

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



ALGUNOS APUNTES SOBRE LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES LABORALES ADMINISTRATIVOS

LIC. FRANCISCO CALVO DOMINGO
LICDA. ROMA VARGAS CAVALLINI

Es importante hacer notar que el estudio de este tema lleva consigo el análisis de aspectos políticos, económicos y de conceptos de gobierno; por su estrecha relación con la actividad del Estado y principalmente con las erogaciones de éste.

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

Es importante mencionar que se ha dado una extensa discusión entre administrativistas y laboristas por imponer sus respectivas tesis en lo concerniente a las relaciones laborales del Estado con sus servidores, discusión que no viene al caso mencionar, pues ya diversos tratadistas nacionales e internacionales han enfocado esta situación, que resulta bastante conflictiva; además nuestro interés es el de tratar de dar soluciones prácticas a la situación que se plantea en la actualidad con las relaciones del Estado y sus servidores.¹

Como primera observación hemos de decir que el Derecho de Trabajo como tal nace a mediados del

siglo XIX, con la aparición de los Estados de Derecho, principalmente con el nacimiento de la clase burguesa, que con el fin de evitar la presión social y la posible destrucción de su sistema de gobierno, debió de ceder ante la unión de los obreros, creando un Derecho de Trabajo que les diera protección en contra de los abusos de los empleadores.

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

Por esta situación el Estado se convirtió en la mayoría de los países en la principal fuente de empleo, y cuya finalidad era la prestación eficiente de los servicios públicos. Así nació lo que hoy comúnmente denominamos burocracia estatal, la cual en sus relaciones laborales con el Estado-patrón han sido manejadas de diversas formas, según la concepción del Estado en que se desarrollen.

En cuanto a nuestro país, las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, han sido manejadas en forma estatutaria. En este sentido el artículo 191 de la Constitución Política determina que las relaciones del Estado con sus servidores serán a través de un Estatuto del Servicio Civil, el cual fue promulgado por la Ley Nº 1581 del 30 de mayo de 1953 y que con algunas reformas como fue la re-

1. Ver en este sentido ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique, *Convenciones colectivas de trabajo en el sector público*, (San José, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Nº 44, 1981) y BEJARANO, Óscar, *Derecho Laboral de la burocracia pública*, (San José, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Nº 59, 1988).

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

ferente al funcionamiento del Tribunal del Servicio Civil nos continúa rigiendo en esta materia.

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

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

Sin embargo cuando se promulgó el Estatuto del Servicio Civil en el año de 1953, debido más que todo a la mala práctica de nuestros legisladores de utilizar conceptos a los que se les da una acepción diferente a la que en realidad tienen, en el artículo primero del citado Estatuto se dice: "Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores."²; de este artículo podemos obtener varias apreciaciones importantes que es necesario citar para efectos de la investigación y éstas son:

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

b) El segundo punto importante de hacer notar es de que el citado artículo procedió a confirmar la finalidad del precepto constitucional, al pretender garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a los servidores de los vaivenes de la política electoral del momento, dándoles estabilidad en los puestos que ocupaban.

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

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

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

Con la finalidad de corregir en algo esta situación en octubre de 1982, se promulgó la Ley N° 6821 que creó la Autoridad Presupuestaria³ que pretendía ordenar económicamente el Estado, y dentro de sus fines está el de regular lo referente a salarios dentro de la Administración Pública. Con ella algo se logró, pues se obligó a ingresar al Régimen del Servicio Civil a los entes y oficinas desconcentradas y descentralizadas, obteniendo una mayor unidad en la aplicación del Estatuto del Servicio Civil, al ampliarle su campo de acción.

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

Esta situación a dado como resultado que los funcionarios del Poder Ejecutivo, los cuales todos están cubiertos por el Régimen del Servicio Civil, pretendan se les pague en la misma forma que se

2. *Estatuto del Servicio Civil*, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953.

3. *Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria*, Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

hace a los funcionarios de las instituciones autónomas, y otros entes del Poder Central lo que prácticamente resulta imposible para el Estado, por la gran erogación de fondos públicos que de esto resultaría, los cuales no posee.

En este punto es donde entramos de lleno en el análisis de varias interrogantes a las que en corto plazo se les debe de dar solución, con el fin de salvaguardar la estabilidad y las instituciones del país, estas interrogantes son:

a) ¿Es necesaria la creación de un nuevo Estatuto del Servicio Civil, que contemple no sólo las relaciones laborales del Poder Ejecutivo con sus servidores, sino que incluya dentro de él a todas las instituciones del Estado, dentro de ellas al Poder Judicial, al Poder Legislativo, a las instituciones autónomas y a las empresas del Estado?

b) ¿Sería más conveniente dejar las relaciones laborales del Estado al arbitrio del Derecho Laboral Común?

c) ¿O sería más conveniente crear un Estatuto de Carrera Administrativa, para todo el Estado donde se contemplen definidamente los principios del Derecho Laboral adaptados a las limitaciones que posee el Estado en cuanto a recursos económicos y cumplimiento de sus fines? Esto traería como consecuencia a nuestro juicio la creación de los *Tribunales Laborales Administrativos*, dependientes del Poder Judicial, con características propias y con un procedimiento previamente establecido, que conserve la celeridad del Derecho Laboral, y a la vez se proteja la estabilidad económica del Estado.

La contestación a estas interrogantes a primera vista resulta difícil, si tomamos en cuenta las doctrinas administrativistas y laboristas existentes, pero empleando ese recurso que posee todo profesional en Derecho e importante durante todo su ejercicio profesional que es la lógica jurídica, podemos intentar dar respuesta a las interrogantes planteadas de la siguiente forma:

En cuanto a la primera y tercera interrogantes, las mismas pueden ser resueltas conjuntamente. En realidad las respuestas a las mismas se subsumen en una sola, ambas llevan una misma finalidad, que es la de lograr una modificación sustancial al sistema imperante.

Explicamos a continuación el fundamento de la afirmación dada en el párrafo anterior del siguiente modo:

Si diéramos respuesta afirmativa a la primera pregunta, debería de realizarse una modificación de tal magnitud en cuanto al Estatuto del Servicio Civil, que traería como consecuencia una reorganización de la Dirección General del Servicio Civil y principal-

mente del Tribunal del Servicio Civil, pues todas estas instituciones ya son anacrónicas y no cumplen a cabalidad las finalidades de su creación. Es de hacer notar que la Dirección es un órgano de marcada influencia política y el tribunal es a todas luces inadecuado e ineficiente para realizar su función.

Esto nos lleva a la conclusión de que la primera y la tercera interrogantes se pueden resolver del mismo modo, pues podemos decir que la última comprende a la primera si razonamos de esta forma:

Es definitivo que el Estatuto del Servicio Civil ya no cumple con la finalidad para la que fue creado, el mismo se ha desvirtuado de tal manera que lo que hace es proteger a malos funcionarios de la administración, pues lograr un despido en algunos casos resulta prácticamente imposible, al igual que resulta oneroso y lento el trámite de cualquier reclamo por parte de los servidores, en esto juega un papel importante la ineficiencia del tribunal de todos bien conocida. En cuanto a la dirección resulta que sus resoluciones muchas veces, por no decir la generalidad son consecuencia de decisiones políticas, en lugar de mitigar los gastos del Estado, los aumentan en mucho al obtener los servidores por parte de los tribunales laborales comunes, los beneficios negados por la dirección, generalmente con criterios nada técnicos, y que han hecho de esa dependencia un simple elefante blanco, otro de los tantos que existen en el país.

Esta explicación viene a colación por el hecho de que en lugar de modificar o reformar el Estatuto existente, lo mejor sería crear uno nuevo que podríamos llamar Estatuto o Ley de Carrera Administrativa, donde sí se tome en cuenta la norma constitucional de que las relaciones laborales del Estado con sus servidores, deben de ser manejadas por un solo cuerpo legal, que proteja los mismos principios e intenciones del legislador, pero con modificaciones sustanciales en cuanto a la manera de adquirir derechos, modo de nombrar el personal idóneo para cada puesto, y la manera de evitar que por leyes aisladas de carácter eminentemente político, se creen granjerías y beneficios exorbitantes para ciertos grupos del sector, dejando por fuera a la gran mayoría, la cual luego busca por todos los medios obtener los mismos derechos, sin preocuparse si el Estado está en la capacidad de responder a esas obligaciones.

Con la creación de este Estatuto o Ley de Carrera Administrativa, se lograría como primera medida la protección de los derechos de los servidores frente al Estado, y a la vez el derecho del Estado como patrono de exigir a esos servidores eficiencia e idoneidad plena de ellos para ocupar sus puestos.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

En cuanto a estos dos requisitos importantes que exige el Estado a sus servidores de eficiencia e idoneidad, los mismos han sido dejados de lado, principalmente por lo inadecuado del sistema que ha perdido vigencia con respecto a la organización actual del Estado.

Por este motivo, debe de especificarse muy bien en esta nueva legislación, de que no se nombre en los puestos en que se exigen requisitos académicos o de alguna otra índole, personas no idóneas, pues se ha llegado por el sistema actual, a través de un estribillo como el de la "preparación equivalente", a nombrar personas que no tienen los requisitos mínimos en puestos, que les da derecho a obtener beneficios que sí adquieren los que son idóneos, llegándose a tener personas ocupando plazas de profesionales, ganando sobresueldos especiales, únicamente por el hecho de tener muchos años de trabajo, o por padrinazgos políticos, sin poseer el título académico que los respalde para ello. Esto es uno de los principales problemas laborales en la administración, y a pesar de que el mismo es evidente, se continúa cayendo en el mismo vicio.

Además se regularía el modo de que los empleados del Estado obtengan sus beneficios, sin perder de vista las posibilidades que ese Estado tiene para cumplir con ellas, sin llevar a nuestras instituciones al colapso.

Todo esto traería como consecuencia la creación como dependencia del Poder Judicial, de los *Tribunales Laborales Administrativos*, los que se regirían en su función por un régimen especial, rápido y no formalista, características del Derecho Laboral, pero apegado a ciertos principios propios del

Derecho Administrativo, como son de tipo presupuestario y de eficiencia administrativa, que serán los encargados de resolver los conflictos de carácter laboral de la administración, pero como un todo, y no aisladamente como se hace en la actualidad, y que al fin y al cabo, a pesar de resolver situaciones específicas al final se constituyen en norma general para todos los funcionarios públicos; creando la falta de recursos económicos que el Estado vive actualmente.

En definitiva la opción b) de las propuestas no es viable, pues sería dejar las cosas como en la actualidad, cuando en realidad lo que se pretende es resolver los problemas ocasionados por esta aplicación irracional en algunos casos de los principios del Derecho Laboral Común a las relaciones del Estado con sus servidores.

A MODO DE CONCLUSIÓN.

Definitivamente estas son algunas ideas que nos han surgido durante nuestro ejercicio profesional, por lo que las mismas no son dogmas, son simples sugerencias, que sólo por medio de una voluntad política fuerte, que logre un consenso general con la finalidad de salvaguardar nuestras instituciones, las pueda poner en práctica; con estudios más detallados que las mejoren y logren una justicia laboral para todos los empleados del Estado; desapareciendo en definitiva esas prerrogativas odiosas y personalistas, que han creado un desasosiego social; que tendrá como resultado imperioso la pérdida de nuestra institucionalidad.