

LA RELACIÓN EMPLEO PÚBLICO Y SUS CONSECUENCIAS PRÁCTICAS EN LA JURISPRUDENCIA COSTARRICENSE*

LIC. RICARDO VARGAS HIDALGO**
LIC. ROLANDO VEGA ROBERT**

I. INTRODUCCIÓN

El tema que se examina, gira alrededor de la naturaleza jurídica de la relación empleo público, tanto en lo referente a la relación unilateral o autoritaria, como respecto a la teoría contractualista. Aunque es posible llegar a conclusiones en las que se encuentran más semejanzas que diferencias respecto al conjunto de derechos y deberes que se derivan para el servidor, de la relación empleado público, es lo cierto, que el interés público siempre estará presente en la protección del trabajador, sea que éste preste sus servicios a la Administración Pública o a la empresa privada.

Se ha estudiado la jurisprudencia costarricense, tanto administrativa como judicial limitándola a la

teoría del Estado patrono único, la teoría de la relación estatutaria, y al reconocimiento de la antigüedad en el servicio público para efectos puramente laborales, tales como los aumentos anuales, prestaciones legales, vacaciones, aguinaldo y jubilaciones. Por último, se estudia la jurisprudencia dictada en el campo de los conflictos de competencia por razón de la materia, en especial la contencioso-administrativa y la de trabajo. Resta indicar que por nuestra condición de funcionarios judiciales, hemos procurado no exteriorizar criterios salvo desde una óptica jurídica tratando de hacer una ponencia totalmente objetiva y con un carácter puramente ilustrativo y didáctico.

II. LA RELACIÓN EMPLEO PÚBLICO A NIVEL DOCTRINARIO

Como un capítulo previo al análisis del tema de estudio propiamente referido al Derecho costarricense y en especial a su jurisprudencia, se ha considerado necesario hacer un desarrollo preliminar de la relación empleo público, nutrido con los aportes más

significativos de la doctrina en torno a este controversial tema, cuya polémica data desde finales del siglo pasado, y por lo que se le considera uno de los clásicos del Derecho del Trabajo.

* Ponencia presentada en el II Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San José, Costa Rica. Del 5 al 9 de marzo de 1990.

** Profesores de Derecho del Trabajo, Universidad de Costa Rica.

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN EMPLEO PÚBLICO

1.1. Teoría de la relación unilateral, autoritaria o acontractual.

Esta corriente defendida principalmente por los estudiosos del Derecho Administrativo, concibe la relación del servidor público con la Administración, como una relación unilateral, expresada únicamente por la suprema manifestación de voluntad del Estado que es la única capaz de generar una relación de carácter jurídico.

Esa concepción de autoridad de lo "macro" o lo "genérico" (La Administración), sobre lo "micro" o "específico" (El servidor público o individuo), representa un desconocimiento por parte del propio aparato público a los derechos y garantías que frente a él debe gozar todo ciudadano.

Como elementos de apoyo a la teoría unilateral, además de la alegada supremacía de la Administración, se ha argumentado en forma conexa, que no puede existir una igualdad contractual puesto que las voluntades en juego, representan intereses jurídicos contrapuestos o diferentes entre sí: la voluntad pública frente a la voluntad privada, o dicho de otra forma, el interés público frente al interés particular.

En forma adicional, se ha argumentado por parte de los defensores de las tesis que sustentan esta teoría, que el contenido de la relación empleo público tiene una regulación legal particular o específica, y por consiguiente, distinta de la del Derecho del Trabajo. De ahí se deriva incluso que se le dé el nombre de relación estatutaria.

— El estatuto como instrumento legal, se constituye en el medio a través del cual la Administración materializa las condiciones concretas mediante las cuales regirá las relaciones con el servidor público. La norma estatutaria, tendrá un ámbito de aplicación específico o concreto, puesto que solamente podrá aplicarse a la relación jurídica que sirve de objeto para este estudio.

Los conceptos de supremacía, autoridad, heteronomía, soberanía, interés público, quedarán plasmados en forma automática en las disposiciones estatutarias con el fin de garantizar el impedimento de cualquier oportunidad al servidor público para que pueda cuestionar sus condiciones de trabajo a través de las instituciones creadas por el Derecho del Trabajo.

Esa clara delimitación de los ámbitos de aplicación de cada derecho, y más específicamente, el encuadramiento de la relación empleo público dentro de la normativa administrativista, tiene su fundamentación en que esa relación es concebida como un instrumento al servicio de la eficacia del aparato administrativo que persigue como fin último, dar satisfacción al interés público que está por sobre el interés de carácter particular o privado.

Con ese esbozo sucinto, queda expuesta en términos generales la posición de la doctrina administrativista sobre el tema.¹ Es innecesario profundizar en mayores detalles, puesto que a los efectos de los estudiosos del Derecho del Trabajo, interesa mayormente el tratamiento contrapuesto que se ha ventilado frente a dicha teoría unilateral de la relación empleo público.

1.2. Teoría de la relación contractualista.

La corriente doctrinaria que defiende esta teoría, está conformada primordialmente por los estudiosos del Derecho del Trabajo, aunque existen autores connotados de Derecho Administrativo que también la apoyan abiertamente.²

— La Teoría de la Relación Contractual, se contrapone a la Teoría Unilateral, porque parte del supuesto de que el elemento que le da plena validez a la relación, es el acuerdo de voluntades que debe existir entre el servidor público y la Administración. De ese acuerdo surge la conformación de un contrato

1. Para profundizar en el estudio del tema, se remite en particular a ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Los derechos sindicales de los funcionarios públicos", Tecnos, Madrid, 1983, págs. 27-43, quien hace un desarrollo muy claro desde la perspectiva de la doctrina española e italiana. Igualmente, puede verse GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, 1987; y en Costa Rica principalmente véase MURILLO, Mauro, "Terminología Organizativa" (Derecho Público), Academia Nacional de Derecho Público, San José.

2. En la doctrina española más reciente, entre otros puede citarse a ORTEGA. En el pasado, JORNADA DE POZAS "Derecho Administrativo", Madrid, 1924; GARCÍA OVIEDO, "Derecho Administrativo", Madrid, 1948; ÁLVAREZ GENDIN, "Manual de Derecho Administrativo", Zaragoza, 1941. En Italia, entre otros, GIANNINI, "Diritto Administrativo I", Giuffrè, Milano, 1970.

de prestación de servicios que no tiene diferencias en su naturaleza con el que se configura en toda relación laboral común.

Martínez Abascal, hace un análisis sumamente interesante y valioso para demostrar el factor de la "contractualización" de la relación empleo público, y para ello parte del hecho de que es una relación jurídica igual a las demás, y por consiguiente, está configurada por los tres elementos característicos según la doctrina civilista: sujetos, objeto y contenido.³

— Siguiendo las ideas que expresa este autor, se considera necesario entrar al estudio de cada uno de los elementos configuradores de la relación, para llegar a deducir con ello, si efectivamente existen diferencias sustanciales entre el tratamiento que le dan las dos normativas en cuestión.

1.2.1. En relación con los sujetos.

En atención a los sujetos, se deduce que la relación que configura el servidor público con la Administración, se caracteriza al igual que la del trabajador común, por los presupuestos de la remuneración, la ajenidad y la dependencia.

En cuanto a la remuneración, es un elemento de carácter fundamental que está presente en la relación empleo público, puesto que es deducible de toda lógica que el servidor no realiza su trabajo a título gratuito, sino que lo hace motivado por el salario que percibirá. La doctrina administrativista para contrarrestar esta argumentación, ha sostenido que cuando se hable de "servicios profesionales y retribuidos", debe entenderse en referencia a la profesionalidad del funcionario público como una de sus características inherentes que marca una diferencia con el trabajador sujeto a la relación jurídico-laboral. No obstante, Martínez⁴ con un criterio que se comparte, estima que el factor profesionalidad, no comprende a todos los servidores públicos en forma delimitante, como para que permita contraponerlo al del trabajador común.

La ajenidad debe entenderse como la atribución inicial y directa de la titularidad de los frutos del trabajo a persona distinta de aquel que lo ejerce. Sin lugar a ningún tipo de cuestionamiento, en la relación empleo público, el servidor no hace suyos los frutos de su trabajo al no laborar por cuenta propia,

sino que es la Administración la que percibe esos frutos en forma directa al igual que ocurre con el empresario o patrono. Bajo ese principio descansa el factor de la remuneración al cual se hizo referencia.

Con respecto a la dependencia, debe ser entendida como una consecuencia de la ajenidad, y si aquella está presente en la relación empleo público, también lo estará por conexión directa en ésta, máxime que además concurren una serie de potestades que le son propias al empleador público. La posición de los administrativistas al respecto, está sustentada en el argumento de que la dependencia va aparejada al marco del deber de obediencia del servidor, el cual se deriva de la supremacía especial que caracteriza a la Administración y a la que ya se hizo referencia.

De lo anterior, puede concluirse que la distinción que hace la doctrina administrativista entre el servidor público y el trabajador común en atención a los sujetos, está sustentada únicamente por un criterio de carácter meramente formalista.

El criterio de que la relación empleo público debe calificarse en función únicamente del derecho que le resulta aplicable, no es una posición aceptable ni compartida, puesto que en lo sustancial como ha quedado demostrado con la exposición anterior, se trata de una relación igual atendiendo a los presupuestos laborales que la configuran, y por supuesto, a la realidad social que la ley de ninguna manera por más ley que sea, puede transmutar.

1.2.2. En relación con el objeto.

Desde la óptica del Derecho Administrativo, la relación empleo público está concebida como el instrumento que dará satisfacción al fin del interés público que persigue la Administración en su gestión. Desde esa perspectiva, el objeto de la relación, es la consecución del interés público.

La visión laboralista respecto al objeto, es que el mismo está constituido por la prestación de servicios, retribuida del servidor público, sin que ello implique de ninguna manera, la negación del interés público que enforma y justifica las acciones de la Administración que pretenden darle plena satisfacción. Sobre este enfoque, Martínez Abascal,⁵ amplía refiriéndose a dos planos jurídicos distintos pero

3. En particular, vid. MARTÍNEZ ABASCAL, Vicente Antonio, "El derecho de negociación colectiva en la función pública española", Tesis doctoral, Barcelona, 1987.

4. *Op. cit.*, pág. 71.

5. *Ibid.*, pág. 87.

interrelacionados: el interno, que es la prestación de servicios retribuida; y el externo, que alude al interés público cuya finalidad específica es darle satisfacción.

Existe también el criterio coincidente a nivel doctrinario, de que el objeto de la relación empleo público "lo constituye la relación de servicios y por tanto, su comerciabilidad, esto es: la contratación de servicios profesionales a cambio de una remuneración económica que está perfectamente justificada."⁶

1.2.3. En relación con el contenido.

En el marco general de toda relación jurídica, el contenido de la misma responde a la situación de poder y de deber de los sujetos que la componen.

La posición administrativista se fundamenta en que el paralelismo entre la relación laboral y la relación empleo público, es de carácter estructural y no afecta la conformación de deberes y poderes. Se argumenta en ese sentido, que en el empleo público se generan una serie de singularidades derivadas primordialmente del hecho de que el servidor tiene sus derechos subjetivos perfectos y debitados en atención al interés público tutelado por la Administración, así como otros derechos adicionales como el derecho al cargo y a la estabilidad laboral.

Sin embargo, esta fundamentación no ha sido acogida por la corriente contractualista, ya que en lo esencial ésta pregonaba que la singularidad de la relación empleo público y su contenido, no es un rasgo exclusivo de la misma. Efectivamente, hay casos específicos en la relación jurídico-laboral, en que está presente ese rasgo de la singularidad, como lo sería el caso de las relaciones laborales de carácter especial.

Adicionalmente, se sostiene que entre el contenido de ambas relaciones, es posible encontrar más semejanzas que diferencias en lo que atañe al conjunto de derechos y deberes. Ello se deriva de la circunstancia de que el interés público no sólo estará presente en el caso de los servidores públicos, sino también en lo que se refiere a los trabajadores que no gozan de tal condición, pero que son personas que prestan servicios a la Administración Pública.

Por último, si bien es cierto que la relación

empleo público y su contenido son producto de una determinación unilateral por parte de la Administración, igual situación ocurre con las relaciones jurídico-laborales en las cuales se presenta un caso análogo con la figura del contrato de adhesión que se presenta en la práctica. Esta adhesión se plasma desde el momento en que el empresario disfruta de una posibilidad real para establecer las condiciones del contrato de trabajo en forma totalmente heterónoma y autónoma.

1.2.4. Algunas consideraciones adicionales en favor del contractualismo.

Complementando las consideraciones expuestas en abono a la posición de la Teoría Contractualista, deviene oportuno realizar una serie de consideraciones adicionales que han sido producto de estudio y análisis a nivel doctrinario para sustentar mejor la posición de confrontación con la Teoría Administrativista.

Para defender el punto de la supremacía de la Administración frente al servidor, se ha creado la Teoría del Acto Bilateral⁷ que pregonaba una igualdad real de las partes al momento de la formalización del contrato, aceptándose únicamente una primacía de la Administración en la ejecución contractual con lo cual desaparecería el acuerdo.

No obstante el avenimiento de la doctrina laboralista en cuanto a ese respecto de la primacía en la ejecución, hay autores⁸ que estiman que la figura contractual no se deforma, pues no existe la exigencia de que en el cumplimiento de ciertas condiciones, deba prevalecer una igualdad. Ello tampoco ocurre en la relación laboral, puesto que el empresario goza de ciertas atribuciones frente al trabajador.

Por otra parte, es totalmente imposible desde el punto de vista legal, que se pueda constituir una relación de empleo público sin que la misma esté apoyada o sustentada en un mutuo consentimiento de las partes que la componen. Obviamente la potestad administrativa no sería un elemento suficiente para dar configuración a una relación, lo que consecuentemente genera un quebrantamiento de la Teoría Autoritaria.

Tan es así, que ese autoritarismo que postula la corriente administrativista, ha provocado que la

6. Vid. ORTEGA ÁLVAREZ. *Op. cit.*, pág. 34.

7. Esta teoría es sostenida por PETROZZIELO, "*Il rapporto di pubblico impiego*", Soc. Ed. Libreria, Milano, 1935, (citado por ORTEGA *op. cit.*, pág. 37).

8. En ese sentido, ORTEGA. *Op. cit.*, pág. 37.

concepción en la que se sustenta, haya sido considerada como "devaluada"⁹ al no reconocer intereses contrapuestos entre la organización del Estado y su personal.

El aceptar la Teoría del Estado Autoritario, implica sin duda alguna una negación a los derechos y libertades individuales, lo cual además contrasta con la concepción de un Estado Democrático que surge en estos tiempos justamente con un pleno reconocimiento de los derechos y garantías de la persona frente al Estado al extremo de que se han creado instituciones para que velen por el respeto y el cumplimiento de ese principio. De no ser así, y sólo para citar un ejemplo, ¿en qué quedaría la libertad de trabajo que se estima como una condición inalienable a la personalidad del individuo?

Otro elemento fortalecedor de la Teoría Contractualista que tampoco admite mayor discusión, es el de la aceptación e institucionalización del conflicto de trabajo a nivel de la función pública.¹⁰ Es incuestionable el hecho de que la acción sindical sea una relación social en nuestros tiempos por la penetración que ha logrado en la organización y acción de la Administración. Se ha ido generando una concepción diferente de poder público de acuerdo con la que sostienen los administrativistas. Los procedimientos de participación y negociación por parte de los servidores públicos, han ido alcanzando un desarrollo cuantitativo y cualitativo muy importante acorde con lo manifestado, llegándose a un punto en el cual los acuerdos bilaterales entre Administración y servidores públicos se han convertido en una realidad palpable en lo que respecta a la regulación de las condiciones de trabajo.

En relación con lo anterior, el simple hecho de que hoy día pueda hablarse de derechos sindicales

de los servidores públicos frente a la Administración, "obedece sin duda a una superación de tradicionales concepciones autoritarias del Estado."¹¹

Para concluir con esta parte del estudio, vale decir que no surgen razones de orden lógico y racional para mantener el carácter acontractual de la relación empleo público frente a la relación jurídico-laboral. En ese sentido, no pueden aceptarse como válidas las argumentaciones que tiendan a esa justificación basadas en razones de carácter político o de carácter jurídico formal referidas a la soberanía del Estado.

Se sostiene que ese tipo de argumentaciones, han sido alimentadas preponderantemente por razones de carácter ideológico-político que son las que han prevalecido para darle fortaleza al muro divisorio que ha existido por tantos años. Los intentos de encubrir la realidad social regulándola normativamente bajo la tesis finalista de la consecución del interés público, y el llamado principio de jerarquía de la Administración, no tienen la virtud de enervar una verdad real como lo es la de la "laborización"¹² de la relación empleo público.

Todo lo expuesto anteriormente, parece que paulatinamente irá siendo aceptado por la doctrina administrativista. Ello se deduce de los criterios expresados por uno de los más prominentes exponentes del Derecho Administrativo, García de Enterría, quien al referirse a esa conceptualización de la laborización que conlleva a la consagración final del servidor público como trabajador por cuenta ajena, expresa lo siguiente: "al final, las resistencias imaginables. . . parecen anclarse más en el apego a lo tradicional y a los temores a lo desconocido, que a objeciones lógicas claramente enumeradas y articulables."¹³

III. JURISPRUDENCIA COSTARRICENSE

Han sido objeto de estudio por parte de los más altos tribunales de trabajo costarricense, dos teorías que tienen directa relación con el tema en examen.

Se trata de la *Teoría del Estado Patrono Único* y la *Teoría del Contrato Realidad*. Haremos un somero análisis de cada una de ellas a continuación:

9. Así BAYLOS GRAU, Antonio, *"Derecho de huelga y servicios esenciales"*, Tecnos, Madrid, 1988 (2a. ed.), pág. 43.
10. En ese sentido, véase a GHERA, Eduardo, *"Il pubblico impiego rapporto di lavoro e attività sindacale"*, Caccucci ed. Bari, 1975.
11. ORTEGA. *Op. cit.*, pág. 19.
12. La laborización en criterio de ORTEGA. *Op. cit.*, pág. 42, llegará como consecuencia del reconocimiento de la paridad de posiciones jurídicas entre la Administración y el empleado público, puesto que en una relación negocial, ambas voluntades son determinantes para constituir la al amparo de lo que rezan los principios constitucionales.
13. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Prólogo de *"Los derechos sindicales. . ."* de ORTEGA ÁLVAREZ, pág. 16.

1. Teoría del Estado Patrono Único.

El Estado es uno solo. En un régimen de derecho de corte democrático como es el costarricense entendemos como tal, —siguiendo la división clásica de Montesquieu— a los tres poderes de la República, junto con el Tribunal Supremo de Elecciones. En cuanto al Poder Ejecutivo, debe entenderse dentro de tal concepto al Poder Ejecutivo Central y al Descentralizado, incluyendo en el sector descentralizado, tanto a las instituciones autónomas, semiautónomas, desconcentradas como a las empresas del Estado.¹⁴

El proceso legislativo sobre el particular, se inició con la Ley General sobre la Administración Pública¹⁵ que en sus artículos 1, 2, 3, 4, 11, 111 y 112, dispone en lo conducente "Que la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos; que esa Ley regula la actividad del Estado y de los otros entes públicos; que la organización y actividad de los entes públicos es regulada por el derecho público como norma general, o por el derecho privado dependiendo de los requerimientos de su giro; que la actividad de los entes públicos está sujeta en su conjunto a los principios del servicio público; y que la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico, y que por consiguiente, sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios que autorice la ley. Por su lado, los artículos 111 y 112 definen el concepto que es de servidor público, teniendo como tal a quien presta servicios a la Administración o a su nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, considerando equivalentes los términos funcionario público, servidor público, empleado público, encargado de servicio público y similares, y señalan que el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. Se establece que el Derecho Administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos; que las relaciones de servicio con obreros, trabajadores o empleados que no participen de la gestión pública de la Administración se

regirán por el Derecho laboral o mercantil según el caso, conforme a lo señalado por el inciso 3) del artículo 111, que se refiere a los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, que son las que comúnmente se denominan "empresas estatales."

No obstante las disposiciones mencionadas de la Ley General sobre la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 4), inciso b), impide a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento de los asuntos de trabajo, lo que constituye a su vez, una autorización para atribuirle la competencia sobre los asuntos laborales del sector público a la jurisdicción de trabajo.¹⁶

Posteriormente aquellas regulaciones fueron desarrolladas en varias normas de la *Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria*,¹⁷ pero para el tema sólo interesa el artículo 2, que textualmente establece:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se establece la siguiente clasificación institucional del Sector Público:

a) Sector financiero bancario.

Comprende el Banco Central de Costa Rica, los bancos estatales del Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

b) Sector financiero no bancario.

Comprende el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), la Comisión Nacional de Préstamo para Educación (CONAPE), la Junta de Protección Social de San José, el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP), la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), la Asociación Bananera Nacional (ASBANA) y todas aquellas empresas e instituciones del Estado que, aunque por definición se clasifican como no financieras, realizan actividades típicamente financieras, como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

c) Sector no financiero.

Comprende el Gobierno Central, las dependencias y entes adscritos a los ministerios, los fondos

14. Ver la sentencia número 58 de las 14,30 h del 30 de abril de 1986; número 58 de las 15,00 h del 10 de diciembre de 1980 y número 82 de las 9,10 h del 5 de julio de 1989, todas de la Sala Segunda de la Corte.

15. Ley número 6227 de 2 de mayo de 1978.

16. Ley número 3667 de 12 de marzo de 1966.

17. Ley número 6821 de 19 de octubre de 1982.

especiales y el patrimonio público cuyo control compete a la Contraloría General de la República, los organismos e instituciones de esta naturaleza, como Ferrocarriles de Costa Rica S.A. (FECOSA) y demás instituciones que se crearen en el futuro.

La Autoridad Presupuestaria determinará los lineamientos que deban seguir las juntas administrativas de los colegios de Enseñanza Media en materia presupuestaria."

Como complemento a las importantes leyes emitidas en nuestro país y comentadas en líneas antecedentes, se dictó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público,¹⁸ que vuelve sobre la unidad estatal en relación con la antigüedad laboral tanto para efecto de prestaciones como el régimen jubilatorio, en especial en los artículos 22, 24 y 25 que señalan:

"Artículo 22. Están obligados a jubilarse los servidores públicos cubiertos por la ley de presupuesto del gobierno de la República, que coticen para el Régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social; que tengan más de sesenta y cinco años de edad y que hayan cubierto las cuotas reglamentarias para pensionarse."

"Artículo 24. Las instituciones y empresas públicas podrán jubilar a sus funcionarios cubiertos por el Régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, que tengan sesenta y cinco años de

edad y que hayan cubierto las cuotas reglamentarias para pensionarse."

"Artículo 25. Los poderes del Estado, las instituciones y las empresas públicas podrán ofrecer el pago de sus prestaciones legales a los servidores que estimen convenientes, si éstos están de acuerdo y renuncian a sus cargos para dedicarse a actividades ajenas al sector público."

Es bueno reconocer que el punto que se examina no es nuevo ni mucho menos, ya que el Tribunal Superior de Trabajo de San José, desde el 3 de noviembre de 1958, en la sentencia número 1388, había sentado el principio de la unidad estatal como patrono, lo mismo que la Sala de Casación desde el 6 de agosto de 1975, en sentencia número 95. Incluso, la misma Contraloría General de la República, también había hecho clara referencia del Estado patrono único desde el 20 de febrero de 1968, en el P.N. 130-L68. En el mismo sentido, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en distintas oportunidades ha aludido a la nueva concepción de una sola antigüedad para los servidores del Estado, independientemente de la entidad pública con que hubiesen laborado.¹⁹ Sin embargo, los temas del reconocimiento de la antigüedad laboral para el Estado, la continuidad o discontinuidad, —ambas restringidas o abiertas—, son puntos que luego abordaremos en términos más amplios.

2. LA TEORÍA DE LA RELACIÓN ESTATUTARIA²⁰

En nuestro país, dicha teoría se deriva del principio constitucional contenido en el artículo 191, que dice:

"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."²¹

En el año 1953, se dictó el Estatuto de Servicio Civil,²² cuyo artículo 1, prescribe:

"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."

La pretensión fue, desde aquel entonces, la de enlazar o vincular en una sola regulación jurídica, las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y la Administración Pública, pues fue precisamente la nueva orientación que implantó la Constitución de 1949, fue la de desarrollar un Estado fuerte, intervencionista y con nuevas y variadas orientaciones hacia la descentralización pública. En 1957, siguiendo

18. Ley número 6955 de 24 de febrero de 1984.

19. Sentencias números 92 de las 15,30 h del 5 de julio de 1989 y 162 de las 10,20 h del 5 de octubre de 1989, ambas de la Sala Segunda de la Corte.

20. Sentencia número 16 de las 9,50 h del 25 de enero de 1989 y número 18 de las 16,30 h del 24 de octubre de 1980.

21. Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

22. Ley número 1581 de 30 de mayo de 1953.

do los mismos lineamientos de una reordenación de las relaciones entre el Estado y sus servidores, pero ahora orientadas hacia una administración única de salarios, se emite la Ley de Salarios de la Administración Pública.²³

Existen varios proyectos de ley archivados que han pretendido dar cumplimiento pleno al mandato constitucional del numeral 191 ya transcrito, y de esa forma extender el principio de la relación estatutaria limitado por el régimen de servicio civil, al Poder Ejecutivo Central, a la Administración Pública total. En tal evento, se tendría una relación estatutaria integral en el Estado costarricense, desde el punto de vista, claro está, del tema que analizamos, con implicaciones de muy variada naturaleza pero, sobre todo respecto de la situación jurídica del trabajador del Estado y sus Instituciones.

Tanto la teoría del Estado Patrono Único, como la de La Relación Estatutaria, tienen entre sí una íntima Relación y caminan por los mismos senderos, sobre todo si se le da un tinte de Derecho Administrativo a las relaciones públicas de servicios, en lo que, luego avanzaremos más, ya que, es bien conocida la otra tendencia ius laboralista, cuyo matiz para atender y explicar las relaciones entre el Estado y sus Instituciones, es de orden puramente de Derecho Laboral.

Se examinan sentencias de los tribunales de trabajo de San José, toda vez que, su posición ha sido uniforme desde hace bastante tiempo en relación con las teorías supradichas, en especial el Tribunal Superior de Trabajo de San José en los fallos números 105 del 12 de enero de 1973, 234 del 22 de enero de 1974 y 1928 del 28 de noviembre de 1974. No pueden dejarse de lado, las posiciones asumidas por la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la República, y desde luego, de la antigua Sala de Casación y de la actual Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Este órgano jurisdiccional en relación con la teoría de la relación estatutaria, ha expuesto en lo sustancial, que todo lo relativo a las relaciones de trabajo de los servidores públicos protegidos por el Estatuto de Servicio Civil, corresponde a la jurisdicción del Tribunal de Servicio Civil.²⁴

Con las aclaraciones hechas en las líneas precedentes en el sentido de que nuestros Tribunales

de Trabajo y el Tribunal de Servicio Civil, abrieron brechas de consideración desde hace bastante tiempo en el tratamiento del tema del reconocimiento de la antigüedad, se considera necesario continuar ahondando dentro del objeto de este estudio, sobre la antigüedad y la continuidad laboral en la relación empleo público y la posición que al respecto ha establecido nuestra jurisprudencia.

2.1. La Ley número 6835 de 22 de diciembre de 1982.

Estableció una nueva escala salarial para la Administración Pública, cuando dispuso en su artículo 2, que agregaba un inciso con la letra d) al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, que dijo:

"Artículo 2. Se agrega un inciso d) al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, número 2166 del 7 de octubre de 1957, que dirá:

d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5 anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo."

Ordenaba entonces, que a los servidores del sector público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para los efectos de los aumentos anuales, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del sector público. A partir del año 1983, las distintas entidades que componen el sector público, iniciaron mecanismos o sistemas para el reconocimiento de los años servidos en otras instituciones públicas, sobre todo por la vía de los reglamentos administrativos, denominados indistintamente de mérito, de antigüedad o de anualidades. Desde luego, que hubo un acomodamiento previo y podemos decir que aun al presente, existen en muchas entidades públicas no pocas dudas sobre este tema, por lo que, además de los tribunales, le ha tocado a la Procuraduría General de la República, orientar con sus pronunciamientos ahora vinculantes para el consultante,²⁴ los criterios a seguir. Por su relación e importancia, transcribimos en lo pertinente el pronunciamiento C-124-85 de 17 de junio de 1985, que dijo:

"De acuerdo con los términos en que usted formula su consulta, debemos entender que el criterio

23. Ley número 2166 de 9 de octubre de 1957.

24. En Costa Rica se le da una interpretación restrictiva al concepto de la relación de servicio público regulada por el Estatuto de Servicio Civil; aunque se sabe del tratamiento ampliativo de este concepto. Sentencia número 106 de las 9,50 h del 1 de noviembre de 1984, de la Sala Segunda de la Corte, que se fundamenta en el artículo 14 del Estatuto de Servicio Civil y el 63 de su Reglamento.

jurídico que se está solicitando, se circunscribe a la procedencia o no del reconocimiento del tiempo servido por los Profesionales en Ciencias Médicas en otros organismos del Sector Público para efectos únicamente de la fijación de los incentivos por antigüedad, en aquellos casos en que ha mediado el pago de las indemnizaciones laborales comúnmente llamadas 'prestaciones legales'".

"Cabe advertir que la única disposición que hace referencia expresa al reconocimiento del tiempo servido en otros organismos públicos, lo es el numeral 5 antes citado, en cuanto expresa, en lo que interesa que: 'El salario del médico estará constituido por el sueldo base, los aumentos, sobresueldos y planes vigentes a la fecha, más los incentivos que se crean por esta ley y que son los siguientes: un 5.5% por cada año de antigüedad en el servicio, *incluido el trabajo realizado en cualquier institución del Estado. . .*' (El subrayado es nuestro)."

En el dictamen C-194-83 de 17 de junio de 1983, la Procuraduría atendiendo a una consulta de la Dirección General de Servicio Civil, en la cual se preguntaba si para el reconocimiento de la antigüedad en lo relativo a aumentos anuales, debe existir continuidad, o pueden reconocerse aumentos anuales aun y cuando haya existido interrupción en el servicio al sector público, exteriorizó su criterio, en los siguientes términos: "...en lo tocante a esta tercera pregunta, me permito indicarle que para los efectos de los aumentos anuales debe reconocerse el tiempo servido al sector público, aun cuando haya habido interrupción en el servicio. Ello es así porque lo que se pretende retribuir con el aumento anual es la dedicación del servidor público al servicio de la administración y la experiencia obtenida en la misma, independientemente del carácter continuo o interrumpido de la relación de servicio." En éste y en el anterior dictamen, la Procuraduría concretamente se pronuncia en favor del reconocimiento de la antigüedad en el servicio para efectos de aumentos anuales, en aquellos casos en que el servidor haya laborado para distintos organismos públicos. Es interesante destacar que incluso la Procuraduría justifica tal reconocimiento aun cuando haya mediado el pago de prestaciones legales al servidor, que recibido dicho pago, pasa a trabajar para otra institución estatal. Debemos recordar que el reglamento a la Ley Nº 6835²⁵ sí vino a exigir requisitos para el reconocimiento de los aumentos anuales, entre ellos,

el no pago de prestaciones legales al servidor por ninguna de las entidades anteriores con las que trabajó y el no haber sido despedido con justa causa, además de haber obtenido buenas calificaciones, aspecto que sí exigió la Ley General de Salarios en su artículo 5. Podemos adelantar que este diferendo ya fue resuelto por la Sala Segunda de la Corte²⁶ en el sentido de que por razones de la jerarquía de las leyes, los Tribunales deben de cumplir con la de mayor rango y deben abstenerse de aplicar la ley de inferior categoría que se oponga frontalmente a una superior; criterio este último, que por lo demás es un mandato legal, ya que, así lo ordena el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El reconocimiento de la antigüedad siguió siendo tema de estudio pero, ahora, en relación también con extremos auténticamente laborales, tales como las vacaciones, el décimo tercer mes y las prestaciones legales. Es el dictamen número C-236-85 del 30 de setiembre de 1985, el que con claridad meridiana enfoca este punto, así:

"Daremos inicio al presente estudio señalando que de acuerdo con abundante jurisprudencia de los tribunales de trabajo (la cual ha sido acogida por algunas leyes, así como por este Despacho en sus dictámenes), al Estado se le considera como un patrono único, de manera que para cualquiera que sea la institución que se presta el servicio, se labora para un mismo patrono que es aquél. Ahora bien, la jurisprudencia se ha inclinado por considerar que el reconocimiento de la antigüedad en el servicio dentro de ciertos supuestos, cuando se ha trabajado para varias dependencias públicas, sólo procede cuando se cumplan determinadas condiciones, entre las cuales se ha establecido la de que los servicios prestados lo hayan sido sin solución de continuidad. Sin embargo, posteriormente, en lo que respecta al reconocimiento de la antigüedad para efectos del disfrute de aumentos por ese concepto, esta Procuraduría, atendiendo a criterios que adelante expondremos, ha estimado que tal situación se justifica aun cuando haya habido interrupción en la prestación del servicio. Además se ha sostenido por este Despacho, aspecto que reviste interés para la contestación de su consulta, que sí procede el reconocimiento de la antigüedad, también dentro de ciertos supuestos, cuando los servicios se han prestado a varios organismos públicos, *con mayor razón procede reconocer aquélla cuando la prestación de*

25. Artículo 4) de la Ley número 6815 de 27 de setiembre de 1982, que es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

26. Sentencia número 137 de las 14,40 h del 30 de agosto de 1989 (Sala Segunda de la Corte).

los servicios lo han sido para una misma institución. (Dictamen contenido en el oficio C-207-83 de 27 de junio de 1983)."

En este dictamen, nuevamente la Procuraduría se pronuncia por el reconocimiento de la antigüedad por la prestación de servicios en forma integrada para un Estado único y total, sino que lo hace aun cuando los servicios hayan sido prestados sin solución de continuidad, es decir, aun cuando haya habido interrupción de los servicios. Se incluye en este dictamen otro punto de especial trascendencia y es que también procede el reconocimiento, dentro de ciertos supuestos, cuando los servicios se han prestado a varios organismos públicos, y cuando la prestación de los mismos se haya realizado para la misma institución. La Sala Segunda de la Corte Suprema, en distintas y recientes sentencias, sostuvo igual criterio²⁷ sustentada en la Ley N°6835, que vino a permitir el reconocimiento de la antigüedad en el servicio público prestado para distintos entes públicos, señalando que sí cabía aquel reconocimiento, lo propio era también hacerlo respecto de los servicios prestados para la misma institución, sean estos continuos o discontinuos.

La Procuraduría en el dictamen que se analiza, cita al doctor Guillermo Cabanellas para definir el vocablo antigüedad: "...La antigüedad laboral puede definirse como el conjunto de derechos y beneficios que el trabajador tiene en la medida de la prestación cronológica de sus servicios. ..." Este tratadista que estudia muy a fondo este tema, y agrega que tanto el retiro voluntario del trabajador, como su despido, no llevan a que pierda los beneficios que tenga en relación con su anterior antigüedad en caso de reingreso (Cabanellas, Guillermo, Contrato de Trabajo, Bibliografía Omeca, Buenos Aires, 1964, Volumen III, pág. 536). En este pronunciamiento la Procuraduría, sí afirma con énfasis que para que proceda el reconocimiento para efectos de prestaciones legales, no debe haber existido terminación de la relación laboral con despido justificado, es decir con causa, "toda vez que tal circunstancia trae como consecuencia, sin excepción alguna, la pérdida del tiempo acumulado con anterioridad que eventualmente pudo haber generado el pago de las indemnizaciones laborales correspondientes a los servicios prestados en esa ocasión." Recomienda, la Procuraduría que antes bien, las instituciones se abstengan de reenganchar a los servidores destituidos con justa causa, mientras, no transcurra un tiem-

po prudencial que justifique una supuesta enmienda del infractor, lo que parece contener el inciso d) del artículo 9 del Estatuto de Servicio Civil, que señala un plazo mínimo de tres años, entre la fecha del despido y el reingreso.

La Procuraduría, asimismo, analizó el reconocimiento de la antigüedad para efectos de aumentos anuales, vacaciones, preaviso, auxilio de cesantía y hasta jubilaciones, tanto respecto de servicios continuos como discontinuos y lo que es más importante, en relación con sus efectos hacia el pasado, o retroactivos, en el P.A. C-322-85 del 6 de diciembre de 1985.

Este último aspecto, es el que más interesa, sobre todo que, la retroactividad dice íntima relación con la prescripción, temas que abordaremos a continuación, aludiendo a la jurisprudencia más reciente, no sin antes exponer que la Procuraduría extendió los alcances de la Ley número 6835 a todo el sector público, entendiéndolo como comprensivo de la generalidad de los organismos públicos, entre los cuales, incluyó a los bancos estatales pues el consultante era el Banco Anglo. Pues bien, la misma reforma al artículo 12, a que se refiere el numeral cuatro de la Ley 6835, textualmente dispuso en su frase final: "...Esta disposición no tiene carácter retroactivo". La Procuraduría, siguiendo en ello lo resuelto por la antigua Sala de Casación y el Tribunal de Servicio Civil, en el dictamen de 2 de octubre de 1986, número C-241-86, se pronunció así: "...Es más, la antigua Sala de Casación ya resolvió el punto sometido en la consulta..., al expresar lo siguiente: "La excepción de prescripción opuesta por el representante patronal a la pretensión del actor para que se le reconozcan los aumentos anuales, sólo puede abarcar las cantidades de dinero que él dejó de percibir por dicho concepto, en el periodo que sirvió con anterioridad a los tres meses que procedieron a su reclamo administrativo, pues éste interrumpió la prescripción, pero no a los que le corresponden en los meses posteriores a su reclamo, pues siendo el aumento anual un derecho que se integra al sueldo por el solo efecto de cumplir el empleado con los supuestos establecidos en la Ley de Salarios de la Administración Pública conserva intacto su derecho a exigir que se le pague, de ahí en adelante, su salario completo" (Casación N° 57 de las 17,00 h del 17 de agosto de 1977). Concluye la Procuraduría indicando que entonces, los servidores no pierden el derecho aunque no lo hubieren reclamado, en

27. Sentencia número 81 de las 9,00 h del 5 de julio de 1989 (Sala Segunda de la Corte).

sus efectos hacia el futuro, al reconocimiento de la antigüedad. Agrega, que el Tribunal de Servicio Civil en la sentencia de las 15,55 horas del 21 de agosto de 1986, resolvió el punto con acierto, cuando expuso: "... III. Fondo. Este Tribunal no comparte ni el criterio de la Dirección General de Servicio Civil ni el de la Procuraduría General de la República, el que ha servido de fundamento para rechazar las pretensiones del aquí actor. Las razones son las siguientes: Tal y como lo consignó el legislador en la exposición de motivos de la Ley 6835/82, artículo 12, inciso d), esa normativa se emitió para reparar una injusticia, dicho en las propias palabras del legislador, 'se pretende corregir una gran injusticia'. Si esa fue la pretensión, jamás podría haber prohijado un criterio que precisamente hace que la injusticia se mantenga. El sentido que tiene la oración de la ley que dispone 'Esta disposición no tiene carácter retroactivo' es la de no permitir que el trabajador a quien se le aplicara pretendiera el pago con efecto anterior a la ley; sentido idéntico aunque con una redacción más clara que tuvo la Ley 5977/76 cuando en su transitorio primero expresa 'pero sin derecho a demandar el pago de los aumentos anteriores al de la ubicación que aquí se cita.' Se observa de esta disposición normativa que precisamente el legislador quiso evitar afectar al presupuesto vigente con obligaciones de periodos liquidados y ese mismo sentido es el que tiene la norma invocada por el actor, porque de lo contrario se haría ilusoria la reparación o corrección de la injusticia que fue la causa que motivó su emisión. En consecuencia, contestes con lo expuesto, el reclamo tiene derecho a que se le reconozca toda la antigüedad que logre demostrar y a partir de este fallo."

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en las sentencias números 16 de las 9,30 h del 6 de abril de 1988 y 162 de las 10,20 h del 5 de octubre de 1989, resolvió este punto, de la siguiente manera: "... Si se toma en cuenta el plazo de prescripción previsto en el artículo 607 del Código de Trabajo, como lo hicieron los tribunales de instancia, sí habría que acoger dicha excepción, pues en rea-

lidad el reclamo en forma retroactiva y para el futuro que hizo el actor ante la institución, se resolvió el 16 de mayo del citado año. Pero como se ha dicho, las anualidades son parte del sueldo de cualquier trabajador. La prescripción opuesta cabría solamente respecto de los meses que corrieron desde su ingreso a la institución accionada hasta tres meses anteriores a la presentación de la demanda por una conveniente seguridad jurídica establecida por jurisprudencia y de acuerdo con lo que prevé el artículo 607 citado. Entonces, esta prescripción no podría cubrir los últimos tres meses a dicha presentación, ni mucho menos el derecho a devengar las indicadas anualidades hacia el futuro en razón de que por la índole del mismo resulta imprescriptible." En la sentencia 162 del 89, se aclaró aún más el punto, cuando se dijo: "... Como la última frase del inciso d) del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública señala que: '... Esta disposición no tiene carácter retroactivo', se ha llegado a mal interpretar en el sentido de que la antigüedad en términos generales, no debe ser reconocida en forma pretérita, sino futura, lo que es un error. Este es otro matiz de la reforma en estudio, que fue objeto de discusión la que vino a ser aclarada con la resolución del Tribunal de Servicio Civil de las 15,55 h del 21 de agosto de 1986. ... En efecto, para lo correspondiente al reconocimiento de la antigüedad claro que la norma tiene efectos hacia el pasado pero, en relación con el pago del reconocimiento de la antigüedad para los efectos de los aumentos anuales, únicamente rige hacia el futuro, con lo que no afecta el presupuesto de la accionada que rige anualmente. ..." Nosotros decimos el reconocimiento de la antigüedad atañe al pasado pues, se nutre de servicios personales prestados en el pasado en otras instituciones o en la misma entidad, pero tiene efectos económicos únicamente en relación con el futuro, al mejorar el salario del correspondiente servidor, a partir de los tres meses anteriores a su reclamo administrativo, en aplicación del artículo 607 del Código de Trabajo y hacia el futuro, ubicando al servidor reclamante en el nivel de la escala salarial que rija en el ente, según precisamente el monto de su antigüedad.

3. JURISPRUDENCIA SOBRE LA COMPETENCIA RELATIVA A LA RELACIÓN EMPLEO PÚBLICO

El tema que se examina a la luz de la jurisprudencia nacional, nos hace caer en el punto de los conflictos de competencia entre la jurisdicción de

trabajo y la jurisdicción contencioso administrativa. Con la advertencia de que la condición de Magistrado impide al ponente Vargas Hidalgo, la expresión

de criterios sobre casos concretos, sólo se comentarán sentencias firmes y por ende, perdieron el carácter de litigiosas; aparte de que, se trata de un estudio impersonal, objetivo y en algo, académico.

El tratadista Alberto Trueba Urbina, en la segunda edición de su libro *"Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo"*, tomo I, página 23, afirma: "... En las ficciones jurídicas del Estado moderno se quiebra la teoría de la personalidad única, así como la doble que tanta influencia tiene entre nosotros, pues de acuerdo con nuestra legislación y jurisprudencia el Estado actúa como persona de Derecho Público, cuando ejerce las funciones públicas que le confiere la Constitución Política y que comprenden a toda la comunidad; en tanto que si sólo ejerce derechos y obligaciones de carácter patrimonial, como cualquier particular, su personalidad se manifiesta como la de las personas de derecho privado. ... Pero nuestra Constitución de 1917, transformó el Estado moderno en político-social, imponiéndole la realización de nuevas funciones de carácter social encaminadas a la protección de grupos humanos económicamente débiles, de una clase social, la clase obrera, integrada por trabajadores y campesinos, ..." Este autor en lo conducente hace el análisis anterior para referirse a la teoría de la triple personalidad del Estado. El tratadista que se cita, agrega en la página 41: "... Por otra parte, la propia Administración Pública quedó sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores; de donde resulta que entre ellas y éstos existen relaciones de carácter social es decir, específicamente laborales, ... Así, la teoría del empleo ya no corresponde al derecho administrativo, como rama del Derecho público, sino al derecho del trabajo, como rama del derecho social, porque tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, constituyen las dos ramas o vertientes vigorosas que integran al derecho del trabajo de los obreros jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos, artistas, toreros, abogados, médicos, ingenieros y de todo aquel que presta sus servicios en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral, ..."

Trueba Urbina hace una clara manifestación de la teoría integral del Derecho del Trabajo, para conseguir un Derecho Laboral fuerte y expansivo que no limita sus alcances a las relaciones privadas obrero-patronales, sino que cubre también las relaciones públicas de servicio, cuando concibe la teoría del empleo, como una rama del Derecho del Trabajo, excluyendo al Derecho Administrativo de éste campo de acción de la Administración Pública.

En la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el criterio no ha sido uniforme y menos aún único. La Sala Primera de la Corte en las resoluciones 105 de las 16,00 h del 21 de setiembre de 1971 y 123 de las 16,15 h del 31 de octubre de 1975, ambas de mayoría, había resuelto que cuando se pide nulidad del acto administrativo y la reinstalación en el puesto, el asunto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, porque sólo en ella es donde puede hacerse un pronunciamiento de esa naturaleza; sin embargo, con posterioridad e inclusive ya vigente la Ley General de la Administración Pública, dicha Sala, atribuyó el conocimiento de ciertos asuntos a la jurisdicción laboral, cuando dijo: "I. Ya esta Corte expresó que tomando en cuenta, entre otros factores, el de que la capacidad de trabajo es el único bien económico que poseen los trabajadores, tanto asalariados como independientes, la jurisdicción laboral contiene normas que simplifican el procedimiento en favor del trabajador, sin cargas y con procedimiento aun de oficio, lo que evita la intervención de abogados, todo con el fin de no hacer oneroso el litigio, contrario a lo que ocurre en la jurisdicción civil y en la contencioso administrativa, en las que hay normas complejas y cargas procesales costosas, tales como litigar con intervención obligada de abogados, con garantía de costas, etc. II. En los conflictos que surgen entre los servidores públicos y el Estado o la institución para la que trabajan, siempre está de por medio un acto administrativo, no obstante lo cual la ley o el estatuto respectivo atribuyen su conocimiento a la jurisdicción laboral, como ocurre entre otros, en los artículos. ... 395 del Código de Trabajo, y 4, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Nº 3667 de 12 de marzo de 1966, norma esta última que expresamente establece que no corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo. ... De manera que, si estuviere de por medio la validez o nulidad del acto administrativo relacionado con el conflicto de que se trata, es obvio que así puede declararlo la jurisdicción laboral, desde que a ella compete el conocimiento de tales asuntos." Fueron las resoluciones número 62 de las 16,30 horas del 18 de julio, 147 de las 14,00 h del 29 de agosto, 150 de las 15:30 horas del 5 de setiembre y 152 de las 15,00 h del 27 de setiembre, todas de 1979; la número 160 de las 16:30 horas del 26 de diciembre de 1984 y 163 de las 14:20 horas del 12 de noviembre de 1985, las que sostuvieron el anterior criterio. Aun cuando se pedía la reinstalación en el puesto se

inclinaron por asignar a la jurisdicción de trabajo los correspondientes juicios ordinarios de trabajo. Incluso en el voto salvado del Magistrado Cervantes a la reciente sentencia de la Sala Primera, número 241 de las 15,20 horas del 13 de diciembre de 1989, que luego examinaremos, en lo pertinente, se razonó: "... Cabe agregar ahora que, ya se trate de una relación laboral o de una relación estatutaria, lo que interesa es que el conflicto se plantea como motivo o con ocasión del trabajo, que lo fundamental en un caso como el presente es la causa de ese conflicto, constituida por la destitución y ante la dificultad de establecer criterios sobre cuándo un asunto corresponde a una u otra jurisdicción, lo más aconsejable es que sea la laboral, dada la naturaleza y características de ésta, que la hacen más beneficiosa al trabajador. . . Por otra parte y como también se dijo ya, la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, expresamente excluye de esa jurisdicción las cuestiones que aunque relacionadas con actos de la administración pública correspondan a la jurisdicción de trabajo. . ." Se agrega en dicho voto salvado, que: "... Debe tenerse presente que la conservación de empleo es una cuestión de carácter netamente laboral. Esta observación no viene a menos en aquellos casos en que el empleador es el Estado o uno de los entes públicos menores. Por otra parte, el despido como acto jurídico que es, se encuentra sujeto al sistema jurídico globalmente considerado, el cual establece los requisitos que debe observar para su validez. Por ello, cuando contravienen normas imperativas o prohibitivas o carece de elementos esenciales o constitutivos, deviene nulo, sin que interese para tal efecto, el que el patrono sea un sujeto de derecho público o privado. . ."

Se concluye de los razonamientos del voto que se analiza, con lo que sigue: "... Las consideraciones expuestas han sido reiteradas por esta Sala en resoluciones anteriores y posteriores a las que se han citado, y a partir de la número 61 de las 15,30 horas del 8 de mayo de 1987, Considerando III, categóricamente agregó: 'Desde otro perfil, la discusión de si al actor. . . en lo tocante a su servicio, le es aplicable el Derecho Administrativo, es asunto que bien puede dilucidar la jurisdicción laboral, pues, en todo caso, en virtud del principio de la 'plenitud del ordenamiento jurídico', los jueces, de cualquier materia que sean, deben resolver los asuntos de que conocen y respecto de los cuales existan lagunas en la materia específica, acudiendo a la normativa y hasta los principios generales de las demás materias jurídicas. . . Por ello, los Jueces de Trabajo, pueden anular actos administrativos que hayan dado origen a relaciones de servicio, a aplicaciones de regíme-

nes disciplinarios o a cualquier situación jurídica relacionada con un conflicto individual o colectivo, entre trabajadores y patronos, cuando el acto es ilegal, ya sea por reñir con normas laborales o administrativas."

Como se expuso arriba, el voto salvado antes citado se originó en la resolución de mayoría de la Sala Primera número 241 de 1989, que contrariamente a los razonamientos del Magistrado que salvó el voto para continuar con la jurisprudencia mayoritaria de esa Sala, sostuvo un criterio diferente. En otras palabras, viene la Sala Primera a finales del año 1989, a exponer que: "... En virtud de lo expuesto y en relación con el principio de la 'Plenitud Hermética del Ordenamiento Jurídico', lo indicado es aplicarlo en el sub júdice con respecto al Juez de lo Contencioso —si algo tiene que aplicar a lo laboral, que siempre será accesorio— y no a la inversa, pues de hacerse esto último, se introducen en el juicio de trabajo —como ya se ha dicho— modalidades, principios e institutos procesales, que pugnan con su naturaleza. Si el trabajador, acorde con su petitoria escoge la vía contenciosa, es porque sus pretensiones específicas se avienen mejor con las posibilidades que le brinda esta jurisdicción. . . Nótese como ya fue expresado, que el artículo 4 de la ley reguladora, al hacer la remisión a la vía laboral, señala que los casos que deban ser sometidos a dicha sede, serán aquellos que correspondan a la jurisdicción de trabajo; y de acuerdo con el artículo 395 del Código respectivo, tales casos serán los que surjan de conflictos o diferencias, entre patronos y trabajadores, derivados de la aplicación de ese Código, del contrato de trabajo y de hechos íntimamente relacionados con él. En este caso, la diferencia o conflicto entre patrono y trabajador no proviene de la aplicación de un instituto laboral —como sería el despido, el cual como tal se combata— sino administrativo, y al impugnarse el respectivo acto desde la óptica administrativa, el conflicto queda al margen de la jurisdicción laboral. Ya se dijo que correspondería a ésta, si se adujera, no la nulidad del acto (por vicios que se dilucidan con arreglo al Derecho Administrativo), sino la responsabilidad patronal proveniente de ese acto, generándose así el derecho del trabajador al pago de las indemnizaciones respectivas, cuyo reconocimiento se pida. Ha de observarse, en fin que, según la naturaleza determinada por los hechos aducidos y pretensiones esgrimidas en autos, el caso encaja dentro de la prescripción del artículo 86, inciso 1), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que señala la materia de conocimiento del Juez Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. . ."

En la controversia resuelta en esta oportunidad por la Sala Primera en la referida sentencia número 241 de 1989, el actor demandó para que en sentencia se anule un acto administrativo mediante el cual la gerencia general de una institución pública acordó prescindir de sus servicios por interés institucional y pérdida de confianza. Como consecuencia de esta petitoria pide el pago de salarios caídos y de los daños y perjuicios irrogados. De manera que en razón de la petitoria aludida y de los hechos en que descansa la controversia, la Sala resolvió el asunto declarándolo de conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Ahora bien, cuál ha sido el criterio jurisprudencial más reciente de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Tradicionalmente la Sala Segunda sostuvo el criterio de que cuando se solicita por el demandante que en sentencia se anule, como pretensión principal, el despido como acto administrativo y como consecuencia de ello se solicita también la reinstalación, que la jurisdicción competente es la contencioso administrativa.²⁸ En los demás casos, en que servidores públicos acuden a los tribunales para solicitar la aplicación del Código de Trabajo, sus leyes conexas o supletorias o para discutir asuntos derivados de la aplicación o interpretación de contratos individuales de trabajo, convenciones colectivas, sentencias colectivas y similares, ha considerado, que la competente es la jurisdicción de trabajo.²⁹ En el año 1989, la Sala Segunda, en varias resoluciones, además de ratificar la orientación jurisprudencial de asignar a la jurisdicción de trabajo los asuntos de esta naturaleza, conforme a lo expuesto en líneas antecedentes, incluso llegó a resolver atribuyendo la competencia a los tribunales de trabajo, casos en cuya petitoria, se solicitaba dejar sin efecto sanciones disciplinarias, incluyendo acuerdos administrativos de destitución de servidores públicos. Por lo general, la Sala Segunda ha conocido de este tema en los conflictos de competencia por razón de la materia, derivada de posiciones diferentes de tribunales menores. En el caso de Luis Ricardo Bogantes Villegas contra el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y a pesar de que en lo esencial, el in-

terésado pedía que se declare que tanto la suspensión sin goce de salario, como la sanción económica que se le impuso son improcedentes y que por ello, se debe dejar sin efecto el contenido del oficio número 7679-DRH-88 de 21 de octubre de 1988, la Sala resolvió que el Juzgado Tercero de Trabajo de San José, sí es competente para conocer del juicio ordinario de trabajo incoado por ese servidor público contra aquella institución pública, fundamentándose en el artículo 395 del Código de Trabajo, y en el artículo 4, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Poco tiempo después pero, siempre en 1989, la Sala Segunda resuelve la competencia surgida en el juicio ordinario establecido ante el Juzgado Primero de Trabajo de esta ciudad, por Pablo Casafont Odor y otros contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, atribuyéndole la competencia a ese Juzgado laboral, sobre esta controversia. Los abogados y notarios de planta del INVU con una larga petitoria, piden en lo que interesa, se obligue a la institución a acatar un acuerdo administrativo de la Junta Interventora, de esa institución y que se deje sin efecto otro acuerdo de la Junta Directiva regular, que los suspendió de sus funciones notariales. Para resolver este punto la Sala en lo conducente dijo: "... Este asunto debe verse como un solo todo y no parcialmente, en cuanto a que, el problema se ha suscitado con motivo y con ocasión del trabajo profesional prestado al ente demandado por los actores, todos licenciados en derecho debidamente incorporados al colegio respectivo y autorizados para el ejercicio del notariado, aspectos ambos —abogacía y notariado— que ha ejercido para la institución simultánea y coetáneamente. Devengan un salario, así como honorarios de notario, distribuidos según el sistema interno que rige en el ente patronal. Esta Sala sostiene una vez más el criterio de que no puede ni debe distinguirse entre la labor profesional del abogado y del notario, cuando como en el presente caso, se despliega en el tiempo y en el espacio por las mismas personas sujetas a una relación pública de servicio; prestaciones que se realizan para un mismo patrono y por las cuales percibe salario y honorarios de abogado y de notario y ratifica la jurisprudencia existente, de que

28. Sentencias números 36 de las 16,30 h del 13 de mayo de 1981, 43 de las 14,10 h del 12 de mayo de 1983 y 79 de las 10,00 h del 1 de setiembre de 1986. En estas resoluciones se reclama por su orden, sobre la validez de un acuerdo de la Corte Plena, se pide reinstalación, y que se deje sin efecto una acción de personal. Todas de la Sala Segunda de la Corte.

29. Sentencia número 24 de las 16,00 del 12 de noviembre de 1980, en que la Sala Segunda decide que el asunto lo debe resolver la jurisdicción de trabajo, aun cuando la actora está protegida por el Régimen de Servicio Civil, pero reclama prestaciones legales, vacaciones y aguinaldo.

en el caso del abogado y notario empleado, vinculado con el patrono por una relación de trabajo, como es el caso de los actores, la vía pertinente para discutir la controversia originada en tal prestación de servicios es la de trabajo. . .” La Sala en esta oportunidad sustentó su fallo en los artículos: 1, 2, 4, 14, 16, 17, 18, 395 y 415 del Código de Trabajo, en relación con el número 70 de la Constitución Política y los numerales 1, 2, 3 y 49 del Reglamento de Honorarios de Abogado y Notario.³⁰

La Corte Suprema de Justicia, en resolución de las 16,00 horas del 14 de julio de 1984, recaída en el juicio arbitral seguido entre el Poder Ejecutivo, el Banco Nacional, y el Sindicato de Empleados de ese Banco (SEBANA), actuando como árbitro a solicitud de las partes, resolvió según el compromiso de arbitraje, ese diferendo, así: “. . . Se ha sostenido que a partir de la vigencia de la Ley de Administración Pública, los servidores públicos quedaron sometidos al Derecho Administrativo y no al Código de Trabajo. Que la relación privada es contractual y se aplica el Código dicho y la relación pública es estatutaria, situación en que rige la correspondiente ley. Pero no parece que nuestro legislador al emitir dicha ley, hubiera tenido en mente una división tan profunda y trascendental, que deja en desprotección y sin legislación adecuada a muchos sectores de la Administración, máxime cuando el criterio de Administración es tan amplio que comprende no sólo al Estado sino a todos los entes públicos. (Artículo 1).

Por el contrario, lo correcto es entender que el legislador siempre tuvo en consideración la vigencia y aplicación del artículo 14 del Código de Trabajo, como Ley de orden público, que ordena sujetar a sus disposiciones, a todas las empresas, explotaciones o establecimientos de cualquier naturaleza, públicos o privados. . . Las autoridades costarricenses han permitido y suscrito durante muchos años convenciones colectivas de trabajo; esta tradición costarricense, está de acuerdo con la mejor doctrina, como aseguradora de la paz social, fruto de la negociación de las partes. De manera que esa costumbre, sirve como norma no escrita, para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento

escrito. (Artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública) . . .” Es importante aclarar, que en esta ocasión, la Corte Suprema de Justicia investida como Tribunal de Arbitraje, por la Asamblea Legislativa, hizo otra serie de consideraciones, entre ellas, que las convenciones colectivas de trabajo tanto en el sector público como en el privado, se encuentran sometidas a la ley; que las cláusulas convencionales deben guardar conformidad con las disposiciones de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y con las políticas económico sociales que el Estado puede establecer con base en ésta o en otras disposiciones legales; que no pueden las normas convencionales ser tampoco contrarias a la moral ni al orden público (artículo 28 de la Constitución Política), ni establecer discriminaciones respecto al salario o ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros o con respecto, a algún grupo de trabajadores (Artículo 68 de la Constitución Política).

La Corte Suprema de Justicia, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad, a las 13,30 horas del 14 de junio de 1984, sesión extraordinaria número 42, en que se pedía declarar inaplicables algunos artículos de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, resolvió en lo que interesa: “. . . La materia salarial de los servidores de un ente descentralizado, ‘formular directrices’ en ese campo, ¿será ‘materia de gobierno’, o ‘materia de administración’, según acaba de distinguirse? . . . De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el sector público, no puede decirse que es materia principal, exclusiva o predominantemente “administrativa”, sino más bien “gobierno”. . . Por supuesto que la ejecución de medidas concretas o individualizadas para cada servidor, que acarrea la puesta en práctica de las medidas de gobierno, es materia administrativa. . .” La Corte finalmente, declaró constitucional la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, pero en realidad, para los efectos de este estudio, lo que interesa, es el criterio exteriorizado en el sentido de que la ejecución de medidas concretas para cada servidor público, es materia administrativa, aunque con ellas se pongan en práctica medidas de gobierno.

30. Sentencias números 64 de las 15,50 h del 31 de mayo de 1989 y 88 de las 9,40 h del 16 de agosto de 1989. La Sala Segunda, en ambas, se pronuncia asignándole la competencia a los tribunales de trabajo.

SÍNTESIS

Desde luego, y sin entrar a discutir el buen criterio sostenido y manifestado por la Procuraduría General de la República y en particular, por la Corte Suprema de Justicia, la Sala Primera, la Sala Segunda y el Tribunal Superior de Trabajo de San

José, sí hemos tratado de presentar a los participantes de este Congreso el tema de la relación de empleo público, y los distintos enfoques de la jurisprudencia nacional.
