

REGLAMENTOS DE TRABAJO Y COLEGIOS PROFESIONALES

Mauro Murillo A.

1. Los colegios profesionales son entidades creadas por ley. Atienden fines públicos, como la autorización, la regulación y el control del ejercicio profesional, y fines “sustancialmente” privados, cuales son los de mero interés particular de los asociados. Algunos se financian parcialmente con impuestos, otros solo con las cuotas de los agremiados. La afiliación es forzosa.

No siempre la normativa dispone expresamente que se trata de entes públicos, pero de ello nunca hubo la menor duda. De hecho siempre se tuvieron como el ejemplo típico de los denominados entes públicos no estatales. Esta naturaleza no era cuestionable (v. PGR, dictamen C-354-2001 y voto 5483-95 S.C.).

2. La Ley General de la Administración Pública bendice la reglamentación autónoma de todo ente público. Pone en molde normativo los principios elementales en la materia. Según su artículo 103, hay reglamentos autónomos de organización, que emana directamente cada ente. Conforme al artículo 367.2, “lo concerniente al personal, tanto público como laboral”, puede ser regulado en un “reglamento autónomo de trabajo”. O sea, no siguen el esquema laboral del reglamento “interior” de trabajo.

Por supuesto que debería ser innecesario aclarar que la LGAP se aplica a todo ente público. Para esta Ley es irrelevante cualquier

clasificación dentro de los entes públicos, especialmente la de “estatales” y “no estatales”, que nunca siquiera mencionó.

3. Para la Procuraduría General de la República (dictamen C-370-2005):

3.1. Los colegios profesionales son entes de “naturaleza jurídica mixta”.

3.2. Son a su vez “entes públicos no estatales”.

3.3. Tienen una relación de trabajo privada.

3.4. Pueden dictar un “reglamento interior de trabajo”, que debe ser aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En nuestro criterio solo es acertada la conclusión de que estos entes son públicos no estatales, como los califica incluso expresamente alguna normativa.

Veamos la primera conclusión. Hablar de la naturaleza jurídica de un ente, así sin más, es aludir a si es o no ente público y a la clase de ente público que es, si se responde positivamente lo primero.

En este como en casi todos los casos, la PGR parte de lo que la Sala Constitucional ha dicho. Solo que la Sala a veces no habla claro y a veces incluso se contradice a sí misma, o simplemente desaplica el ordenamiento. La

PGR cita el voto 5483-95 S.C., el cual alude a un “régimen jurídico mixto”. Antes de decir esto señala, a propósito de su “naturaleza jurídica”, que son “corporaciones con personalidad jurídica pública”. Después de decir aquello, insiste en que son “corporaciones de Derecho Público”, con “personalidad jurídica pública propia”. Por el contexto del voto, es evidente que la Sala no está diciendo que estos entes son hermafroditas. Alude al régimen de su actividad. No está bien entonces que la PGR pretenda fundar en este voto su aseveración de que tales entes son todo a su vez. Pero no todo lo que allí dice la Sala de todos modos es compatible, por lo menos por nosotros.

Primero, la Sala sostiene, aludiendo a los colegios, que no toda corporación de Derecho Público “forma parte” de la Administración Pública. El asunto obviamente no es teórico. Al respecto hay ley expresa, y nadie está autorizado para hacerla a un lado. El artículo 1° LGAP dice nítida y tajantemente, que todo ente público integra la A.P. Lo transcribimos por razones de absoluta transparencia: “La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos...” No hay absolutamente nada por averiguar; todo está dicho, en cuanto nos interesa aquí. Ciertamente la misma Sala hace el enredo cuando luego asegura que “las corporaciones participan de la naturaleza de la Administración Pública, pero solo en cuanto ejercen funciones administrativas”, o cuando dice que los colegios “forman parte de la Administración Pública” “solo en campos muy específicos”. Es una mala redacción, pero nada más, pues sigue aludiendo al régimen de la actividad.

Segundo, la Sala yerra al proclamar, refiriéndose a los colegios, que “El fin inmediato de una corporación lo constituye la atención de los intereses de sus miembros”,

pues está fuera de todo cuestionamiento que en C.R. el fin primario, esencial, sine qua non (o sea, sin el cual no tiene el menor sentido de que sean entes públicos y que perciban directamente impuestos), es el (genéricamente dicho) “regulador”; actúan también con fines “gremiales”, de solidaridad y hasta son clubes sociales, pero esto no es lo primordial no es lo que explica su creación por ley, ni lo que justifica la colegiatura forzada.

Por lo demás, que cosas como la administración de los programas sociales se rijan enteramente por el Derecho Privado no aclara ni define mayor cosa. Por ejemplo, para nosotros es incuestionable que aun en esta materia las juntas directivas actúan bajo reglas de Derecho Público, cuales son las que norman los procedimientos deliberativos.

De todos modos, un ente no puede ser hermafrodita y público a la vez (es decir, dos cosas y una sola a la vez), lo que es una contradicción lógica en sí.

4. En cuanto a la naturaleza de la relación de empleo, aquí la PGR se allana a la Sala Segunda de la Corte, la que en res. 52/1996 indicó que los colegios tienen “personalidad jurídica pública”, que se catalogan como “corporaciones de derecho público”, como “entes públicos no estatales”, pero que no forman parte “del Estado o sus instituciones, o lo que es igual, no son administración pública”.

Es un manejo terminológico totalmente errado, porque:

Uno, la A.P. es el simple conjunto de todos los entes públicos (art. 1, vigente, de la LGAP);

Dos, una cosa es el “Estado” y otra la “A.P.” (art. 1° cit.). El primero es el ente público mayor y por

supuesto que ningún ente público menor forma parte del ente mayor. La AP engloba al Estado (sujeto) y a todos “los demás entes públicos, de donde los colegios profesionales no se escapan. La Sala Segunda no puede desaplicar la ley. De paso conviene aclarar que el artículo 1° de la LGAP no es una mera definición y por ende no es desconocible por absolutamente ningún tribunal; se trata nada menos que de la determinación de los sujetos que deberán regirse ineludiblemente por la LGAP, de la determinación del universo al que esa alcanza;

Tres, al no ser cierto entonces que pueden haber entes públicos que no se rijan genéricamente por la LGAP, resulta falso que el régimen de empleo sea privado en el caso de los colegios profesionales.

En palabras pobres: si los colegios profesionales no son hermafroditas, si son simples entes públicos, si como tales no tienen más alternativa que integrar la A.P., y si como tales integrantes de la A.P. están sometidos a la LGAP, pues entonces se rigen por su artículo 112.1, que reza: “El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos”. O sea, que el principio es el de la relación pública de empleo. Precisamente el mismo principio que establece la Constitución, arts. 191 y 192.

El 112.2 tiene la excepción, que nada tiene que ver con los colegios profesionales, los que no cumplen actividades de empresas sometidas al Derecho Común. La LGAP no hace ninguna otra excepción. Otras leyes podrían hacerla, si fueran razonables, como alguna vez lo dijo la S.C.; no existe ninguna ley que diga que la relación de empleo de los colegios profesionales es privada. No pueden

estarse inventando excepciones libremente, ni siquiera por los fines secundarios que cumpla un ente, ni por el origen de los recursos con que se financien.

Existe un voto de la S.C. (2004-8094) que dictó que la relación de empleo en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos era privada, porque así lo disponía el Reglamento Interior de Trabajo de esa corporación, pero obviamente es un argumento absolutamente insostenible, que ni siquiera merece análisis, pues obviamente los entes públicos no están autorizados para definir la naturaleza de su relación de empleo.

La PGR también trae a colación a ORTIZ ORTIZ, quien en 1966 dijo que los colegios profesionales estaban sujetos al Derecho Privado en cuanto a personal, contratos, responsabilidad, bienes, administración financiera, y relaciones con terceros. En ese año era otra la normativa vigente.

Concluye entonces en que la relación de empleo de los colegios profesionales es “típicamente de derecho privado”. No hay tal, por lo dicho. De todos modos, debe saberse que también hay antecedentes jurisprudenciales que han exigido cosas como el debido proceso, y que han garantizado la estabilidad en el empleo en los colegios profesionales.

Debe aclararse que el dato de que un ente público recurra al Derecho Común, bajo ciertas condiciones, es algo normal. Está previsto expresamente en la Ley, según el artículo 1° LGAP, los entes públicos constituyen la A.P., “cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”. Es el viejísimo cuento de la doble capacidad y de la única personalidad.

5. Si los colegios profesionales se rigen por la LGAP, pueden emanar entonces reglamentos autónomos de trabajo. Como dice la misma LGAP, no importa que la relación de empleo sea privada. O sea, que aun en tratándose de una relación de empleo de naturaleza contractual, la reglamentación del empleo solo vía reglamentación autónoma puede darse; lo

que interesa no es la naturaleza del empleo sino solo la naturaleza del ente, y los entes o son privados o son públicos. Aquí no entra la naturaleza, que sí puede producir fenómenos sin sentido.

Marzo-2006.
(permau59)

Conforme al artículo 367.2, “lo concerniente al personal, tanto público como laboral”, puede ser regulado en un “reglamento autónomo de trabajo”.

Crítica la posición de la la Procuraduría General de la República (dictamen C-370-2005): según la cual:

1. Los colegios profesionales son entes de “naturaleza jurídica mixta”;
2. Son a su vez “entes públicos no estatales”;
3. Tienen una relación de trabajo privada y
4. Pueden dictar un “reglamento interior de trabajo”, que debe ser aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Considera acertada sólo la segunda afirmación citada, la de que estos entes son públicos no estatales

Comenta la supuesta naturaleza mixta de estos entes aclarando que lo que hay es solamente un “régimen jurídico mixto”. Crítica algunas afirmaciones de la Sala Constitucional e insiste en que ella misma a lo que se refiere es al régimen de su actividad e igualmente ataca la terminología usada por la Sala Segunda de la Corte, (res. 52/1996) donde

indicó que los colegios tienen “personalidad jurídica pública”, pero... no son administración pública”. El autor parte de la distinción entre Estado y Administración Pública y afirma que los colegios no escapan a esta última.

En oposición al voto de la Sala Constitucional (2004-8094) que dictó que la relación de empleo en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos era privada, porque así lo disponía el Reglamento Interior de Trabajo, el Dr. Murillo afirma que los colegios profesionales, por ser entes públicos no están autorizados para definir la naturaleza de su relación de empleo como privada y no existe ninguna ley que diga que la relación de empleo de los colegios profesionales es privada.

En sus conclusiones

Considera que los colegios profesionales pueden emanar entonces reglamentos autónomos de trabajo. “No importa que la relación de empleo sea privada.

O sea, que aun en tratándose de una relación de empleo de naturaleza contractual, la reglamentación del empleo solo vía reglamentación autónoma puede darse; lo que interesa no es la naturaleza del empleo sino solo la naturaleza del ente, y los entes o son privados o son públicos”.