

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: GENERALIDADES DEL DERECHO LABORAL ADMINISTRATIVO

RESUMEN

El presente trabajo de investigación contiene un estudio acerca de lo que es el derecho laboral administrativo y algunas de sus generalidades enfocado principalmente en lo que es doctrina. Algunos de los aspectos desarrollados son:

- | régimen del servicio civil
- | modalidades de vinculación con la administración pública
- | definición de empleado público

Índice de contenido

DOCTRINA.....	2
ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE RELACIONES LABORALES ESTADO Y SUS SERVIDORES.....	2
RÉGIMEN DEL SERVICIO CIVIL.....	4
DIFERENCIAS ENTRE EL CÓDIGO DE TRABAJO Y EL ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL.....	7
MODALIDADES DE VINCULACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	9
LA MODALIDAD ESTATUTARIA.....	9
LA MODALIDAD CONTRACTUAL LABORAL.....	10
LA MODALIDAD CONTRACTUAL ADMINISTRATIVA.....	11
LAS MODALIDADES PRECARIAS.....	12
a) Supernumerarios.....	12
b) Resolución de reconocimiento.....	13
DEFINICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO EN LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
FUENTES UTILIZADAS.....	16

DOCTRINA

ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE RELACIONES LABORALES ESTADO Y SUS SERVIDORES

[CALVO DOMINGO, Francisco. - VARGAS CAVALLINI, Roma]¹.

[...]

En el presente análisis no nos interesa estudiar el Estado en cuanto a poder público, con sus facultades de imperio, sino como un Estado-patrono, que adquiere fuerzas de trabajo para realizar su actividad (burocracia estatal). Por lo que es importante aquí la relación de carácter laboral que se establece entre el Estado como patrono y sus servidores, como relación especial, que no debe de ser tratada con los principios del Derecho Administrativo, pero sí con los principios del Derecho Laboral, por su estrecha relación entre éstos y lo que a partir de este momento llamaremos Derecho Laboral Administrativo. Sin embargo veremos que esa aplicación de principios laborales tienen sus limitaciones.

Es importante mencionar que se ha dado una extensa discusión entre administrativistas y laboristas por imponer sus respectivas tesis en lo concerniente a las relaciones laborales del Estado con sus servidores, discusión que no viene al caso mencionar, pues ya diversos tratadistas nacionales e internacionales han enfocado esta situación, que resulta bastante conflictiva; además nuestro interés es el de tratar de dar soluciones prácticas a la situación que se plantea en la actualidad con las relaciones del Estado y sus servidores.

Como primera observación hemos de decir que el Derecho de Trabajo como tal nace a mediados del siglo XIX, con la aparición de los Estados de Derecho, principalmente con el nacimiento de la clase burguesa, que con el fin de evitar la presión social y la posible destrucción de su sistema de gobierno, debió de ceder ante la unión de los obreros, creando un Derecho de Trabajo que les diera protección en contra de los abusos de los empleadores.

Igualmente debido al desarrollo alcanzado por el Estado se hizo necesaria la contratación por parte de éste, de personas, por medio de las cuales él mismo lograra alcanzar los fines propuestos. Esto se debió más que todo a la amplitud que alcanzó la actividad estatal y a que el ejercicio de los cargos públicos dejaron de ser un honor para las personas, pasando a ser una función remunerada, como cualquier otro tipo de trabajo.

Por esta situación el Estado se convirtió en la mayoría de los países en la principal fuente de empleo, y cuya finalidad era la prestación eficiente de los servicios públicos. Así nació lo que

hoy comúnmente denominamos burocracia estatal, la cual en sus relaciones laborales con el Estado-patrono han sido manejadas de diversas formas, según la concepción del Estado en que se desarrollen.

En cuanto a nuestro país, las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, han sido manejadas en forma estatutaria. En este sentido el artículo 191 de la Constitución Política determina que las relaciones del Estado con sus servidores serán a través de un Estatuto del Servicio Civil, el cual fue promulgado por la Ley N9 1581 del 30 de mayo de 1953 y que con algunas reformas como fue la referente al funcionamiento del Tribunal del Servicio Civil nos continúa rigiendo en esta materia.

Es bien sabido que la voluntad del constituyente de 1949, al aprobar este artículo y el artículo 192, fue la de dar estabilidad y dar idoneidad al servidor público para ejercer su cargo y además el de garantizar la eficiencia del servicio público como uno de los objetivos principales del Estado.

Por esta situación y con la finalidad de evitar que con cada cambio de gobierno, la Administración Pública se transformara en un botín político, para dar empleos únicamente a los partidarios del grupo ganador, fue que se crearon esta serie de instituciones con las finalidades ya apuntadas.

Sin embargo cuando se promulgó el Estatuto del Servicio Civil en el año de 1953, debido más que todo a la mala práctica de nuestros legisladores de utilizar conceptos a los que se les da una acepción diferente a la que en realidad tienen, en el artículo primero del citado Estatuto se dice: "Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores."; de este artículo podemos obtener varias apreciaciones importantes que es necesario citar para efectos de la investigación y éstas son:

a) Los artículos 191 y 192 de la Constitución que nos rige, hablan de que las relaciones del Estado con sus servidores se regirán por un sistema estatutario llamado Estatuto del Servicio Civil, lo que nos lleva a entender de que todas las relaciones laborales del Estado debían de regirse por el mismo régimen. Sin embargo al redactarse el artículo primero del Estatuto ya citado, se restringió el mismo únicamente para los servidores del Poder Ejecutivo, esto ha traído como consecuencia que exista una pluralidad de regímenes para los distintos poderes del Estado, lo que no es conveniente para la buena administración del mismo.

b) El segundo punto importante de hacer notar es de que el citado artículo procedió a confirmar la finalidad del precepto

constitucional, al pretender garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a los servidores de los vaivenes de la política electoral del momento, dándoles estabilidad en los puestos que ocupaban.

Como ya dijimos el resultado fue el de que las únicas relaciones laborales que se rigen por el Estatuto del Servicio Civil, son las nacidas con los funcionarios del Poder Ejecutivo, deviniendo en ilusorias las intenciones de los legisladores constitucionales, al pretender un régimen único para todo el Estado.

Esto ha dado, como se mencionó, la consecuencia de la creación de diversos regímenes para los otros poderes del Estado y lo que es más preocupante para el sinnúmero de instituciones autónomas y empresas del Estado que se han creado en las últimas décadas.

Así resulta que a pesar de pertenecer al Poder Central, así llamado también el Poder Ejecutivo, instituciones como el ICE, RECOPE, JAPDEVA, PECOSA, la tristemente recordada CODESA, la Procuraduría General de la República, INS, los bancos del Sistema Bancario Nacional (que se rigen por convenciones colectivas) y algunas otras, todas se rigen por regímenes diferentes, lo que ha inducido a que entre éstas y el Poder Ejecutivo se crearan brechas salariales de imposible solución, que provocan graves problemas a la economía del país.

Con la finalidad de corregir en algo esta situación en octubre de 1982, se promulgó la Ley NQ 6821 que creó la Autoridad Presupuestaria que pretendía ordenar económicamente el Estado, y dentro de sus fines está el de regular lo referente a salarios dentro de la Administración Pública. Con ella algo se logró, pues se obligó a ingresar al Régimen del Servicio Civil a los entes y oficinas desconcentradas y descentralizadas, obteniendo una mayor unidad en la aplicación del Estatuto del Servicio Civil, al ampliarle su campo de acción.

Esto solucionó una ínfima parte del problema, pues el mayor de ellos se ha dado con la independencia que mantienen por mandato constitucional las instituciones autónomas, pues en éstas se ha logrado a través de laudos arbitrales y de convenciones colectivas (que se rigen por el Derecho Laboral Común) a que a sus empleados se les otorguen derechos excesivos, que comparados con los que poseen los funcionarios pertenecientes al Servicio Civil son exagerados y difíciles de equiparar.

RÉGIMEN DEL SERVICIO CIVIL.

[MANTIÉL QUIRÓS, Alejandra.]²

"El régimen de Servicio Civil es el régimen administrativo basado en la constitución, la ley, y reglamento del mismo nombre, mediante el cual se establecen "las condiciones y prevé los medios necesarios para que se pueda traer y retener a las personas más idóneas para las funciones no políticas del Estado, con el afán de que dicho servicio sea los más eficiente posible".

Entre los objetivos definidos por el Servicio Civil se encuentra "Garantizar la eficiencia de la Administración Pública" y entre sus características se cita el "Nombramiento de servidores con base en su idoneidad y excelencia, con exclusión de partidismos políticos, nepotismos, o favoritismos de cualquier tipo" y el uso de un "Sistema de competencia en la provisión de los cargos públicos para que los puestos sean ocupados por los mejores candidatos atendidos únicamente a sus méritos".

Sus objetivos deberían estar fijados en razón de la actividad administrativa, no de los funcionarios, establecer claramente que los objetivos de la Dirección general del Servicio Civil reside en asegurar la eficiencia y moralidad de la actividad administrativa, mediante la contratación de funcionarios públicos idóneos al efecto.

Ahora bien, que tan efectivo es en realidad el Servicio Civil? (SIC) Siendo una de sus misiones asegurarse la eficiencia de la administración, esto sólo se podría lograr mediante la contratación del empleado idóneo para cumplir con las obligaciones que la competencia para el puesto que ocupe señala. El funcionario idóneo es aquel que cumplirá con sus obligaciones y deberes, hará más eficiente a la Administración cumpliendo así con el fin Público, y es al Servicio Civil al que le corresponde definir entre una lista de candidatos cual es el que cumple con esas características. Esta es, precisamente, la razón de ser del Estatuto del Servicio Civil, asegurarle a la Administración Pública que cuenta con un funcionario idóneo que permite cumplir con mayor facilidad con la competencia y fin asignado.

El Servicio Civil es el sistema de empleo básico para la administración centralizada. Actualmente existen sedes del Servicio Civil en diversos Ministerios y en algunas instituciones autónomas, donde trabajan mano a mano con las oficinas de recursos humanos de esas dependencias a pesar del contrasentido en razón de la duplicidad de funciones que esta situación pareciera indicar. Así, las sedes del Servicio Civil se encargan de los referente a la clasificación y valoración de puesto, así como de la carrera profesional, es la oficina de planeamiento. Las oficinas de recursos huma-

nos se encargan de ejecutar estas disposiciones realizar los nombramientos, aumentos salariales, y otros.

En las disposiciones del Servicio Civil se basan la mayoría de los regímenes de empleo de la administración descentralizada. Las instituciones autónomas y semi-autónomas en su mayoría poseen Manuales Descriptivos de puestos, que no difieren mucho del de la Dirección General del Servicio Civil, o en algunos casos solicitan al Servicio Civil que realice la contratación de acuerdo a algunos parámetros que le son solicitados al Servicio Civil por el ente interesado. Así, siempre las pautas que establece el Servicio Civil para la contratación de personal son las que asegurarán el buen funcionamiento de la Administración Pública. Para que el sistema funcione bien a nuestro concepto, implica la existencia de un sistema ordenado por ejemplo por áreas, donde profesionales en el campo se encarguen de la selección, control y seguimiento de las contrataciones que se realizan para asegurar así un excelente desempeño y deshacerse de aquellos empleados que no dieron la talla. Sin embargo, el Servicio Civil no sabe a ciencia cierta cuantos empleados públicos existen, ni siquiera se conoce el número exacto de empleados cubiertos por este sistema, el cual se calcula en alrededor de sesenta y ocho mil, del cual aproximadamente el 50% lo compone el sector docente. Sobra comentar que tampoco se conoce el número de empleados públicos no cubiertos y que los datos que se poseen en la actualidad pueden estar viciados por las contrataciones fantasmas que se realizan en algunos Ministerios o Instituciones Autónomas (las famosas botellas), de los cuales el Servicio Civil reconoce su existencia y su impotencia al respecto"

Por ello es también necesario que la Dirección general tienda hacia una unificación de las disposiciones que rigen a los funcionarios públicos. Una unificación, redistribución de funciones entre los entes, fijación del perfil de las actividades de la Dirección, probablemente eliminaría mucho tiempo de papel y trámites burocráticos y le permitiría a la Dirección tomar su real función: velar por la eficiencia y la moralidad de los funcionarios así como el cumplimiento de sus deberes genéricos y la investigación en los casos que sea necesario, del incumplimiento de los deberes genéricos.

Para asegurar esa idoneidad del funcionario, el mismo debe pasar por una prueba o examen en el que se demuestre que tiene la capacidad para cumplir con las funciones que se le asignan en el puesto que el aspirante solicita, de conformidad con el manual Descriptivo de Puestos que existe. No existen pruebas para cada rea del conocimiento, se da por garantizado la aptitud e idoneidad de un aspirante para determinado puesto con sólo presentar los títu-

los académicos que así lo hagan constar. El examen es una prueba de comprensión de lectura, donde poco o nada cuenta la preparación profesional o el desempeño.

Esto supone un grave riesgo para el principio de idoneidad. La existencia de un título académico no asegura en ningún momento la habilidad de su poseedor en esa área. Es en nuestro criterio necesaria la elaboración de pruebas para las áreas específicas, en esta elaboración deben participar los profesionales de diversas áreas que laboren en la Administración Pública. Sin embargo, la Dirección General no cuenta con los recursos y la variedad de personal que le pudiera permitir realizar pruebas en las que realmente se honre el precepto constitucional de idoneidad comprobada.

Las pruebas específicas son básicas para el desarrollo de la función, pues asegurarán que el funcionario no sólo puede cumplir con los deberes propios del giro de la actividad a la que aspira sino también con los deberes generales propios de todos los funcionarios que es el objeto de este estudio. La idoneidad no reside solamente en llenar los requisitos que solicita el manual el cual será aquí analizado. La idoneidad comprobada no es una condición independiente, desligada de los demás aspectos de la función, incluyendo los deberes. Es importante en el tanto esa idoneidad le permita al funcionario cumplir con sus deberes y por ende a la Administración cumplir con sus fines".

DIFERENCIAS ENTRE EL CÓDIGO DE TRABAJO Y EL ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL.

[RUÍZ CHAVARRIA, Arturo.]³

"Entre el Código de Trabajo y el Estatuto de Servicio Civil hay una diferencia básica.

El primero defiende al trabajador, obligando al patrono a pagarle prestaciones legales si lo despide injustamente. Pero aquí está lo principal: si bien es cierto, que el trabajador recibe determinada suma de dinero al ser despedido sin razón, también lo es que dicho trabajador se queda sin empleo y que el patrón lo puede despedir con o sin razón.

En cambio, el Servicio Civil, en el caso de empleados eficaces como lo que persigue es el buen desempeño de los servicios públicos, protege al Estado, ordenando la reinstalación del buen servidor, con lo que, en forma indirecta esta protegiendo también a éste.

Hay otras diferencias entre los dos cuerpos legales que hemos citado, pero solo nos vamos a referir a una que tiene importancia básica.

El Código de Trabajo no establece las condiciones que el trabajador debe reunir, en cuanto a su preparación, para ser llamado a ocupar cualquier puesto en la empresa privada.

Capaz o no, cualquier gerente o dueño de fábrica, puede colocar a quien quiera en su empresa, salvo algunas escasas restricciones, como lo serían las de edad y el consiguiente permiso del Patronato Nacional de la Infancia si es que es menor y el de el número de costarricenses y extranjeros que emplee. Aparte de esto, lo demás queda al buen juicio del empleador.

En cambio el Estatuto de Servicio Civil, como tiende a velar por el buen funcionamiento de las Instituciones Estatales, exige que cada persona que sea nombrada para desempeñar un puesto público, reúna determinadas condiciones que están estipuladas y consignadas en la que se llama El Manual Descriptivo de Puestos.

Así pues, cuando algún ministro necesite Honor alguna va cante, tendrá que dirigirse a la Dirección General de Servicio Civil solicitando una terna, la cual ha sido elaborada mediante pruebas y exámenes de competencia, que los aspirantes han tenido que rendir, aportando, si es del caso los títulos académicos que el ejercicio del puesto en cuestión requiere.

Se consigue así, mediante la tutelo del Servicio Civil que cada puesto sea desempeñado por quien tanga las condiciones necesarias para ello.

Aún más: a pesar del examen y de la terna escogida entre los mejores, todavía establece el Estatuto de Servicio Civil un período de prueba, durante tres meses, con el fin de que en el transcurso de ese lapso, pueda comprobarse sí el escogido para ocupar el puesto, es tan capaz en el desempeño del mismo como lo fue al rendir las pruebas preliminares. Si se constata durante esos tres meses que el trabajador beneficiado con el nombramiento no da los resultados que de él se esperaban, podrá ser removido sin responsabilidad para el Estado.

Vemos pues como el Estatuto de Servicio Social es meticuloso, pudiéramos decir que hasta estricto, para permitir la escogencia de quienes lleguen a convertirse en empleados públicos.

Hay que advertir que todo lo anteriormente dicho, tiene una excepción, que es la que se refiere a los "empleados de confianza".

Efectivamente hay determinados puestos que requieren primordialmente, una relación de confianza absoluta entre el ministro de ramo y sus subalternos.

No podría exigirse, por ejemplo, a un gobernante, que tenga como jefe de la fuerza pública a una persona en quien no tenga absoluta seguridad y confianza, o a un secretario de la presidencia que para él antes era desconocido.

Igualmente sería absurdo obligar a un señor ministro a que conserve como viceministro al que anteriormente estaba, y que, hasta puede ser de diferente color político.

Igual confianza total y absoluta tendrán que tener estos altos funcionarios en su chofer, ya que éste por razón de su puesto está escuchando a diario lo que sus jefes hablan en privado cuando viajan en su automóvil.

Es lógico entonces, que para éstos casos especiales, no sea aplicable la inamovilidad que garantiza el Estatuto de Servicio Civil, y tanto el Gobernante como sus ministros están autorizados para cambiarlos libremente, en el momento mismo en que lo deseen por haber perdido la confianza en ellos, que es como ya lo dijimos el requisito indispensable y para escoger a sus sustitutos sin tener que ajustarse a una terna que lo quisiera imponer la Dirección General de Servicio Civil.

Naturalmente si el despido ha sido sin una base que esté comprendida en el artículo 88 del Código de Trabajo, deberán pagársele al empleado destituido las prestaciones legales, obedeciendo a leyes especiales que, sobre todo en los últimos años se han promulgado cuando se llega el cambio de gobierno"

MODALIDADES DE VINCULACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA MODALIDAD ESTATUTARIA

[YOUNES MORENO, Diego]⁴

Denominada también legal o reglamentaria, da a quien por ella tiene acceso a la Administración el título de empleado público o funcionario público, y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión.

La nota principal de tal situación es la de que el régimen del

servicio o de la relación de trabajo, si se prefiere el término, está previamente determinado en la ley y, por lo tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a discutir las obligaciones de las partes, ni fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan.

En la actualidad tienen el carácter de empleados públicos en la rama ejecutiva del poder público las personas que integren cualquiera de los siguientes grupos:

a) Quienes presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, a título de regla general que admite excepciones.

b) Las personas que presten sus servicios en empresas industriales y comerciales del Estado y que desempeñen aquellas actividades de dirección o confianza que según los estatutos deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Lo anterior se deduce sin dificultad de los arts. 5° del decreto 3135 de 1968, y 3- del decreto 1950 de 1973.

LA MODALIDAD CONTRACTUAL LABORAL

[YOUNES MORENO, Diego]⁵

Otorga a quien por ella se vincula a la Administración el título de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

Se predica esta vinculación de las personas que prestan sus servicios en:

a) Empresas industriales y comerciales del Estado, a título también de regla general, que admite la excepción anteriormente señalada;

b) Actividades de la construcción y sostenimiento de las obras públicas en cualquiera de los organismos oficiales;

c) Las actividades previstas en los estatutos de los establecimientos públicos como susceptibles de tal vinculación.

También lo anterior es deducible de los artículos antes citados de los decretos 3135 de 1968 y 1950 de 1973.

LA MODALIDAD CONTRACTUAL ADMINISTRATIVA

[YOUNES MORENO, Diego]⁶

Da el título de contratista independiente a quien se vincula a la Administración por un contrato de esta naturaleza, y se a quienes prestan sus servicios temporales al Estado, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o, una obra".

En algunos sectores de la Administración existe la lamentable tendencia de confundir los contratos de trabajo con los contratos administrativos, diferenciables en fondo y forma, como se puede apreciar si se examinan las siguientes discriminaciones, que sin pretender ser exhaustivas, arrojan notas distintas para cada una de ellas:

Para que proceda la vinculación contractual laboral en la rama ejecutiva es necesario que se trate de actividades bien "de la construcción y sostenimiento de las obras públicas", o bien de aquellas que según los estatutos de los establecimientos públicos sean susceptibles de "ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo". (Decreto 3135 de 1968, art. 59). Sin embargo, como antes se vio, esta es la regla general en las empresas industriales y comerciales del Estado.

El contrato administrativo de prestación de servicios en los organismos públicos procede exclusivamente para funciones transitorias, puesto que el art. 1º del decreto 1950 de 1973 prescribe que "en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente", circunstancia que reitera el decreto 2308 de 1974, que, entre otras exigencias requiere, para su procedencia, la prueba de "la incapacidad de la entidad para atender el servicio que se pretende contratar con su personal de planta".

El contrato de trabajo no contiene cláusulas exorbitantes, como sí las debe llevar imprescindiblemente el contrato administrativo, de acuerdo con las exigencias de los arts. 254 del Código Administrativo y 32 del decreto 3130 de 1968. En el primero (de trabajo) las prestaciones sociales son consecuencia fundamental, mientras que en el segundo (administrativo) está prohibido pactarlas (art. 141 de cr. 150 de 1976)

El art. 138 del decreto 150 de 1976 define así el contrato administrativo de prestación de servicios:

"Para los efectos del presente decreto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o

jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas".

Entre las pocas exigencias formales para los contratos de trabajo, ha de tenerse en cuenta que estos deben suscribirse por escrito, y que se han de consignar por lo menos los siguientes datos: nombre del trabajador, estado civil, fecha de ingreso, naturaleza de la actividad, remuneración, duración y causales para terminar el contrato. El contrato administrativo de prestación de servicios, por el contrario, sí las tiene como puede apreciarse de la lectura del decreto 150 de 1976 y de sus decretos reglamentarios.

LAS MODALIDADES PRECARIAS

[YOUNES MORENO, Diego]⁷

Son formas que hemos denominado así porque implican vinculaciones de corta duración, por un aspecto, y por otro, porque carecen de estatuto propio. Tales formas son:

a) Supernumerarios.

Ciertamente, aunque el decreto 3135 de 1968, disposición clave para cualquier análisis sobre estas materias, no se ocupe de ellos, las leyes anuales de presupuesto vienen prácticamente reconociendo esta figura, puesto que en las definiciones relativas a la clasificación y determinación de los gastos por servicios personales, se prevén así los correspondientes a personal de esta naturaleza:

Sueldos del personal supernumerario.—Comprende la remuneración del personal accidental que la ley autorice nombrar por necesidades del servicio y que, por su carácter transitorio, no figura en nómina. Los nombramientos se harán por medio de resoluciones motivadas en que conste el término de los servicios y la apropiación que ampara el pago.

Estas resoluciones requerirán para su validez la aprobación de la Dirección General de Presupuesto, la cual se abstendrá de hacerlo cuando no se justifique el gasto, y, especialmente, cuando en la parte motiva no se cite la disposición legal que autorice el gasto. El pago de estos servicios se hará mediante cuentas de cobro o nóminas, en las cuales se hará constar de manera expresa el número y la fecha de la resolución de nombramiento, y las demás circunstancias, requisitos y firmas requeridas para legalizar la

erogación".

Como se puede observar, tal vinculación exige, entre otros requisitos, autorización legal previa. No hay disposiciones que regulen en detalle el régimen de ese servicio, y, por lo tanto, es preciso acudir, ante el vacío normativo, a las demás fuentes del derecho como la analogía, o los principios generales.

b) Resolución de reconocimiento

Por esta modalidad se vinculan a la Administración pública, personas cuya permanencia en ella se presume extremadamente corta, tanto que su duración no alcanza a justificar la realización de un contrato escrito administrativo de prestación de servicios, puesto que el trámite para su celebración muchas veces sería mayor al del tiempo por el cual se necesita el servicio.

El decreto 351 de 1955 autorizaba tal modalidad de vinculación al disponer que "los contratos celebrados en nombre del Estado, cuya cuantía exceda de tres mil pesos, deben constar por escrito". Pero su parágrafo disponía que "los compromisos, no sujetos a la formalidad del contrato escrito deben reconocerse, en todo caso, mediante resolución dictada por el despacho administrativo correspondiente".

Sin embargo, la anterior disposición se halla modificada por el decreto 294 de 1973, que en su art. 168 establece que "los reglamentos determinarán las cuantías en razón de las cuales los contratos celebrados en nombre del Estado deben constar por escrito, reconocerse por resolución o exigirse requisito de certificado de reserva", todo lo cual da a entender que el pago de servicios por resolución implica un contrato administrativo no escrito, o presunto si se prefiere, circunstancia que permite concluir que su régimen será el de los contratos administrativos, es decir, que la remuneración la acordarán conjuntamente la Administración y el servidor.

El régimen actual de los contratos de la Administración pública (decreto 150 de 1976) también indica que deben constar por escrito los contratos cuya cuantía sea o exceda de cincuenta mil pesos. Y agrega el citado decreto que, en los demás casos, el reconocimiento de obligaciones a cargo de la Nación se hará por resolución motivada.

DEFINICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO EN LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

[Asamblea Legislativa]⁸

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.

Artículo 112.-

1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.

2. Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3º, del artículo III, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.

3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.

Artículo 113.-

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será

considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.

3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

Artículo 114.-

1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.

2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.

Artículo 115.-

Será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aun fuera de situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, siempre que se den las siguientes circunstancias:

a) Que no se haya declarado todavía la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente; y

b) Que la conducta sea desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho.

Artículo 116.-

1. Los actos del funcionario de hecho serán válidos aunque perjudiquen al administrado y aunque éste tenga conocimiento de la irregularidad de la investidura de aquél.

2. La Administración quedará obligada o favorecida ante terceros por virtud de los mismos.

Artículo 117.-

No habrá relación de servicio entre el funcionario de hecho y la Administración, pero si el primero ha actuado de buena fe no estará obligado a devolver lo percibido de la administración en concepto de retribución y, si nada ha recibido, podrá recuperar los costos de su conducta en la medida en que haya habido enriquecimiento sin causa, de la Administración, según las reglas del derecho común.

Artículo 118.-

1. El funcionario de hecho será responsable ante la Administración y ante los administrados por los daños que cause su conducta.

2. La Administración será responsable ante los administrados por la conducta del funcionario de hecho.

Artículo 119.-

La responsabilidad penal del funcionario de hecho que fuere usurpador se regulará por el Código Penal.

FUENTES UTILIZADAS

-
- 1 CALVO DOMINGO, Francisco. - VARGAS CAVALLINI, Roma. Algunos apuntes sobre la necesidad de la creación de los tribunales laborales administrativos. Revista Judicial N° 53. pp. 67-68. 1991
 - 2 MANTIEL QUIRÓS, Alejandra. Deberes y Obligaciones del Funcionario Público. Tesis Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1996, 89-93p. (
 - 3 RUÍZ CHAVARRIA, Arturo. El Servicio Civil en Costa Rica. Tesis Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1972, 09-12p. (
 - 4 YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. led. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1978.p 15.
 - 5 YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. led. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1978.p 15.
 - 6 YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. led. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1978.pp. 15-17.
 - 7 YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. led. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1978.pp. 17-18.
 - 8 LEY N° 6227, Ley General de la Administración Pública. 02 de mayo de

1978.