términos “aprobar o improbar”, con lo cual, le otorga la potestad de darle un apoyo positivo a un presupuesto, por medio de su aprobación, pero también, de sancionar de manera negativa un presupuesto que según su criterio técnico no cumpla con los requisitos legales y constitucionales, y no garantice el adecuado manejo de los fondos públicos, por medio de una improbación. Este elemento es fundamental, pues le otorga un poder de control real a la CGR, ya que no se trata de presentar el presupuesto por mero trámite, sino que, faculta a esta entidad a aprobar o improbar un presupuesto, con lo cual se materializa en una acción concreta esta potestad de control, revistiéndolo de gran relevancia e impacto para las finanzas de la institución fiscalizada.

Asimismo, se debe señalar que esta función resulta atípica, ya que no es común que las Entidades de Fiscalización Superior, como la CGR, puedan aprobar e improbar presupuestos de las instituciones públicas. Con ello se demuestra el interés del constituyente en otorgarle esta función y darle esta naturaleza particular a nuestra Contraloría General.

Por otro lado, la inclusión expresa de este inciso hace pensar que el objetivo del constituyente era que no quedara ninguna duda, de que el órgano contralor tenía la potestad de ejercer el control presupuestario en todas las entidades sujetas a su fiscalización y sobre los fondos que integran la Hacienda Pública, incluyendo las municipalidades e instituciones autónomas; y, además, que su rango de autonomía, no las excluía del control previo ejercido por dicho órgano, ni a todas aquellas entidades privadas que manejen fondos públicos. Estas últimas se incluyen de conformidad con el numeral 5 de la Ley Orgánica de la CGR, y que corresponde,

igualmente, a una particularidad de nuestro órgano contralor, pues no resulta común que una Entidad de Fiscalización Superior ejerza potestades de control sobre sujetos privados, aún cuando éstos administren fondos públicos.

En consecuencia, lo descrito, demuestra el interés del constituyente de que el órgano contralor ejerciera una labor vigilante de todos los fondos públicos, sean estos administrados por entes públicos, incluidos los autónomos, como cuando son trasladados a sujetos privados.

El inciso tercero consagra la participación de la CGR en el presupuesto nacional, que si bien es aprobado por la Asamblea Legislativa, la intención del legislador fue mantener la participación del órgano contralor, ya que es el llamado a vigilar la hacienda pública, permitiéndole emitir una opinión sobre el ejercicio económico del país.

Este elemento resulta relevante, pues en otras latitudes un órgano de la naturaleza de la CGR, no posee participación alguna en el presupuesto nacional, que generalmente es aprobado por el Congreso o la Asamblea Legislativa. Ello evidencia la intención del constituyente, de mantener la participación del órgano contralor en todos los temas vinculados con el presupuesto público y por tanto, otorgarle ese rol a nuestra Entidad de Fiscalización Posterior. De tal manera que, este tercer inciso, al encontrarse vinculado con la potestad de control presupuestario puede considerarse como una variación del deber de fiscalizar los presupuestos públicos, como elemento esencial de la labor de vigilar la hacienda pública.

El cuarto inciso se refiere a "examinar, glosar y fenecer" las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. Para comprenderlo mejor resulta necesario definir los términos examinar, glosar y fenecer.

El primero, según la Real Academia Española<sup>3</sup> significa: "Inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado algo"; por glosar se entiende: "Interpretar o tomar en mal sentido y con intención siniestra una palabra, una proposición o un acto" y finalmente, fenecer es definido como: "Poner fin a algo, concluirlo. Fenecer las cuentas".

De la lectura de estas tres palabras en conjunto se entiende por qué el constituyente le impuso a la CGR, la función de revisar, investigar con cuidado y diligencia las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos, interpretando cada movimiento con un instituto de auditor, es decir, cerciorándose de la legalidad y razonabilidad de cada uso y disposición de fondos públicos, para finalmente, fenecer; es decir, liquidar y cerrar dichas cuentas, una vez que se haya cerciorado del correcto uso de esos fondos, ello bajo el principio de anualidad de los presupuestos públicos.

Como puede verse, nuevamente, el inciso cuatro está expresamente vinculado con la labor de control presupuestario; lo que hace es detallar esta labor de revisión y verificación

3. Real Academia Española, consultada en la página <http://rae.es/rae.html>.



del presupuesto público y la disposición que las instituciones del Estado hacen de los fondos públicos; inclusive, llega a incluir a los funcionarios públicos en particular, entendidos como quienes ejecutan estos movimientos.

En este punto, resulta más que manifiesto, que los cuatro primeros incisos que enlistan los deberes y atribuciones de la CGR se refieren de manera directa e indirecta a la potestad de control presupuestario, con lo cual, queda claro que la principal razón que el constituyente perseguía al momento de crear el órgano contralor no era otra cosa más que el ejercicio del control presupuestario, como control previo, con el fin de salvaguardar la integridad de la hacienda pública y verificar el correcto uso y disposición de los fondos públicos.

Todo ello es recopilado en el párrafo primero del artículo 18 de la Ley Orgánica de la CGR, cuando dice: *“Corresponde a la CGR examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.”* Con esto, el legislador recopila el espíritu del constituyente y lo consagrado en el numeral 184 que ya analizamos.

Finalmente, el inciso quinto, abre la posibilidad de que, mediante leyes especiales, se le atribuyan a la CGR, potestades adicionales a la del control presupuestario. Precisamente, bajo este inciso, se han incluido otras atribuciones y funciones al órgano contralor, a manera de ejemplo se citan las siguientes:

### Atribuciones y funciones de la CGR

#### De la Ley Orgánica de la CGR

Artículo 17:	Control de eficiencia
Artículo 20:	Aprobación de actos y contratos.
Artículo 21:	Realizar auditorías
Artículo 22:	Investigación
Artículo 23:	Reglamentaria
Artículo 24:	Dirección en materia de fiscalización
Artículo 25:	Control de ingresos y exoneraciones
Artículo 26:	Auditorías internas
Artículo 27:	Contratación de auditorías externas
Artículo 28:	Declaración de nulidad
Artículo 29:	Potestad consultiva
Artículo 31:	Informar y asesorar
Artículo 35:	Legitimación procesal
Artículo 31:	Potestad de informar y asesorar

Artículo 31:	Control de ingresos
Artículo 31:	Solución de conflictos financieros
Artículo 31:	Contratación administrativa
Artículo 31:	Determinar cauciones
Artículo 68:	Potestad para ordenar y recomendar sanciones.
Artículo 76:	Cobro de la responsabilidad civil del funcionario

#### De la Ley General de Control Interno

Artículo 3:	Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno
Artículo 31:	Aprobar o vetar las relaciones de servicio de los auditores internos
Artículo 38:	Resolver conflictos entre la auditoría interna y la administración.

Demás atribuciones y deberes que le impongan leyes especiales.

Ahora, si bien estas atribuciones y funciones son realmente importantes y responden a las necesidades que la sociedad y el Estado moderno demandan del órgano contralor, se debe tener claro que han sido incorporadas posteriormente, por medio de instrumentos legales o leyes especiales de rango inferior a la Constitución Política y que, por ende, no constituyen la razón constitucional del órgano contralor.

Recapitulando, el artículo 184 constitucional, que contiene los deberes y atribuciones de la CGR, señala en el inciso primero la potestad de ejercer control presupuestario en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; el inciso segundo se refiere a la potestad de control presupuestario ejercido sobre las municipalidades e instituciones autónomas; el tercero corresponde a la participación de la Contraloría General en el presupuesto nacional, aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante el deber de rendir una opinión sobre el ejercicio del año económico del Estado, lo cual corresponde a una participación vinculada con la fiscalización presupuestaria; y finalmente, el inciso quinto corresponde a una norma abierta, que permite la inclusión de otras atribuciones por leyes especiales.

Ahora bien, en otros artículos constitucionales también se señala la participación del órgano contralor, por lo que conviene repasarlos. Dichos numerales son los siguientes:

- Artículo 24: "La ley fijará los casos en que los funcionarios competentes del Ministerio de Hacienda y de la CGR podrán revisar los libros de contabilidad y sus anexos para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos."
- Artículo 175: "Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución"
- Artículo 179: "La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo,

si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, *previo informe de la CGR sobre la efectividad fiscal de los mismos.*"

• Artículo 181: "El Poder Ejecutivo enviará a la *Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. (..).*" . El destacado es propio.

Como se evidencia, el constituyente fue armonioso, ya que, en cada ocasión en que hace referencia a la CGR, se refiere a la potestad de fiscalizar los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como las cuentas del Estado, es decir, mantiene en todo momento, como principal función la de ejercer la potestad de control presupuestario.

De lo anterior, se infiere el gran interés del constituyente de dejar claramente establecida, que la razón constitucional de ser de la CGR, es la fiscalización de los fondos públicos y que, si bien, las nuevas atribuciones son importantes, no puede olvidarse que la razón que le dio origen es el control presupuestario.

En este punto, del análisis conviene preguntarse ¿Por qué es importante tener presente que la razón constitucional del órgano contralor es la fiscalización de los presupuestos públicos? La respuesta se encuentra en las tendencias actuales de disminuir el control previo y que las Entidades de Fiscalización Superior, como la CGR de Costa Rica, se enfoquen únicamente en el control posterior, por medio del ejercicio de la auditoría.

La discusión que, no se da sólo en Costa Rica, sino que es un planteamiento global, dados los problemas que enfrentan las sociedades actuales y que han variado las demandas que la ciudadanía hace de estos Entes de Fiscalización Superior. No obstante, en el caso de nuestro país, esta discusión debe darse con sumo cuidado y sin olvidar las "particularidades" que el constituyente, de manera consiente e intencionada, le otorgó a nuestra Entidad de Fiscalización Posterior, y que la hacen distinta al resto.

Sin embargo, la realidad es que estas tendencias actuales han llevado a la implementación de cambios significativos en el control presupuestario, pasándose de un control sumamente robusto, a un modelo en donde la participación del órgano contralor ya no es tan marcada como antes y muchos elementos que antes se fiscalizaban se trasladaron como responsabilidad de la administración. Ante este panorama, hay que cuestionarse si una institución que fue creada, por el constituyente, con una función muy marcada puede disminuir el deber que le fue impuesto a nivel constitucional.

Lo anterior, no desconoce la importancia y necesidad de que el órgano contralor ejerza fiscalización posterior, por medio del ejercicio de la auditoría, y que lógicamente es una labor pilar en el ejercicio de las funciones de vigilancia de la hacienda pública. Pero ¿hasta qué punto puede disminuir su participación en el control presupuestario, para darle paso



al control posterior, cuando precisamente, su razón constitucional está orientada al control presupuestario? ¿No sería acaso disminuir su propia razón de ser e incumplir la función de mayor rango constitucional que posee y desconocer sus propios orígenes?

Incluso, se podría afirmar que, mientras el artículo 184 constitucional se encuentre vigente, en los términos en los que fue redactado por el constituyente en 1949, y que se mantienen hasta el día de hoy, la Contraloría General, está constitucionalmente imposibilitada de disminuir su fiscalización presupuestaria, para potenciar la fiscalización posterior, y que si el interés es reorientar el papel del ente contralor, sería necesaria una reforma constitucional, que modifique el control presupuestario como función del ente contralor e incluya el control posterior, como la principal tarea a la cual debe avocarse esta Entidad de Fiscalización Superior.

Lo expuesto no omite la atribución que posee el órgano contralor, de modernizar la manera en que ejecuta su tarea, implementando mecanismos de gobierno digital para llevarlo a cabo de forma automatizada y más eficiente; o bien, la necesidad de actualizar los mecanismos y procedimientos vigentes para ejercer el control presupuestario, a fin de que estos se ajusten a las necesidades y la realidad actual. En fin, no se niega tampoco la potestad y a la vez obligación, que posee el órgano contralor de actualizar la manera de ejercer su función de control presupuestario para hacerlo más acorde con la realidad y las necesidades actuales.

No obstante, el objetivo del presente ensayo es señalar la posibilidad de que, en la dinámica de la discusión acerca de si es pertinente o no disminuir la participación de la CGR en la labor presupuestaria o que, con la intención de modernizar el proceso, se pueda llegar a un punto en el que la labor que ejecute el órgano contralor sea mínima.

Esta situación puede presentarse, quizás con la buena intención de potencializar las nuevas funciones que le han sido impuestas por medio de leyes especiales, y que responden a problemáticas actuales, tales como la lucha contra la corrupción, la potestad sancionatoria, la participación en procesos judiciales y otros sumamente relevantes que, día a día, demanda con más ahínco la ciudadanía; pero que, por orientarse al cumplimiento de estas nuevas funciones, se incurre en el riesgo de que el órgano contralor desconozca que su razón constitucional de ser es la fiscalización presupuestaria y que quizás, dentro de este nuevo modelo, llegue a disminuir tanto su papel en esta función, que tácitamente estaría incumpliendo con su mandado constitucional más importante.

Incluso, en este punto puede agregarse que, entre las demandas actuales del ciudadano, se encuentran la transparencia en la distribución y ejecución de los fondos públicos, y la rendición de cuentas sobre la manera en que se ejecutó el gasto público, lo cual, conlleva a la transparencia presupuestaria del Estado, y por ser la potestad de control presupuestario, la labor constitucional del órgano contralor, no es otra institución, más que ésta, la obligada a implementar los mecanismos, que resulten necesarios, para garantizarle a la ciudadanía el acceso a esa información y la transparencia y rendición de cuentas en el gasto público. Por lo tanto, al disminuir la participación del órgano contralor en la labor presupuestaria se incurre en

el riesgo de incumplir con las demandas ciudadanas de transparencia y rendición de cuentas en dicha materia.

A manera de conclusión, se puede afirmar que la fiscalización de los presupuestos públicos, es la razón constitucional que dio origen a la CGR y que era tal el interés del constituyente de que este órgano ejerciera dicha función, que le otorgó potestades consideradas atípicas, en relación con Entidades de Fiscalización Superior de otras latitudes.

De modo que, en la discusión generada por las tendencias actuales, que proponen el predominio del control posterior como principal mecanismo de control de los órganos de control, se debe tener especial cuidado, dadas estas características particulares que hacen de nuestro órgano contralor un Ente Fiscalizador Superior particular, según el propósito perseguido por el constituyente cuando lo creó.

Finalmente, cierro el presente ensayo, señalando que la modernización de la fiscalización presupuestaria, si bien es necesaria y apropiada, no puede convertirse en una manera de desconocer esta labor y disminuirla a tal nivel, que prácticamente, lleve al órgano contralor a desconocer la razón que constitucionalmente le dio origen.

## EL DEBIDO PROCESO EN MATERIA MIGRATORIA: DETENCIÓN DE PERSONAS ILEGALES SIN ORDEN DEL JUEZ



Maikol J. Andrade Fernández<sup>1</sup>

### Resumen

Este trabajo contiene un análisis sustancial de la jurisprudencia que logró ubicarse sobre el tema migratorio; desde las sentencias de la Sala Constitucional que se dictaron dentro del marco regulatorio de las pasadas leyes de migración, hasta la más reciente ley, que entró en vigencia el 19 de agosto del 2009. La secuencia de resoluciones en sede constitucional, revelan un análisis profundo de la normativa y una clara interpretación de la constitución acorde con las declaraciones, tratados, convenios y demás instrumentos normativos de carácter internacional que son puestos a prueba en relación con el texto de la norma migratoria, que como bien se ha dicho, ha sufrido varias reformas en los últimos 10 años. Lo que se busca es que el lector tenga un panorama general de los reiterativos enfoques que se manifiestan a través de una y otra resolución las cuales se mencionan como fuente de investigación al final del presente estudio.

### Palabras claves

Sala IV, inmigración, Ley General de Migración y Extranjería, resoluciones de la Sala Constitucional, opiniones consultivas de la CIDH

### Abstract: Due Process and Immigration - Detention of Illegal Immigrants without Court Order

This paper presents the results of an exhaustive analysis of jurisprudence found to relate to the issue at hand. Decisions reviewed came from the Constitutional Chamber of the Supreme Court, both under earlier legislation covering immigration as well as the most recent framework that came into force on August 19, 2009. The sequence of resolutions by the constitutional panel

1. Máster Profesional en Justicia Constitucional, Universidad de Costa Rica, Abogado- Área de Derecho Público-Procuraduría General de la República



demonstrates extensive analysis of legislation and a clear interpretation of the Constitution in relation to international declarations, treaties, conventions and other normative instruments that interact with our national migratory statutes, which, as can be noted, have been reformed several times in the past 10 years. The purpose of this work is to give the reader a general panorama of the interpretations that are manifested in the sequence of resolutions. However, the reader is also encouraged to continue his or her own research using the resources listed at the end of this article.

### Key Words

Constitutional Chamber, Sala IV, immigration, General Law of Immigration and Foreign Residency, Ley General de Migración y Extranjería, Constitutional Chamber resolutions, advisory opinions of IACHR, CIDH

### I. ASPECTOS GENERALES

Inmigración es “la entrada a un país de personas que nacieron o proceden de otro lugar. Representa una de las dos opciones o alternativas del término migración, que se aplica a los movimientos de personas de un lugar a otro y estos desplazamientos conllevan un cambio de residencia bien sea temporal o definitivo. Las dos opciones de los movimientos migratorios son: emigración, que es la salida de personas de un país, región o lugar determinados para dirigirse a otro distinto e inmigración, que es la entrada en un país, región o lugar determinados procedentes de otras partes. De manera que una emigración lleva como contrapartida posterior una inmigración en el país o lugar de llegada. Así pues, resulta válido estudiar las migraciones desde el punto de vista del país de acogida (o mejor dicho, de entrada, ya que no siempre los inmigrantes reciben una buena acogida en el país de entrada), ya que la situación es muy diferente e incluso a menudo opuesta a la del país o lugar de emigración. Una enorme gama de situaciones políticas y problemas se plantea por la casi siempre inevitable diferenciación cultural, económica y social existente entre las poblaciones inmigrantes y las del país de recepción, e incluso entre los mismos inmigrantes cuando proceden de países y hasta de continentes distintos (...)”<sup>2</sup>

Como bien se señala en la definición supracitada, los procesos migratorios obedecen a un sistema complejo de situaciones sociales, culturales, políticas, económicas, en fin, a una serie de aspectos que inciden de manera directa en el tránsito migratorio que día a día concurre en Costa Rica. Si bien es cierto, que existe un flujo constante de extranjeros que ingresan, por diversas causas a nuestro territorio nacional, desde el turista que busca distracción, entretenimiento, es decir, unas simples vacaciones, hasta los que viajan por negocios o con objetivos diplomáticos, para poner tan solo algunos ejemplos. No obstante, existe una significativa cantidad de emigrantes que no cumplen con los requisitos que establece nuestro ordenamiento jurídico, o bien no tienen la mínima intención de legalizar su estatus migratorio,

2. [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

ya sea por algún impedimento de índole legal o, porque habiendo solicitado su residencia temporal o permanente, las autoridades migratorias la deniegan y pese a ello, permanecen de manera ilegal en el país. Todos estos elementos tienden a establecer diferenciaciones y diferencias al interior de un proceso social complejo como es la movilidad humana. Por ello, no se puede hablar de una causa única que determine los procesos migratorios; más bien podría hablarse de una pluralidad de causas que, frecuentemente, interactúan entre ellas, como bien se ha señalado.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos determinantes, hoy por hoy, son las desigualdades económicas que se introducen entre los países y al interior de éstos. Pero otros factores, como las persecuciones políticas e ideológicas y la violencia de género, pueden devenir en factores más que determinantes para originar procesos migratorios. Los complejos procesos que atañen a poblaciones receptoras, emisoras, lugares de tránsito, etc. y que reivindican nuevos modelos de sociedades en origen, en destino y tránsito hacen que la migración se configure como un fenómeno nuevo, reciente y con cambiantes características.

No es menester en este trabajo, un intento por comprender los cambios dentro de los procesos de movilidad humana concernientes a nuestro país, sino ofrecer una descripción más específica del comportamiento de este fenómeno antropológico y sociológico, en el marco de un sistema de gobierno democrático que sustenta su soberanía nacional y sus políticas migratorias dentro de un bloque de legalidad; situación que conlleva la exigencia de obligar a las personas extranjeras que ingresen al territorio de la República, a cumplir con la legalización de su estatus migratorio e igualmente, el respeto por parte del Estado a lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.<sup>3</sup> Asimismo, analizará la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, en materia de detenciones de personas ilegales, y como parte del análisis, se expondrán los cambios que ha tenido la legislación migratoria costarricense en cuanto a la legalidad de las detenciones a inmigrantes, para determinar si esta actividad administrativa violenta el artículo 37 de la Constitución Política.

Seguidamente se exponen, de manera breve, algunos puntos importantes relacionados con el tema de la migración, para luego continuar y finalizar con el análisis jurisprudencial, objeto de este trabajo.

## II. LA DIRECCIÓN DE LAS TRAYECTORIAS MIGRATORIAS

La dirección de las trayectorias migratorias corresponde a la etapa actual de la globalización. La economía mundial se ha caracterizado por seguir, de una manera u otra, los principios de la ortodoxia neoliberal y ello ha ampliado las oportunidades de progreso del planeta pensado en global, pero en la realidad cotidiana de los ciudadanos se ha generado un mayor riesgo de

3. Artículo 1. Ley General de Migración y Extranjería, No. 8764 del 19 de agosto del 2009.

pobreza y exclusión social, así como acrecentado las desigualdades sociales al interior y entre los países. Por ello, pese a que el crecimiento económico de la región ha beneficiado a las élites económico-políticas globales, se han incrementado los niveles de desigualdad al interior de los países.

En este sentido, cerca de 210 millones de latinoamericanos - 39% de la población total- no pueden cubrir sus necesidades básicas, y de éstos, 98 millones viven en la indigencia. El 84% de los nuevos empleos ha sido generado en el sector informal, caracterizado por baja productividad e ingresos y por su nula competitividad. Además, si la distancia entre el ingreso de profesionales y técnicos y el de trabajadores de menor calificación ha aumentado cerca de 50%<sup>4</sup> aunque este grupo socio-profesional, anteriormente encuadrado en la denominada clase media, tiende a fundirse, en cuanto a capacidad adquisitiva y decisoria se refiere, con esa nueva masa popular conformada a la lumbre de la globalización.

Esta vulnerabilidad en los derechos más fundamentales de todo ser humano - en cuanto al disfrute de una calidad de vida digna- legítima, en todos los órdenes, el movimiento de personas a través de las fronteras entre países. En un primer momento de la historia reciente de América Latina se produjo un desplazamiento de profesionales y técnicos hacia los países de mayor crecimiento económico de la región, los cuales también acogieron la mano de obra, en muchas ocasiones poco cualificada, de países europeos. Ahora bien, debido a la nueva coyuntura económica de principios del nuevo siglo, esa antigua clase media pauperizada y aquella otra con capital económico y humano suficiente se enmascara en procesos migratorios Sur- Norte en búsqueda de mejores condiciones de vida en función a las macro- desiguales condiciones de desarrollo económico y social entre países.

Es por ello que ha existido un empeño real por parte de la División de Población de la CEPAL por reunir datos sobre los censos nacionales de los países de la región para, así, cuantificar dicha movilidad humana y en la medida de lo posible, poder extrapolar una serie de características comunes que permitan configurar patrones generales de los migrantes dentro de la inmensa diversidad que ello supone.

Hasta hace poco, en la realidad legislativa de América Latina y el Caribe como bloque cabría hacer referencia a tres "políticas" migratorias gubernamentales predominantes tales como han sido: **la apertura y posterior restricción a la migración y a la vez, una mezcla de control aduanero y policial.**

Esta legislación ha tenido cambios significativos, para evitar violaciones flagrantes a los derechos de los emigrantes, pero también se ha asegurado que los procedimientos de legalización del estatus migratorio se tornen más seguros para el país y para la población en general, claro está, buscando desde un inicio el respeto a los derechos humanos inherentes a todas las personas.

4. Intervención del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, ante la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 18 de Abril de 1998.



### III. LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL:

La jurisprudencia de la Sala Constitucional aunada al contenido tanto de la Ley General de Migración y Extranjería (No. 8487, del 22 de noviembre del 2005) como de de la Nueva Ley General de Migración y Extranjería (Ley No. 8764 del 19 de agosto del 2009), dan una serie de parámetros acerca del manejo de las detenciones de personas extranjeras, por parte de las autoridades migratorias, sin que medie una orden judicial para su detención.

La Ley No. 8487, vigente desde el 22 de noviembre del 2005, inclusive la ley No. 7033 que le antecedió, eran cuerpos normativos que disponían en su articulado, la posibilidad de que las autoridades administrativas detuvieran a la persona extranjera, **durante el tiempo estrictamente indispensable para hacer efectiva la orden de expulsión**<sup>5</sup>.

Al respecto, la Sala Constitucional ha venido con el pasar del tiempo, a través de sus reiterados votos, a ampliar el contenido de sendas leyes desde su creación hasta el año 2008.

El estudio que se ha realizado comprende la escogencia de un muestreo de sentencias del Tribunal Constitucional desde 1989 hasta el 18 de agosto de 2009 -fecha límite de vigencia de Ley No. 8487-, no obstante, se ha hecho énfasis en la reiterada línea jurisprudencial del año 2001 al 2009, por ser una época marcada por cambios importantes en la legislación migratoria, lo cual vino a moldear la manera en que la Sala Constitucional tutela los derechos fundamentales de las personas inmigrantes en nuestro país.

Por otra parte, en lo que respecta a la fecha 19 de agosto del 2009, como fecha marco de la entrada en vigencia de la Ley No. 8764 - Ley General de Migración y Extranjería-, hasta la realización del presente trabajo -08 de junio del 2010- no se registran procesos de Habeas Corpus que hayan sido planteados por violación a los términos de detención de la legislación migratoria en vigor.

Para analizar la jurisprudencia que nos interesa, comenzaremos por considerar la resolución No. 2002-11849 dictadas a las doce horas con veintinueve minutos del trece de diciembre del dos mil dos, la cual analiza el plazo de la detención y porque es procedente la misma en razón de los procedimientos migratorios. Al respecto, la citada resolución señala:

*"(...) El abogado defensor del amparado, aduce que su defendido fue detenido por parte de la Policía Especial de Migración y Extranjería, el veintitrés de noviembre aproximadamente a las dieciséis horas, en la Garita de Alajuela. Sin notificación alguna de su detención y supuestamente por infringir la Ley de Migración y Extranjería, fue pasado a los tribunales de justicia, hasta el veintiséis de noviembre del presente año, indagado en la oficina de Trámite Rápido del Ministerio Público y al ser las dieciséis horas del veintiséis de noviembre del dos mil dos..."*

5. Artículo 130, Ley No. 7033 (derogada) y artículos 25 inciso e) y 208 inciso b) Ley No. 8487 (derogada).

mil dos, el Juez Penal del Primer Circuito Judicial de San José, dictó por primera vez, orden de prisión preventiva, sea que el señor Williams, estuvo detenido por un tiempo aproximado de **setenta y dos horas, sin orden de detención, y sin ser puesto a la orden de juez competente.**

II.-

Del expediente número 02-5133-647-PE 20951-12, de la Unidad de Trámite Rápido del Ministerio Público, a folios 13 y 14 consta **que el amparado había sido deportado anteriormente declarando ilegal su ingreso al país, mediante resolución de la Dirección General de Migración y Extranjería, de las quince horas con treinta minutos del día trece de septiembre de año dos mil dos.** Circunstancia que fue conocida por la Policía Especial de Migración, una vez que procedió a realizar el estudio correspondiente de la situación migratoria del amparado. En tal caso, no procedía la deportación nuevamente del señor Alexandro Máximo William, ya que en su oportunidad, se había dictado resolución al respecto y era del conocimiento pleno del amparado. Lo procedente en estos casos, es denunciar la falta ante la Fiscalía General de la República, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley general de Migración y Extranjería, lo que fue valorado por la Policía Especial de Migración al proceder a formular los cargos correspondientes ante la Oficina de Trámite Rápido del Ministerio Público, e inmediatamente después, puesto a disposición del Juzgado Penal de San José, según se desprende del contenido del expediente 02-005133-647-PE que se ha tenido a la vista para resolver las presentes diligencias. **En cuanto al plazo de las veinticuatro horas, que establece el artículo 37 de la Constitución Política, es importante referirse a la posición asumida por esta Sala, en casos como el que nos ocupa, que mientras se realicen por parte de las autoridades de migración las diligencias y trámites administrativos correspondientes para ordenar el inicio del procedimiento administrativo y garantizar el efectivo cumplimiento de lo que establece la Ley General de Migración, tal plazo puede extenderse sin considerar por ello, que esa actuación, produzca una lesión o daño a los derechos fundamentales del amparado.** Así en sentencia 2110-01:

“ la actuación de las autoridades del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública que culminó con la detuvieron(sic) del amparado, no puede considerarse ilegítima ni arbitraria pues debe recordarse que esta Sala, en reiteradas ocasiones ha reconocido la posibilidad de trasladar forzosamente a una persona cuya permanencia en el país se presume ilegal, a un Centro de Detención donde esté destacado un funcionario de la Dirección General de Migración y Extranjería, con el fin de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, detención que en el caso concreto se mantuvo por varias horas pero posteriormente se ordenó la libertad del amparado(...) considera la Sala que a pesar de que la detención del recurrente se prolongó por varias horas, el tiempo que estuvo detenido fue el estrictamente necesario en su caso particular, ya que con esta privación de libertad no solo se pretendía comprobar la situación migratoria del recurrente y ordenar el inicio del correspondiente procedimiento administrativo, sino también garantizar el efectivo cumplimiento de lo que establece la legislación en esta materia”

III.-

**En el caso que nos ocupa, si bien es cierto la detención del recurrente, se prolongó por varias horas, lo cierto es que, la detención se realizó durante el tiempo estrictamente necesario, no sólo para comprobar el status migratorio del amparado, sino también para llevar a cabo el procedimiento administrativo necesario para denunciar ante el Ministerio Público, la reincidencia del señor Williams, que ya había sido deportado del país, diligencias que fueron**

***llevadas a cabo ante el Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José, según consta en el expediente número 02-005133-647-PE, Causa penal en contra de Alejandro Máximo Williams por el delito de Infracción a la Ley de Migración, donde se encuentran dictadas a derecho, las resoluciones correspondientes para proseguir con la causa en cuestión. Así las cosas, lo procedente es declarar sin lugar el recurso. (...)*** El realce no es del texto original.

Como bien se desprende del texto transcrito, el hecho de que la detención del recurrente se haya prolongado por varias horas, no implica de ningún modo que al extenderse el plazo del artículo 37 Constitucional, se produzca una lesión o daño a los derechos fundamentales del amparado. Aspecto que no se comparte, pues el numeral 37 claramente señala que:

“Nadie podrá ser detenido sin indicio comprobado de haber cometido delito, sin mandato escrito de juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se trate de reo prófugo o de delincuente infraganti; pero en todo caso, deberá ser puesto a disposición de juez competente dentro el término perentorio de veinticuatro horas”

Ergo, nos parece extralimitado el análisis que realiza la Sala Constitucional al permitir una ampliación del plazo, que dicho sea de paso es de carácter perentorio, con el insubsistente argumento que lo que se pretende, con la ampliación de la detención es comprobar la situación migratoria del recurrente y ordenar el inicio del correspondiente procedimiento administrativo, además de garantizar el efectivo cumplimiento de lo que establece la legislación en esta materia.

Evidentemente, lo que se logra interpretar de dicha fuente jurisprudencial, es que la honorable Sala Constitucional superpone la investigación y demás actuaciones y diligencias administrativas sobre la persona humana, aquella cuya dignidad debe ser respetada, pero en estos casos parece ser ignorada. Asimismo, bajo una semejante línea jurisprudencial, encontramos la sentencia No. 2003-11713, dictada a las catorce horas con treinta y seis minutos del quince de octubre del dos mil tres, la cual analiza un caso similar, a excepción de que no existe una causa penal por el delito de Infracción a la Ley de Migración. Al respecto la resolución del Tribunal Constitucional, en lo que interesa reza:

“(...) III.-

***Sobre el fondo.- En asuntos de esta naturaleza, la Sala ha sostenido el criterio de que las autoridades migratorias costarricenses tienen la potestad de ordenar y ejecutar la deportación de aquel extranjero que carezca de un estatus migratorio (cuya permanencia en el país sea irregular) y no demuestre haber hecho gestión alguna a la fecha de la deportación para regularizar su estadía en nuestro territorio, sin que ello lesione los derechos fundamentales de la persona de que se trate. En igual sentido, ha dicho que las autoridades de migración pueden restringir la libertad de un extranjero que ingresa ilegalmente al país, durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su expulsión y deportación, circunstancia en la cual no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional. Así se aprecia en el siguiente precedente:***



## CAPÍTULO ESPECIAL ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Maikol J. Andrade Fernández.

"Este Tribunal ha externado en casos similares a éste que las autoridades migratorias costarricenses tienen la potestad de ordenar y ejecutar la deportación de aquel extranjero que carezca de un estatus migratorio -cuya permanencia en el país sea ilegal- y no haya hecho gestión alguna a la fecha de la deportación para regularizar su estadía en nuestro territorio, sin que ello lesione los derechos fundamentales de la persona de que se trate. **Asimismo, que las autoridades de migración pueden restringir la libertad de un extranjero que ingresa ilegalmente al país, durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su expulsión y deportación, circunstancia en la cual no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional.** En el presente caso, las autoridades de migración niegan que la deportación no se haya ejecutado por falta de recursos económicos, sino que obedece a que la administración está supeditada a que las líneas aéreas faciliten el itinerario. En el expediente administrativo consta que se han hecho gestiones con tres líneas aéreas, pero que solo una de ellas tiene vuelos a África. Asimismo, que la compañía que viaja de **Europa a África** no tiene oficina en San José, sino en Estados Unidos, por lo que se ha dificultado aún más el trámite. Asimismo, bajo juramento se afirma que los amparados se encuentran detenidos en la séptima comisaría, donde se les han prestado los servicios necesarios para una estadía digna. **De lo anterior se desprende que la detención hasta ahora sufrida por los amparables no se ha prolongado injustificadamente, y que resulta necesaria para garantizar la deportación ordenada en su contra, por lo que no lesiona sus derechos fundamentales, pero deben las autoridades recurridas realizar las gestiones pertinentes en forma expedita, para no tornar más gravosa la situación de los amparables, quienes, si no se logra realizar la deportación en un plazo razonable, deben ser puestos en libertad. Por todo lo anterior, el recurso debe ser desestimado.**"

(En semejante sentido la sentencia número 07366-99 de las 9:57 horas del 24 de setiembre de 1999)

#### IV.-

En el caso concreto, el amparado fue detenido por autoridades de migración en el ejercicio de sus funciones, sin que él acreditara su permanencia legal en el país ni indicara haber presentado gestión alguna en ese sentido. Tampoco acreditó tener un vínculo familiar de primer grado con costarricense y su versión sobre su propósito de reconocer al menor Kirwin Yoanel Serrú Cabraca no resultó verosímil para las autoridades competentes, con argumentos atendibles a juicio de esta Sala, tales como que el niño nació en 1997 y por lo tanto transcurrió un lapso más que suficiente para que el amparado hiciera las gestiones pertinentes para su reconocimiento legal, si de verdad lo hubiese querido, sin que así haya procedido. Por otra parte, la citación que aportó emitida por el Patronato Nacional de la Infancia no especifica que fuese para el trámite que la recurrente aduce, y en todo caso tiene fecha de septiembre, mientras que la detención se efectuó el 3 de octubre, de forma tal que bien pudo realizar el reconocimiento del menor durante ese lapso, si esa hubiese sido su voluntad, sin obstáculo alguno por parte de las autoridades recurridas. Finalmente, porque no se tiene por demostrado que el amparado efectivamente se dirigiera a las oficinas del PANI a llevar a cabo las diligencias pertinentes para reconocer al menor Kirwin Yoanel Serrú Cabraca. En esa inteligencia, se concluye que las autoridades recurridas no han actuado arbitrariamente, sino por el contrario, en cumplimiento de sus atribuciones, lo que impone la desestimatoria de este recurso como en efecto se hace.

V.-

*Los Magistrados Arguedas y Jinesta salvan el voto y declaran con lugar el recurso con las consecuencias de ley. (...)” El realce no es del texto original.*

En la transcripción literal de la sentencia judicial, existe un elemento interesante que no se encontraba presente en la anterior resolución de la Sala, y es precisamente una situación de índole familiar que alega el recurrente, como lo es un vínculo familiar de primer grado con costarricense y su versión sobre su propósito de reconocer al menor Kirwin Yoanel Serrú Cabraca -LO CUAL NO SE PUDO COMPROBAR-.

No obstante, se menciona este dato, pues si bien la Sala Constitucional ha señalado con mucha claridad que el solo hecho de tener un vínculo matrimonial, hijos o alguna unión de hecho con un nacional, no es suficiente para suspender la detención o deportación de la persona extranjera, por su estatus irregular en el país. Lo cierto del caso, es que la Sala, en algunas sentencias ha sido incongruente con su posición en torno a esta situación en especial, declarando casos con lugar y otros no.

Para evidenciar esta incoherencia sustantiva por parte del Tribunal Constitucional, podemos analizar la siguiente resolución:

“(…) III .-

**Sobre el fondo.** *Esta Sala ya se ha pronunciado en otras ocasiones sobre situaciones como las que aquejan al amparado, particularmente, en la sentencia número 2008-012223 de las nueve horas cuarenta minutos del doce de agosto de dos mil ocho, en lo que interesa indicó:*

“II.-

**SOBRE LA APREHENSIÓN DEL TUTELADO Y EL MATRIMONIO CON COSTARRICENSE.** *Este Tribunal ha externado en casos similares a éste, que las autoridades migratorias costarricenses tienen la potestad de ordenar y ejecutar la deportación de aquel extranjero que carezca de un estatus migratorio -cuya permanencia en el país sea ilegal-, sin que ello lesione los derechos fundamentales de la persona de la que se trate. De otra parte y, en relación a los agravios expuestos por el recurrente, este Tribunal Constitucional ha venido reiterando que el vínculo conyugal, no es óbice para que las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería apliquen la normativa migratoria respectiva, pues, en estos casos, lo que se tutela es la existencia real y efectiva del vínculo matrimonial. Sobre el particular, en sentencia N° 2007-07494 de las 17:03 hrs. del 29 de mayo del 2007, se resolvió lo siguiente:*

“IV.-

**Sobre como el matrimonio contraído no suspende la deportación.-** *En reiteradas ocasiones, la Sala, se ha pronunciado sobre la necesidad de que las autoridades migratorias procedan a la reunificación de la familia con el propósito de evitar que se pueda afectar, fundamentalmente, el núcleo familiar y a los menores de edad procreados, cuyo interés superior debe anteponerse a toda consideración, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 51 constitucional. Sin embargo, tampoco ignora este tribunal que algunos extranjeros crean un vínculo jurídico matrimonial con el evidente propósito de eludir los efectos de la*

aplicación del régimen migratorio, por permanencia ilegal en el territorio nacional. La Sala ha advertido que algunos extranjeros acuden a practicar actos simulados para producir un fraude a la ley y, también, a la Constitución puesto que lo que recibe especial tutela del Derecho de la Constitución no es la existencia de un vínculo formal, sino la materialidad de aquél vínculo en el concepto de familia. **Así, este tribunal no puede reconocer a los extranjeros un derecho fundamental a permanecer de manera ilegal en el territorio nacional y a ignorar las disposiciones legales de orden público en torno a esta materia, pues la sola existencia de un vínculo matrimonial, no puede suponer la derogación singular de las normas legales que rigen el ingreso y la permanencia de extranjeros en el territorio nacional.**

V.-

No obstante, el hecho incorporado como determinante por parte del recurrente en fundamento de este recurso en nada varía la situación que ha originado la deportación del amparado, debidamente dictada por la autoridad recurrida. En efecto, como se dijo la jurisprudencia constitucional ha señalado, a este respecto, lo siguiente:

**‘Como tesis de principio quede sentado que el solo matrimonio de costarricense con extranjeros no inhibe a la administración de ordenarse que legalice su situación migratoria y hasta, llegado el momento, previo debido proceso, de exigirle que abandone el país, si bien es cierto que eventualmente la persona extranjera casada con costarricense tendría derecho a que el solo hecho de la deportación no fuera obstáculo para su reingreso al país, dados sus calificados vínculos con un ciudadano costarricense.’ (voto N.º 1598-96 de las 15 horas con 27 minutos, del 9 de abril de 1996).**

El haber contraído nupcias no afecta la vigencia y ejecutividad de las órdenes de deportación, puesto que como se dijo el matrimonio del amparado no es obstáculo para que las autoridades migratorias apliquen las disposiciones sobre extranjeros ilegales. Así las autoridades administrativas actuaron apegadas en la Ley de Migración y Extranjería, que las faculta para deportar mediante un proceso sumamente breve a los extranjeros que se encuentren ilegalmente al país, sin que se evidencie en el procedimiento alguna lesión al derecho de libertad o a alguno otro conexo con aquél. De conformidad con lo anteriormente expuesto, y dado que lo resuelto por la Dirección General de Migración y Extranjería se encuentra ajustado al principio de legalidad, la Sala no advierte que ello lesione los derechos fundamentales del amparado, puesto que este tribunal no puede reconocer a los extranjeros un derecho fundamental a permanecer de manera ilegal en el territorio nacional y a ignorar las disposiciones legales de orden público en torno a esta materia. **En otras palabras, la sola existencia de un vínculo matrimonial, no puede suponer la derogación singular de las normas legales que rigen el ingreso y la permanencia de extranjeros en el territorio nacional.**” (lo resaltado no corresponde al original). Criterio que fue reiterado en la sentencia No. 2007-13055 de las 11:58 hrs. del 7 de setiembre de 2007, entre otras.

VI.-

**Sobre el caso concreto.** En el caso bajo estudio, se desprende del elenco de hechos probados, que el amparado fue aprehendido por las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería el día diez de diciembre de dos mil ocho, toda vez que su status migratorio es ilegal. En ese sentido, la recurrente expone la imposibilidad de la Dirección recurrida de aprehender al amparado, toda vez que éste posee vínculo de primer grado con ella, que sí posee la nacionalidad costarricense, por cuanto contrajeron matrimonio desde el año dos mil cinco. **En ese sentido, de lo esbozado en el considerando anterior, queda claro que el**



*vínculo matrimonial legalmente no posee la fuerza para por sí solo eximir del cumplimiento de los requisitos que sí se encuentran normados, así, a pesar de que el amparado se encuentre casado con la accionante, debe adecuar su conducta y permanencia en el país a lo que las leyes exigen, siendo que en caso contrario, podrá la Dirección General de Migración y Extranjería, exigir su cumplimiento o proceder según la facultad la Ley General de Migración y Extranjería, a aprehender a quien se encuentre en nuestro país sin cumplir con los requisitos exigidos para tal efecto. Ahora bien, si bien es cierto el amparado presentó solicitud de naturalización, ello lo hizo con posterioridad a la aprehensión, además ya era conocedor de que desde el veintiséis de febrero de dos mil ocho, el Ministro de Gobernación y Policía había confirmado la denegatoria de su solicitud de residencia, razón por la cual no puede alegar la petente ante este Tribunal que el amparado se encuentra establecido de forma legal en el país. Así las cosas, al determinar este Tribunal que la Dirección recurrida actuó conforme sus competencias, lo procedente es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se ordena. La Magistrada Calzada salva el voto y declara con lugar el recurso con sus consecuencias. (...)" Res N° 2009-000107, 9:21 Hrs del 09 de enero del 2009.*

Efectivamente, la sentencia incorporada realiza una clara y sintética explicación del por qué un vínculo matrimonial, no puede suponer la derogación singular de las normas legales que rigen el ingreso y la permanencia de extranjeros en el territorio nacional.

Pese a esto, en la sentencia, la No. 9857-2007, de las catorce horas y treinta y tres minutos del diecisiete de julio del dos mil siete, la misma Sala Constitucional, resuelve:

*"(...) II.-*

**Sobre el fondo.** *Del elenco de hecho probatorios de constan en autos, como del informe rendido por las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería -que es dado bajo la solemnidad del juramento, con oportuno apercibimiento de las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional - se tiene por acreditado que el Corrales Jiménez fue detenido e ingresado al Centro de Aseguramiento para Extranjeros en Tránsito el día 30 de junio del 2007 en virtud de un operativo de control migratorio nocturno en el Área Metropolitana. Mediante oficio N° 1271-2007-PME del 02 de julio del 2007, el Jefe de Operaciones de la Policía de Migración, solicitó al Oficial Mayor del Civil de Tribunal Supremo de Elecciones, emitir certificaciones de matrimonio del tutelado Corrales Jiménez. En oficio N° OMC-4224-2007 suscrito por el Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, se indica que se encuentra en trámite la Sección de Inscripciones del Registro Civil el matrimonio del tutelado Corrales Jiménez y Glenda Hernández Ávila, por lo que se ordena la libertad del tutelado Corrales Jiménez a las catorce horas con cincuenta y siete minutos del nueve de julio del dos mil siete. Por otra parte el extranjero Gerson Becerra Pérez fue detenido el veintinueve de junio del dos mil siete en Barrio Luján, por lo que se inició en contra del extranjero procedimiento administrativo de deportación ordenándose la misma mediante resolución número 135-2007-711-DPIPME/ ebb, con fundamento en que no consta en el sistema informático de entradas y salidas registro a nombre del tutelado Becerra Pérez por lo que entró al país por un sector no autorizado, hecho que además acepta el recurrente indicando que efectivamente ingresó al país por Sixaola en forma ilegal, por lo que, en la resolución indicada se declara su permanencia ilegal y se ordena su*

deportación y el respectivo impedimento de entrada al país. Ahora bien, sobre la posibilidad de la Dirección accionada de tomar las medidas pertinentes para mantener detenido al extranjero irregular durante el término estrictamente necesario para determinar su situación migratoria, la Sala Constitucional –en la sentencia N°2002-6307, de las 15:49 hrs. de 25 de junio de 2002- manifestó:

“IV.-

**Este Tribunal ha externado en casos similares al presente que las autoridades migratorias costarricenses tienen la potestad de ordenar y ejecutar la deportación de aquel extranjero que carezca de un estatus migratorio -cuya permanencia en el país sea ilegal- y no haya hecho gestión alguna a la fecha de la deportación para regularizar su estadía en nuestro territorio, sin que ello lesione los derechos fundamentales de la persona de que se trate. Asimismo, que las autoridades de migración pueden restringir la libertad de un extranjero que ingresa ilegalmente al país, durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su expulsión y deportación, circunstancia en la cual no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional.**

V.-

En el caso concreto, las autoridades de migración informan bajo fe de juramento que se comprobó que la amparada ingresó y ha permanecido ilegalmente en el país, sin que acreditara tener trámite alguno para obtener un status legal, motivo por el cual con apego al debido proceso se dictó en su contra orden de deportación e impedimento de ingreso al país y mientras se ejecuta se mantiene detenida en el Centro de Atención de Aprehendidos en Tránsito -antes Quinta Comisaría-, lugar especialmente destinado para esos efectos y donde no permanecen detenidos por otras causas. Por lo anterior, no encuentra la Sala que se haya producido violación alguna a los derechos fundamentales de la amparada por cuanto es claro que las autoridades de migración deben hacer cumplir las leyes vigentes en esta materia y en la medida que la recurrente no ha presentado trámite migratorio alguno para regularizar su situación, mal haría esta Sala en disponer lo contrario a lo ordenado por las autoridades competentes. Es claro que el argumento de la recurrente en cuanto a que convive con un extranjero hijo de costarricense no resulta válido para relevarla de la obligación de cumplir con las leyes migratorias vigentes en Costa Rica, puesto que su situación se encuentra al margen de nuestro ordenamiento y no posee familiares costarricenses en primer grado. **Asimismo, debe indicarse que la amparada ha sido detenida durante el tiempo necesario para realizar los trámites de deportación, ante lo cual como se dijo no aplica lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución.** En virtud de que la autoridad recurrida logró determinar que la amparada se encuentra en forma ilegal en nuestro país y que en todo momento respetó el debido proceso, no encuentra esta Sala que se haya producido una privación de libertad injustificada en perjuicio de la amparada. Por lo anterior, el recurso debe desestimarse, como en efecto se hace.”

III.-

Sobre la detención del tutelado Norman Darío Corrales Jiménez. Partiendo de las consideraciones esbozadas en la sentencia transcrita, la Sala ha estimado en casos similares al presente, que no rigen las 24 horas a las que se refiere el artículo 37 Constitucional, toda vez que los extranjeros detenidos por permanencia ilegal en el país deben ser deportados, y para esto debe transcurrir un plazo razonable para llevar a cabo una investigación sobre su estatus migratorio, y coordinar la deportación si se estima procedente, lo que se pudo confirmar en este caso. Por otra parte, el tutelado no se preocupó de legalizar su estatus migratorio, tal y como debió haberlo hecho, lo que justifica la detención y la investigación que realizó la Dirección recurrida, solicitando de oficio, al Registro Civil, los documentos que

el tutelado estaba obligado a presentar. Una vez recibida la certificación de matrimonio del tutelado, la Dirección de Migración puso en libertad al tutelado luego de corroborar su relación conyugal con costarricense. Por lo que en lo que respecta al tutelado Corrales Jiménez, esta Sala, no puede constatar una infracción al orden constitucional.

IV.-

**Sobre la detención del tutelado Gerson Becerra Pérez. Informa la Dirección recurrida que el tutelado extranjero no ha acreditado su estado civil y no se puede corroborar que sea casado con costarricense. No consta en autos que la Dirección recurrida haya solicitado al Registro Civil certificación de estado civil del recurrente, sin embargo consta en el expediente a folio 39 que el beneficiario de este recurso presentó ante la Dirección recurrida certificado de declaración de matrimonio que fue recibido en la Sección de Inscripciones del Tribunal Supremo de Elecciones el 13 de abril del 2007, en fecha anterior a la detención y orden de deportación del tutelado. Por esta razón, estima esta Sala, que lo procedente es declarar con lugar este recurso en cuanto a ordenar la libertad del amparado Gerson Becerra Pérez.**

**Por tanto:**

*Se declara parcialmente con lugar el recurso, únicamente en cuanto del amparado Gerson Becerra Pérez. En consecuencia, se deja sin efecto la resolución número 135-2007-711-DPI- PME/ebb de las diez horas con veintiséis minutos del cuatro del julio del dos mil siete, dictada por la Dirección General de Migración y Extranjería. **Se ordena la libertad del amparado Gerson Becerra Pérez si otra causa no lo impide.** Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. En cuanto al amparado Norman Corrales Jiménez se declara sin lugar el recurso (...)" El realce y subrayado no es del texto original.*

Como bien se demuestra en las últimas dos sentencias seleccionadas, ante un idéntico cuadro fáctico, en donde ambos amparados gozan de un estatus migratorio irregular, ambos tienen un vínculo matrimonial con costarricense, extrañamente, en el primer caso (07-009287-007-CO Recurso de Habeas Corpus) es declarado con lugar, más en el segundo (08-017510-007-CO, Recurso de Habeas Corpus), es declarado parcialmente con lugar.

En definitiva, desconcertante, pues a pesar de que los casos no son idénticos, el planteamiento fáctico-jurídico es similar, pero, ante la evidente claridad del panorama, la decisión del Tribunal Constitucional en uno y otro caso fue antagónica, para dicha de algunos o para desdicha de otros.

Siguiendo este orden de sentencias, en donde se ha podido observar la posición de la Sala en relación con algunas de las detenciones administrativas sin orden judicial, por parte de las autoridades de migración, y poniendo en discusión lo contradictorio del análisis del artículo 37 de nuestra Carta Fundamental, por parte del Tribunal Constitucional; procedemos a transcribir parte la sentencia de la Sala que resuelve la **Consulta Facultativa de Inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes y otros** en torno al proyecto de ley de Migración y Extranjería, que se tramitó bajo el expediente legislativo número 14269, el cual dio como



resultado la Ley No. 8487, que fue derogada recientemente, como se ha reiterado líneas atrás, por la actual Ley de Migración y Extranjería, No. 8764 del 19 de agosto del 2009. Al respecto, se expone, en lo que interesa, trozo del texto de la **sentencia No. 09618-2005, de las catorce horas con cuarenta y seis minutos del veinte de julio del dos mil cinco -Exp. No. 05-007009-007-CO-**:

### “(...) ANALISIS DE ALEGATOS DE FONDO

#### VII.-

**Violación a la Libertad Personal:** se analizará únicamente lo consultado sobre los artículos **18.1, 25.e y 208.b**. Respecto de estos artículos se analizará concretamente si la aprehensión administrativa, por no establecer un tiempo máximo, es violatorio del plazo constitucional del artículo 37 Constitucional. Primeramente se transcriben a continuación los artículos consultados, resaltándose lo consultado:

#### ARTÍCULO 18.-

Las personas miembros de la Policía de Migración y Extranjería, debidamente identificadas, deberán:

l) **Aprender cautelarmente, por el tiempo necesario**, a las personas extranjeras que no demuestren que gozan de una autorización de permanencia legal en el país, a fin de determinar su situación migratoria y tramitar y ejecutar las sanciones pertinentes, cuando corresponda.

#### ARTÍCULO 25.-

En Costa Rica, las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que establecen la Constitución Política, así como esta y otras leyes. Las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en la materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por Costa Rica que se encuentren vigentes y, específicamente, por lo siguiente:

e) Las personas extranjeras únicamente podrán ser detenidas según lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes. No obstante, podrán ser **aprehendidas**, con el fin de investigar su situación migratoria, tramitar y ejecutar las sanciones administrativas previstas por la presente Ley.

#### ARTÍCULO 208.-

La Dirección General, durante la tramitación del procedimiento administrativo, podrá acordar la aplicación de alguna de las siguientes medidas cautelares:

... b) **Orden de aprehensión de la persona extranjera, por el tiempo estrictamente necesario** para completar el procedimiento administrativo de deportación y su ejecución.

En numerosas oportunidades esta Sala ha mantenido la tesis de que las autoridades de migración pueden restringir la libertad de un extranjero que ingresa ilegalmente al país, durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su expulsión y deportación, circunstancia en la cual no rige el plazo de veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional (ver al respecto la resolución 05-7390, entre otras), por lo tanto ni la posibilidad de aprehensión cautelar ni que no haya un tiempo máximo, son inconstitucionales, siempre y cuando este plazo sea justamente como dicen estos artículos el “estrictamente necesario”.

Así, no observa esta Sala la inconstitucionalidad alegada por los consultantes respecto de estos artículos.

**VIII.-**

**Violación al Debido Proceso:** se analizarán los artículos 27.a, 58, 220, 222; el primero por exigirse lugar para la recepción de notificaciones y el resto porque no se acepta recurso administrativo alguno en contra de las resoluciones del rechazo, denegatoria del ingreso, y porque no se acepta el recuso de revisión. Dicen literalmente estos artículos, resaltándose lo consultado:

**ARTÍCULO 27.-**

Las personas extranjeras estarán sujetas a las disposiciones establecidas en la presente Ley, su Reglamento y, en general, por el ordenamiento jurídico vigente, así como las siguientes obligaciones:

a) ... las personas extranjeras autorizadas para permanecer legalmente en el país, estarán en la obligación de comunicar a la Dirección General todo cambio de su domicilio. Además, deberán indicar expresamente el lugar para la recepción de notificaciones dentro del perímetro judicial de San José o un medio electrónico mediante el cual es posible comunicarles cualquier resolución administrativa; en caso contrario, se tendrán por notificadas por el transcurso de veinticuatro horas.

**ARTÍCULO 58.-**

La determinación y ejecución del rechazo no requieren procedimiento administrativo previo. Contra la decisión de la autoridad migratoria de ejecutar el rechazo, **no cabrá la interposición de recurso administrativo alguno.**

**ARTÍCULO 220.-**

**No cabe recurso** alguno contra los actos de trámite dictados en razón de un procedimiento administrativo, contra las resoluciones que denieguen el ingreso de una persona extranjera al país, contra la orden de rechazo ni contra las deportaciones ordenadas con fundamento en los incisos a), b) y d) del artículo 179.

**ARTÍCULO 222.-**

Contra las resoluciones que dicte la Dirección General o contra las que el Ministerio dicte en materia migratoria, **no cabrá recurso extraordinario de revisión.**

**a.-**

**Sobre la exigencia de indicar lugar de notificaciones.-**

La exigencia de que las personas extranjeras indiquen un lugar para la recepción de notificaciones o un medio electrónico no es violatorio de ningún derecho constitucional, al contrario, es parte de las previsiones que toma la Administración para garantizar posteriormente el debido proceso, con el fin de enterar -cuando corresponda- a los interesados de lo que se resolviera en su caso. Nótese como el medio electrónico es una posibilidad y no una obligación, además no encuentra esta Sala irrazonabilidad en la exigencia por lo que este inciso no es inconstitucional. Lo mismo podemos decir sobre la obligación establecida en este mismo inciso de comunicar a la Dirección General todo cambio de domicilio, pues el conocimiento de su paradero -por su condición- no es una exigencia desproporcionada o ilegítima.

b.-

***Sobre la negatoria de posibilidad de recurrir.-***

***Esta Sala ha mantenido la posición de que el derecho al debido proceso no implica que toda resolución deba ser recurrible, sino que es política del legislador otorgarle a las resoluciones su fase recursiva, pudiendo negársela a otras. Así las cosas si el legislador decidió que la determinación y ejecución del rechazo y que los actos de trámite no tuvieran recurso alguno, o que las resoluciones de la Dirección General no tendrán recurso extraordinario de revisión, no es violatorio del Derecho de la Constitución. Además de que se comprende que por la premura y celeridad que requiere este tipo de procedimiento, es posible que el legislador reduzca sustancialmente, la fase recursiva. De todas formas, la acción de amparo y de hábeas corpus, permanecen siempre como opciones idóneas para el resguardo de sus derechos fundamentales.***

***“(...) Se evacua la consulta formulada en el sentido de que no es inconstitucional el proyecto “Ley General de Migración y Extranjería” (expediente n°14.269) en cuanto a lo consultado sobre el procedimiento seguido. Se rechazan por inamisibles la consulta sobre los artículos 19, 218, 229, 126, 121.a, 179.b, 18.l, título IV, 247, 79, 3, 103, 104, 109, 117, 115, 91, 92, 116, 190 del proyecto, y la consulta sobre el proyecto en general, según lo planteó la Defensoría de los Habitantes. No son inconstitucionales los artículos 18.l, 19, 25.3, 208.b, 27.a, 58, 220, 222, 110.d, 54.h, 5, 7.b, 54.b, 148, 245, 246, 178 y 173. Son constitucionales los artículos 4, 69, 73.a, 92, 13.g, 18.r siempre y cuando se interpreten conforme al Derecho de la Constitución. Es inconstitucional el primer párrafo del artículo 67 y como consecuencia, el último, no así en lo atinente al requisito de inscripción en el Registro Civil. Notifíquese a la Asamblea Legislativa y a sus consultantes y al Defensor de los Habitantes en los lugares señalados. (...)”***

De la presente acción de inconstitucionalidad, cabe señalar que si bien ésta fue un aporte la Defensoría de los Habitantes antes de que Ley No. 8487 fuese promulgada, es importante traer a colación dicho análisis, pues antes de la entrada en vigor de la actual Ley de Migración y Extranjería, Ley No. 8769; la legislación migratoria en ese momento, establecía, como bien lo hemos visto en las resoluciones de la Sala Constitucional, la posibilidad de que las autoridades respectivas detuvieran a personas extranjeras con el fin de verificar su condición migratoria en el país, sin resguardo al artículo 37 de la nuestra Carta Magna.

No obstante, debe tenerse presente que por restringir esta facultad un derecho fundamental como lo es la libertad personal, su ejercicio no es ilimitado. Por consiguiente, además de ser objeto de reserva legal, esta facultad que corresponde a la Policía de Migración debía estar sujeta a los mecanismos de control necesarios para asegurar su razonabilidad y proporcionalidad; es decir, debe en todo supuesto garantizarse a la persona extranjera la posibilidad de recurrir la actuación y resolución administrativa y su acceso a un recurso judicial efectivo.

Necesario para el abordaje de este punto es la referencia a tres disposiciones constitucionales fundamentales:

**Art.20: Toda persona es libre en la República, quien se halle bajo la protección de sus leyes no podrá ser esclavo ni esclava.**

**Art.37: Nadie podrá ser detenido sin un indicio comprado de haber cometido delito, y sin**



mandato escrito de un juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se tratare de reo prófugo o delincuente infraganti; pero en todo caso deberá ser puesto a disposición de juez competente dentro del término perentorio de veinticuatro horas.

**Art.39:** A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

**No constituye violación a este artículo o a los dos anteriores, el apremio corporal en materia civil o de trabajo o las detenciones que pudieren decretarse en las insolvencias, quiebras o concursos de acreedores.**

A partir de estas normas, la Defensoría de los Habitantes consideró importante señalar que la Constitución Política en su artículo 39 restringe la privación de libertad en virtud de una sentencia firme dictada por una autoridad competente, o por razones de apremio corporal en materia civil o de trabajo o por detenciones decretadas a raíz de quiebras o insolvencias o concursos de acreedores.

Sin embargo, el proyecto de ley de Migración y la legislación en ese momento, facultaba a las autoridades migratorias a detener administrativamente a una persona sin garantizar de forma alguna, un recurso judicial efectivo.

La omisión de esta garantía procesal, violentaba lo dispuesto por La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 7 inciso 4, que reza de la siguiente forma:

*"Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, **ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales** y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso (...)"*.

Con respecto al derecho humano a la libertad personal y la restricción que por detención administrativa imponen las autoridades migratorias en el país, la Sala Constitucional ha establecido que:

*"(...) las autoridades de migración tienen la potestad de restringir la libertad de un extranjero que permanezca ilegalmente en el país y durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su deportación o expulsión, circunstancia en la cual **no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional**, que específicamente se refiere a la comisión de delito. (...)"*<sup>6</sup>

Empero, para el caso de detenciones masivas o arrestos genéricos la Sala Constitucional ha sostenido que:

---

6. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 4673-03. (La negrilla no corresponde al original).

*"(...) la detención de una persona debe estar debidamente justificada, y que si se realiza para verificar la documentación de las personas, esta revisión debe hacerse antes de trasladarse la persona a cualquier lugar y solo en aquellos casos en los que la persona no tenga documentación alguna a la mano y se pretenda verificar su documentación, lo cual no implica que los recurridos pueden hacer arrestos genéricos indiscriminados solo para llegar a verificar la documentación y llevarlos hasta la Comisaría para proceder a hacerlo (...) la actuación de los recurridos resulta violatorio al artículo 37 de la Constitución Política, por cuanto del expediente se desprende que lo realizado no es un operativo específico donde se sospeche que determinadas personas están cometiendo algún delito o sean buscados por las autoridades (...) aunado al hecho de lo desproporcionado que resultó el tiempo de la detención del recurrente ".<sup>7</sup>*

Asimismo, la Sala Constitucional confirmó este criterio señalando que:

*"(...) Aunque el Estado en ejercicio de su soberanía está facultado para regular el ingreso y la permanencia de los extranjeros en el país, lo que incluye desplegar controles sobre su situación y disponer aún su deportación o expulsión, cuando proceda, esto no puede hacerlo a través de operativos como el que aquí se cuestiona, con base en la normativa constitucional e internacional y la jurisprudencia arriba citada. Ello no implica cercenamiento alguna de las competencias dichas de las autoridades de migración pues de la misma forma en que al declararse la incompatibilidad de las denominadas redadas con los derechos fundamentales no se vedó la persecución criminal, así el Estado conserva intactos los medios que el ordenamiento jurídico le autoriza para controlar la migración irregular hacia nuestro país. Solamente que, al ejercerlos, debe -como es natural a toda la actividad estatal- respetar los límites que le señalan los derechos fundamentales<sup>8</sup>".*

En relación con el tema de las detenciones administrativas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que en casos donde la privación de libertad sea necesaria por razones distintas a la investigación y sanción de delitos, debe cumplirse con los principios del debido proceso, estableciendo que:

*"(...) Si bien las privaciones de la libertad pueden ser permisibles en situaciones de esta naturaleza, la Comisión ha recalcado que toda detención de este tipo debe en toda circunstancia cumplir con los requisitos de la legislación nacional e internacional preexistente. Como se indicó, ésta incluye el requisito de que la detención se base en fundamentos y procedimientos claramente establecidos en la Constitución u otra ley y que debe ser demostrablemente necesaria, justa y no arbitraria. **La detención en tales circunstancias debe estar también sujeta a la supervisión judicial sin demora y, en instancias en que el Estado ha justificado la continuidad de la detención, a intervalos razonables (...)**"<sup>9</sup>.*

Por otro lado, el proyecto de ley no estableció nunca el tiempo máximo en que una persona extranjera podía ser aprehendida, ni contempla los diferentes supuestos que, debían regular

7. Resolución N° 8593-98 de las quince horas treinta y seis minutos del 1° de diciembre de 1998.

8. Resolución N° 2955-04 de las once horas siete minutos del 19 de marzo del 2004. El resaltado no corresponde al original.

9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22 de octubre de 2002, párr. 124. (La negrita no corresponde al original).

la detención y su correspondiente plazo. Dentro de ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes es del criterio de que la legislación migratoria que se aprobara debía distinguir tres momentos procesales para la detención de una persona:

- a- **Verificación de su condición migratoria después de ser detenida;**
- b- **Tramitación y resolución del procedimiento administrativo iniciado y,**
- c- **Ejecución de la resolución emitida.**

No obstante, se ha evidenciado, por varios votos de la Sala IV, que en algunos casos ese tiempo de aprehensión se prolonga por varios meses en forma indefinida, en virtud de que la Dirección General de Migración y Extranjería no cuenta, en algunos de ellos, con el recurso económico que requiere para realizar la deportación de esas personas, o en otros, ante la imposibilidad de identificarlas o la tardanza de los Consulados correspondientes en la emisión de la documentación de sus nacionales<sup>10</sup>.

De ahí que, ante supuestos como los descritos, la Dirección General de Migración y Extranjería debía recurrir a medidas alternativas que le permitieran garantizar la finalización del proceso de deportación iniciado, pero que sean menos lesivas para los derechos de las personas extranjeras involucradas como, por ejemplo, la caución, el decomiso temporal de documentos y la detención domiciliaria.

Entendido de esta forma, debe quedar clara la estrecha vinculación del derecho humano a la libertad personal con el derecho del debido proceso; en la medida que establece que, tanto en los procesos judiciales como en los administrativos, se hace necesario que la autoridad competente, de previo a emitir una resolución sobre un caso concreto, debe conceder a la o las personas involucradas la posibilidad de presentar sus argumentos y defensa en relación con la falta administrativa o delito penal que se le imputa. Asimismo, establece como garantía en todos los procesos la posibilidad legal de que las personas involucradas recurran las decisiones o resoluciones que se emitan, cuando consideren que las mismas lesionan sus intereses y derechos fundamentales.

Por lo tanto, la legislación nacional, independientemente de la materia que regule, no debe establecer excepciones a este principio, ya que se estaría lesionando también el principio de igualdad ante la ley<sup>11</sup>, por establecerse discriminaciones infundadas para ejercer el derecho de defensa en determinados procesos, en este caso, además relacionado con la condición de extranjería y el estatus migratorio.

10. Tal es el caso de una persona de nacionalidad china que estuvo detenida bajo las órdenes de la Dirección General de Migración y Extranjería, desde el año 2000 hasta el año 2002 en que se ejecutó la orden de deportación emitida por la Dirección en cuestión. Si bien es cierto, dicha persona estuvo algunos intervalos de tiempo "en libertad" debido a la presentación de recursos de amparo ante la Sala Constitucional, es importante rescatar que, en alguna medida, la aprehensión prolongada de dicha persona en el Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito, ubicado en las instalaciones de la Quinta Comisaría, se debió al atraso o lentitud en la definición de las medidas o acciones a tomar por parte de las autoridades correspondientes, con el fin de solucionar su situación migratoria en el país.

11. Artículo 33 de la Constitución Política: "Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana".



Aunado a lo anterior, en su voto N° 2945-94 del 17 de junio de 1994, la Sala Constitucional estableció que:

*"(...) Los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento obligatorio por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por **objeto o produzca un resultado sancionador** (...)"*. El realce no es del texto original.

En relación con este principio, el jurista costarricense Rubén Hernández Valle, en su libro denominado "Constitución Política de la Republica de Costa Rica. Comentada y Anotada"<sup>12</sup>, plasmó las consideraciones que a continuación se estima importante traer a colación:

*"De conformidad con las pautas señaladas por la jurisprudencia de la Sala Constitucional y por lo estipulado en el artículo 8 incisos 2 y 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos podemos extraer las siguientes consecuencias:*

*En primer término, es posible hacer una distinción fundamental entre derechos de audiencia y defensa y los derechos al procedimiento. Los principales contenidos del **primero son los siguientes:***

*a- El principio de intimación, que consiste en el acto procesal por medio del cual se pone formalmente en conocimiento del imputado la acusación. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de imputación, pero se diferencia de esta en que el sujeto obligado a realizarla es el juez que conoce el caso. Por ello, la intimación se algo personal que solo puede realizarse, en principio, si el imputado está presente. (...). La instrucción de los cargos debe hacerse mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan y de sus consecuencias legales.*

*b- El principio de imputación, es el derecho a una acusación formal. Por consiguiente, es deber primero del Ministerio Público y luego del juez, individualizar al imputado, describir detallada, precisa y claramente el hecho del que se le acusa, así como realizar una clara calificación legal del hecho, señalando los fundamentos de derecho de la acusación y la concreta pretensión punitiva.*

*c- El derecho de audiencia, que permite al imputado y a su defensor intervenir en el proceso y, de manera particular, hacerse oír por el juez, de traer al proceso toda la prueba que consideren oportuna para sustentar su defensa, de controlar la intervención en el proceso de las partes contrarias y de combatir los argumentos y las pruebas de descargo. (...).*

*d- El derecho de defensa propiamente dicho, que aunque encuentra también su fundamento en el artículo 39 constitucional, su desarrollo más detallado lo encontramos en los incisos a, b, c, d, e, f y g del párrafo 2 y en los párrafos 3 y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".*

12. Hernández Valle Rubén, Constitución Política de la Republica de Costa Rica. Comentada y Anotada, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1998.

Finalmente, se considera necesario resaltar que el derecho de defensa o derecho al debido proceso en materia administrativa comprende básicamente:

- a- *Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento.*
- b- *Derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar argumentos y producir prueba que entienda pertinente.*
- c- *Oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate.*
- d- *Derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas.*
- e- *Notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y los motivos en que ella se funde.*
- f- *Derecho del interesado de recurrir la decisión dictada<sup>13</sup>.*

#### **IV. LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, VIGENTE. NO. 8764 DEL 19 DE AGOSTO DEL 2009.**

##### **ASPECTOS BREVES Y ESENCIALES.**

Como último punto de este trabajo, debemos señalar, que la nueva Ley de Migración y Extranjería, en lo que atañe a la materia investigada, vino a modificar las tan cuestionadas detenciones de personas extranjeras por su condición de estatus irregular en el país, pero únicamente en lo que respecta al establecimiento de plazos.

La nueva norma, en su artículo 31 incisos 5), apartes a) y b), determina plazos específicos que deben cumplirse y que solo en caso de necesidad real y por autorización de la Dirección General, pueden extenderse, veamos:

##### **"(...) DERECHOS Y LIMITACIONES ARTÍCULO 31.-**

*Las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que esta establezca. Las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados que se encuentren vigentes y, específicamente, por lo siguiente:*

- 1) *Toda persona extranjera tendrá derecho de acceso a la justicia, al respeto de las garantías del debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de petición y respuesta.*

---

13. Sala Constitucional, Voto N°15-90 del 5 de enero de 1990.

## CAPÍTULO ESPECIAL ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Maikol J. Andrade Fernández.

2) Las personas extranjeras que cuenten con autorización para permanecer en el país podrán circular libremente por el territorio nacional, por el tiempo que defina la autorización.

3) Las personas extranjeras estarán sujetas a los requisitos fijados en esta Ley, su Reglamento y en otras normas jurídicas aplicables, para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él.

4) Las personas extranjeras podrán ser compelidas a abandonar el país, cuando sean sujetas a sanciones administrativas, según lo dispuesto en la presente Ley o cuando así lo disponga la autoridad judicial.

**5) Las personas extranjeras únicamente podrán ser detenidas según lo dispuesto por la Constitución Política, las leyes y las disposiciones contempladas en la presente Ley. Para la aplicación de la legislación migratoria, este derecho podrá ser limitado bajo los siguientes supuestos y condiciones de carácter excepcional, siempre y cuando no exista otra medida menos gravosa:**

**a) Aprehensión cautelar por un máximo de veinticuatro horas, para efectos de verificar su condición migratoria. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y bajo resolución justificada y emitida por el director general. Confirmada la infracción migratoria y al descartarse otra medida menos gravosa, la Dirección General deberá dictar el procedimiento de deportación.**

**b) Una vez resuelta la identificación de la persona extranjera, por parte del consulado de su país de origen, la detención administrativa no podrá exceder el plazo máximo de treinta días naturales y en dicho término deberá ejecutarse la deportación dictada. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y justificadas por parte de la Dirección General.**

c) En caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad.

6) Las personas extranjeras tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria. Asimismo, tendrán el deber de contribuir con la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de contribuir con los gastos públicos.

7) Toda persona extranjera que se encuentre sometida al control y los procedimientos migratorios deberá ser informada de las razones de su aprehensión, ofrecérsele posibilidad de comunicación, incluida la requerida para la asistencia consular, acceso a un abogado por cuenta propia; además, deberá contar con un intérprete, en caso de que sea necesario, así como el pleno acceso al expediente administrativo. En caso de aprehensión, tendrá derecho a que se le garantice un trato digno y adecuado, tomando en cuenta las especificidades en razón de género, edad, discapacidad y otros.

8) Toda persona extranjera tiene derecho a buscar y recibir asilo en el territorio nacional, en razón de los convenios internacionales suscritos y ratificados por el país.



9) Ningún extranjero solicitante de refugio o que se le haya otorgado dicha condición, podrá ser expulsado, deportado o rechazado a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida esté en riesgo.

10) Toda persona extranjera autorizada a permanecer legalmente en el país tiene derecho a integrarse plenamente a la sociedad costarricense. (...)“El relace y subrayado no es del original.

En lo que respecta al debido proceso que se le debe otorgar a la persona inmigrante por la ilegalidad de su ingreso al país o la permanencia en el territorio nacional, el numeral 128, prevé un procedimiento administrativo sumarísimo. Al respecto señala la norma:

“(...) Artículo 128.— Al declarar la ilegalidad del ingreso al país o la permanencia en el de una persona extranjera, la Dirección General, mediante un procedimiento administrativo sumarísimo determinado por el Reglamento de la presente Ley, podrá:

a. Intimarla, por una única vez, para que regularice su situación migratoria, según lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento, en los casos en que posea, antes de la declaratoria de su irregularidad migratoria, vínculo de primer grado o conyugal con ciudadano o ciudadana costarricense.

b. Conminar a la persona autorizada para que permanezca en el país como no residente, bajo las categorías especiales o conminar a la persona extranjera a la que se le haya cancelado su permanencia legal en el país, para que abandone el territorio nacional en el plazo que determine la Dirección General, el cual no podrá exceder de diez días. La resolución que ordene la conminación implicará la deportación firme de la persona extranjera, en caso de que no haga abandono del país en el plazo referido, sin necesidad de realizar un procedimiento administrativo adicional.

c. Ordenar y ejecutar la deportación del territorio nacional, según las causales establecidas al efecto en la presente Ley, así como cuando se incumpla la orden establecida en los incisos a) y b) del presente artículo.

Contra la resolución que ordene la deportación, cabrán los recursos de revocatoria y apelación, los cuales deberán interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha de la notificación de la resolución correspondiente. (...)“ El relace y subrayado no es del original.

Por último, en el artículo 25 consta la creación del Tribunal Administrativo Migratorio, como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Lo que resuelva este Tribunal agota la vía administrativa y su competencia será en todo el territorio nacional.

A manera de conclusión, podemos decir que a pesar de que existe una marcada línea de jurisprudencia por parte de la Sala Constitucional, sobre las detenciones de personas ilegales, lo

cierto del caso es que deja un espacio a dudas, por la manera en que analiza dichas detenciones, pues pareciera que se irrespeta el contenido esencial del artículo 37 de la Constitución Política. Así las cosas, deviene interesante el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo que a continuación se señala:

*"(...) Al referirse, en particular, a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, la Corte considera evidente que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende "directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona".*

*El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.*

*En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens (...)"*

Por otro lado, en la Opinión Consultiva en cuestión la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que **"los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas**, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio. Este principio de carácter general debe respetarse y garantizarse siempre. Cualquier actuación u omisión en sentido contrario es incompatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>14</sup>, razón por la cual, la situación regular de una persona en un Estado, no es

14. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párr. 172. (El resaltado no es del original).

condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio<sup>15</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Intervención del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, ante la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 18 de Abril de 1998.

Hernández Valle Rubén, Constitución Política de la Republica de Costa Rica. Comentada y Anotada, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1998.

Ley General de Migración y Extranjería, No. 7033. (Derogada).

Ley General de Migración y Extranjería, No. 8487 del 22 de noviembre del 2005. (Derogada).

Ley General de Migración y Extranjería, No. 8764 del 19 de agosto del 2009. (Vigente).

15. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párr. 118.





## **JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

**REVISTA DE SERVICIO CIVIL  
EDICIÓN ESPECIAL**

## TRASLADOS INTERINOS DEL MEP-COLEGIOS SUBVENCIONADOS<sup>1</sup>

Licda. Vangie Miranda Barzallo  
Asesoría Jurídica-DGSC

A efectos de encontrar asidero legal en los movimientos de personal de los funcionarios que estando nombrados en propiedad en puestos propiamente docentes dentro de instituciones educativas públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil para que éstos puedan trasladarse a plazas de una misma clasificación profesional<sup>2</sup> en alguno de los centros educativos privados subvencionados por el Estado, de los contemplados al amparo de la Ley N° 8791 “*Estímulo Estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las Instituciones Privadas de Enseñanza*”, figura que correspondería a un traslado de manera interina, se presenta la siguiente solución jurídica.

Conviene indicar en principio, la imposibilidad que tiene la Dirección General de Servicio Civil para pronunciarse sobre casos o situaciones particulares que son resorte exclusivo de la Administración Activa o institución que ostente la competencia legal para resolver lo procedente conforme a derecho.

En este sentido, resulta importante mencionar en primera instancia, que recientemente las instituciones privadas de educación que poseían una subvención estatal, han adquirido una normativa propia que las regula, siendo estas la Ley N° 8791<sup>3</sup> de cita previa y su respectivo Reglamento<sup>4</sup>; dentro de los cuales se establecen las disposiciones de selección y nombramiento así como de remoción de los funcionarios que se vayan a nombrar dentro de este tipo de instituciones subvencionadas.

Cuando de movimientos de personal se refiere, en el caso concreto de los traslados para los funcionarios de Título II del Estatuto de Servicio Civil, sean estos población docente, existe un impedimento legal claro en cuanto a la posibilidad de efectuar traslados de funcionarios con nombramientos en propiedad a otro puesto de igual clase y nivel salarial de manera interina, veamos la letra del artículo 96 del cuerpo legal estatutario, el cual en lo conducente dispone:

***“Artículo 96.- Cuando una plaza del personal propiamente docente a que se refiere el artículo 83, quedare libre por concepto de licencia, permiso del titular o cualquier otro motivo, durante un período mayor de un año y hubiere de ser llenada con un servidor interino, éste deberá ser nombrado siguiendo el orden descendiente de la nómina de elegibles, siempre que el candidato no tuviera plaza en propiedad de la misma clase de puesto.<sup>5</sup> (...)”***

1. AJ-548-2012, 14 de agosto de 2012

2. Y por ende mismo nivel salarial

3. Ley N° “Estímulo Estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las Instituciones Privadas de Enseñanza”, del 18 de diciembre de 2009

4. Decreto ejecutivo N° 36895-MEP del mes de febrero de 2012.

5. Véase como referencia su homólogo del Reglamento de la Ley de Carrera Docente numeral 38 párrafo primero.

En términos claros dicha legislación deniega la posibilidad de que se apliquen dentro de la gestión de la relación de servicio, traslados de manera interina<sup>6</sup> a un mismo nivel profesional. Por lo que no se podría efectuar un traslado de un funcionario propietario de una plaza en alguna institución pública de enseñanza a otra de las plazas en las instituciones privadas educativas subvencionadas, pues los nombramientos en estas últimas, por una práctica o bien llámese costumbre administrativa se han manejado de manera interina, lo cual configuraría un traslado interino prohibido por la norma supra transcrita.

Pese a lo anterior, el reglamento<sup>7</sup> de la ley N° 8791 dispone dentro de su numeral 16: "*Selección y nombramiento: Todo personal nombrado al amparo de la Ley N° 8791, será considerado, para todos los efectos, funcionarios públicos*", lo cual indica que se les apliquen las normas contenidas dentro del Estatuto de Servicio Civil, para el caso en estudio sea el impedimento de lo estipulado en el artículo 96 de recién cita y contrario sensu la posibilidad de que si pueda darse un traslado en propiedad. Ahora bien, como se indicó párrafos atrás, la práctica administrativa ha hecho que en esas instituciones subvencionadas solo se efectúen nombramiento de manera interina, cuando la legislación vigente y de la que dependen los mismos no refiere a ese tipo de nombramiento, pues en el artículo 17 de la Ley N° 8791 se indica textualmente:

**"Artículo 17.- Plazo de nombramiento**

*El personal de docencia nombrado de conformidad con las disposiciones del artículo anterior quedará contratado a plazo **indefinido** y no podrá ser removido sin justa causa.<sup>8</sup>"*

**(Destacado no corresponde al original)**

La norma de rito entonces, reiteramos no dispone dentro su letra, la posibilidad de efectuar de manera *interina* los nombramientos en esos puestos, más, si se analiza el espíritu de la norma de la cual proviene que tuvo desde su inicio la misión de ofrecer estabilidad para los servidores que laboraran en esos centros educativos, puede verse que ese **plazo indefinido** perseguía asemejarse a la figura de un nombramiento en propiedad y no a uno interino como finalmente se ejecutó, el cual valga decir debe ser prorrogado paulatinamente y no como lo reseña el cuerpo legal que no hace referencia a la pertenencia en el tiempo, a menos que sobrevenga una causal que autorice su remoción del puesto.

Así las cosas es criterio de esta Asesoría Jurídica que la opción legal que se puede colegir de los argumentos emitidos en el presente oficio, que ayude a resolver los movimientos de traslados de funcionarios titulares de puestos de una institución de educación pública a puestos de igual nivel salarial en un centro educativo privado con subvención Estatal, es el efectuar traslados en propiedad, y no de manera interina y conforme al cuerpo normativo que los regula<sup>9</sup>, debe existir anuencia comprobada tanto de los candidatos como de las instituciones privadas subvencionadas para hacer efectivos dichos traslados.

6. Entiéndase los mismos de un puesto a otro de igual nivel salarial de acuerdo con lo dispuesto en el inciso u) del artículo 3 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

7. Reglamento a la Ley de Estímulo Estatal de Pago de Salarios del Personal Docente y Administrativo de las Instituciones Privadas de Enseñanza.

8. Artículo 17. Ley N° 8791

9. Ley N° 8791 y su Reglamento.



## DIFERENCIAS ENTRE CAPACITACIÓN Y DOCENCIA<sup>1</sup>

Licda. Vangie Miranda Barzallo  
Asesoría Jurídica-DGSC

Se tratará de delinear un marco de referencia doctrinal ante la falta de presencia normativa sobre las diferencias entre capacitación y docencia y así identificar qué competencias se necesitan para cada proceso de formación de los que requieren hoy estudio.

Así las cosas, podemos decir que un profesional es alguien que aísla un problema, lo plantea, concibe y elabora una solución y se asegura su aplicación y que para poder llegar a este punto, necesariamente requirió de formación académica o formación docente inicial, más no posee, recién concluido dicho ciclo, un conocimiento previo sobre la solución a los problemas que eventualmente de su práctica habitual y cada vez que aparece uno, debe elaborar una solución sobre la marcha.

Los profesionales o el ser profesional, incluye la construcción de repertorios de ejemplos, imágenes, conocimientos y acciones<sup>2</sup>. El profesional se ve obligado a "centrar el problema", a tratar de descubrir aquello que resulta inadecuado en la situación y cómo actuar a continuación.<sup>3</sup>

En relación con lo expuesto supra, dicha eventualidad de accionar más de profesionales requiere profesionalización, y esta profesionalización puede ser mejorada por los diferentes procesos de formación docente, entendiendo éstos como el proceso de formación de conocimientos de preparación académica de la educación formal y profesional, como puede extraerse de la normativa expuesta mediante la Ley número 6362 de fecha 3 de setiembre de 1979, que declara de interés público la formación profesional y la capacitación del personal de la Administración Pública, en donde señala aislando una de otra<sup>4</sup>:

*Artículo 5. La **formación profesional** y la **capacitación** constituyen un derecho y un deber de los funcionarios de la Administración Pública. Como derecho implica que a todo servidor que reúna las condiciones requeridas para participar en los programas de profesionalización y capacitación, se le brinde la posibilidad de participar en ellos. Como deber, la obligación de someterse a aquellos programas de adiestramiento en servicio y mejoramiento técnico que demande el buen desempeño del cargo.*"(Destacado de quien suscribe)

Vista la **docencia** como la preparación o formación para ejercer una profesión, ya sea para una actividad de naturaleza física o bien intelectual, que requiere como se citó anteriormente

1. AJ-634-2012, 14 de setiembre de 2012

2. Schön, Donald. "La formación de Profesionales Reflexivos". 1992. Editorial Paidós. Barcelona, España. Pág. 11.

3. Daniel P. Liston y Kenneth M. Zeichner, "Formación de profesorado y condiciones sociales de escolaridad 1993. Morata. Madrid, España. Pág.60.

4. Docencia de capacitación, entendiendo docencia como la formación profesional.

de una educación formal, la que refiere a que han de existir parámetros que determinen programas, planes de estudio, disciplinas impartidas por instituciones educativas reconocidas y acreditadas para tal función sean de orden público o bien privado y determinado las **actividades de capacitación**, como las cuales conducen a la adquisición de conocimientos técnicos, teóricos y prácticos que van a contribuir al desarrollo del individuos en el desempeño de una actividad, asegurando, en el caso de la Administración Pública, la formación permanente de los recursos humanos respecto a las funciones laborales que deben desempeñar en el puesto de trabajo que ocupan, pudiendo ser visualizado como un instrumento que enseña, desarrolla sistemáticamente y coloca en circunstancias de competencia a cualquier persona.

Ahora bien, se invoca dentro de la misiva la omisión al término *capacitación* dentro de las excepciones para ejercer la profesión sujeta al pago por concepto de prohibición, según los alcances de la Ley N° 5867 del 15 de diciembre de 1975 y sus reformas, pues únicamente señala:

*Artículo 2º- Corresponde al Ministerio de Hacienda bajo el control de la Dirección General de Servicio Civil, determinar los casos en que procede la aplicación del beneficio que se crea mediante la presente ley. Aquellos funcionarios a quienes se les otorgue el beneficio indicado anteriormente, no podrán ejercer de manera particular, **a excepción de la docencia**, actividades relativas al ejercicio de su profesión. (Destacado no corresponde al original)*

Pese a que dicho punto es omiso, como ya se externó en la identificación de la excepción, a brindar capacitación cuando media el pago por concepto de prohibición, el reglamento<sup>5</sup> de la Ley recién citada en su numeral 19, nos indica en lo conducente:

*"Artículo 19.- El servidor que goce del beneficio de la prohibición está facultado para ejercer excepcionalmente su profesión, en los siguientes casos:*

- a) Cuando se trate de labores docentes en instituciones de enseñanza superior oficial o privada<sup>6</sup>*
- b) Cuando se trate de impartir cursos de capacitación en instituciones públicas siempre que sean auspiciadas y organizadas por dichas instituciones.*
- c) (...)" (Subrayado de quien transcribe)*

De lo dicho, debe traerse a colación la anulación del inciso a) supra transcrito, en virtud de resolución emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tras resolver una acción de inconstitucionalidad planteada al numeral 19 del Reglamento de la Ley de Prohibición y en donde se decretó en el "por tanto":

*"...Se declara con lugar la acción No. 04-003957-0007-CO y, en consecuencia, se anula el inciso a) del artículo 19 del Decreto Ejecutivo Número 22614-MP del 22 de octubre de 1993, con lo cual, los alcances de la Circular número 03-03 del 26 de febrero del 2003 de la Oficialía*

5. Decreto Ejecutivo N° 22614-H del 22 de octubre de 1993.

6. Anulado mediante resolución 17594-2006 de las 15:01 horas del 6 de diciembre de 2006

*Mayor del Ministerio de Hacienda quedan reducidos a lo dispuesto en los demás incisos del artículo 19 indicado.”*

Bajo esta inteligencia y analizando el inciso b) del numeral de cita, se determina la posibilidad de ejercer o brindar capacitación y bajo que parámetros de contingencia se puede dar la misma, disponiendo requisitos que deben ser atendidos, entre ellos el que han de darse en instituciones públicas y con el auspicio y organización de las mismas, limitándose entonces, la capacitación a esas exigencias.

Finalizando con el fondo consultado, en cuanto a la información requerida por esta Asesoría Jurídica para que se indique, que Centros de Enseñanza son catalogados como docentes y aunado a la exposición de argumentos preliminar, así como al término de docencia que se rescató de la doctrina y normas ya señaladas, puede concluirse que los Centros de Enseñanza *docentes* serán aquellos en los que se brinde una educación formal<sup>7</sup> con fines de promover en sus educandos formación profesional académica.

---

7. Con lo ya dicho sobre el requerimiento de planes de estudios y programas aprobados por las respectivas instancias que así lo acrediten.



