



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: REGIMEN LABORAL DE LOS EMPLEADOS INTERINOS Y DE CONFIANZA DE LAS MUNICIPALIDADES**

**RESUMEN:** Se muestra el tratamiento que tanto la doctrina como la jurisprudencia dan al tema de los trabajadores interinos y de confianza en el régimen laboral municipal.

### SUMARIO:

|   |    |
|---|----|
| 1.Criterios doctrinales sobre el trabajador de confianza.....   | 2  |
| a.Concepto.....   | 2  |
| b.Características.....  | 3  |
| i.Generales.....  | 3  |
| ii.Confianza.....   | 4  |
| iii.Buena Fe Probidad.....  | 4  |
| iv.Nombramientos “Intuitu Personae”.....  | 5  |
| v.Jerarquía.....  | 5  |
| c.Deberes y Derechos.....   | 5  |
| d.Trabajadores de Confianza en el Sector Público.....   | 5  |
| 2.Criterios doctrinales sobre los trabajadores interinos.....   | 6  |
| a.Concepto.....   | 6  |
| b.Naturaleza jurídica.....  | 6  |
| c.La estabilidad de los trabajadores interinos.....   | 7  |
| 3.JURISPRUDENCIA.....   | 7  |
| a.Servidores municipales interinos y personal de confianza no están amparados por los derechos y beneficios de la carrera administrativa municipal..... | 7  |
| b.Ejercicio de labores en forma interina.....   | 8  |
| c.La figura del empleado de confianza en el empleo público.....   | 9  |
| 4.Criterio de la Procuraduría General de la República.....  | 12 |
| a.Funcionario de confianza.....   | 12 |
| b.Régimen jurídico aplicable a las municipalidades en sus relaciones de empleo.....   | 19 |
| c.Sobre el acceso a la propiedad por parte de los funcionarios municipales interinos.....   | 22 |
| d.Sobre el acceso a la propiedad por parte de los funcionarios municipales que ocupan puestos de confianza.....   | 25 |
| 5.Código Municipal.....   | 28 |



**DESARROLLO:**

**1. Criterios doctrinales sobre el trabajador de confianza**  
**a. Concepto**

“Son quienes están directamente al frente del manejo de la empresa. Según el artículo 5 del Código de Trabajo, son los gerentes, directores, administradores, etc.; quienes supervisan a los trabajadores, o quienes planean el rumbo de la empresa (asesores o consejeros)”.<sup>1</sup>

“Según concepto ya aceptado por una gran corriente de la doctrina, los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con sus dirección, administración y vigilancia generales;”<sup>2</sup>



"Debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores."<sup>3</sup>

"Los que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con la fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de empresa. Por concepto, la posición de los empleados de confianza es distinta a la de los demás trabajadores, como su nombre lo indica, para ello basta la pérdida de confianza depositada por el empresario, para que el contrato no pueda proseguir, principalmente en los casos de inamovilidad del trabajador en el empleo, que algunas legislaciones establecen..."<sup>4</sup>

"Son aquellos que tienen una vinculación mayor a la de los otros empleados con las esferas de mando, dirección y fiscalización de la empresa. Participan de las decisiones del patrono en cuanto al logro de metas y fines, así como en cuanto a la dirección administrativa y de vigilancia de la organización.

De acuerdo con pronunciamientos judiciales basados en la doctrina mexicana, se considera que son empleados de **confianza**, aquéllos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección administrativa y de vigilancia. Para efectos de determinar si un trabajador califica como "de **confianza**", debe entenderse este elemento en la acepción especial que el derecho laboral le concede al término, es decir, en la existencia de un vínculo entre el trabajador y las esferas de mando, dirección y fiscalización de la empresa, y no en su carácter subjetivo, como atributo que todo trabajador debe tener. Así, por ejemplo, el hecho de que un cajero en un establecimiento mercantil sea de **confianza** para el patrono, no lo convierte en "empleado de **confianza**", obligado por ende, a trabajar 12 horas al día por la misma remuneración pactada."<sup>5</sup>

## **b. Características**

### **i. Generales**

"No tener fiscalización superior inmediata.

Actúan en nombre del patrono o empresa.



Toman y ejecutan decisiones.

Tienen horario flexible.

Su salario incluye esa mayor dedicación, grado de confianza y alta responsabilidad en sus labores.”<sup>6</sup>

Nota: la siguiente clasificación fue hecha por Tatyana Martínez Pérez.

### **ii. Confianza**

“Esperanza firme en una persona, causa o cosa.”<sup>7</sup>

“...que la confianza es en gran parte, un elemento subjetivo pero también lo es que, tratándose de relaciones jurídicas, la validez de éstas no puede quedar, de manera absoluta, al arbitrio de una sola de las partes, pues de ser así, la validez y el cumplimiento de las obligaciones dependerá de la voluntad de los contratantes, lo que es contrario a los principios generales que dominan en materia de obligaciones y contratos y que, por otra parte, tratándose del derecho del trabajo, la voluntad no desempeña el mismo papel que en otra clase de relaciones jurídicas, todo lo cual indica que no basta la simple estimación subjetiva.”<sup>8</sup>

### **iii. Buena Fe Probidad**

“Rectitud, honradez, hombría de bien, buen proceder. Confianza en la certeza o verdad de un acto o hecho jurídico.”<sup>9</sup>

“...un comportamiento leal y honesto, de tal manera que, al incurrir en una evidente pérdida de confianza, la continuidad del vínculo se hizo insostenible.

Para la Sala Segunda la buena fe probidad, así se menciona en la misma sentencia antes indicada, es aquella (sic) entendida en su significación objetiva de cumplimiento honesto y escrupuloso de las obligaciones contractuales, implícitas y explícitas, del nexo jurídico de trabajo.”<sup>10</sup>



#### **iv. Nombramientos "Intuitu Personae"**

"Locución Latina. Por razón de la persona o en consideración a ella."<sup>11</sup>

"Los servidores en puestos de confianza disfrutan de las ventajas o derechos que la ley concede a los demás trabajadores, con la particularidad que su nombramiento se basa en criterios "intuitu personae", porque hay, generalmente, delegación de potestades de mando o dirección, en donde, es evidente, el supremo interés del patrono."<sup>12</sup>

#### **v. Jerarquía**

"(...) los puestos de confianza se ubican en una esfera alta o intermedia, dentro del centro laboral, de ahí que no sólo sean puestos de las más alta jerarquía los que se puedan enmarcar en la categoría especial de trabajos de confianza."<sup>13</sup>

#### **c. Deberes y Derechos**

"Por tratarse de trabajos de cierta dirección, vigilancia, fiscalización o labores personales del patrono, siempre serán puestos de mucha responsabilidad que precisamente le dan el calificativo de especiales. Requieren una habilidad y honradez destacadas, que consigan ganarse la confianza de la parte patronal, para que se les deje a cargo la marcha general de la empresa, su supervisión, tener un contacto estrecho con el patrono; ser poseedor de actividades importantes y agudas."<sup>14</sup>

"Las personas que ocupan estos puestos especiales son trabajadores en todo el sentido del término, con lo cual son depositarios de los mismos derechos que se le otorgan a todos los demás empleados, con las excepciones que para el caso se indican en el ordenamiento jurídico. Sus condiciones de trabajo estarán en proporción a la naturaleza e importancia de las funciones que tengan y no podrán ser menores que las de empleados semejantes dentro de la misma empresa."<sup>15</sup>

#### **d. Trabajadores de Confianza en el Sector Público**



“En tratándose del Sector Público podría decirse que es aquel empleado que en razón de las funciones que va ha desempeñar, necesita de una fe o confianza de tal magnitud por parte del jerarca, que su nombramiento dependerá básicamente de ésta, sin tomar en cuenta, prácticamente requisitos como el de idoneidad, el cual se ha tenido como la base, para la selección o designación de los demás trabajadores en el campo de la Administración Pública, así tampoco siguen los procedimientos normales establecidos para el ingreso a la función pública, (...)”<sup>16</sup>

## **2. Criterios doctrinales sobre los trabajadores interinos**

### **a. Concepto**

“Así, el trabajador interino es aquel sujeto que participa de la relación laboral como consecuencia de una situación de urgencia o necesidad en la prestación del servicio.

(...)

Particularmente, la interinidad supone la existencia de una plaza ocupada en propiedad por un trabajador que por alguna circunstancia en particular no se halla prestando servicios, pero que el empleador tiene el deber de reservarle la plaza.

Se utiliza este tipo de relación laboral en aquellos casos en que no exista personal dentro de la empresa que pueda válidamente sustituir al titular de una plaza.

(...)

En nuestro país, el trabajador interino es definido como aquel sujeto que sustituye temporalmente a un titular cuando este último no puede desempeñar el cargo por una situación particular.”<sup>17</sup>

### **b. Naturaleza jurídica**

“Es importante tener claro que la función interina se da únicamente dentro del Sector Público, por cuanto según conocemos, en el sector privado no existe la reserva del puesto.

(...)

De lo anterior podemos concluir con dos aspectos importantes:

Primero, que el trabajador interino no goza de una relación adecuada en nuestro ordenamiento jurídico, siendo que en forma superficial se menciona dicha figura en el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento.



Ello a pesar de ser una figura utilizada muy a menudo dentro de la Administración Pública.

Segundo, que este trabajador en cuanto a su forma de prestación de servicios, está sujeto al contrato de duración determinada, que se regula en el Código de Trabajo.

Nosotros consideramos que el trabajador interino es un funcionario público, por cuanto sus funciones y en general, la peculiar forma de prestación del servicio, únicamente puede darse dentro del Sector Público.

Sin embargo, la relación del trabajador interino con la Administración Pública no es de carácter estatutaria, sino más bien de carácter contractual. Esta regulada por las disposiciones del Código de Trabajo.

Al no existir una regulación clara para este tipo de servidores en el ámbito público, debemos atenernos al derecho laboral."<sup>18</sup>

### **c. La estabilidad de los trabajadores interinos**

"La actuación de la Administración Pública, que no obra con suficiente celeridad en respuesta a la demanda burocrática y social de contar un personal plenamente idóneo y de cualidades debidamente contrastadas en el menor tiempo posible, ha dado lugar a una permanencia innecesaria de trabajadores en condición interina, con el consecuente menoscabo de la situación laboral de éstos.

(...)

Los servidores interinos gozan de la llamada estabilidad impropia, la que se caracteriza precisamente porque el patrono puede prescindir de este personal, aun sin procedimiento previo, siempre que actúe dentro de las situaciones objetivas de necesidad de servicio.

(...)

La estabilidad del trabajador interino consiste esencialmente en el derecho de no ser arbitrariamente cesado o separado del cargo, sin que ello deba obedecer a criterios legales y constitucionalmente válidos, como lo son por ejemplo el incumplimiento de sus deberes, el cese del motivo de la sustitución o el nombramiento de una persona en propiedad para ocupar la plaza vacante."<sup>19</sup>

## **3. JURISPRUDENCIA**

### **a. Servidores municipales interinos y personal de confianza no están amparados por los derechos y beneficios de la carrera administrativa municipal**



"III.- Sobre el fondo. El recurrente reclama que a pesar de que ingresó a laborar en forma indefinida a la Municipalidad recurrida, le comunicaron que prescindirían de sus servicios, lo cual considera violatorio de su derecho a un debido proceso, además de que al presentar una solicitud para que se le entregara una copia del contrato de trabajo, la autoridad recurrida no ha dado respuesta alguna.

IV.- Del elenco de hechos probados y de las pruebas existentes en el expediente aportado por la autoridad recurrida, logra concluir esta Sala que en el caso concreto no se produjo la violación alegada a los derechos fundamentales del amparado, toda vez que se desprende de las acciones de personal confeccionadas y del contrato suscrito inicialmente -visible a folio 5 del expediente administrativo- que la relación de prestación de servicios entre la Municipalidad recurrida y el amparado era a plazo fijo y en forma interina. Así las cosas, al tratarse de un nombramiento interino, debe tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 118 del Código Municipal, el cual dispone que los servidores municipales interinos y el personal de confianza no están amparados por los derechos y beneficios de la carrera administrativa municipal, aún cuando desempeñen puestos comprendidos en ella. Dicha norma establece que los funcionarios interinos son aquellos nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir las necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparadas a los servicios de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales. En el caso concreto, de la acción de personal que prorrogó el último nombramiento del amparado se desprende que el mismo regía hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dos, por lo que el alegato concreto del recurrente de que se le cesó sin que se le concediera un debido proceso, no es de recibo, toda vez que el puesto que venía ocupando no está comprendido dentro de la carrera administrativa municipal y, en consecuencia, al tratarse de un puesto interino, no acarrea la estabilidad en el mismo, según lo dispone el numeral 118 ya comentado. Por lo anterior, no estima esta Sala que con el cese del recurrente se haya producido la violación alegada, lo cual se refuerza con el hecho de que se le cancelaron las respectivas prestaciones laborales. En consecuencia, el recurso debe ser desestimado en cuanto a este extremo."<sup>20</sup>

#### **b. Ejercicio de labores en forma interina**

"II. El inciso a) del artículo 149 del Código Municipal, establece





en favor de los trabajadores municipales el derecho de estabilidad en el empleo, beneficio que exceptúa únicamente en las circunstancias previstas en la normativa correspondiente. En ese sentido, dicho numeral señala: "Los servidores municipales gozarán de los siguientes derechos y beneficios: a) Sólo podrán ser despedidos de sus cargos conforme al párrafo primero del artículo 154 de este Código, o por reducción forzosa de servicios.". La Convención Colectiva que rige las relaciones de trabajo en la Municipalidad de Montes de Oca, también contempla ese derecho del servidor municipal, el cual se plasma en los artículos 5 y 6, los cuales, en lo que interesa, indican: "ARTICULO 5. Ningún empleado de la Municipalidad podrá ser despedido sin causa justa, ni aun con el pago de las prestaciones legales... ARTICULO 6. La Municipalidad seguirá su política de no despido de sus trabajadores, salvo los casos previstos en el artículo 81 del Código de Trabajo y Reglamento Autónomo de Trabajo, lo cual deberá ser demostrado previamente al despido...". De la normativa transcrita se desprende con claridad que ese derecho de estabilidad en el trabajo debe ceder en el caso de que el trabajador incurra en alguna de las causas justas de despido contempladas en el Código de Trabajo o en el Código Municipal, o bien, en este caso preciso, por algunos de los motivos contemplados en el Reglamento Autónomo de la Municipalidad demandada. En el buen sentido de la normativa, debe entenderse que la inamovilidad absoluta preceptuada por esos numerales beneficia a los servidores municipales que desempeñen su puesto en propiedad. En tratándose de trabajadores interinos, ese derecho se ve disminuido porque, precisamente, por esa calidad de interino, la protección brindada no puede ser la misma; pues sólo puede reconocerse una protección relativa, la cual puede ceder no sólo ante los supuestos indicados, sino también ante el acaecimiento de otros hechos que justifiquen la cesación. En ese sentido, cabe indicar que ese tipo de servidores pueden ser removidos de sus puestos por causal justa de despido, previo cumplimiento del debido proceso, por el regreso del titular a su puesto o bien, por el nombramiento en propiedad de otra persona en el mismo cargo desempeñado por el trabajador interino, según criterio reiterado por la Sala Constitucional (En ese sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de esa Sala números 1275-96, 924-96, 743-91)." <sup>21</sup>

### **c. La figura del empleado de confianza en el empleo público**

"IV.- Los juzgadores de instancia, acogieron las pretensiones del actor, al tener por acreditado que, como Jefe del Departamento Financiero Contable de la Comisión Nacional de Emergencias, era un



empleado de confianza y como tal, estaba comprendido dentro de lo previsto en el artículo 11 inciso b) de la Ley 7390 del 25 de abril de 1994. Lo consideraron empleado de confianza por tener acceso a una clave especial con entrada directa vía pantalla (a la Red entre los Bancos y la Comisión de Emergencias para analizar las cuentas corrientes tanto en colones como en dólares y fideicomisos que manejaba la institución; sustituir al Director Administrativo Financiero en sus ausencias y en ocasiones al Director Ejecutivo; representar a la Comisión en reuniones declaradas de emergencia nacional; tener acceso a informes y auditorías internas y externas y coordinar conjuntamente con el Director Ejecutivo y el Director Administrativo Financiero, sobre los avances o desarrollo de las auditorías externas contratadas; así como por ser el encargado de informar acerca de la existencia de fondos, cuando se reunían los distintos directores para enfrentar una posible o real emergencia nacional. De las consideraciones de los juzgadores de instancia no se puede concluir que estemos ante un empleado de confianza. Las funciones ejecutadas por el actor, no le confieren desde el punto de vista legal, esa condición que se refiere a un instituto jurídico laboral, de amplias implicaciones. La confianza que el patrono tiene en un empleado que ejecuta funciones de supervisión, vigilancia o fiscalización, o en el cajero que maneja fondos de la empresa, no los ubica dentro de la categoría en cuestión. Si bien es cierto que, esos servidores por la naturaleza de sus funciones son acreedores de confianza objetiva, ésta no va más allá de la buena fe que se presume, legalmente, en las relaciones obrero patronales. No sería normal que un empleador, contratara los servicios de una persona de la que desconfía. Pero existen cargos que para ser ocupados, requieren de una confianza que podríamos denominar calificada y sólo los llegan a desempeñar, quienes son acreedores de esa confianza, diferente a la objetiva -necesaria para que haya armonía en la relación laboral o de servicio existente con el común de los empleados-. Si hablamos de "empleado de confianza", nos referimos -en el sector privado- al servidor cuyas funciones afectan los intereses fundamentales de la empresa y que por ende, desempeña, por lo general, labores de alto nivel. En el Sector Público Descentralizado, se consideran puestos de confianza aquellos que estén a disposición permanente de los máximos jefes institucionales, como presidente ejecutivo, director ejecutivo y gerente, incluyendo a los asesores, asistentes, secretaria ejecutiva y choferes, siempre que estén asignados directamente a uno de los superiores indicados, todo de conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 20183-H de 24 de enero de 1991. En la Administración Central, sólo se considerarán cargos de confianza, los enumerados en el artículo 4° del Estatuto del



Servicio Civil, y siendo que el actor laboró en la Oficina de la Comisión Nacional de Emergencias, adscrita al Departamento de Obras Fluviales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 4020-T, del 13 de agosto de 1974, como Jefe del departamento Financiero-Contable, queda claro que no ocupó ninguno de los puestos en la norma indicada, con lo que se advierte que el cargo por él desempeñado, no era de los enumerados por el Estatuto, como de confianza. La enunciación de esos funcionarios, junto con otros que se enumeran en los artículos 3 y 5 de ese cuerpo legal y en el artículo 586 del Código de Trabajo, no se consideran incluidos en el régimen del Servicio Civil para fines de nombramiento ni de las ventajas que ese Estatuto otorga a los funcionarios y empleados del llamado Sector Público o Administración Central. El actor tenía a su cargo, el control o manejo de las finanzas de la Institución, contando con la confianza objetiva para que ejerciera las delicadas funciones de su cargo, pero no era funcionario de confianza, como en forma errada lo calificaron los juzgadores de instancia, quienes no examinaron la modalidad propia de los servicios que el funcionario o trabajador prestaba, su responsabilidad ante sus superiores, el grado de autonomía o independencia en que podía desenvolverse para ejecutar sus labores, etc. La declaración de un testigo, no resulta en el caso que nos ocupa, un medio de prueba idóneo para calificar o determinar, si el actor es o no, un empleado de confianza, ya que en la Administración Central los servidores son declarados como de confianza, mediante resolución razonada de la Dirección General del Servicio Civil. V.- El artículo 11 de la Ley de Modificaciones al Presupuesto para 1994 (Ley N° 7390), en lo que interesa disponía: "Los funcionarios y empleados calificados como de confianza, los pagados por la partida de asignaciones globales de los títulos 04 y 05 del Presupuesto vigente, los de la Fuerza Pública, los de la Guardia de Asistencia Rural, de Radiopatrullas, de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, de Comunicaciones de Seguridad Pública, de la Escuela Nacional de Policía y todos los funcionarios que ejercen las funciones de seguridad en el Sistema Penitenciario de la Dirección de Adaptación Social del Ministerio de Gobernación y del Ministerio de Seguridad Pública, que hayan sido ascendidos a cargos administrativos dentro de la misma organización; los directores generales, los directores administrativos incluidos o no en el Régimen del Servicio Civil, los oficiales mayores y los funcionarios de confianza de los Ministerios que por renuncia o por cualquier otro motivo, tengan que dejar sus funciones dentro del período comprendido entre la fecha en que el Tribunal Supremo de Elecciones efectuó la declaratoria definitiva de la elección del Presidente de la República y el 31 de diciembre de 1994, además del



pago de vacaciones procedente, tendrán derecho a que el Estado los indemnice, en calidad de auxilio de cesantía, de acuerdo con las siguientes reglas: a) Después de seis meses de trabajo continuo y hasta tres años, con el importe de un mes de salario por cada año o fracción no menor de seis meses. b) De tres años en adelante de trabajo continuo, con el importe de un mes y medio de salario por cada año o fracción no menor de seis meses. c) En ningún caso, el cómputo del tiempo servido podrá exceder de los doce años. "...Las disposiciones contenidas en este artículo serán aplicables a los empleados de confianza de la Oficina de Control de Asignaciones Familiares, así como a los funcionarios del Título 07, que presten servicios en el exterior.". Los beneficios que en cuanto a prestaciones concedió la Ley N° 7390 de 25 de abril de 1994, en su artículo 11, a favor de ciertos funcionarios y empleados públicos lo mismo que para el personal calificado como de confianza que por renuncia o cualquier otro motivo, se vieron en la obligación de dejar sus funciones dentro del período que esa Ley señala, no puede concederse al señor S.L.G., por no estar comprendido entre esos funcionarios ni entre aquel personal de confianza que dicha Ley señala."<sup>22</sup>

#### **4. Criterio de la Procuraduría General de la República**

##### **a. Funcionario de confianza**

"En el oficio de consulta remitido a este despacho, el señor auditor expresa la posición de que los funcionarios de confianza no son responsables del cumplimiento de las disposiciones del Código Municipal y por ende, no estarían cubiertos por las prohibiciones contenidas en ese cuerpo normativo. Según ese razonamiento, la prohibición contenida en el artículo 127 del Código Municipal no sería aplicable, en tanto los denominados servidores de confianza no se podrían calificar como "empleados municipales", a efectos de lo dispuesto por esa norma.

Para abordar el tema planteado, conviene, en primer término, traer a colación el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, que indica claramente lo que ha de entenderse como funcionario público, en los siguientes términos:

\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 considéranse 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." (énfasis agregado)

Por su parte, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley N° 8422), dispone:

'Artículo 2°-Servidor público. Para los efectos de esta Ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley.

Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a los funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas en cualquiera de sus formas y para los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común; asimismo, a los apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de las personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración Pública, por cualquier título o modalidad de gestión.'

Como bien se explica en el dictamen N° C-114-2006 del 16 de marzo del 2006, toda persona que labore para la Administración está obligada a someterse a los principios y normas derivados de la ética y la transparencia en la función pública. Sobre el particular, se señala:

'Para efectos de la presente consulta es un hecho indiscutible que quienes despliegan su actividad laboral, de empleo o profesional al servicio de la Administración, e incluso particulares que ejerzan



de uno u otro modo una función pública, ya sea porque custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración Pública, por cualquier título o modalidad de gestión, no sólo tienen el deber de cumplir fielmente sus funciones específicas, sino que pueden también estar obligados a someterse, como parte ineludible de sus deberes, a determinado régimen general de prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades propios de la función pública, cuya regulación es manifestación de la transparencia de la Administración que hoy por hoy se constituye en uno de los principios fundamentales que rigen el accionar administrativo. Todo con el objeto de garantizar el correcto y eficaz ejercicio de la función pública (Dictámenes C-061-2001 de 6 de marzo de 2001, C-316-2005 de 5 de setiembre de 2005 y C-030-2006 de 30 de enero de 2006).

Según refiere la doctrina, desde el punto de vista institucional o de interés público, la regulación de los deberes de los servidores públicos pretende proteger determinados bienes jurídicos, que incluso encuentran acomodo entre los principios constitucionales, algunos enunciados expresamente por nuestra Carta Política, como el de legalidad y eficacia, otros reconocidos con aquél grado por la jurisprudencia constitucional, como el jerarquía u obediencia, imparcialidad u objetividad, respeto a los derechos de los administrados, etc. En fin, podríamos denominar a la suma de todos ellos: el régimen de los deberes funcionales.

En ese contexto, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública -N° 8422 de 6 de octubre de 2004-, que otorga mayor trascendencia a los deberes de probidad en el servicio (art. 3°), vino indiscutiblemente a complementar, de manera importante, el régimen de los deberes funcionales del empleo público, y por lo menos, dentro del vasto complejo organizativo que hoy componen las Administraciones Públicas -centralizada y descentralizada-, representa un primer esfuerzo integrador en la materia; pero aún así, debemos admitir que estamos lejos de alcanzar con ello un régimen único para todo el Sector Público."

Una vez señalado lo anterior, conviene ahora referirse a las notas características que acompañan el régimen de prestación de servicios en el caso de los empleados de confianza, aspecto determinante para evacuar la interrogante planteada. Al respecto, ya esta Procuraduría General ha tenido oportunidad de referirse al tema de los funcionarios de confianza, por lo que conviene transcribir en lo conducente el dictamen N° C-029-2004 del 26 de enero del 2004, reiterado en el N° C-131-2005 del 7 de abril del 2005, en donde se



indicó lo siguiente:

'Respecto a esta clase de servidores, este Despacho en el citado Dictamen C-029-2004, le manifestó a esa Municipalidad, a través de su Auditor Interno, lo siguiente:

'En lo que concierne a los funcionarios de confianza, cabe indicar que esa categoría de servidores ha sido definida en doctrina de la siguiente forma:

' ... los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente, interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes: primeramente, la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de sus funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón". (De Buen L., Néstor, Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1977, p.445. Citado en nuestro OJ-134-2003 del 6 de agosto del 2003).

Por su parte, la Sala Constitucional se ha referido al fundamento de la relación de confianza en los siguientes términos:

'... (la relación de confianza) puede fundamentarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de aspectos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a los planes y programas. Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser pues, por vía de excepción injustificada, el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público, y a la racionalidad del reclutamiento como regla general. Pero si el caso tiene alguna característica especial que los justifique, la excepción será válida". (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia N° 1190-90 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990. (Lo escrito entre paréntesis es nuestro).'



Bajo este entendido, es preciso señalar que este órgano superior consultivo en el dictamen N° C-262-2001 del 1° de octubre del 2001, apuntó que el ámbito de cobertura que fija el artículo 117 del Código Municipal se refiere a los principios estatutarios que rigen la carrera municipal, de cuya aplicación justamente es que están excluidos los empleados de confianza. Señala en lo conducente el referido dictamen:

'En consecuencia, la relación de servicio habida entre el empleado corriente y las municipalidades no escapa a la aplicación de los citados principios estatutarios. Por ello el artículo 117 del vigente Código Municipal, dispone:

'Quedan protegidos por esta ley y son responsables de sus disposiciones todos los trabajadores municipales nombrados con base en el sistema de selección por mérito dispuesto en esta ley y remunerados por el presupuesto de cada municipalidad.'

No obstante lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que no todos los servidores del Estado y sus instituciones están tutelados por las precitadas disposiciones, sino que, tal y como los propios artículos, 140, inciso 1 y 192 de nuestra Carta Magna lo disponen, existen ciertos puestos que por sus características especiales, se exceptúan de dichos lineamientos, como los denominados "puestos de confianza". En este caso, los funcionarios al ser escogidos y removidos libremente por el jerarca, no se sujetan a los procedimientos y trámites estatutarios para su nombramiento, si no, generalmente, por consideraciones, meramente, subjetivas. Por ejemplo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en Resolución No. 5222-94 de las catorce horas cincuenta y un minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, manifestó:

'Por su parte, en relación con los "empleados de confianza", son aquellos que han sido nombrados libremente por parte del funcionario que hace la escogencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 1) de la Constitución Política, que dice: "(...)"

Es decir, se trata de aquellos nombramientos en que no se siguen las reglas ni procedimientos ordinarios establecidos en el Estatuto de Servicio Civil, sino únicamente la discrecionalidad del jerarca que hace el nombramiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 inciso c) y 4 del Estatuto de Servicio Civil, por lo cual, el empleado nombrado de esta manera, no puede estar sujeto al





Régimen del Servicio Civil, pues esas normas hacen que, independientemente de los atributos personales que puedan hacer idónea a una persona para el ejercicio del cargo que desempeña, el Poder Ejecutivo puede libremente, sin sujeción alguna, ni trámite ni procedimiento, dejar el nombramiento sin efecto - por cuanto fue hecho con entera discrecionalidad, como se había anotado anteriormente -, desde el momento en que así lo considere oportuno, sin que ello venga en desmedro o demérito alguno de la persona a la que se le cesó en sus funciones, ya que el mantenerla allí o no, no cuestiona sus capacidades o desempeño, sino que es una apreciación puramente subjetiva del jerarca.'

Como se ha podido observar, si bien la idea del constituyente fue la de establecer un régimen de relaciones de servicio regido por propias normas, en aras de dotar a la Administración de personal calificado y seleccionado, mediante un concurso de antecedentes, también estimó la necesidad de que ciertos puestos se dejaran al libre nombramiento de los jerarcas; es decir, sin atravesar el tamiz del concurso interno o externo para ello. En ese sentido, Sánchez Morón los clasifica como funcionarios eventuales al definirlos así:

'El personal eventual ejerce funciones "expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial" (art. 20.2 de la Ley de Medidas) y existe en todos los niveles territoriales de la Administración. Corresponde al Gobierno, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y al Pleno de las Corporaciones locales determinar el número de puestos de trabajo reservados a este personal, con sus características y retribuciones, dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto. "(...)

El nombramiento y cese de este personal es libre. El sistema de confianza política - único criterio que importa, en términos jurídicos- encuentra en este tipo de funcionarios su máxima expresión... " ("Derecho de la Función Pública", Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España, 1996, página 78)".

Sobre este mismo tema, explica nuestro dictamen N° C-257-2000 del 18 de octubre del 2000: "En punto a los servidores de confianza, es preciso mencionar algunas situaciones que los caracterizan. En primer término, cabe indicar que se trata de estrechos colaboradores de los altos jerarcas, a cuya disposición se encuentran en forma permanente. Razonablemente, deben quedar excluidos del régimen de méritos por lo que existe más libertad en cuanto a su nombramiento y remoción, independientemente de la



naturaleza permanente de la función, es decir, carecen de estabilidad en el cargo."

Como se advierte, es preciso tener claridad sobre el hecho de que la diferencia existente entre los funcionarios de confianza y los empleados municipales de carrera administrativa radica en las condiciones de nombramiento para acceder al puesto, y en el régimen de estabilidad que protege a los segundos. En ese sentido, el funcionario de carrera debe demostrar su idoneidad para el cargo a partir del cumplimiento de una serie de requisitos e incluso el sometimiento a pruebas de aptitud objetivas -si fuera del caso- mientras que los funcionarios de confianza son de libre nombramiento y remoción por parte del jerarca que ostenta la potestad discrecional para su designación.

Una vez expuestas las anteriores consideraciones sobre el tema, es preciso retomar lo dispuesto en los artículos 117 y 118 del Código Municipal, cuyos textos disponen:

"ARTÍCULO 117.-

Quedan protegidos por esta ley y son responsables de sus disposiciones todos los trabajadores municipales nombrados con base en el sistema de selección por mérito dispuesto en esta ley y remunerados por el presupuesto de cada municipalidad.

ARTÍCULO 118.-

Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.

Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.

Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal."

Bajo el contexto explicado, una correcta lectura de las normas transcritas debe llevarnos a la conclusión de que el régimen



diferenciado de los empleados de confianza está referido únicamente a su exclusión de los beneficios y derechos derivados de la carrera administrativa, cuyo pilar fundamental es la estabilidad en el cargo, de tal suerte que esa excepción no puede extenderse a otros aspectos involucrados en la función pública que desempeñan esos servidores.

En efecto, nótese que, según lo hemos señalado a lo largo de esta exposición, el ordenamiento jurídico otorga la condición de funcionarios públicos a ambas categorías (de confianza y de carrera administrativa), de ahí que, dejando de lado los dos aspectos señalados concernientes al régimen de acceso al cargo y la estabilidad en el puesto, todos comparten la condición de empleados municipales, incluyendo desde luego a quienes ocupan un puesto de secretaria en el gobierno local.

Lo anterior permite afirmar que en el caso de las colaboradoras nombradas como secretarías de las fracciones políticas del Concejo Municipal, con las salvedades apuntadas que son propias de los cargos de confianza, encontramos presentes los elementos de una relación de servicio, tales como la subordinación, remuneración y una serie de garantías sociales y económicas de las que disfrutan la generalidad de los empleados. Pero es obvio que a su vez ello lleva aparejado el cumplimiento de una serie de principios y normas propias de la función pública, en cuyo marco se inscribe precisamente la prohibición contenida en el numeral 127 del Código Municipal.

Así las cosas, es menester de este órgano superior consultivo indicar que a pesar de ser la secretaria de la fracción una funcionaria de confianza, posee la condición de empleada municipal, de tal suerte que le resultan aplicables las disposiciones del Código Municipal, salvo en lo referente a la carrera administrativa, según los términos que hemos explicado. Asimismo, resulta de obligada conclusión que no puede apartarse del cumplimiento de dicho cuerpo legal y de los mandatos derivados de los principios éticos que acompañan toda relación de servicio con la Administración."<sup>23</sup>

#### **b. Régimen jurídico aplicable a las municipalidades en sus relaciones de empleo**

"Para un correcto enfoque del asunto que se plantea, se hace oportuno determinar la normativa que rige en las relaciones de



empleo con los funcionarios municipales, pues dependiendo de ello, así podremos definir el medio a través del cual quienes se desempeñan de manera interina, pueden llegar a ocupar el puesto en propiedad.

Cabe resaltar que el régimen municipal, en nuestro medio, se regula a nivel constitucional, disponiendo los artículos 168 y siguientes de nuestra Ley Fundamental, en lo que interesa, que los gobiernos locales son entes autónomos, a los que les corresponde velar por los intereses y servicios locales.

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública refiere, en el artículo 1º, que la Administración Pública la conforman el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

En concordancia con lo anterior, La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Ley número 3667 de 12 de marzo de 1966), dispone que:

"Artículo 1º. - 1. Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso-administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo(...) Para los efectos del párrafo 1º, se entenderá por Administración Pública:

El Poder Ejecutivo;

Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y

Las Municipalidades, Instituciones Autónomas y todas las demás entidades de Derecho Público."

(Los resaltados son nuestros.)

Finalmente, el Código Municipal -Ley número 7794, de fecha 30 de abril de 1998-señala, en su artículo segundo, lo siguiente:

ARTÍCULO 2. - La municipalidad es una persona jurídica estatal, con



patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines". (El destacado no pertenece al texto original.)

De la normativa transcrita se deduce que las entidades municipales integran, en esencia, el aparato estatal costarricense, por lo que están sometidas a la normativa y principios propios del derecho público, lo que significa que en las relaciones con sus funcionarios, prevalece un régimen de empleo de naturaleza pública, fundamentado en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, numerales que disponen lo siguiente:

"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 basándose en idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos."

Pese a que constitucionalmente se habla de un estatuto de servicio civil, como la normativa fundamental para esas relaciones públicas de empleo, la jurisprudencia patria ha reconocido que tal régimen está regulado también en otras normas, regidas en esencia, por el respeto a los principios que amparan esas relaciones, sea la idoneidad comprobada y la estabilidad en el cargo.

Al respecto, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia número 2001-00322- de las 10:10 horas del 13 de junio de 2001 dispuso lo siguiente:

"Aunque el constituyente optó porque fuera un único cuerpo legal, el que regulara el servicio público y desarrollara las garantías mínimas, contempladas en la propia Constitución (por eso se indicó que "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos..."), el legislador decidió regular el servicio, no de modo general, sino por sectores; emitiéndose, entonces, no sólo el Estatuto del Servicio Civil (aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo), sino también



otra serie de normas, tendientes a regular la prestación de servicios en otros poderes del Estado e instituciones del sector público; pero, los principios básicos del régimen, cubren a todos los funcionarios del Estado; tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. No obstante, como bien lo indicaron los integrantes del Tribunal, el mismo artículo 192 de la Carta Magna, dejó abierta la posibilidad de que el régimen especial creado se viera afectado por excepciones; y, de esa manera, lo enuncia en su parte inicial"

Consecuentemente, a efecto de dilucidar la interrogante que se plantea, se recurrirá al Código Municipal, pues éste cuenta con todo un régimen estatutario, fundamentado en principios constitucionales regentes de la materia de empleo público, a saber, el de idoneidad comprobada y estabilidad en el puesto, los que resultan ser fundamentales en la relación de empleo que se mantiene con los servidores municipales."<sup>24</sup>

**c. Sobre el acceso a la propiedad por parte de los funcionarios municipales interinos**

"Acercas de este tópico, el Código Municipal, en sus artículos 119 y 125 dispone:

"CAPÍTULO II

DEL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

ARTÍCULO 119.-

Para ingresar al servicio dentro del régimen municipal se requiere:

a) Satisfacer los requisitos mínimos que fije el Manual descriptivo de puestos para la clase de puesto de que se trata.

b) Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos contemplados en esta ley y sus reglamentos.

c) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar al personal.

d) Prestar juramento ante el alcalde municipal, como lo estatuye el artículo 194 de la Constitución Política de la República.



e) Firmar una declaración jurada garante de que sobre su persona no pesa impedimento legal para vincularse laboralmente con la administración pública municipal.

f) Llenar cualesquiera otros requisitos que disponga los reglamentos y otras disposiciones legales aplicadas. (El destacado no es del original)

En concordancia con lo anterior, encontramos la disposición contenida en el artículo 125 del Código de cita, la que literalmente expresa:

"ARTÍCULO 125.-

El personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, a las cuales se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 116 de esta ley. Las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades. Para cumplir con este artículo, las municipalidades podrán solicitar colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil."

(El destacado no es del original)

La normativa transcrita, establece las pautas bajo las cuales la Administración Pública, y en este caso las Municipalidades, como parte integrante de ésta, deben proceder a elegir a sus servidores. Así pues, para obtener la estabilidad, se debe demostrar idoneidad a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico de estudio, a fin de cumplir con eficiencia los servicios prestados, según los presupuestos fundamentales que ordena el Régimen de Empleo Público. Tal es un requisito que no puede obviarse.

Sobre el particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado en diversas ocasiones, así en el Voto n°. 60-94 de las 16:54 horas del 5 de enero de 1994



señaló lo siguiente:

"Para que estos servidores puedan pertenecer a este Régimen es requisito indispensable la idoneidad comprobada, lo cual significa que los servidores deben reunir las condiciones y características que los faculten para desempeñarse en forma eficiente en el trabajo, sea reunir los méritos necesarios que el cargo demande. De este modo, una vez que los candidatos para ocupar determinadas plazas se han sometido a una serie de pruebas y han cumplido con ciertas condiciones establecidas por ley, pasan a integrar una lista de elegible, que posteriormente será tomada en cuenta en el momento de hacer los nombramientos en propiedad, los cuales serán nombrados a base de tal idoneidad." (Vid, entre otros, Voto No. 60-94 de las 16:54 horas del 05 de enero de 1994, Recurso de Amparo)

Además, en el voto n.º 1999-9830 de las 16:18 horas del 14 de diciembre del año 1999, la Sala dijo:

II.-

No está de más agregar que el Código Municipal, a partir del artículo 115, establece la carrera administrativa municipal para regular el empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Para poder ingresar el servidor debe cumplir los requisitos que prevé el numeral 119 y la selección de personal se ha de realizar atendiendo al criterio de idoneidad comprobada de los aspirantes al cargo. El artículo 128 establece el procedimiento a seguir para llenar una plaza vacante otorgando las siguientes opciones: a) Mediante ascenso directo del funcionario calificado para el efecto y si es del grado inmediato. b) Ante inopia en el procedimiento anterior, convocará a concurso interno entre todos los empleados de la Institución. c) De mantenerse inopia en la instancia anterior, convocará a concurso externo, publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno.- Como puede apreciarse el concurso interno se realiza entre todos los empleados de la Institución, entendiéndose los que están dentro de la carrera administrativa. Sólo en caso de inopia se convoca a concurso externo, en donde pueden participar todos los que cumplan con los requisitos, incluyendo a los servidores interinos.

La importancia y el necesario respeto al principio de idoneidad de los servidores cobijados por el régimen de empleo público es palpable también en voto n.º 5621-95, de las 11:42 horas





del 13 de octubre de 1995, en este, el propio Tribunal Constitucional indicó:

" La alusión del recurrente a los "concursos internos", que por lo común comportan ventaja no siempre legítima para quienes transitoriamente ocupan el cargo, vendría a significar que un funcionario interino podría acceder en propiedad al cargo sin valerse del procedimiento al que sí acudieron los potenciales concursantes que ya ostentan la propiedad, y sin competencia de los ciudadanos ajenos a la planilla de la institución. En este sentido podría llegar a constituir un mecanismo distorsionador del acceso igualitario y competitivo a los cargos públicos.

Así las cosas, el hecho de que un funcionario se desempeñe eficientemente en un puesto de manera interina por determinado período, no puede ser tenido como suficiente justificación para proceder a nombrarle en propiedad, pues para ello, se requiere primeramente que se hayan satisfecho las pruebas de idoneidad que la ley dispone para ingresar a la carrera administrativa municipal.

En virtud de lo anterior, la Administración no está facultada para, en forma arbitraria o antojadiza, obviar los procedimientos y requisitos que se han de cumplir para nombrar a una persona en propiedad."<sup>25</sup>

**d. Sobre el acceso a la propiedad por parte de los funcionarios municipales que ocupan puestos de confianza**

No todos los funcionarios municipales se encuentran tutelados por las disposiciones a las que se ha hecho referencia, sino que existen ciertos puestos que por sus características especiales, se exceptúan de dichos lineamientos, como los denominados "puestos de confianza", a los que hace referencia tanto nuestra Constitución Política en los artículos, 140 inciso 1 y 192, así como el artículo 118 del Código Municipal. Este último numeral dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 118.-**

Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.



Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales. Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal.

De la disposición transcrita se deduce, que por el carácter que tiene el Concejo Municipal, el legislador estableció que los que van a servir a quienes conforman ese Órgano Colegiado, a saber, al Alcalde, Vicepresidente, Presidente y a las fracciones políticas, sean "funcionarios de confianza", requeridos, no sólo por aspectos subjetivos, sino también para que los orienten, asesoren y demás, en lo que tengan que ver con los intereses comunales que representan, para el buen manejo de la cosa pública, de conformidad a planes y programas.

Refiriéndose a esta categoría de funcionarios, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su resolución n.º 5222-94 de las 14:51 horas del 13 de setiembre de 1994, indicó lo siguiente:

"Por su parte, en relación con los "empleados de confianza", son aquellos que han sido nombrados libremente por parte del funcionario que hace la escogencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 1) de la Constitución Política, que dice: "(...)"

Es decir, se trata de aquellos nombramientos en que no se siguen las reglas ni procedimientos ordinarios establecidos en el Estatuto de Servicio Civil, sino únicamente la discrecionalidad del jerarca que hace el nombramiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 inciso c) y 4 del Estatuto de Servicio Civil, por lo cual, el empleado nombrado de esta manera, no puede estar sujeto al Régimen del Servicio Civil, pues esas normas hacen que, independientemente de los atributos personales que puedan hacer idónea a una persona para el ejercicio del cargo que desempeña, el Poder Ejecutivo puede libremente, sin sujeción alguna, ni trámite



ni procedimiento, dejar el nombramiento sin efecto - por cuanto fue hecho con entera discrecionalidad, como se había anotado anteriormente -, desde el momento en que así lo considere oportuno, sin que ello venga en desmedro o demérito alguno de la persona a la que se le cesó en sus funciones, ya que el mantenerla allí o no, no cuestiona sus capacidades o desempeño, sino que es una apreciación puramente subjetiva del jerarca."

Igualmente, la doctrina los ha definido así:

"... los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente, interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes: primeramente, la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón."

(De Buen L., Néstor, Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1977, p.445.).

Como se observa de lo expuesto, la distinción fundamental que existe entre los servidores que ocupan puestos en propiedad y quienes desempeñan cargos de confianza, radica en la forma de su nombramiento, pues en el caso de los primeros, éstos deben demostrar su idoneidad en el puesto, mediante el cumplimiento de los procedimientos instaurados al efecto, mientras que los de confianza son de libre nombramiento, pero a su vez el jerarca puede removerlos a su entera discreción.

En este caso, los funcionarios al ser escogidos y removidos libremente por el jerarca, no se sujetan a los procedimientos y trámites estatutarios para su nombramiento.

Un funcionario de confianza solamente podría ser elegido en propiedad en una plaza diversa a aquella que le otorga tal condición, luego de cumplidos los requisitos a los que se ha hecho referencia en párrafos precedentes."<sup>26</sup>



## 5. Código Municipal

Artículo 118.—Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.

Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.

Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal.

### FUENTES CITADAS:

- <sup>1</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2006, 20 de enero). *Empleado de Confianza*, [en línea]. Costa Rica. Recuperado el 2 de febrero de 2006, de <http://www.ministrabajo.go.cr/Macros/Empleados/empleado.htm>
- <sup>2</sup> GUERRERO FIGUEROA (Guillermo), Introducción al Derecho del Trabajo, Bogotá, Colombia, Editorial TEMIS, Segunda Edición, pág. 249. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 348.6 G934i2)
- <sup>3</sup> DE LA CUEVA (Mario), El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, México, Editorial Porrúa S.A., Sexta edición, Tomo I, 1980, pág. 155. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 348.609.72 C965n9)
- <sup>4</sup> CABANELLAS citado por MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), Régimen Jurídico de los Puestos de Confianza, San José, Tesis para optar al grado de licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de



---

Costa Rica, 1998, págs. 10-11. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura TESIS 3345)

<sup>5</sup> Ley Laboral.com. *Empleado de Confianza*, [en línea]. Recuperado el 6 d e febrero de 2006 de [www.leylaboral.com](http://www.leylaboral.com)

<sup>6</sup> Ministerio de Trabajo, Página web citada

<sup>7</sup> CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Argentina, Editorial Heliasta, 27<sup>a</sup> edición, Tomo II C-CH, 2001, pág. 282. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura R 340.03 C112dc27)

<sup>8</sup> DE LA CUEVA citado por MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), op. Cit. Pág. 23-24.

<sup>9</sup> CABANELLAS (Guillermo), op. Cit. Tomo I A-B, pág. 521.

<sup>10</sup> Voto 330-96 de la Sala Segunda citado por MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), op. Cit. Págs. 24-25.

<sup>11</sup> CABANELLAS (Guillermo), op. Cit. Tomo IV F-I, pág. 488.

<sup>12</sup> MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), op. Cit. Págs. 26-27.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Pág. 29

<sup>14</sup> MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), op. Cit. Pág. 41.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Pág. 42

<sup>16</sup> MARTÍNEZ PÉREZ (Tatyana), op. Cit. Pág. 70.

<sup>17</sup> BALODANO Aguilar, Farol. El trabajador interino. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1998. p.p. 70, 71 y 72. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 3276).

<sup>18</sup> BALODANO Aguilar, Farol. El trabajador interino. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1998. p.p. 74, 78 y 79. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica,



---

signatura 3276).

- <sup>19</sup> DARCIA Carballo, Christian, Los trabajadores Interinos en el Poder Judicial. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2003. p.p. 100 y 101. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 4109).
- <sup>20</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2003-07365 de las quince horas con tres minutos del veintidós de julio del dos mil tres.
- <sup>21</sup> SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 295 de las nueve horas del veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y siete.
- <sup>22</sup> SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 1999-00313 de las quince horas del siete de octubre de mil novecientos noventa y nueve.
- <sup>23</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-291-2006 de 20 de julio de 2006.
- <sup>24</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-288-2004 de 12 de octubre de 2004.
- <sup>25</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-288-2004 de 12 de octubre de 2004.
- <sup>26</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-288-2004 de 12 de octubre de 2004.