



EL DERECHO DEL TRABAJO Y LOS REGIMENES ESTATUTARIOS, EN ESPECIAL LA LEY GENERAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dr. Luis Guillermo Herrera Castro.

1. EXPLICACION: Para iniciar este artículo, me permito hacer una aclaración. El intentar hacer un análisis comparativo de dos ordenamientos, no significa que vayamos a hacer un análisis exegético y comparativo de todos los institutos que se regulan en ambos ordenamientos, pues aparte de constituir un trabajo sumamente tedioso, el mismo no forma parte de mis ambiciones, aparte de que no soy especialista en el Derecho Laboral ni en el Derecho Administrativo; soy tan solo un aficionado al Derecho, y por accidente histórico estoy en contacto ahora con este último. El enfoque que haré será desde un punto de vista marxista, es decir, no perdiendo de vista que el Derecho en nuestra sociedad, es una superestructura que responde al sistema económico vigente.

Además, en lo que se refiere a la Ley Gl. de Administración Pública, solamente me interesa enfocar los artículos 111 a 119, por ser los que tienen implicaciones en el Derecho Laboral y afectar así en forma directa a la clase trabajadora.

2. EL TRABAJO. El trabajo constituye la facultad biológica más importante que posee el hombre, como conjunto de las potencialidades humanas. Marx lo ha conceptualizado como "un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que este realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materia con la naturaleza. En es-

te proceso el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de este modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par que de ese modo actúa sobre la naturaleza, desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina" (EL CAPITAL, Editorial Fondo de Cultura, México, 1978, tomo I, p. 130).

El trabajo desplegado por la clase trabajadora constituye la energía productora de la humanidad, siendo en consecuencia la clase portadora del progreso. Si imagináramos un mundo en que la burguesía fuese la que tuviese que asumir el papel productor, veríamos una burguesía harapienta y hambriena. El trabajo, "es pues, la fuente única y exclusiva de los valores de uso que produce, es la riqueza material. El trabajo es, como ha dicho William Petty, el padre de la riqueza, y la tierra la madre" (obra citada, p. 10).

El trabajo siempre ha sido el mismo en todas las épocas, con la diferencia de que la explotación por la clase dominante varía de forma según el sistema económico vigente en cada época.

3. ORIGEN DEL DERECHO LABORAL.

El derecho del trabajo surgió, como una necesi-

alidad jurídica de equilibrar los intereses de las dos clases antagónicas: el proletariado y la burguesía, ante la explotación que esta última ejerce sobre aquella. No obstante, históricamente el sistema capitalista en su fase imperialista y de empresas multinacionales, ha comenzado a ceder a la verdad histórica. Ya muchos pueblos han comenzado a recuperar su destino y a partir de 1917 con la revolución rusa, la historia ha tomado el sendero que inexorablemente le corresponde según las leyes fundamentales de la dialéctica materialista. Ya hoy en día observamos una gran área en el mundo que camina hacia el socialismo: Etiopía, Angola, Campuchea, Granada, Nicaragua, etc.

Mario de la Cueva afirma que son tres factores importantes que condicionan el nacimiento del Derecho del trabajo: a) el tránsito del taller a la fábrica en la revolución industrial; b) la aparición del movimiento obrero, y c) la "rebelión del pensamiento" o las nuevas ideas sociales que combaten la explotación de la clase trabajadora.

a. TRANSITO DEL TALLER A LA FABRICA:

La historia se divide en varios períodos determinados cada uno por las formas de las relaciones de producción: la comunidad primitiva, el esclavismo, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. No vamos a hacer un análisis de cada uno, por no ser el momento oportuno, pero haremos una breve referencia a los últimos tres, por resultarnos útil en la elaboración de este análisis.

Durante la época feudal, predominó la agricultura y la economía natural. En su seno se fue desarrollando aun más la producción mercantil, la división social del trabajo y el cambio. Los oficios y el comercio se concentraron en las aldeas, que se iban convirtiendo en ciudades. La pequeña producción mercantil, su régimen competitivo, fue el punto de partida del desarrollo del capitalismo.

La producción mercantil es la economía de pequeños productores que intercambian los productos de su trabajo, realizado con los sencillos medios de producción que poseen. Tal tipo de producción se originó durante este período denominado FEUDALISMO.

El capitalismo nació de la producción mercantil, lo que presupone la existencia de dos clases antagónicas: la burguesía que concentra el capital y la clase trabajadora que es la productora de los bienes y servicios que la humanidad consume. Aquella, nació del proceso de libre competencia, lo que les permitió la acumulación de la riqueza, pero

al mismo tiempo la descomposición del Feudalismo creaba una inmensa masa de hombres desheredados, carentes de medios de producción, y por ello, obligados a vender sus fuerzas de trabajo. Los levantamientos de los siervos de la gleba contribuyó a la desaparición del feudalismo, lo cual fue aprovechado por la burguesía, para ponerse frente a la lucha contra dicho régimen.

La etapa del capitalismo la podemos caracterizar entonces, como el paso del trabajo individual artesanal al trabajo social colectivo. Durante este período, el capitalista inicia un proceso de explotación, que durante los siglos XVIII y XIX revistió notas alarmantes. Podríamos afirmar que el trabajo de fábrica se constituyó en una nueva forma de esclavitud, con la diferencia, de que en este período, con la proclama formal de los derechos, se quería hacer libre al hombre, cuando en la realidad social y económica no lo era. Así es como nos encontramos con textos constitucionales plagados de retórico lenguaje, que hacen de la "libertad del hombre" el centro de su sistema, pero que no es ni más ni menos, que la libertad de empresa disfrazada de democracia; en otras palabras, un ordenamiento jurídico que tolera dentro de la "legalidad" la explotación del hombre y el mantenimiento de la injusticia social.

Desde el punto de vista de la economía política, se dice que el trabajador produce en pocas horas el equivalente a lo que recibe en salario; el resto de sus horas las trabaja gratis para el capitalista, sea el "plustrabajo". Este valor creado o resultante del plustrabajo se lo apropia gratuitamente el capitalista, aumentando sin esfuerzo alguno su riqueza (plusvalía).

b. APARICION DEL MOVIMIENTO OBRERO: Dadas las condiciones que originó el capitalismo, resultó entonces la aparición del movimiento obrero. La industria maquinizada, desarrollada durante este período, "constituye un hecho histórico progresista, puesto que acrecentó aún más la productividad del trabajo. Su desarrollo condujo al súbito crecimiento de las ciudades, al aumento de la población urbana en desmedro de la rural y a la formación del proletariado urbano moderno. La sociedad capitalista engendraba así a la clase que habría de sepultarla" (Rubens Iscaro, Historia del Movimiento Sindical Internacional, Ediciones Cultura Popular, México 1978, ps. 22 y 23). Como han dicho Marx y Engels en el Manifiesto Comunista, "La burguesía no ha forjado solamente las armas que deben darle muerte; ha pro-

ducido también los hombres que empuñarán esas armas: los obreros modernos, los proletarios" (Editorial Progreso, Moscú, 1972, p. 37).

La concentración de capital que propició el desarrollo de la gran industria, generó las grandes concentraciones de trabajadores, que les permitió adquirir conciencia de su importante papel en la historia, y que organizados como clase podrían derrotar para siempre a sus enemigos, la clase antagónica: la burguesía. Así es como se explica, el surgimiento de la Primera Internacional (28 setiembre de 1864), donde no solamente se exigieron mejores condiciones de trabajo y aumentos salariales, sino *"el gran deber de la clase obrera consistía en conquistar el poder político para colectivizar la propiedad de los medios de producción y utilizarlos para el bienestar y la prosperidad de todos los trabajadores"* (RUBENS ISCARO, ob. cit., p. 56). Posteriormente se celebraron varios congresos, especialmente el primero, que se celebró en Ginebra en 1866, en donde se estructuró el movimiento sindical que en el futuro cobraría fuerza inevitable para el éxito de la clase trabajadora. En este Congreso, se consideró al sindicato no solo un instrumento de lucha por las reivindicaciones económicas inmediatas, sino también por la completa liberación social de millones de oprimidos. La evolución del movimiento obrero continuó, hasta culminar con la organización de la Federación Sindical Mundial, que pese a los esfuerzos del imperalismo por dividir sus fuerzas, actualmente se encuentra más revitalizado que nunca, concentrando a más de dos millones de adherentes.

c. REBELION DEL PENSAMIENTO: Con este título, Mario de la Cueva, explica todas las corrientes del pensamiento que se rebelaron contra la explotación de la clase trabajadora. Entre las primeras y de más importancia, está el llamado socialismo utópico, cuyos más destacados representantes son Saint Simon y Fourier en Francia y Owen en Inglaterra. Esta etapa del pensamiento fue precedente al nacimiento del pensamiento marxista. Marx y Engels, quienes son originarios de Alemania tuvieron que abandonar su país ante el fracaso de la revolución de 1848. En el exilio se les encargó la redacción de un programa para la Liga Comunista y a principios de 1848 apareció el Manifiesto Comunista, que junto con sus otras obras constituyen los documentos más importantes en la historia para el desarrollo del socialismo científico, complementado posteriormente con el pensamiento leninista y las experiencias revolucionarias futuras,

fundamentalmente la revolución soviética de 1917.

Los primeros cincuenta años del siglo XIX integran lo que Mario de la Cueva ha llamado *"edad heroica del movimiento obrero y del derecho del trabajo, una denominación que corresponde primeramente a la lucha sindical, pero pertenece también al derecho del trabajo, porque se luchaba por su idea, pues las libertades sindical, de huelga y negociación y contratación colectivas, son su finalidad inmediatas, la condición para que pudiera nacer el derecho sustantivo en una sociedad en la que su estado era impotente frente a la fórmula del laissez-faire, laissez-passar de los fisiócratas"* (ob. cit., p. 15).

4. LA NATURALEZA DEL DERECHO DEL TRABAJO:

No perdiendo de vista la existencia de una lucha de clases, y explicándonos la situación de desventaja en que se encuentra el trabajador en la sociedad capitalista, ha nacido el Derecho del trabajo bajo las condiciones antes señaladas. Ya en el siglo XIX Otto von Gierke explicaba que al lado del Derecho del estado y del Derecho privado existía un derecho social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía, que consideraba al trabajador no individualmente sino en sus relaciones con su cuerpo social. Posteriormente George Sceller afirmó que el Derecho del trabajo había roto la unidad del derecho común y creado un derecho de clase; es decir, un ordenamiento defensor de los trabajadores en sus relaciones con el capital. Así, nos encontramos con la declaración de Quétaro que en el año de 1917 afirmó la naturaleza de los derechos sociales y dos años más tarde la Constitución de Weimar, comenzó a hablar de un derecho social. En este último texto constitucional se encuentra estampado el pensamiento de Radbruch, quien consideró el Derecho del trabajo de una naturaleza diversa del Derecho privado y del Derecho público. Mediante el Derecho del trabajo, dice, la clase trabajadora se ha impuesto a la burguesía, fijándose un mínimo de garantías.

Posteriormente, dos juristas franceses se dieron cuenta de que el Derecho privado era incapaz de regular los cambios sociales, reconociendo la nueva naturaleza del Derecho del trabajo: George Ripert y Levasseur. Este último, reconoció en el Derecho del trabajo una finalidad social y ética, diciendo que corresponde a éste, *"...evitar que el trabajo humano sea considerado como una mercancía"*. En este sentido, dice el autor, el Derecho

del trabajo es ". . . principio de una nueva organización de las relaciones sociales".

Podemos darnos cuenta al considerar la especial naturaleza del Derecho del trabajo, que el mismo no puede ser completamente asimilado al Derecho privado ni al Derecho público. Las discrepancias doctrinales sobre este punto han sido muchas. Algunos autores han perdido de vista esta especial naturaleza, al confundirse con la vigencia de principios que tienen plena aplicación en el ámbito del Derecho administrativo o en el Derecho privado.

Mario de la Cueva, refiriéndose a este problema, nos dice que el Derecho laboral ". . . busca la justicia social; es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualquiera sean sus circunstancias, una existencia digna; . . . El Derecho del trabajo en el presente, y el derecho de la seguridad social, en el futuro, no son ni serán un derecho para regular relaciones, ni para equilibrar prestaciones, sino que son el estatuto que la sociedad impone a los hombres para asegurar las existencias individuales y para suprimir definitivamente la esclavitud. Así entendido, el Derecho del trabajo no puede ser Derecho privado; puede no ser Derecho público, si por tal entendemos las normas que sirven para fijar la estructura y la actividad de un cuerpo político; es un derecho social, lo que quiere decir que es el derecho fundamental, la base sobre la cual habrán de constituirse el Derecho público y el Derecho privado, esto es, el Derecho del trabajo y el de la seguridad social devienen en finalidad suprema del orden jurídico, porque constituye el nuevo ideal de la sociedad" (Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1967, ps. 224 y 225).

En la sociedad capitalista, la naturaleza del Derecho del trabajo es inevitablemente social, por cuanto hemos visto, se constituye en un ordenamiento que regula las garantías mínimas de la clase trabajadora, para contrarrestar así el desequilibrio que plantea en la realidad social, el poder económico de los capitalistas. Ese mínimo legal constituye una serie de garantías socio-económicas, esenciales para el desarrollo digno del trabajador y de su familia, obteniéndose así una mayor productividad. El Derecho laboral es una muralla que se alza frente al poder del capitalista, y que en un régimen democrático-liberal, evita que la injusticia social llegue a límites inhumanos.

No debemos perder de vista dentro de la perspectiva del presente análisis, que, dicho ordenamiento es uno de tantos que surgen como respues-

ta a un sistema económico determinado, que en definitiva es el determinante de una de las superestructuras de la sociedad: el Derecho. Este es un derecho burgués, y desde este punto de vista tenemos que analizarlo a fin de comprender la normativa y las instituciones que se protegen. El día en que la clase trabajadora recupere la propiedad sobre los medios de producción, y por ende el poder político, el Derecho constituirá una estructura del pueblo, es decir, una respuesta auténtica a los auténticos dueños del poder. En este estadio, el Derecho laboral perderá toda su importancia, pues desaparecerá el desequilibrio económico, producto de la propiedad de los medios de la producción, que en la sociedad capitalista está concentrada en manos de una minoría.

5. BREVE HISTORIA DEL DERECHO LABORAL COSTARRICENSE.

Para comprender bien la historia del Derecho laboral en nuestro país, necesariamente tendremos que trasladar nuestra atención a las primeras décadas del presente siglo, que es cuando se presentan los primeros movimientos obreros, aun cuando éstos, no logran todavía una verdadera organización ni se ha adquirido una clara conciencia de clase.

En Costa Rica las ideas sociales de principios de siglo, tuvieron como impulsores a figuras como Omar Dengo y Billo Zeledón. Existía el Centro de Estudios Germinal, en donde se discutieron y manifestaron las primeras ideas sociales, expuestas en este círculo por intelectuales de la talla de Joaquín García Monge, Carmen Lyra y otros.

En 1917 la sociedad de Ebanisteros y Carpinteros realizan una manifestación de simpatía a la revolución rusa, hecho, que como bien sabemos, marca el principio de una nueva era en nuestra historia.

Desde el punto de vista de nuestro Derecho constitucional, merece destacarse la Constitución Política de 1917, que incorporó la obligación del Estado de velar por la "clase trabajadora". Por su importancia histórica transcribimos el art. 10 de este texto constitucional:

"Es obligación del Estado velar por el bienestar de la clase trabajadora, y para ello dictará las leyes necesarias; a falta de iniciativa social promoverá, y en todo caso apoyará en la medida de sus recursos, las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patrones y obreros y las que tiendan a mejorar la condición económica de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o

accidente, paro de trabajos u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad".

En 1920, una manifestación de obreros y artesanos llegaron a una huelga para lograr la implantación de la jornada de ocho horas y aumentos de salarios. Esta huelga fue provocada por la Confederación General de Trabajadores.

En la década de los años veinte, es cuando surge a la vida política nacional el General Volio, líder del Partido Reformista, cuya influencia fue muy importante para el desarrollo futuro de las ideas sociales. En este orden de ideas, Oscar Aguilar Bulgarelli ha dicho, que en "...definitiva lo que Volio pretendía con su movimiento reformista, era la introducción de modificaciones en la estructura social vigente en aquella época y no cambiarla por otra. Es decir, hacer más justas aquellas estructuras a raíz de cambios fundamentales en la posesión de la tierra, el tributo, la educación, etc." (¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas, p. 53).

En 1931, ya desaparecido el Partido Reformista, nace el Partido Comunista bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos, en la que se integran figuras como Carmen Lyra, Carlos Luis Sáenz. Este nuevo partido será definitivo para el desarrollo futuro del Derecho del trabajo costarricense. Es importante el papel del Partido Comunista por cuanto en el año 1934 organizaron la huelga bananera del Atlántico, ante la negativa de la "United Fruit Co." de reconocer un aumento de salarios. En este primer gran movimiento de la clase trabajadora (proletariado bananero) tuvo una destacada participación el autor nacional Carlos Luis Fallas, quien en su autobiografía dice:

"Allí, entre otras actividades revolucionarias intervine en la organización de la gran huelga bananera del Atlántico de 1934, que movilizó a 15.000 trabajadores y que conmovió profundamente al país entero" (Mamita Yunai, Librería Lehmann, 1978, p. 12).

En el período comprendido entre 1940 y 1948, los sindicatos clasistas logran el apoyo popular, tal como el de los trabajadores bananeros, "algunos sectores de los trabajadores industriales de la ciudad, de los campesinos pobres y artesanos. Ese apoyo popular les permite entre 1940 y 1948 instaurar una alianza política con el populismo del Presidente Calderón Guardia, que estaba en el poder, y el social cristianismo de los sectores más avanzados de la Iglesia, encabezados por Monseñor

Sanabria. Los sindicatos y el Partido Comunista alcanzan así una verdadera influencia política gracias al apoyo popular de que gozaban y a su política de alianza" (Daniel Camacho, La Democracia en C.R., p. 106). Desde luego que estas alianzas fueron el objetivo de ataque de las fuerzas reaccionarias del país, quienes a toda costa trataron de impedir la evolución progresiva de las conquistas sociales a favor de la clase trabajadora. Este bloque de garantías (salario mínimo, jornada de ocho horas, etc.), el Código de Trabajo emitido el 15 de setiembre de 1943 y el Seguro Social constituyen los logros más importantes de la clase trabajadora en la década de los 40, por lo que podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que este fue el período durante el cual se produjo la única revolución social y económica del país.

Finalmente, en la Constitución Política de 1949, después de intensos debates en el seno de la Constituyente, se mantiene el capítulo de las garantías sociales pese a los esfuerzos de algunos para impedirlo. Las mismas habían sido introducidas en la Constitución Política anterior de 1871 por medio de la Ley No. 24 de 2 de julio de 1943. Básicamente las garantías son:

Derecho al trabajo y libertad de elegirlo (art. 55).

Salario mínimo (art. 56).

Jornada ordinaria de 8 horas diarias (art. 58).

Día de descanso semanal (art. 59).

Derecho a la libre sindicalización (art. 60).

Derecho a la huelga (art. 61).

Derecho a la celebración de convenciones colectivas, equiparando a éstas desde el punto de vista material a una ley ordinaria (art. 62).

Derecho a una indemnización en caso del despido injusto (art. 63).

Fomento a la creación de cooperativas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores (art. 64).

Construcción de viviendas a los trabajadores (art. 65).

Derecho a la higiene en el trabajo y la seguridad social (art. 67).

Derecho a la igualdad de salarios (art. 68).

Establecimiento de una jurisdicción laboral para dirimir los conflictos individuales y colectivos de trabajo (art. 70).

Protección de las mujeres y los menores en el trabajo (art. 71).

Protección a los desocupados involunta-

rios y derecho a la reinstalación (art. 72).

Seguros sociales (art. 73).

Irrenunciabilidad de los derechos (art. 74).

El desarrollo legal de las anteriores garantías se ha realizado en el Código de Trabajo y otras leyes conexas, tales como el Reglamento General de Seguridad Social (Decreto No. 1 de 2 de enero de 1967); Decreto No. 4 de 28 de mayo de 1959 que enumera las personas que no entran en la normativa común, de acuerdo con el art. 579 del Código de Trabajo; Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 de 30 de mayo de 1953; Decreto No. 4 de junio de 1956 sobre enfermedades profesionales; Ley 1835 de 1 de diciembre de 1954 sobre el sueldo adicional a los servidores públicos; Ley No. 1981 de noviembre de 1955 sobre sueldo adicional de los servidores en las instituciones autónomas; Ley 2412 de 23 de octubre de 1959 sobre sueldo adicional en la empresa privada; Ley 2694 de 22 de noviembre de 1960 sobre la prohibición de discriminación en el trabajo; Ley de Asociaciones Cooperativas 4179 de 22 de agosto de 1968; Decreto No. 11 de 20 de mayo de 1966 sobre el trabajo nocturno de las mujeres; Ley de Propinas No. 4946 de 24 de enero de 1972; Ley de Aprendizaje No. 4903 de 17 de noviembre de 1961, etc., así como las convenciones internacionales de la O.I.T. ratificadas por nuestro país.

6. REGIMENES ESTATUTARIOS. EL EMPLEO PÚBLICO:

Como lo hemos expresado con anterioridad, la naturaleza del Derecho del Trabajo difiere sustancialmente del Derecho Público, especialmente del Derecho Administrativo. Mientras aquel es un derecho nuevo, esencialmente social y protector de la clase trabajadora que en nuestra sociedad está sometida al capital, el Derecho Administrativo tiene por finalidad la Administración en todas sus manifestaciones externas o internas, es decir, es el derecho que regula la organización y funcionamiento de la Administración. Esta constituye su objeto, que *"es la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran. De modo que la Administración es "actividad" encaminada a lograr un fin"* (MARIENHOF, ob. cit., p. 144, tomo I).

Como habíamos dicho, el Derecho del Trabajo pretende equilibrar la desigualdad socio-económica que la sociedad capitalista genera entre el dueño de los medios de producción y la clase trabajadora. Esta desigualdad es la caracterís-

tica social inevitable del sistema económico capitalista, y por más leyes sociales que se emitan, la misma persistirá. Con esta parte del Derecho, se pretende imperativamente garantizar un mínimo de condiciones que hagan del trabajo una actividad digna que permita a los trabajadores y a sus familias subsistir en nuestra sociedad. De ahí, las características de derecho protector e imperativo, por cuanto se impone coactivamente en todos aquellos casos en que existe una relación obrero-patronal, sea privada o pública.

Sin embargo, aun cuando se reconoce en el Derecho laboral una normativa que garantiza un mínimo de derechos a la clase trabajadora, es lo cierto, que si la legislación no se adecúa a la evolución de la sociedad, el mismo se vuelve obsoleto, pudiéndose revertir en su finalidad suprema. En nuestro medio, se hace necesaria una profunda reforma del Código, para lograr esa adecuación a la realidad.

También se admite en la doctrina, la posibilidad de que las relaciones de los empleados públicos, sean sometidas a un régimen especial o estatutario, en consideración a la naturaleza del servicio que se presta. En este sentido se han pronunciado entre otros, Mayer, De Gennaro (autores citados por Marienhof, ob. cit., t. III, p. 184). Estos autores exponen una serie de razones, muchas de las cuales tienen plena validez, para admitir la regulación estatutaria, especialmente la limitación de la actividad de la administración al principio de legalidad, que en cierta medida constituye una autolimitación a la actividad del ente. Entre las razones que Marienhof cita están:

- a) Evitar razonablemente la discrecionalidad;
- b) Dignificar la Administración Pública y correlativamente a las personas que trabajan en ella, y
- c) Asegurar la estabilidad laboral (ob. cit., p. 61).

El régimen estatutario ha sido incorporado en forma expresa en nuestra Constitución Política, al disponer el art. 191:

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

Como nos podemos dar cuenta, la norma es amplia y no hace distinción, lo que demuestra que el propósito era el de crear un único estatuto regulador de las relaciones entre el Estado (considerado

éste como una unidad) y los servidores públicos. A nivel constitucional se desprende que el estatuto debe lograr un equilibrio entre la "eficiencia de la administración" y los derechos sociales de los trabajadores.

Por su lado, el Código de Trabajo, en el Título VIII (arts. 578 y 579) delimitan la naturaleza de la relación de servicio público, al decir que el trabajador del Estado o de sus instituciones, *"es toda persona que preste a aquél o a éstas un servicio material, intelectual o ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido por autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas de presupuesto o en los pagos de planillas. Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituye, para todos los efectos legales, al contrato de trabajo"*. Con base en esta disposición el Tribunal Superior de Trabajo se ha pronunciado en el sentido de que la relación o vínculo que liga al servidor público con el Estado o sus instituciones no es de carácter contractual, sino estatutario, de tal forma que solo a falta de una disposición del Estatuto pueden aplicarse supletoriamente las leyes laborales (ver sentencia No. 105 de 9:55 hrs. del 12 de enero de 1973 y 234 de 8:53 hrs. del 22 de enero de 1974). Igualmente el Tribunal Superior de Alajuela en res. 1928 de 15:06 hrs. del 28 de noviembre de 1974, se pronunció en el sentido de que los mismos quedan condicionados por el interés prevalente de la administración, de tal forma que solo en consonancia con éste, pueden ser protegidos. Este último criterio, que ha sido llevado al extremo, no tiene una buena base legal, por cuanto como hemos dicho, ese interés "prevalente" debe guardar un equilibrio con el interés de la clase trabajadora, de tal forma que no podría limitarse el disfrute ni los alcances de las garantías sociales y todos aquellos derechos adquiridos en virtud de convenios internacionales ratificados por nuestro país.

Debemos recordar que existen dos clases de estatutos: los generales y los especiales. En virtud de los primeros se regularían las relaciones entre el Estado y sus instituciones y todos los servidores públicos, mientras que en virtud de los segundos la regulación sería tan solo de un sector de los servidores públicos, en consideración al tipo especial de servicio que se presta.

Entre los primeros tenemos, el Estatuto del Servicio Civil que fue creado por Ley No. 1581 de 30 de mayo de 1953. El art. 1 de este dispone:

"Este Estatuto y sus reglamentos regularán las

relaciones entre Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y proteger a dichos servidores".

El art. 2 de dicha ley, considera que los empleados sujetos a este Estatuto son los del Poder Ejecutivo remunerados por el erario público y nombrados por acuerdo formal publicado en el Diario Oficial. Los artículos 33 y 4, por su lado excluyen un grupo de servidores públicos, que por su especial condición y la función que desempeñan, se rigen por una normativa especial: la Constitución Política, las convenciones internacionales. Entre esos funcionarios están los elegidos popularmente, la fuerza pública, ciertos puestos de confianza del Presidente, el Tesorero Nacional, los jefes de las misiones diplomáticas, etc. Estos están sometidos a estatutos especiales.

La importancia del Estatuto de Servicio Civil es que en el artículo 1 antes citado, resalta dos principios los cuales mantienen un equilibrio:

- a) La eficiencia de la administración; y
- b) Protección de los servidores públicos, especialmente en lo que se refiere a salarios y estabilidad laboral.

Posteriormente se han promulgado otros estatutos especiales como el Estatuto de Servicio Judicial, el Código Municipal, los Estatutos Orgánicos de las Universidades estatales, etc., lo que demuestra sin lugar a dudas, que en nuestro ordenamiento jurídico está permitido el régimen estatutario. Sin desechar la importancia que históricamente tiene el Código de Trabajo, creo que el estatuto es más favorable a los trabajadores, siempre que se logre un equilibrio razonable entre el interés público y los intereses de la clase trabajadora, especialmente el respeto pleno de sus garantías sociales elevadas a rango constitucional. Creemos, que en el estatuto deben incorporarse los siguientes elementos:

- a) La eficiencia administrativa en beneficio del interés público;
- b) Respeto pleno de las garantías sociales;
- c) Ante la ausencia de normas, aplicación supletoria de las leyes que más favorezcan al trabajador ("in dubio pro operario");
- d) Posibilidad de la negociación colectiva, pudiendo finalmente acudir a la vía arbitral;
- e) Doble jurisdicción. Es decir, el trabajador puede acudir en demanda de sus pretensiones a los tribunales de trabajo, o bien, a la vía contencioso-administrativa a im-

- pugnar la validez del acto con todas sus consecuencias, siendo la más importante la posibilidad de la reinstalación; y
- f) Derecho a la reinstalación o en su defecto el pago de los salarios caídos;
 - g) Sanciones para los funcionarios que arbitrariamente limiten en cualquier forma los derechos de los trabajadores.
 - h) Principio de legalidad.

7. LA LEY GENERAL DE ADMINISTRACION PUBLICA:

Siguiendo el orden de las ideas expuestas en el punto anterior, tenemos que hacer una severa crítica al Título Quinto, Capítulo Primero (arts. 111 a 114), por cuanto en modo alguno se sujeta a los principios antes expuestos. Además, hay que tener presente que esta breve normativa no puede pretender la regulación de las relaciones de los servidores públicos con la Administración (salvo los sectores regidos por estatutos especiales), por cuanto tan solo son parte de los cimientos de lo que debería ser un estatuto, a promulgarse separadamente.

No discutimos la procedencia (legal) de dicho capítulo, pero sí la inconveniencia de incorporar en una ley administrativa 4 artículos para regular la casi totalidad de las relaciones de los servidores públicos.

La lucha debemos darla todos contra ese criterio y exigir la promulgación de ese estatuto, en el cual deberán participar las centrales obreras, por ser ellas la parte directamente afectada.

No obstante lo dicho, la Ley incorpora el principio de legalidad en varias disposiciones, entre ellas, el artículo 11 inciso 1, que en lo que interesa dice:

"La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes".

Por su parte, el art. 13 dispone:

"La Administración estará sujeta, en general a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos".

De esta última disposición tenemos que hacer la siguiente crítica. En caso de ausencia de normas que regulen los conflictos individuales o colectivos

entre los servidores públicos y la Administración, lo lógico es aplicar supletoriamente la legislación laboral, tal y como lo estipula el Estatuto de Servicio Civil, y no, el Derecho privado, pues, ya hace varias décadas quedó separada la concepción privatista del Derecho laboral.

La norma clave sobre la cual el Gobierno ha creado su caballo de batalla, es el art. 112 inciso 1:

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

Como nos podemos dar cuenta, en esta disposición se echa al canasto toda nuestra legislación laboral, pues, pura y simplemente se dice, "el Derecho administrativo será aplicable", sin tan siquiera, considerar los casos de incompatibilidad. Y el problema, es que, los "administrativistas puros" siguen creyendo en las ventajas del Derecho administrativo, las cuales no dudo, cuando se sustenta en una tesis gobiernista. Es imposible, ya por razones científico-doctrinales, por inconveniencia, por razones históricas, sociales, desaplicar la legislación laboral, pues sus principios, más acordes con la realidad social y económica, permiten la adaptación a los cambios sociales. Así por ejemplo, la Ley General es totalmente omisa en cuanto a causales de despido, causas de suspensión de la relación laboral, jornadas ordinaria o extraordinaria, etc., lo que necesariamente conduce a la aplicación de la ley que resulte más favorable al trabajador, ya sea el Código de Trabajo, el Estatuto de Servicio Civil, o cualquier otra ley conexas.

Dentro de la interpretación patronalista de la Procuradora, me interesa analizar dos problemas: el de la firma de convenciones colectivas y el de jurisdicción "competente".

a. CONVENCIONES COLECTIVAS.

El art. 62 de la Constitución Política concede el derecho a los trabajadores de firmar convenciones colectivas con los patronos, sin que se haga ninguna diferencia entre empresas privadas o públicas. Este criterio, fue ratificado en el art. 2 del Código de Trabajo que textualmente dice:

"Patrono es toda persona física o jurídica, particular o de Derecho público. . .".

La convención colectiva fue desarrollada en los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo, sin que en modo alguno surjan disposiciones categóricas que impida a la Administración Pública la

firma de las mismas, aparte de que, por costumbre se vienen celebrando desde hace muchos años.

Desgraciadamente, la Procuradora ha pretendido ignorar todo ese ordenamiento (constitucional y legislativo), llevando el criterio a extremos peligrosos que socaban los derechos de la clase trabajadora, tales como el pretender desconocer el valor de las convenciones actualmente vigentes, cuando bien sabemos las mismas tienen fuerza de ley.

El negar la posibilidad al Estado o a sus instituciones de firmar convenciones colectivas, es negarle su capacidad de contratación, la que puede ser tanto de Derecho público como privado. La capacidad dual del Estado y sus instituciones se encuentra regulada en el art. 1 de la Ley General en relación con el art. 15 del C. C. y otras leyes de nuestro ordenamiento jurídico.

Otras fuentes que nos sirven para sostener nuestra tesis, es el pronunciamiento que en 1961 se emitió en el Congreso celebrado en Stugart por la Internacional de Servicios Públicos, que entre otras cosas dijo:

"... es paradójico y absurdo que el Estado, impone al sector privado las obligaciones legales de negociación colectiva y conciliación, y en su papel de empresario se lo niegue a sus propios trabajadores.

La negociación evita el riesgo de la injusticia, del descontento funcional, las perturbaciones en el funcionamiento del servicio público, y engendra la obligación de la organización sindical más apta para la defensa de sus intereses".

Tesis parecidas han sido sostenidas entre los autores extranjeros por Hector Genoud, y en nuestro país por Eduardo Ortiz, Dr. Raul Marín y Lic. Oscar Bejarano. Este último ha presentado una ponencia que se discutió en las comisiones de trabajo, para que se forme una comisión que elabore un proyecto de ley de negociación colectiva de los empleados públicos, sometiéndola a controles de legalidad y financieros de parte de los organismos estatales respectivos. En principio compartimos esta ponencia, siempre y cuando, improbable la convención, los trabajadores puedan acudir a la vía arbitral a resolver los puntos en disputa, siendo para el Estado o sus instituciones, vinculante la resolución, así como estableciéndose sanciones en caso de incumplimiento.

b. LA JURISDICCION.

En el capítulo respectivo de las garantías so-

ciales se incluye la jurisdicción laboral, para dirimir todos los conflictos individuales o colectivos de trabajo surgidos de las relaciones obrero-patronales, independientemente que el patrono sea una empresa o persona privada o pública. Lo que sí no cabe la menor duda es sobre la competencia para conocer de los conflictos entre servidores públicos y el Estado o sus instituciones, duda que se disipa ante la vigencia del art. 395 inciso 1 del Código de Trabajo complementado por las leyes conexas, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Creación del Tribunal de Menor Cuantía, y otras.

Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, uno de los principios que deberían incorporarse en todo estatuto es la doble vía, de tal forma que el trabajador pueda reclamar sus derechos a indemnización en los tribunales laborales, o bien impugnar el acto del despido por adolecer de algún vicio que acarrea su invalidez. En este último caso, el trabajador podría pedir que se restablezca su situación anterior, es decir, la reinstalación, o bien el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Desde luego, que el establecimiento de la doble, se hace para ampliar las posibilidades de recuperación del trabajador, aun cuando bien sabemos la vía laboral es más expedita. Otra ventaja a incorporar en futuro estatuto, es que la reinstalación se puede pretender también en la vía laboral.

8. CONCLUSION.

Lógicamente, este breve análisis tiene por objeto, aportar algunas ideas a la lucha de la clase trabajadora contra la burguesía, cuyos criterios e interpretaciones socavan siempre los derechos de aquella, valiéndose para ello de una serie de artimañas. La burguesía siempre se protege en la legalidad y la democracia, conceptos vacíos de contenido, sino miramos la verdadera realidad social y económica en que se aplica el ordenamiento. Todo su sistema de libertad gira alrededor de una única libertad: la libertad de empresa sustentada en la propiedad privada, que es el arma legal para la explotación de la clase trabajadora. El día en que los trabajadores recuperen el poder político que les pertenece, por ser la clase productora de la sociedad, nacerá un nuevo derecho, real y auténtico representante de los intereses de ésta, que en forma real, hará justicia.