

Los regímenes de empleo en el Estado a partir de la Sentencia 4453-00 de la Sala Constitucional sobre convenciones colectivas

Mario Zamora-Cruz*

Aspectos relevantes sobre el tema de la función pública en Costa Rica

El tema de la función pública presenta hoy un mayor interés, producto de las cambiantes y dinámicas formas en que el Estado se relaciona con sus administrados. Máxime hoy en día en que el auge de corrientes de GLOBALIZACIÓN o MUNDIALIZACIÓN permea todo el quehacer humano y de eso no escapa la Administración Pública, la cual se verá necesitada de redefinir su accionar a todo nivel. Lo anterior complica más la ya de por sí compleja función pública en Costa Rica, ya que, a partir de estas nuevas tendencias y nuevas necesidades en la forma de hacer las cosas, se pierde aún más la claridad sobre el Régimen de Derecho Privado y de Derecho Público de los que trabajan en el aparato administrativo del Estado. Así las cosas, el problema radica en determinar cuándo estamos frente a un funcionario con competencias para realizar "gestión pública" y cuándo estamos frente a un empleado u obrero del Estado que no realiza función administrativa; válido y necesario para establecer cuándo se aplica un Régimen de empleo privado regulado especialmente por el Código de Trabajo y cuándo se aplican las leyes especiales dentro del régimen de empleo público en un marco especializado de tipo legal. En efecto, tal y como se ha indicado acertadamente:

Dado que la Administración Pública(...), tienen cada uno capacidad de derecho público y derecho privado,

Abogado y Notario U.C.R.; Profesor universitario Derecho Laboral Colegio Inigo de Loyola U.A.C.A., Bach. en Administración de Negocios, U.C.R.

en ellos pueden darse perfectamente regímenes de empleo público y de empleo privado.¹

La clarificación y determinación del régimen público y privado dentro de la administración es factor clave en temas como la ESTABILIDAD LABORAL, determinación de qué funcionarios de la administración pueden REALIZAR CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO, establecer con precisión qué tipo de normativa se le aplica a un trabajador del Estado, sea este el Derecho Laboral o el Derecho Privado o bien que se le apliquen las normas especiales de Derecho Administrativo, denominadas por algunos también Derecho Estatutario. Ahora bien, esta precisión de un régimen de empleo público estatutario y un régimen de empleo privado ambos dentro del Estado, surge con mayor fuerza en Costa Rica a partir del Voto 1696-92 de la Sala Constitucional donde se establece con claridad esta distinción:

En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia de principio de un régimen de empleo regido por el derecho público dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente(...). Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral, (privado) sino muchas veces contrapuestos a estos.²

1. Cascante Castillo Germán Eduardo, Regímenes de empleo y procesos de Despido en la Administración Pública, Editorial IJSA, 1ª Edición, San José, Costa Rica, página 25.
2. Sala Constitucional, Voto 1696-92 (Considerando XII).

La Sentencia de la Sala Constitucional 4453-2000, resolución tomada a las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, se emite en consulta judicial facultativa de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que conoció inicialmente un juicio ordinario laboral de Eugenio Rodríguez Bolaños contra el Banco Nacional de Costa Rica que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. La consulta judicial la realiza la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia dentro del marco de las atribuciones que le otorga la Ley de la Jurisdicción Constitucional y basándose en que la Sala consultante "tiene fundadas dudas sobre la posibilidad y legitimación de celebrar y, efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público" (resultando PRIMERO de la Sentencia).

Ahora bien, aunque la línea de la sentencia 4453-2000 gira en torno al tema de si los trabajadores del Estado pueden o no celebrar Convenciones Colectivas, el trasfondo del asunto está en evidenciar la coexistencia de un régimen de empleo público y otro de derecho privado dentro de la administración pública. Con esta teoría esbozada en el voto de la Sala Constitucional, además se puede determinar cuándo un trabajador realiza gestión administrativa y cuándo no y a partir de esto es posible, según el voto de la Sala, otorgar el derecho de celebrar Convenciones colectivas a aquellos trabajadores que por definición no ostentan competencias públicas de gestión administrativa.

Dentro de los antecedentes de fondo que llevaron al dictado de la sentencia de la Sala Constitucional en estudio, y en lo que nos interesa, están:

Se aduce, por parte de la Sala consultante, *que no existe norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo que permita la concertación de este tipo de instrumentos colectivos para los funcionarios del sector público. Planteando con esto un problema de violación al principio de legalidad que en suma establece que "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede"*³; y, por su parte, dicta que "La administración pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordena-

Art. 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949.

miento".⁴ Y como la NEGOCIACIÓN COLECTIVA no está contemplada normativamente para funcionarios de la administración, entonces esta es improcedente.

En el mismo sentido, se estima que existen problemas, de índole y rango constitucionales, que no les permiten la aplicación de la convención colectiva. Argumentando que de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política se desprende que el propio constituyente quiso expresamente diferenciar la figura del empleo público del privado, creando un régimen especial de EMPLEO PÚBLICO, regido por los principios del Derecho Público, lo que significa que los servidores públicos sólo pueden realizar determinadas actuaciones si están autorizados por una norma que los faculte para ello, como ya indiqué en cuanto al PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Otro antecedente que aborda la sentencia expuesta por la Sala consultante, es la sentencia 1696-92, que en su momento declaró la inconstitucionalidad de los LAUDOS arbitrales en el sector público por considerarlos contrarios a la existencia de un régimen público estatutario fundado en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Ahora bien, este precedente jurisprudencial dejó clara "la presencia de dos regímenes distintos de empleo en lo que se ha dado en llamar con rango normativo 'sector público'", pero también dejó claro que la inconstitucionalidad afectó los arreglos directos y las conciliaciones, y todo lo referente a la aplicación de las normas del Código de Trabajo aplicables a la solución de conflictos colectivos de carácter económico-social. El Voto 1696-92, de la Sala Constitucional, omitió pronunciamiento sobre las convenciones colectivas; ya que, si la inconstitucionalidad declarada contra los arreglos directos y las conciliaciones dentro del empleo público fue por falta de norma que autorice esos procedimientos en la administración pública, lo mismo en principio debe ocurrir en el caso de las convenciones colectivas.

En respuesta a los anteriores argumentos, que, por supuesto niegan la posibilidad de negociar colectivamente para casi todos los trabajadores del sector público, la contraparte representante

4 Art. 11 de la Ley General de Administración Pública. Costa Rica. 1978.

de los trabajadores con interés directo en el fallo, sostiene la posición que de los artículos 60 y 62 de la Constitución Política se extrae la *"exigencia del principio de legalidad y la negación del derecho, implica un trato discriminatorio contrario al principio de igualdad"* partiendo de que todas las garantías sociales que se establecen en la Constitución Política de carácter laboral se deben brindar sin ningún tipo de discriminación o distinción alguna en función de la naturaleza jurídica de la relación de si se trata de servidores públicos o trabajadores privados; caso contrario, la misma Constitución debería establecer las diferencias de manera expresa. También refuerzan su argumento citando los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional de Trabajo, aprobados por Costa Rica, en los que se hace mención al tema y que son de obligatorio acatamiento por estar ratificados, teniendo con ello el rango jerárquico que estipula el artículo 7 de la Constitución Política. Pero resulta interesante destacar que, pese a su posición de considerar que la distinción que hace la Ley General de Administración Pública entre servidores públicos y privados no tiene la intención interpretativa de excluir a alguna categoría de servidores públicos del derecho de negociar colectivamente, lo cierto es que reconocen que se exceptúan de negociar

aquellos funcionarios públicos que asumen la representación de la gestión pública de la administración y ostentan la condición de representantes de los órganos constitucionales y demás instituciones públicas, que son en nuestra opinión los únicos que resultarían privados de ese derecho

(resultando 5), lo que, a nuestro juicio, siempre deja margen al planteo del problema sobre el hilo de distinción entre lo público y lo privado en la Administración Pública.

De la exposición introductoria de algunos antecedentes de la sentencia en estudio se infiere la complejidad del tema; lo que nos obliga a analizar algunas explicaciones conceptuales del Derecho Administrativo y ahondar más en las Consideraciones de la sentencia 4453-00 en cuanto a su repercusión dentro de la función pública.

Lo anterior nos hace suponer que, dentro de la administración de Estado, en su complejidad y variedad funcional de competencias, se pueda regular y clasificar cuáles órganos o entidades públicas realizan actividades propias de la función pública y cuáles no; así mismo determinar quiénes son

funcionarios públicos con competencia para realizar GESTIÓN ADMINISTRATIVA y quiénes los obreros o empleados que no participan de la GESTIÓN PÚBLICA, determinando con claridad qué instituciones del Estado o qué funcionarios pueden realizar o no convenciones colectivas, qué régimen de empleo se les aplica (público o privado) y quiénes están cobijados por la llamada INAMOVILIDAD LABORAL.⁵ Ya que, efectivamente, como se infiere de lo antes expuesto por los diferentes cuerpos normativos, por la jurisprudencia y por la doctrina, existe una convergencia de un Régimen de Derecho Público y un Régimen de Derecho Privado que coexisten dentro de la administración pública.

CONSIDERACIONES Y REPERCUSIONES CONCRETAS ACERCA DEL VOTO N° 4453-00 DE LA SALA CONSTITUCIONAL

- 1) La Sala Constitucional reconoce y reafirma la existencia de un régimen de empleo especial regido por el Derecho Público, dentro del sector público, y es así como en el Considerando del fallo resalta la resolución 1696-92 en la cual se expresa que el régimen de empleo público implica como se ha indicado: "principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral privado, sino muchas veces contrapuestos a éstos". Todo ello la Sala lo hace bajo criterio de una correcta interpretación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.
- 2) A pesar de lo expuesto, la Sala Constitucional no logra establecer los parámetros que clarifiquen el régimen de empleo a aplicar a un funcionario o entidad estatal concreta partiendo de si desarrolla o no actividades propias de la función pública. Prueba de ello es que el voto de la Sala declara que corresponderá a la propia administración, a los operadores del Derecho en general y, en última instancia, al Juez, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios realizan gestión pública y cuáles de esos trabajadores conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente por enmarcarse dentro del grupo de la relación de los artículos 111 y 112 de la Ley General de Administración Pública que define a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública por laborar en empresas o servicios económicos o industriales del Estado, encargados de gestiones sometidas al derecho

5. Art. 112 de la Ley General de Administración Pública.

común. Más aún, y a manera de ejemplo, la Sala sorprendentemente expresa confusión cuando se refiere al personal que labora en las municipalidades diciendo que "salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos", generando con ello incerteza sobre el régimen de empleo de los funcionarios municipales.

- 3) La resolución en estudio conlleva repercusiones de índole social en el sentido de que algunos sectores interesados en el fallo, tales como los sindicatos, en su calidad de representantes de los trabajadores, exteriorizaron su preocupación por cierta confusión que genera el voto sobre quiénes pueden o no realizar convenciones colectivas e incluso sobre la vigencia de los instrumentos colectivos debidamente negociados. La Sala Constitucional sostuvo en el fallo que la relación entre el Estado y los servidores públicos es una relación llamada de empleo público o estatutaria, que como tal está regulada en el Derecho Público por lo que

consecuentemente, no puede existir una relación de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, como idealmente debiera suceder en la relación laboral de origen contractual, principalmente porque la administración pública representa un interés general, por la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos y por las limitaciones que se imponen en las regulaciones presupuestarias;

lo que excluye, como se ve, la posibilidad de reconocer la negociación colectiva en el Sector Público, pero eso sí, considerando las excepciones que la misma Sala reafirma relacionadas con los obreros o trabajadores que laboran en servicios mercantiles o industriales del Estado.

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13.284 "LEY DE EMPLEO PÚBLICO" DEL 23 DE SETIEMBRE, 1998

En un análisis somero del Proyecto Ley de Empleo Público, de lo último en la materia, se desprenden algunos aspectos relacionados con la Sentencia supra en estudio. Si bien es cierto que este proyecto, que se encuentra en muy larga fila de espera dentro de la Asamblea Legislativa, no resuelve en absoluto el problema de una distinción clara de funciones y competencias de índole privada y pública en la administración del Estado, lo

cierto es que plantea algunas luces sobre el tema, ya que en su fundamento y articulado se reconocen las distorsiones que existen hoy en día en las relaciones de empleo entre el Estado y sus servidores, producto de un crecimiento desordenado del aparato estatal, donde es fácilmente constatable una duplicidad de órganos administrativos con programas y funciones idénticas. Del articulado de este proyecto de ley se manifiesta la tesis de la llamada FLEXIBILIZACIÓN LABORAL por cuanto presenta un tímido intento por abrir el campo de la INAMOVILIDAD LABORAL que, para muchos administrativistas, agrava la situación en la función pública por cuanto no ataca la ineficiencia que impera en el sector público, y por permitir una mayor especialización de los funcionarios que cumplen gestión pública. Es así como en el resumen de la propuesta legislativa se indica que "entre los puntos que define este proyecto de ley, es que establece claramente quiénes son los funcionarios que estarán regidos por Régimen del Servicio Público y quiénes no", lo que evidencia una preocupación actualizada e importante sobre el tema. Y, en términos generales, este proyecto de ley se plantea en consonancia y en cumplimiento de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política en lo que respecta al estatuto de servicio civil que regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) Es evidente que a diferencia de otros ordenamientos jurídicos de otros países donde se hace una diferenciación marcada entre un Régimen de Derecho Público y un Régimen de Derecho Privado en el seno de la propia Administración Pública, en Costa Rica esta distinción ni en doctrina ni en la práctica está definida; en lo que pareciera importante ahondar, por cuanto el estudio sobre el tema es bastante escuálido y no da luces sobre cómo organizar los conceptos y la función pública misma en el marco de una Administración Pública dinámica y cambiante que debe adaptarse a las nuevas necesidades de interés público.
- 2) La sentencia 4453-00 no resuelve en toda la cuestión, ni aclara una serie de aspectos, pero replantea el tema dejando a los jueces, a los operadores del derecho y a la misma Sala Constitucional, el determinar para cada caso en particular qué funcionarios u órganos

administrativos llevan a cabo gestión pública y quiénes no; y a partir de esto otorgar o denegar el beneficio de la INAMOVILIDAD LABORAL, definición de quiénes pueden concertar convenciones colectivas y en general la real ubicación en el régimen de empleo público o privado que los cobija.

- 3) Pero lo que sí es concluyente, es la necesidad de legislar sobre el tema al punto de tecnificar, con leyes especializadas, la determinación exacta de cuándo un trabajador desarrolla actividades propias de naturaleza privada por tratarse de servicios económicos, financieros e industriales del Estado, o bien que, pese a que su labor se desarrolla a lo interno de un órgano administrativo de plena competencia en Derecho Público, el empleado no desarrolle la actividad característica de la gestión administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

Regímenes de empleo y procesos de despido en la Administración Pública. Germán Eduardo

Cascante Castillo. I.J.S.A. 1ª Edición, San José, Costa Rica, 1997.

Convención Colectiva en el Sector Público. Gubert May Cantillano en Revista Ivestigia, Año 13, No 153-154, Sep-Oct. 1999, páginas 21-29.

Ulloa Loria, Francisco. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Investigaciones Jurídicas S. A. 1ª ed. 1998.

Voto 4453-00. Sala Constitucional. Costa Rica. 2000.

Voto 1696-92. Sala Constitucional. Costa Rica. 1992.

Constitución Política de la República de Costa Rica. Editorial Porvenir. 1ª ed. 1995.

Ley General de Administración Pública. Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 1ª ed. 1992.

Estatuto del Servicio Civil. Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 2ª ed. 1999.

Proyecto de Ley N° 13.284. *Ley de Empleo Público*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1998.