

En muchos casos la libertad de elegir se convierte en una manifestación formal de emisión del voto. La voluntad del elector ha sido construida por medio de imágenes y palabras cuyo valor sugestivo es determinado por especialistas en la materia.

La creciente utilización de técnicas sofisticadas de "persuasión" política en los diferentes medios de comunicación pueden sustituir a largo plazo los mecanismos reflexivos del individuo por la simple emotividad. El cuerpo electoral sometido a la propaganda "irracional" es inducido fácilmente a "legitimar" los detentadores de un poder político que servirá a intereses extraños. Además de estos detentadores "oficiales", habrá otros en la "clandestinidad" nacional e internacional.

Por todo esto es urgente introducir cambios en la legislación que regula los medios de comunicación colectiva. En el campo estrictamente político, los partidos políticos deben tener una posibilidad real de expresar su ideología de una manera responsable.

Cada agrupación podría, con su participación, favorecer el proceso formativo de una nueva cultura política en el país. El incremento de esta cultura permitiría la elección de representantes que cumplan los fines supremos del Estado.

EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

Luis E. Gutiérrez Rodríguez

Eugenia Zamora Chavarría

SUMARIO: Introducción; I. Reseña histórica; Tribunal de Servicio Civil; II. Objetivos principales; Definición; Elección de miembros; Independencia del Tribunal; III. Recursos económicos; IV. Funcionario Ejecutivo principal; V. Organización: unidades principales; Organigrama; VI. Funciones e integración de las unidades principales; Consejo de Gobierno; Tribunal de Servicio Civil; Presidente; Secretario; Personal administrativo y técnico; Actuario; Otros; VII. Agotamiento de la vía administrativa; Conclusión; Bibliografía.

Siglas:

INA = Instituto Nacional de Aprendizaje
CNP = Consejo Nacional de la Producción
CR = Costa Rica

Introducción

El presente trabajo ha sido asignado por el Dr. Enrique Rojas Franco dentro del curso de Derecho Administrativo III. El mismo pretende dar una visión general de lo que el Tribunal de Servicio Civil es, su naturaleza y funciones principales.

Antes de entrar de lleno en el análisis de atribuciones de este Tribunal, hemos considerado conveniente señalar dentro de la reseña histórica las razones de existencia de un régimen único de servicio civil para los servidores públicos, lo cual sin lugar a dudas es fundamental para poder explicar y justificar la razón de ser de este Tribunal.

En términos generales la metodología indicada en la hoja guía suministrada por el profesor será la que emplearemos para el desarrollo de nuestra investigación. Asimismo procuraremos analizar el funcionamiento, existencia y naturaleza del Tribunal de Servicio Civil a la luz de las ideas expuestas en el curso, las cuales ayudarán a comprender mejor esta institución, a saber: autonomía, independencia, eficiencia administrativa, régimen único para empleados públicos.

I.—Reseña Histórica.

La necesidad de creación de un régimen único para los servidores públicos que regule el nombramiento, idoneidad y estabilidad para efectos de garantizar la eficiencia en la Administración Pública, se ha sentido siempre. En nuestro país este fenómeno tiene características muy especiales, aunque nos limitaremos a analizar el mismo durante los últimos treinta años.

En la segunda administración de don Ricardo Jiménez Oreamuno,¹ su Ministro de Gobernación don Arturo Volio, elaboró un Proyecto de Ley para crear un régimen único para los servidores públicos de la Administración. Sin embargo, dicho esfuerzo no

¹ Expediente N° 7630, Archivos de la Asamblea Legislativa.

dio sus frutos. La Constitución Política vigente hasta 1948 (la de 1871) consagraba en su articulado un régimen presidencialista puro, en el cual el Presidente de la República, como jerarca supremo de la Administración, tenía en sus manos la potestad irrestricta y no regulada de nombramiento y remoción de todos los servidores públicos. Esta potestad ilimitada que le concedía dicha Constitución al Presidente, vino a originar una serie de irregularidades y vicios, cuyas graves consecuencias se hicieron sentir en el desempeño que prestaban los servidores públicos en sus funciones y que produjo el estado de caos y anarquía en que se sumió nuestro país en la década de los años cuarenta.

A raíz de esta época confusa, cuyo suceso más importante fue la guerra civil de 1948, se volvió a pensar en crear el régimen único de servicio civil, como una contribución a la reestructuración del aparato estatal venido a menos. Fue así precisamente que, por inquietud de la Junta de Gobierno de 1948, se sometió un Proyecto a conocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo Título XIV consignaba un capítulo único dedicado al Servicio Civil. Dicho texto de la Fracción Social Demócrata decía:

“Artículo 268.—Servidor público es el que trabaja para cualesquiera de los poderes del Estado, los Municipios, la Universidad de Costa Rica o las instituciones autónomas, según lo determine la ley sobre servicio civil, la cual debe fundarse en los siguientes principios básicos: 1) los servidores públicos están al servicio de la Nación y no de una fracción política determinada; 2) todo servidor público tendrá atribuciones señaladas en la Ley o en el reglamento; 3) el derecho a ser admitido como servidor público no tiene más condiciones que las que imponga esta Constitución o las Leyes.

Artículo 269.—Se organizará el régimen de pensiones y jubilaciones de los servidores públicos.

Artículo 270.—Toda reforma a la legislación sobre servicio civil requerirá ley extraordinaria”.

Como se observa, este Proyecto Social Demócrata hacía una regulación muy amplia de la Institución del Servicio Civil ya que no sólo abarcaba a los servidores del Poder Central sino a todos los servidores de los entes del Estado. No obstante que dicho pro-

yecto fue desechado, los Constituyentes en el artículo 191 y 192 de la Constitución actual reconocieron la existencia del Servicio Civil y la regularon, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

“Artículo 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.

Artículo 192.—Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

El propósito fundamental fue regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, garantizadas en preceptos constitucionales que evitaran que dichas relaciones fueran fuente de prácticas viciosas.

La necesidad de crear este régimen no solo se sintió en Costa Rica sino que, en otros países del Continente como Cuba, Panamá y Guatemala, dicha necesidad se había convertido en una efectiva realidad al contar dichos países con su propio Estatuto de Servicio Civil.²

La creación de este capítulo en nuestra Constitución originó discusiones entre los Constituyentes, algunos de los cuales se opusieron a someter a los servidores públicos a un solo régimen por considerar que con ello se venía a crear una gran burocracia. Creyeron ver en este régimen una “...casta privilegiada de empleados públicos, cuya destitución sería difícil...” y, proponían más bien que cada Institución o Departamento de la Administración contará con su propio Estatuto.³

Sin embargo, pese a estas dos posiciones disímiles, se aprobó en el texto final de nuestra Carta Magna un único régimen de Servicio Civil para los empleados públicos, tal y como ya lo anotamos.

2 Jiménez, Mario Alberto: “Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949”. Tomo III, acta 167, págs. 475 a 478.

3 Ibid, nota 2.

A finales de la Administración de don Otilio Ulate Blanco y con el propósito de cumplir con lo dispuesto por los artículos constitucionales citados, se organizó una Comisión Redactora del Proyecto de Ley para crear el Estatuto del Servicio Civil, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953 y unos meses después su correspondiente reglamento, según Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954, en la Primera Administración de don José Figueres Ferrer.

Estos preceptos constitucionales y las leyes que los regulan significaron una conquista en el campo de la Administración Pública. El artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, acorde con nuestra Constitución, define claramente el fin de esta Institución:

“...garantizar la eficiencia de la administración pública y proteger a sus servidores”.

Con este organismo, se logró salir de las corruptelas de la época patriarcal en que, cuando se producía un cambio de gobierno, el empleado público se convertía en un paria de la sociedad y era sustituido por aquel que estuviera más acorde con el gobierno de turno. Así, el empleado no tenía estabilidad y era víctima de las circunstancias políticas. La Administración del personal del Estado se volvió así un aspecto determinante de la función pública y significó un reconocimiento de la dignidad humana como factor productivo y su elevación al nivel destacado que le correspondía al empleado público, para que pudiera sentir satisfacción en su trabajo y rendir en consecuencia una labor eficiente en beneficio de la colectividad.

El proyecto de Estatuto aprobado se fundamentó en tres tipos de funciones que eran:

Normas uniformes:

- a) Igual pago por servicios iguales
- b) Igual castigo por faltas iguales
- c) Selección sin privilegios ni prejuicios
- d) Protección, estabilidad, retiro o pensión, condiciones de trabajo satisfactorias.

Procedimientos técnicos:

- a) Clasificación de puestos
- b) Selección a base de concursos
- c) Estudios de salarios
- d) Programas de adiestramiento.

Relaciones humanas:

- a) Atención a las querellas (en lo que a nosotros respecta, creación del Tribunal del Servicio Civil)
- b) Estímulo y reconocimiento a los empleados sobresalientes.
- c) Preocupación por los que no progresan.

El proyecto contenía también una agencia de personal y el organismo encargado de velar por la pureza de los procedimientos, ambos bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo como encargado de dirigir y administrar las funciones de su rama.

El carácter de oficina central que se le daba a la Dirección General de personal nacía de la necesidad de asegurar la aplicación de normas y procedimientos uniformes a través de todo el servicio público, según lo establece uno de los tipos de funciones esenciales en que se fundamenta la administración de personal. Su objeto era y es centralizar los servicios de reclutamiento, registros y datos estadísticos. Esta oficina estaría, como lo está actualmente, a cargo de un Director General.

Junto con este organismo administrativo se proponía la creación de un Tribunal encargado de vigilar la pureza y corrección de los procedimientos sirviendo como cuerpo resolutorio en las querellas de los servidores que se sientan perjudicados en sus derechos. Este Tribunal, desde luego, no participaba en el aspecto administrativo y técnico del sistema y por la importancia y delicadeza de sus funciones, sus miembros deberían ser personas de reconocida probidad moral y partidarios de las prácticas y fundamentos del Servicio Civil. Con el propósito de preservar jerarquías, se establecía que, tanto el Director General del Servicio Civil como el propio Tribunal, dependerían directamente del Presidente de la República.⁴

⁴ Expediente N° 1581, Decreto N° 1581. A. Legislativa.

Con este Estatuto se consagraba así el principio de inamovilidad del servidor público con el objeto de establecer la carrera administrativa como una profesión digna y decente, proscribiendo la funesta práctica del llamado "sistema de botín".⁵ El derecho, no obstante pertenecer al servidor, traducía sus efectos en beneficio directo de la Administración Pública, ya que el Estado recibía así los servicios de los funcionarios escogidos mediante un proceso selectivo.

Este derecho de inamovilidad para resguardar la continuidad en el servicio público, no debía entenderse como una garantía de puesto a malos empleados y, por ello el mismo proyecto contemplaba los casos de despido por razones de ineptitud, reorganización y carencia de recursos. El Estatuto del Servicio Civil pareciera entonces, que debería regir a los tres poderes del Estado, esto es, judicial, ejecutivo y legislativo, ya que el mismo solo se refiere al régimen de empleo, respecto del cual todos los entes carecen de autonomía, por lo que con ello no se violaría su autonomía administrativa (es decir, que la ley no reserva materia de empleo a ningún ente).⁶

Lamentablemente la esfera de la vigencia personal del Estatuto abarca actualmente tan sólo a los servidores del Poder Ejecutivo y nos encontramos aún muy lejos de poder someter a los demás entes públicos a las disposiciones del Servicio Civil. Así, como vemos, el régimen del servicio civil desde su creación no ha cumplido con las expectativas constitucionales: estaba supuesto a universalizar sus beneficios y su criterio técnico para toda la Administración Pública y, sin embargo, la realidad demuestra que, fuera del Poder Ejecutivo (el cual tampoco está cubierto del todo) sólo se ha logrado adscribir al régimen a pocos empleados como los del I.N.A. y empleados administrativos de la Asamblea Legislativa, (existe un proyecto para someter también a los empleados del C.N.P.). Es decir, que el régimen y sus beneficios se han quedado sin cubrir a la gran mayoría de la Administración.

Algunos han creído ver en la dependencia política del Servicio Civil respecto del Poder Ejecutivo uno de sus problemas bá-

⁵ Ibid, nota 4.

⁶ Ortiz Ortiz, Eduardo: "Costa Rica. Estado Social de Derecho". Rev. C. Jurídicas N° 29, pág. 84 y ss.

sicos. También se señala que el servicio civil se ha convertido en los últimos años en una simple oficina de trámite reglamentista que estorba en muy poco los apetitos de tipo político y los criterios ilegítimos para que el régimen de servicio civil se convierta en lo que está supuesto a convertirse.

El Servicio Civil carece también de un adecuado presupuesto lo cual viene a agravar y paralizar sus esfuerzos (basta para ello ver el bajo porcentaje que se le asigna, proporcionalmente, dentro del Presupuesto Nacional). Padece también el problema de la ausencia de una política salarial y la ausencia de una política de ascensos, así como de un programa nacional de adiestramiento, y de un desajuste existente entre el programa educativo nacional y el sistema de clasificación de puestos. También su sistema de incentivos ha fracasado.⁷

A.—Tribunal del Servicio Civil.

Una vez establecida esta visión general acerca de las razones y necesidades por las cuales se creó el régimen de servicio civil, así como de su desarrollo a través de los últimos años procederemos al estudio del Tribunal del Servicio Civil.

Este Tribunal fue creado como un organismo dentro del Estatuto del Servicio Civil por la ley N° 158 del 30 de mayo de 1953, con fundamento en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política ya citados.

En términos generales podemos decir que tiene residencia en la capital y jurisdicción en toda la República. Es de nombramiento del Consejo de Gobierno (sus miembros) y, lo integran tres miembros propietarios y tres suplentes que duran seis años en sus cargos.

En el desempeño de su cometido el Tribunal goza de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior (el cual no existe aún) y, de hacer nombramiento y remociones de su personal administrativo que señala la Ley General de Presupuesto con sujeción al trámite de selección de personal previsto en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

⁷ 1er. Congreso Nacional Asociación Nacional de Empleados Públicos, 1974. Actas.

El Tribunal del Servicio Civil desde la fecha de su creación a la actualidad ha sufrido grandes transformaciones y su existencia ha sido objeto de grandes controversias. Debemos decir que, desde que este se creó en 1953 careció de una regulación adecuada, así como de instrumentos técnicos necesarios para cumplir su misión y, no es sino hasta 1977 en que, mediante un proyecto de Ley de iniciativa del diputado Carlos Luis Fernández Fallas, se adhiere al Estatuto un Título III completo regulando al Tribunal.

Antes de la creación de este título el Tribunal del Servicio Civil se encontraba regulado solamente por normas esporádicas y dispersas dentro del Estatuto y el Reglamento, que, aparte de ser pocas no venían a señalar las pautas necesarias para el buen funcionamiento de este organismo. Entre otras cosas dicho Tribunal carecía de la figura de un actuario, así como de la fijación de plazos breves para la tramitación y fenecimiento de los juicios. Esta falta de plazos alargaba tanto los procesos que se convertían en una fuente constante de incertidumbre para los funcionarios quejosos; es decir, un procedimiento que debía ser sumario tardaba 2, 3 ó más años en tramitarse, trayendo como consecuencia que, si al final el Estado perdía la causa, este debía pagar sumas cuantiosas por concepto de salarios caídos.

La falta de fijación de esos plazos provocaba una inseguridad jurídica para el empleado y una inseguridad económica para el Estado.

El Tribunal del Servicio Civil no trabajaba a tiempo completo (sus miembros), como tampoco lo hace actualmente. Sin embargo, el número de sesiones mensuales no era suficiente en ese momento, lo que provocaba un atraso en la tramitación de los procesos que se dilataban mucho.

Es interesante anotar también que antes de esta adición al Estatuto, el mismo sólo exigía que un miembro propietario y otro suplente del Tribunal fueran abogados. Actualmente se exige como requisito que todos sus miembros tanto propietarios como suplentes sean profesionales en Derecho.

II.—Objetivos principales.

A.—Definición.

El Tribunal de Servicio Civil es un cuerpo colegiado integrado por jueces profesionales en Derecho. Tiene su fundamento

en la existencia de un régimen único de servicio garantizado constitucionalmente.

Se trata de un Tribunal administrativo y, es un mecanismo de revisión automático de la Administración que cuenta con sus propios medios de sanción especializados, no desde un punto de vista judicial sino desde el punto de vista ágil de la Administración.

La función de este Tribunal es hacer justicia en los conflictos que se presenten entre el Poder Ejecutivo como patrono y los servidores de éste como trabajadores.

Se trata de un Tribunal que imparte justicia en términos genéricos pero no depende del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo, incluso sus miembros son de nombramiento del Consejo de Gobierno. Se asemeja este Tribunal a otros Tribunales administrativos como lo son el Tribunal Fiscal Administrativo y el Tribunal de Carrera Docente, cuya razón de existencia obedece a necesidades de economía. Es necesario que la propia Administración cuente con su propio mecanismo de revisión de conflictos que se susciten dentro del ámbito administrativo.

Todas las sentencias de estos tribunales ejecutivos pueden ser recurridas ante los Tribunales judiciales, previo agotamiento de la vía administrativa. Así, vienen a significar una garantía para el servidor público de que sus conflictos patronales pueden ser conocidos ante Tribunales cuyos trámites son más ágiles y menos onerosos que los de los Tribunales judiciales, sin excluir por ello el poder recurrir a estos últimos.

B.—Objetivos.

Según el artículo 14 del Estatuto del Servicio Civil, el Tribunal del Servicio Civil conoce dos clases de asuntos:

1. Los casos de despido en primera instancia, fallo que puede ser apelado por el servidor ante el Tribunal Superior de Trabajo.
2. En única instancia de los casos de reclamaciones contra los jefes, el Director del Servicio Civil o los Ministros, cuando causen perjuicio al servidor.

Como se dijo anteriormente, el Tribunal del Servicio Civil reside en la capital (3er. piso del Edificio Metropolitano), y tiene jurisdicción en toda la República. El nombramiento de sus titulares

y suplentes es del Consejo de Gobierno y, se requiere para ello ser profesional en Derecho y, demás requisitos que señalen los artículos 8 y 182 del Estatuto.

Los miembros de este Tribunal duran en su cargo 6 años pudiendo ser reelegidos y, se renovará uno de ellos cada 2 años. Como hemos visto, existe una relación jerárquica entre los mismos y el Consejo de Gobierno, ya que este ejerce sobre ellos tanto la potestad de nombramiento como de remoción (art. 183 del Estatuto).

El origen del nombramiento de estos miembros ha sido muy discutido ya que muchos han creído que ello permite una gran ingerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones del Tribunal. El Consejo de Gobierno no sigue ningún criterio especial para nombrar a estos abogados sino que lo hace en forma discrecional y, de allí, que se tema dicha influencia política. (Arts. 8-9-10 del Estatuto).

La Fracción Social Demócrata, en su proyecto de Constitución Política había previsto en su artículo 271 que todo lo relativo al funcionamiento del Servicio Civil estaría a cargo de una Junta de carácter permanente que se reuniría por sesiones y, que gozaría de independencia en el desempeño de sus funciones, disponiendo de fondos y autoridad necesarios para ello. Dicha Junta de que hablaban los social-demócratas es lo que hoy el Tribunal de Servicio Civil, y además ellos proveían que esta debería estar integrada por 3 miembros propietarios y 3 suplentes, estableciendo un mecanismo de escogencia de dichos miembros a saber: un representante de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Consejo de Gobierno y, uno de la Universidad de Costa Rica.⁸

Lógicamente este criterio de selección de estos miembros no sería aceptado así actualmente. Sin embargo es necesario establecer un mecanismo de selección de estos miembros más técnico y menos político.

La mayoría de expertos⁹ sostiene que, a pesar de lo anterior, el origen del nombramiento no determina "per se" el que se de o

⁸ Proyecto de Constitución Política de la Fracción Social Demócrata. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁹ Así, Lic. Ismael Antonio Vargas Bonilla y el Lic. Armando Arauz Aguilar, profesores de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de C.R. Expediente N° 7630 A. Legislativa, Archivos.

no influencia política del Poder Ejecutivo en ese cuerpo, sino que es cuestión que el sistema funcione en su plenitud. En 1976, varios diputados (a iniciativa del prof. diputado Campos Brizuela) presentaron un proyecto de reforma al artículo 192 de la Constitución Política. El texto de dicha reforma decía:

Artículo 1.—Adiciónase el artículo 192 de la Constitución Política con el siguiente párrafo:

"Para el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo funcionarán la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil. El Director, Subdirector y el Tribunal del Servicio *serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y dependerán de ella de conformidad con lo que establezca la ley*".¹⁰

Esta reforma propuesta pretendía lograr una mayor autonomía del Servicio Civil y del Tribunal con respecto al Ejecutivo. Sin embargo, la misma, después de acaloradas discusiones, no fue aprobada ya que fue consenso general la necesidad de revisar totalmente el régimen y no de crear una reforma constitucional que vendría más bien a entorpecer el sistema operante. La reforma proponía romper el vínculo existente entre el Poder Ejecutivo y el Servicio Civil, lo cual se rechazó por considerar que dicho vínculo con el Poder Ejecutivo, que es el que ejerce la función administrativa, es indispensable. El dictamen de mayoría afirmativo convino en la tesis general que dicha reforma era conveniente en lo tocante al nombramiento del Tribunal del Servicio Civil por parte de la Corte Suprema de Justicia, pero no así respecto al nombramiento del Director y Subdirector del Servicio Civil, que debería de permanecer como tal mientras no se realizara una reforma profunda en todo el sistema del Servicio Civil de nuestro país.

El dictamen de minoría negativo sostuvo que no se justificaba esta reforma por tratar la misma de aspectos legales administrativos reservados a la ley y no a la Constitución y, sostuvo que la dinámica del Servicio Civil podría requerir en el futuro no un Director sino una Comisión representativa de las instituciones cu-

¹⁰ Expediente N° 7630, Archivos Asamblea Legislativa. Asunto: Proyecto de Reforma a la Constitución Política.

biertas por ese régimen, único cambio necesario en la Constitución Política.

Resumiendo, esta reforma que se propuso se rechazó por las siguientes razones:

- a) El artículo 192 de la Constitución, que se pretendió reformar, contiene un mandato primordial consistente en el establecimiento de un régimen estatutario de servicio civil, para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus servidores con el objeto de garantizar la eficiencia en la Administración Pública. Dicho texto, como corresponde a las normas de una constitución política, es de carácter general y deja a la ley la amplitud y flexibilidad necesarias para adoptar el régimen organizativo que mejor convenga a los intereses de la Administración Pública. La reforma pretendió implantar una rigidez al establecer directamente organismos y titulares de estos con su nomenclatura; así, cualquier cambio posterior en este modelo o en los nombres obligaría a una nueva reforma constitucional.
- b) El Servicio Civil es, en principio, un régimen propio de la Administración Pública que debe guardar una articulación permanente con el Poder Ejecutivo y con las demás entidades que involucre en su funcionamiento. Especialmente tratándose de la Dirección General, es institucionalmente conveniente una constante coordinación con las políticas de la Administración Pública tanto en materia de nombramiento como de salarios, adiestramiento, capacitación, etc., sin perjuicio de la integridad de los derechos que garantizan la estabilidad y demás aspectos de la carrera administrativa a los servidores públicos.
- c) El hecho de sustraer el nombramiento de los funcionarios del Servicio Civil de la esfera de la Administración Pública tendía a desvirtuar su naturaleza y restarle el contacto directo con aquella dentro de cuyo contexto tiene necesariamente que desenvolverse. Fue opinión general de los diputados que, la afirmación peyorativa que el servicio civil había estado bajo la influencia política fue desproporcionada, ya que los efectos del régimen provenían más bien de otros factores ajenos al origen de los nombramientos del Director, Subdirector y miembros del Tribunal de Servicio Civil.

- d) En lo que a nosotros nos interesa respecto a la proposición que transfería a la Corte Suprema de Justicia la potestad de los nombramientos señalados, sobre todo respecto al Tribunal de Servicio Civil, se adujo la necesidad de que este perteneciera a la Corte ya que el mismo era inconstitucional por cuanto violaba los artículos 9 y 152 a 156 de la Constitución Política, que consagran el monopolio de la justicia en manos del Poder Judicial. La Dirección de Servicio Civil se opuso a esta reforma, por considerar propio del sistema administrativo su administración de personal. Dicha función no podía ser delegada por el Poder Ejecutivo en virtud del artículo 9 antes citado.

Este fue el mismo argumento que sostuvieron los magistrados de la Corte Suprema de Justicia cuando se les pretendió sujetar al régimen de Servicio Civil. Así, se consideró que la delegación del Poder Ejecutivo, de administrar su personal en otro poder, no sólo era inconveniente sino inconstitucional.

Como conclusión, el nombramiento de los miembros del Tribunal del Servicio Civil sigue en manos del Consejo de Gobierno.

Como dijimos anteriormente, el Tribunal se integra por miembros propietarios y suplentes (art. 184 del Estatuto y 54 del Reglamento), los cuales son remunerados mediante dietas que devengan por cada sesión a la que asisten (art. 186 Estatuto, 56 del Reglamento). El número de sesiones ordinarias y extraordinarias al mes no debe exceder de 12 y éstos deben tener una duración mínima de dos horas cada una para ser remuneradas.

La función de los miembros suplentes es solamente relevante en ausencia de un miembro propietario. Valga decir que son miembros ad-honorem y, sólo devengan dietas cuando sustituyen a algún miembro propietario.

C.—Elección de miembros.

El Tribunal debe estar integrado por un Presidente, un Vice-Presidente y un Secretario (art. 187 Estatuto, 57 del Reglamento). Esta elección es anual y, aunque el Estatuto y su Reglamento dicen que la reposición de estos miembros por parte de los suplentes será regulada por el Reglamento interior del Tribunal, este reglamento interior no existe por lo que se carece de regulación en este aspecto.

En la entrevista hecha al actuario del Tribunal Lic. William Rosales, éste nos señaló que la inexistencia de este Reglamento obedece a diversas razones:

1. El título III del Estatuto referente al Tribunal es relativamente nuevo, ya que existe a partir de 1977.
2. En cuanto a procedimientos, el Tribunal se rige por el Reglamento del Estatuto y, supletoriamente por los procedimientos civiles y laborales.

De lo anterior podemos deducir que el Tribunal apenas se encuentra en una etapa de organización en donde la falta de un reglamento interior no se siente aún. Quizás en un futuro sea necesario para efectos de división de trabajo interno de cada miembro, pero en el aspecto procedimental las disposiciones actuales que usan "son muy completas".

El Tribunal debe reunirse en el local de su asiento mínimo dos veces por semana en días distintos, mediante convocatoria que hace el Presidente (art. 188 Estatuto y 58 del Reglamento). Este artículo también hace referencia al Reglamento interior en el que se fijarían los días para votaciones, plazos para estudiar y fallar los casos, que no existen.

D.—Independencia del Tribunal.

Artículo 185 del Estatuto. "En el desempeño de su cometido, el Tribunal gozará de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior y de hacer los nombramientos y renovaciones de su personal administrativo, con sujeción al régimen de servicio civil".

El artículo 55 del Reglamento le garantiza las mismas funciones al Tribunal.

Así, de acuerdo con los artículos anteriores, el Tribunal de Servicio Civil tiene:

- a) Independencia funcional y de criterio.
- b) Atribución de darse su propio reglamento interior.
- c) Hacer los nombramientos y renovaciones de su personal administrativo sujeto al régimen de servicio civil.

a) Independencia funcional y de criterio.

El Tribunal es un órgano de desconcentración administrativa ya que, como lo señala el Lic. Mauro Murillo,¹¹ la desconcentración administrativa se produce cuando por ley (o norma constitucional) es atribuida una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerarca, como el presente caso.

Como se trata de un fenómeno que se da dentro de una misma persona jurídica (el Poder Ejecutivo), que, sin originar un nuevo ente, implica un quebrantamiento del orden jerárquico de las competencias. Decimos que se trata de un órgano jerárquico impropio, ya que el mismo puede conocer de asuntos o procesos referentes a los empleados del Servicio Civil y su fallo agota la vía administrativa.

Por tratarse de un órgano dentro de un ente es que tiene independencia funcional pero no autonomía. La *independencia viene a ser su determinada posición dentro de su determinada relación que se da entre iguales órganos de una misma persona jurídica.*¹²

Debe entenderse como independencia funcional, independencia para el pleno desempeño de las funciones que le han sido atribuidas en forma exclusiva mediante ley, persistiendo la necesaria subordinación económica y administrativa de este Tribunal respecto del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la independencia de criterio debemos decir que este es un concepto jurídico indeterminado, por lo que debe entenderse que los jueces en virtud de él, tienen discrecionalidad a la hora de apreciar los hechos, calificarlos y resolver asuntos con base en las reglas de la sana crítica y la lógica y experiencia.

b) Atribución de darse su propio reglamento.

Las normas que dan base a esta potestad son, en primer lugar el artículo 140 inciso 18) de la Constitución Política y, en segundo lugar, los artículos 185 del Estatuto y 55 de su Reglamento.

¹¹ Murillo, Mauro: "La descentralización administrativa en la Constitución Política". Revista Ciencias Jurídicas N° 30, pág. 82.

¹² Ibid, nota 11.

Ella significa que tiene poder para autoorganizarse a la hora de prestar su servicio a los usuarios del mismo.

c) *Nombramientos y renovaciones de su personal administrativo.*

Debemos aclarar aquí que en este organismo encontramos 2 tipos diferentes de personal:

1. Por una parte los miembros del Tribunal son de nombramiento del Consejo de Gobierno que es su jerarca administrativo. Constituyen un personal de confianza del Poder Ejecutivo y no están adscritos al régimen de servicio civil. Si son despedidos sin justa causa, pueden empero recurrir a la vía contencioso administrativa, con los mismos derechos laborales que pueda tener por ejemplo un director de una institución autónoma (ver Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).
2. Por otra parte, el personal administrativo de esta oficina, incluyendo al actuario, están sujetos al régimen de servicio civil y, su jerarca administrativo y disciplinario es el Presidente del Tribunal, (art. 193 del Estatuto).

Encontramos entre el texto del art. 193 y el texto del art. 199 del Estatuto una contradicción, ya que este último menciona que la potestad disciplinaria será ejercida indistintamente, por el Presidente del Tribunal y el actuario en los casos en que lo determine el reglamento interior, el cual, volvemos a repetir, no existe aún. Pareciera que por un error evidente a la hora de promulgar esta ley, se da una duplicidad de competencias del actuario y del Presidente. En la práctica esto no ha presentado problemas ya que en la entrevista hecha al actuario, éste nos manifestó que existe una buena relación entre estos 2 funcionarios pero, reconoció que una mala relación entre ambos podría dar lugar a choques evidentes de competencia sin que exista un reglamento interior que resuelva estos conflictos, en virtud de dichos artículos.

III.—*Recursos económicos.*

Como mencionamos con anterioridad, en el Tribunal de Servicio Civil encontramos 2 tipos diferentes de personal:

- 1) Los miembros propiamente del Tribunal de Servicio Civil, que son remunerados mediante dietas que no deben excederse de 12 al mes (art. 186 del Estatuto y 56 del Reglamento).

Cuando se emitió el reglamento del Servicio Civil se estipuló en su artículo 56 que los miembros del Tribunal devengarían la suma de ₡ 150.00 por cada sesión a la que asistieran. Posteriormente en el año 1974, por medio del decreto N° 3691-P publicado en la Gaceta N° 79 del 26 de abril de 1974, dicho artículo se reformó y se aumentaron las dietas a ₡ 250.00 cada una. La Ley General de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República prevé para el período fiscal de 1980 que los miembros del Tribunal del Servicio Civil devengarán dietas de ₡ 500.00 por cada sesión, lo cual da un salario mensual de ₡ 6.000.00 a cada miembro.

Como se nota, los miembros del Tribunal del Servicio Civil dependen del Poder Ejecutivo ya que carecen de recursos propios y se encuentran dentro de la Ley General de Presupuesto, bajo el programa N° 023, función 10, Administración General, Unidad Ejecutora: Tribunal de Servicio Civil; dentro de una partida específica del Consejo de Gobierno llamada Presupuesto por Programa, págs. 58 a 61 Ley General de Presupuesto.

- 2) Lo que es propiamente el personal administrativo y técnico sujeto al régimen de Servicio Civil y cuyo jerarca supremo es el Presidente del Tribunal, que ejerce sobre ellos la potestad de nombramiento y remoción.

Dicho personal se compone de los siguientes elementos:

001-4	1 Actuario
003-3	1 Secretario de Tribunal 2
005-3	1 Secretario de Tribunal 1
010-3	1 Notificador 2
015-3	1 Oficinista 2
020-9	2 Guardas 1
025-9	1 Conserje 1. ¹³

¹³ Ley General de Presupuesto 1980.

Este personal se encuentra dentro de la Ley General de Presupuesto, en la Relación de Puestos Fijos, en una partida específica del Ministerio de la Presidencia, bajo el número 04.023, Programa: Tribunal de Servicio Civil.

De lo anterior podemos concluir que tanto los miembros del Tribunal de Servicio Civil como su personal administrativo carecen de recursos propios, por lo que dependen de las partidas específicas del Poder Ejecutivo.

La confección de su presupuesto anual, aunque en última instancia debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo, es realizada por el propio Tribunal, que la envía con la debida anticipación a la Dirección General de Servicio Civil, que posteriormente la incluye dentro de su proyecto de presupuesto, y envía a la vez al Poder Ejecutivo para seguir el trámite establecido de allí en adelante.¹⁴

IV.—Funcionario ejecutivo principal.

Debemos reiterar la dualidad del personal que conforma este organismo para efectos de esclarecer quiénes son los distintos jerarcas principales:

- 1) Los miembros del Tribunal de Servicio Civil son nombrados por el Consejo de Gobierno (arts. 8 y 182 del Estatuto). En virtud de esto, el jerarca administrativo y disciplinario del Presidente del Tribunal es el Consejo de Gobierno, pero el jerarca del Vicepresidente y el Secretario lo es el Presidente del Tribunal de Servicio Civil (arts. 185 y 189 del Estatuto).

El artículo 205 del Estatuto claramente señala 3 aspectos que ligan al Tribunal con el Consejo de Gobierno:

- a) En primer lugar, determina la obligación del Tribunal de informar trimestralmente al Consejo de Gobierno de los asuntos que conoce y resuelve, indicando los que tiene pendientes.

¹⁴ Información suministrada por el Lic. W. Rosales, actuario del Tribunal de Servicio Civil.

Cuando se emitió esta norma se le solicitó criterio al entonces Presidente del Tribunal, Lic. Pablo Casafont Romero (Presidente actual), quien estuvo de acuerdo con que se rindiera el informe pero propuso que este fuera semestral, lo cual permitía rendirlo en forma más amplia y completa. Lamentablemente, como esta norma se emitió a raíz de la lentitud con que el Tribunal resolvía sus asuntos, se aprobó que el plazo fuera de 3 meses para agilizar dichos trámites.

Como lo señaló el actuario Lic. William Rosales, este informe trimestral es el único control administrativo y disciplinario que ejerce el Consejo de Gobierno posterior al nombramiento de los miembros. Como dijimos, la existencia de este informe se basó en la necesidad de agilizar los trámites del Tribunal y, de ejercer un control sobre estos trámites que, antes del año 1977, no existía.

Este informe es de tipo judicial y administrativo y en la práctica no ha funcionado como una ingerencia del Ejecutivo en la independencia del Tribunal, sino como una medida efectiva que tiende a garantizar la eficiencia del Tribunal. En la práctica tampoco el Consejo de Gobierno ha objetado estos informes y, se limita a enviar al Tribunal un acuse de recibo de dicho informe.

- b) Un segundo aspecto que liga a los miembros del Tribunal de Servicio Civil con el Consejo de Gobierno, lo es la posibilidad de este último de sancionar con un mes de suspensión al cargo sin goce de dietas a los miembros del Tribunal que incurran en atraso injustificado o en otras faltas graves en el desempeño de sus funciones. Dicha falta grave puede acarrear la remoción del miembro, previa información levantada con intervención del o de los interesados.

Esta potestad disciplinaria que ejerce el Consejo de Gobierno sobre los miembros del Tribunal del Servicio Civil es muy amplia, ya que ni el Estatuto ni su reglamento especifican en forma taxativa cuáles faltas son graves, lo que queda a la entera discreción del Consejo de Gobierno.

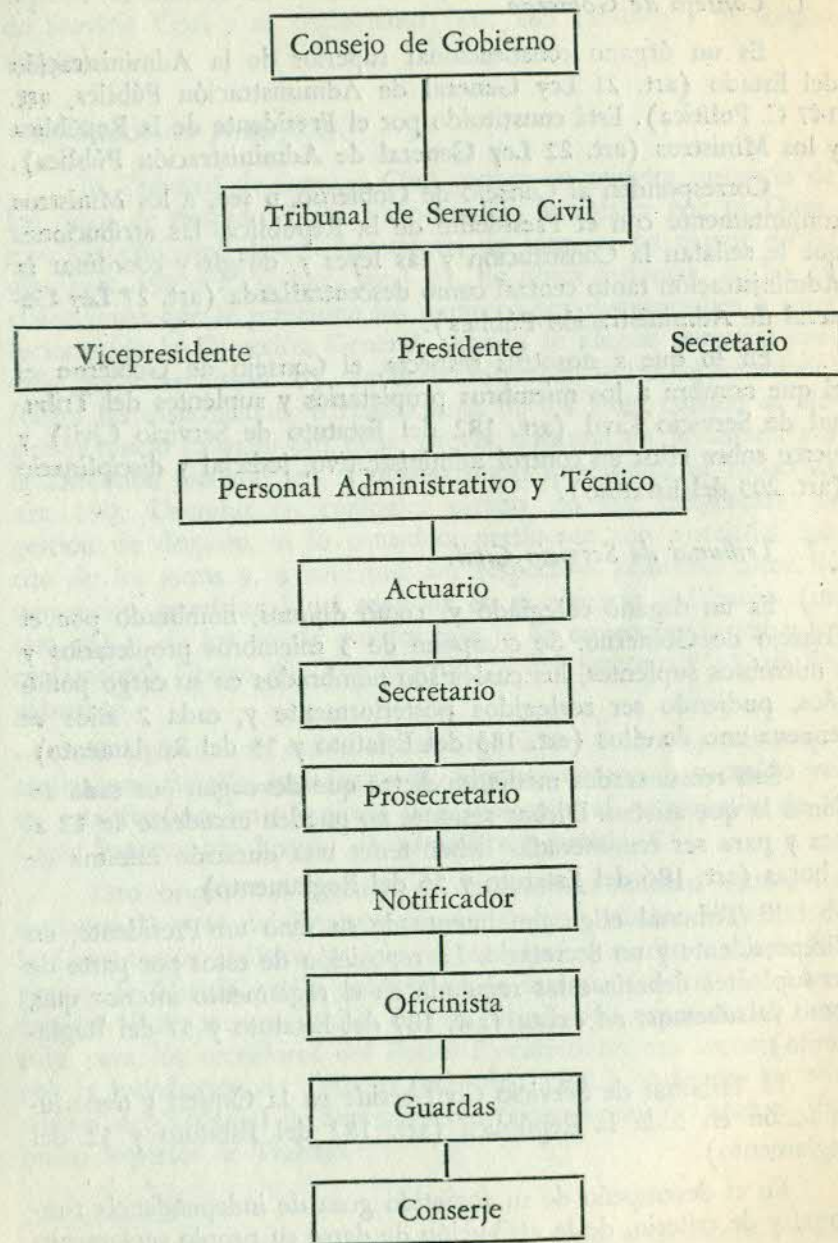
Sugerimos aquí entonces que, para una mayor especificación de las potestades del Consejo de Gobierno sobre estos miembros, se remita a la Ley General de Administración Pública, Capítulo II De la relación jerárquica, Secciones I y II (arts. 101 a 110).

c) El tercer aspecto que vincula al Consejo de Gobierno con los miembros del Tribunal es que éste tiene para los asuntos de su competencia que seguir un procedimiento sumario, con un término no mayor de 40 días para dictar el fallo y, si el Tribunal desea ampliar dicho plazo, debe contar con el permiso del Consejo de Gobierno.

En la práctica esta norma no se aplica ya que en primer lugar el Consejo de Gobierno no ejerce un control efectivo sobre los asuntos que conoce y resuelve el Tribunal; pero personalmente consideramos que, aunque el fin de la norma sea el controlar los procedimientos, si el Consejo de Gobierno quisiera usarla para entorpecer los procedimientos o asuntos que tramita el Tribunal, podría hacerlo, lo cual es una ingerencia peligrosa del Poder Ejecutivo en el Tribunal de Servicio Civil, ya que su control debería ser solamente genérico y no fiscalizar detalles procedimentales, en donde los jueces tienen un conocimiento más técnico.

2) Una vez analizada la figura del Consejo de Gobierno como jerarca del Presidente del Tribunal, debemos decir que este último se convierte en el jerarca supremo administrativa y disciplinariamente tanto de los otros miembros que conforman el Tribunal, como del personal administrativo, salvo en aquellos aspectos en que la potestad disciplinaria puede ser ejercida indistintamente por el Presidente o el actuario (ver choque de arts. 193-199 del Estatuto).

V.—Organización: Unidades principales. Organigrama.



VI.—*Funciones e integración de las unidades principales.*

1. *Consejo de Gobierno.*

Es un órgano constitucional superior de la Administración del Estado (art. 21 Ley General de Administración Pública, art. 147 C. Política). Está constituido por el Presidente de la República y los Ministros (art. 22 Ley General de Administración Pública).

Corresponden al Consejo de Gobierno, o sea, a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes y, dirigir y coordinar la Administración tanto central como descentralizada (art. 27 Ley General de Administración Pública).

En lo que a nosotros respecta, el Consejo de Gobierno es el que nombra a los miembros propietarios y suplentes del Tribunal de Servicio Civil (art. 182 del Estatuto de Servicio Civil) y ejerce sobre ellos un control administrativo, judicial y disciplinario (art. 205 del Estatuto).

2. *Tribunal de Servicio Civil.*

Es un órgano colegiado y, como dijimos, nombrado por el Consejo de Gobierno. Se compone de 3 miembros propietarios y 3 miembros suplentes, los cuales son nombrados en su cargo por 6 años, pudiendo ser reelegidos posteriormente y, cada 2 años se renueva uno de ellos (art. 183 del Estatuto y 53 del Reglamento).

Son remunerados mediante dietas que devengan por cada sesión a la que asistan. Dichas sesiones no pueden excederse de 12 al mes y para ser remuneradas deben tener una duración mínima de 2 horas (art. 186 del Estatuto y 56 del Reglamento).

El Tribunal elige anualmente de su seno un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. La reposición de estos por parte de los suplentes debería estar regulada en el reglamento interior que, como ya sabemos, no existe (art. 187 del Estatuto y 57 del Reglamento).

El Tribunal de Servicio Civil reside en la Capital y tiene jurisdicción en toda la República (art. 182 del Estatuto y 52 del Reglamento).

En el desempeño de su cometido goza de independencia funcional y de criterio, de la atribución de darse su propio reglamento

interior y, de nombrar y renovar su personal administrativo con sujeción al trámite de selección de personal previsto en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento (art. 185 Estatuto y 55 Reglamento).

A.—*Funciones principales.*

El Tribunal de Servicio Civil conoce en primera instancia de los casos de despido, previa información levantada por la Dirección General, que deberá hacerse en un término no mayor de 60 días (art. 190 del Estatuto, inc.) a). En única instancia, de las reclamaciones que le presenten los quejosos por disposiciones o resoluciones de la Dirección General, cuando se alegue perjuicio causado por ellas (inciso b). En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellas, previa información levantada por la Dirección General, en el mismo plazo que indica el inciso a) art. 190. Decretar en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista del mérito de los autos y, a solicitud del respectivo Ministro autor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo (inciso ch) y, de los demás asuntos que le encomienden la ley y los reglamentos (inciso d). Ver artículo 14 del Estatuto y 63 del Reglamento.

El Tribunal es, entonces, un órgano del Poder Ejecutivo que realiza una función jurisdiccional. Algunos autores han creído ver en esta función jurisdiccional una violación al monopolio de la Corte Suprema de Justicia de administrar justicia.¹⁵

Esto originó un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 43 y 44 del Estatuto por violar los artículos 70 y 153 de la Constitución Política, ya que se consideró que sólo la Corte Suprema de Justicia podía conocer de la materia laboral. La Corte rechazó dicho recurso y, dijo que la jurisdicción especial del Estatuto para los servidores del Poder Ejecutivo no era incompatible con la jurisdicción de Trabajo (art. 70 C. Pol.). Además, las sentencias del Tribunal de Servicio Civil tienen apelación ante el Tribunal Superior de Trabajo.

¹⁵ Ortiz, Eduardo, op. cit. nota 6; comentario del art. 153 de la Constitución Política.

Al efecto, es interesante señalar estas 2 jurisprudencias de la Sala de Casación:

a) *Ambito del Tribunal de Servicio Civil:*

"Conoce de las gestiones que formulen los servidores para que se les reinstale en sus puestos (Casación de las 13 horas y 45 minutos del 8 de marzo de 1972)".

b) *Ambito del Tribunal de Trabajo:*

"Conoce de indemnizaciones aunque estas se deriven de disposiciones del Estatuto del Servicio Civil (Casación de las 15:30 horas del 16 de marzo de 1967).¹⁶

En entrevista sostenida con el Lic. Rosales, éste nos informó que de enero de 1979 a enero de 1980 se han resuelto aproximadamente 105 expedientes de reclamos y, unos 185 expedientes de gestiones de despido. Tenemos un total aproximado de 290 expedientes, lo cual da un promedio de 3 a 5 asuntos por semana. Señala el Lic. Rosales que el porcentaje más alto de expedientes se refiere al inciso a) art. 190 del Estatuto, esto es, despidos y, posteriormente a los incisos b y c, esto es, reclamaciones.

Al Tribunal corresponde resolver sobre su competencia, de oficio o a solicitud de parte, lo mismo que dictar los autos que decidan sobre defensas previas y excepciones formales del juicio y practicar las diligencias probatorias que hubiera ordenado para mejor proveer (art. 197 del Estatuto).

Los miembros del Tribunal pueden ser separados del conocimiento de un negocio determinado por impedimento, recusación o excusa (art. 54 y 201 del Estatuto, 65 del Reglamento, 199 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El Tribunal de Servicio Civil debe tramitar los asuntos de su competencia en un procedimiento sumario, cuyo plazo no debe exceder de 40 días para dictar el fallo (arts. 205 del Estatuto y 74 del Reglamento).

Debemos indicar que antes que entrara a regir el Título III del Estatuto en el año 1977, se dispuso en un transitorio que al

¹⁶ Ibid, nota 6.

entrar en vigencia éste, los asuntos pendientes de resolución tendrían un plazo máximo de 6 meses, y los nuevos asuntos que se sometieran a conocimiento del Tribunal se regirían por un plazo de 40 días (art. 205).

El Tribunal de Servicio Civil como dijimos, tramita los asuntos con base en un procedimiento sumario. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (artículo 74 a 80). Presentación del escrito, arts. 81 y 82 Reglamento; sentencias arts. 83 a 85; recursos arts. 86 y 87; procedimientos de reclamaciones y despidos, arts. 88 a 96 y, prescripción de acciones y derechos, arts. 97 a 99 Reglamento.

Respecto al procedimiento rigen en forma supletoria las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Trabajo (art. 206 Estatuto y 62 Reglamento). Se usan también como fuente supletoria los procedimientos civiles (así Lic. William Rosales).

3. *Presidente.*

El Presidente del Tribunal de Servicio Civil es el jerarca administrativo y disciplinario de este organismo (art. 185, 199 del Estatuto y 55 del Reglamento).

Es elegido del mismo seno del Tribunal para un período de un año (art. 187 Estatuto y 57 del Reglamento). Entre sus funciones principales, al Presidente le corresponde convocar a sesiones así como presidirlas, someter a la consideración de los otros miembros las cuestiones a tratar en la respectiva sesión y, poner a votación los asuntos. Vigila también la ejecución de todas las medidas y disposiciones que establezca el reglamento interior y, ejerce las demás facultades y atribuciones que éste le señale (reglamento que ya sabemos no existe). Ver art. 189 Estatuto y 59 del Reglamento.

El artículo 184 del Estatuto establece la obligación de los miembros suplentes de llenar las ausencias temporales de los propietarios y, el 187 del mismo Estatuto señala que el reglamento interior regulará la reposición del Presidente, Vicepresidente y Secretario por parte de estos suplentes (art. 54 y 59 Reglamento). Sin embargo, la falta de este reglamento interior hace que la reposición del Presidente en caso de ausencia por parte del suplente no se encuentre regulada.

4. *Vicepresidente.*

Ni el Estatuto del Servicio Civil ni su respectivo reglamento señalan ningún tipo de atribuciones y deberes al Vicepresidente.

Del mismo sólo podemos decir que como miembro del Tribunal es nombrado por el Consejo de Gobierno (art. 182 Estatuto y 52 del Reglamento) y/o removido por éste (art. 205 del Estatuto). Debe ser abogado. Dura como miembro del Tribunal 6 años, pudiendo ser reelecto (183 Estatuto y 53 Reglamento). Es elegido como Vicepresidente por el propio Tribunal por un período de un año. Ante la ausencia de un reglamento interior del Tribunal no se encuentra regulada la forma en que los miembros propietarios deban ser sustituidos por los suplentes y, por esta razón, en ausencia del Presidente no se señala quién debe sustituirlo, si el Vicepresidente o un miembro suplente que viene a tomar en estos casos la Presidencia del Tribunal.

5. *Secretario.*

Al igual que los otros miembros, es nombrado y, puede ser removido por el Consejo de Gobierno; debe ser profesional en Derecho y es elegido como Secretario por el propio Tribunal para un período de un año.

A este Secretario le corresponde ejercer vigilancia sobre el personal administrativo del Tribunal que debe actuar bajo sus órdenes. Firma la correspondencia y deberá cumplir las demás funciones que señale el reglamento interior del Tribunal (que no existe); (art. 60 Reglamento).

La potestad de vigilancia es ejercida por el Presidente del Tribunal (art. 189 Estatuto) pero el artículo del reglamento señalado anteriormente pareciera que hace una delegación de dicha potestad en manos del Secretario, en lo que al aspecto de vigilancia se refiere, probablemente con el fin de una mejor distribución del trabajo interno del Tribunal.

6. *Personal administrativo y técnico.*

a) *Actuario.*

Antes de la adición del Título III al Estatuto de Servicio Civil la figura de un actuario dentro del seno del Tribunal no

existía. En la exposición de motivos del Proyecto de creación de este título, se consideró necesaria la creación de este cargo, ya que se necesitaba un abogado que, en una forma técnica preparara a los miembros del Tribunal los expedientes. Dicho actuario debería trabajar en forma permanente preparando los litigios y entregándolos a los miembros del Tribunal para que estos los fallaran.¹⁷

El actuario es nombrado por el Tribunal de Servicio Civil de una terna que le propone a éste la Dirección General del Servicio Civil. Para ser actuario se requiere ser abogado, tener experiencia propia en el régimen del Servicio Civil, ser funcionario de carrera dentro del Servicio Civil y, demás requisitos que se establezcan en el Manual Descriptivo de Puestos del Servicio Civil (art. 192 Estatuto).

El actuario ejerce la función jurisdiccional y le corresponde:

- a) Tramitar todos los asuntos que conozca la oficina;
- b) Dictar todas las resoluciones interlocutorias o de trámite que deban recaer en los diferentes negocios, antes o después del fallo, inclusive las que denieguen el curso a la demanda o a las diligencias de toda índole, o que deciden sobre incidentes, o que pongan término al juicio por haber cesado la contención entre las partes, salvo lo dispuesto en el art. 197 del Estatuto;
- c) Ejecutar esas resoluciones y recibir las pruebas que se admitan a petición de los interesados, o las que él ordene para mejor proveer;
- ch) Dictar las sentencias y expedir las correspondientes ejecutorias en toda clase de asuntos que se hayan tramitado sin oportuna oposición en cuanto al fondo;
- d) Resolver sobre las liquidaciones y tasaciones de costas en ejecución del fallo;
- e) Diligenciar las comisiones que se reciban de otras autoridades;
- f) Vigilar las operaciones de caja y expedir y firmar cheques;

17 Expediente N° 7636 Archivos, Asamblea Legislativa.

g) Dar cuenta al Presidente del Tribunal de cualquier irregularidad que se produzca en la Oficina" art. 191 Estatuto.

Cuando se creó el cargo de actuario en el Tribunal de Servicio Civil se copió, para señalarle sus competencias, la Ley de Actuarios Judiciales N° 4322 del 11 de febrero de 1969 pero, debemos aclarar que el cargo de actuario en un tribunal judicial, es diferente al cargo de actuario del Tribunal de Servicio Civil. En primer lugar el actuario del Tribunal de Servicio Civil goza de independencia funcional y tiene responsabilidad propia (art. 193 Estatuto), figura jurídica muy distinta a la de un actuario de la Corte Suprema de Justicia. Por ello la Ley de Actuarios ha servido para limitar al actuario del Tribunal del Servicio Civil en el ejercicio de sus funciones, pero le señala algunas tareas que no se llevan a cabo dentro de este Tribunal, como sucede con el inciso f) art. 191 Estatuto.

El Lic. Rosales nos comenta al respecto que este Título III en su artículo 191 contiene disposiciones no ajustadas a la realidad de la oficina, lo que se debió a que, la creación del Título III se basó en la Ley de Actuarios citada, desconociendo en parte la función del actuario del Tribunal de Servicio Civil.

El actuario está sujeto a los impedimentos, prohibiciones y exigencias que establezca el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (arts. 193 y 203 Estatuto). Sus resoluciones y actuaciones son firmadas por él y el secretario de la Oficina (art. 194 Estatuto). Libra los suplicatorios, exhortos y mandamientos en toda clase de asuntos cuyo trámite esté a su cargo (art. 195 Estatuto).

Sus funciones no restringen la competencia del Tribunal, que podrá intervenir en la tramitación y decisión de asuntos del actuario, eximiéndose éste de toda responsabilidad (art. 196 Estatuto).

El artículo 199 Estatuto señala que la potestad disciplinaria puede ser ejercida, indistintamente, por el Presidente del Tribunal y por el actuario en los casos en que lo determine el reglamento interior del Tribunal. Por otra parte, el artículo 193 señala que el actuario es un subalterno del Presidente del Tribunal en el orden administrativo y disciplinario. Este choque ya comentado en páginas anteriores, de dualidad de competencias, se da por la falta de un reglamento interior que vendría a resolver este problema.

Tanto el actuario como el resto del personal administrativo están sujetos a la aplicación de las sanciones del artículo 207 del Estatuto por atraso intencional o negligencia en sus actuaciones sin que exista un impedimento justificado. Dichas sanciones pueden ser 8 días de suspensión sin goce de sueldo (1ª vez) hasta remoción de sus cargos sin responsabilidad patronal.

b) *Secretario de la Oficina.*

El Tribunal de Servicio Civil cuenta con un secretario en su oficina, quien se encuentra adscrito al régimen de servicio civil y, es de nombramiento del Tribunal (art. 185 Estatuto).

No encontramos ninguna norma específica ni en el estatuto ni en el reglamento acerca de las funciones del secretario de la oficina, salvo lo referente al artículo 194 en el cual se señala que el secretario debe firmar las resoluciones y actuaciones del actuario junto con él; así como el artículo 200 de ese mismo Estatuto, del cual deducimos que el secretario, al igual que el resto del personal administrativo, tiene el deber genérico de cooperar con el actuario en el cabal cumplimiento de su función.

El secretario como empleado administrativo está sujeto al artículo 207 Estatuto ya citado.

La Ley General de Presupuesto contempla el cargo de Secretario bajo el nombre técnico de 1 Secretario de Tribunal 2, N° 003-3.

c) *Prosecretario.*

Es también parte del personal administrativo del Tribunal. Está adscrito al régimen de servicio civil (art. 200 Estatuto) y, es nombrado por el mismo Tribunal (art. 185 Estatuto). Ni el Estatuto ni el Reglamento hablan sobre esta figura. Es responsable por atrasos en sus gestiones (art. 207 Estatuto).

La Ley General de Presupuesto de 1980 contempla este cargo bajo el nombre técnico de Secretario de Tribunal 1, N° 005-3.

d) *Notificador, oficinista, guardas y conserje.*

Tampoco el Estatuto ni el Reglamento hablan acerca de este personal administrativo. El artículo 200 se limita a señalar: "... el Tribunal contará con un personal administrativo y técnico necesario, con un secretario y un prosecretario".

Este es el único artículo que da fundamento a estos otros cargos, que sí se encuentran especificados en la Ley General de Presupuesto, en la forma citada en el punto III respecto a recursos económicos.

Este personal también está adscrito al régimen de servicio civil y le son aplicables las sanciones previstas en el citado artículo 207 del Estatuto.

VII.—Agotamiento de la vía administrativa.

Para entrar a explicar propiamente como se agota la vía administrativa debemos volver a señalar las competencias del Tribunal del Servicio Civil así como explicar brevemente cuál es el régimen de despido para los empleados adscritos al régimen de servicio civil.

De acuerdo a los artículos 14 y 190 del Estatuto, podemos decir que el Tribunal de Servicio Civil conoce de dos tipos de reclamos:

1. De disposiciones generales tomadas por la Dirección General de Servicio Civil con las que el servidor público considera se le causa un perjuicio.

Aquí podemos señalar por ejemplo el artículo 27 del Estatuto, que señala un procedimiento de escogencia de un nuevo empleado con base en una terna, que puede ser objetada ante el Tribunal de Servicio Civil. También dentro de este tipo de disposiciones encontramos reclamaciones cuando no se ha hecho un aumento anual a un empleado público o, por ejemplo, cuando un nombramiento llega a su fin y este no es renovado. Asimismo el artículo 36 del mismo Estatuto constituye otro tipo de estas reclamaciones en única instancia, es decir, cuando se comprueba incapacidad o deficiencia en el desempeño de una función, puede acordarse el traslado de dicho empleado, acuerdo que puede ser apelado ante el Tribunal de Servicio Civil.

Vemos así que el Tribunal conoce en única instancia de disposiciones o resoluciones de la Dirección General del Servicio Civil o de disposiciones o resoluciones de los jefes con las que el servidor considera se le causa perjuicio, previa información levantada por

esa misma Dirección General (arts. 14 y 190, incisos b y c) Estatuto).

Los artículos 88 y 89 del Reglamento regulan el procedimiento que debe seguirse para entablar una reclamación de este tipo ante el Tribunal.

Artículo 88.—En toda reclamación contra disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando el servidor alegue perjuicio causado por ella, se observarán las siguientes reglas:

- a) Si la queja o reclamación fuere contra el Jefe inmediato, *deberá agotarse la vía directa* ante los superiores, conforme al trámite que en cada caso señale el reglamento interior de trabajo y, en su defecto, *deberá obtenerse un primer pronunciamiento del Director de la dependencia de que se trate y un segundo pronunciamiento del Ministro*. Si la reclamación fuese con motivo de una resolución o disposición del *propio Ministro, el reclamo deberá presentarse directamente ante al mismo*. En ambos casos, tanto el Director como el Ministro tendrán un plazo máximo de 8 días hábiles para resolver lo procedente, entendiéndose que *se tendrá por agotado dicho trámite si no se dictare resolución dentro del término expresado*;
- b) *Cumplido el trámite anterior*, si el servidor persistiere en su reclamo, *podrá recurrir ante el Tribunal*, llenando al efecto los requisitos establecidos en el artículo 81 de este reglamento. *El Tribunal ordenará levantar información* por medio de la Dirección General, si así lo estimare necesario *para dictar su fallo, que será definitivo*; y
- c) La Dirección General cumplirá, en lo que fuere dable, las disposiciones del inciso e) del artículo 43 del Estatuto, y tramitará las respectivas diligencias con intervención del reclamante y del Jefe contra quien se dirige la acción. Sin embargo, una vez levantada la información y antes de ser devuelto el expediente al Tribunal, se concederá audiencia al respectivo Ministro, cuando no haya sido parte en el asunto, para lo que estime conveniente proponer o manifestar.

Artículo 89.—Si en la reclamación que conforme al artículo anterior planteara el servidor perjudicado, se comprobara el incum-

plimiento por parte del jefe de alguna de las obligaciones o prohibiciones prescritas por el Estatuto, el reglamento o el Código de Trabajo, el Tribunal podrá acordar, por vía de corrección disciplinaria, la sanción de advertencia y de suspensión, en los términos de los incisos a y b del artículo 41 del Estatuto, sin perjuicio de que el Ministro puede optar por el despido de dicho funcionario, en el supuesto de haberse comprobado que éste incurrió en alguna de las faltas graves que determina el artículo 27, inciso a) del presente reglamento. (Esta norma evidencia el carácter de tribunal jerárquico impropio).

Como se observa, todo empleado adscrito al régimen de servicio civil, para poder recurrir de disposiciones o resoluciones de su jefe o de la Dirección General de Servicio Civil, debe agotar previamente la vía directa para poder acudir ante el Tribunal de Servicio Civil, que resuelve el asunto en forma definitiva, agotando así la vía administrativa.

2. El segundo tipo de reclamaciones de que conoce el Tribunal es de casos de despido propiamente dichos, de los que el Tribunal conoce en primera instancia, previa información levantada por la Dirección General.

Para que un despido de un empleado adscrito al régimen de servicio civil sea justificado deben seguirse los trámites señalados por los artículos 90 a 93 del reglamento y 43 a 47 del Estatuto, a saber:

El Ministro del ramo debe someter por escrito a conocimiento de la Dirección General su decisión de despedir al servidor, indicando todos los datos pertinentes, así como los hechos que motivan la decisión de su despido, con enunciación de los medios de prueba que puedan ofrecerse y, fundamentos legales. Mientras se sigue el trámite determinado por el reglamento y estatuto, el servidor puede ser suspendido provisionalmente en su cargo.

Una vez que la Dirección General ha obtenido todos los datos anteriores le notificará al servidor la gestión de despido, otorgándole un plazo improrrogable de 10 días contados a partir de la fecha en que reciba la notificación, que deberá hacerse por escrito, personalmente o por medio de correo certificado si reside fuera de

San José, a fin de que exponga los motivos que tuviere para oponerse al despido, junto con las pruebas pertinentes.

Si vencido dicho plazo de 10 días, el servidor no hubiere presentado oposición o, si expresamente hubiere manifestado su conformidad, la Dirección General pasará el expediente al Tribunal y éste autorizará el despido sin más trámites.

Si el servidor se opone al despido dentro del término legal por considerarlo injustificado, la Dirección General levantará la información que proceda, pudiendo dictar el secreto de la misma, dará intervención a ambas partes, recibirá y evacuará las pruebas que se hayan ofrecido y las demás que juzgue necesario ordenar, en un plazo improrrogable de 15 días, vencidos los cuales enviará el expediente al Tribunal, el cual dictará el fallo que proceda, pero previamente podrá mandar a ampliar la investigación, recibir nuevas pruebas, etc.

Si el Tribunal se pronuncia de acuerdo con el despido, debe indicar la fecha en que éste se debe hacer efectivo y, si el servidor fue suspendido provisionalmente, declarará dicha suspensión procedente sin ninguna responsabilidad para el Estado.

Este fallo del Tribunal agota la vía administrativa y, a partir del día siguiente de la notificación del fallo del Tribunal, las partes tendrán un término de 3 días hábiles para apelar ante el Tribunal Superior de Trabajo en ambos efectos.

Si el Tribunal Superior de Trabajo ordena la reinstalación del empleado, éste puede renunciar a la misma a cambio de los derechos laborales correspondientes (art. 90 inciso h) del reglamento).

Así, el Tribunal de Servicio Civil agota la vía administrativa en dos formas:

1. Cuando se trata de reclamaciones de resoluciones de la Dirección General o jefes. Aquí el Tribunal conoce en única instancia y, ello agota todo derecho de reclamo. Este derecho debe ser ejercido en el término de un mes contado a partir del momento en que se emite la resolución que se considera perjudicial (art. 99 inciso b) del reglamento).
2. Cuando se trata de reclamaciones por despido, el Tribunal conoce en primera instancia y su fallo agota la vía adminis-

trativa pudiendo apelarse de él ante el Tribunal Superior de Trabajo. Este derecho de acudir al Tribunal de Servicio Civil prescribe en 2 meses a partir del momento de la separación del empleado de su cargo (art. 89 inciso a del reglamento).

Conclusión

El Tribunal de Servicio Civil tiene su fundamento en la existencia de un régimen único de servicio civil para los empleados públicos (arts. 191 y 192 Constitución Política). Dicho Tribunal, que pertenece al Poder Ejecutivo, fue creado como un organismo de autocontrol de la Administración en lo que respecta a resolución de conflictos laborales entre el Estado como patrono y sus trabajadores, para efectos de garantizar un mejor funcionamiento de la Administración Pública tanto en sus relaciones internas como externas.

Fundamentalmente el Tribunal sirve al propósito de agilizar los procedimientos que se le presentan a la Administración Pública (en este caso, solamente Poder Ejecutivo) con motivo de los reclamos de resoluciones y de despidos hechos por sus empleados. Su fallo agota la vía administrativa pero permite al empleado público en determinados casos, el poder acudir posteriormente a la vía judicial.

Se trata de un Tribunal administrativo que depende tanto administrativa, como disciplinaria y económicamente del Poder Ejecutivo. Podemos decir que constituye un límite a la potestad de nombramiento y remoción de los jefes de la Administración, ya que estos, para poder remover de sus cargos al empleado público (adscrito al régimen) no solamente deben contar con la autorización del Tribunal sino que deben sujetarse a los procedimientos que éste les señala. Así, viene a constituir también una concreción del derecho de inamovilidad del empleado público.

Aunque existe como organismo desde 1953, su efectiva regulación se hizo a partir de 1977 en que se adicionó al Estatuto un Título III completo referente al Tribunal. Por ello, podemos decir que, se encuentra apenas en una etapa de organización por lo que el empleado público aún no conoce bien su funcionamiento

ni las posibilidades de recurrir a él cuando lo necesita, para obtener mediante sus fallos una justa retribución a sus servicios.

Convenimos en que un papel más activo por parte del Tribunal contribuirá a mejorar y controlar más efectivamente la eficiencia de la Administración Pública, en este caso respecto a sus servidores.

El Tribunal, no obstante tener la potestad de poder darse su propio reglamento interior, carece del mismo y, convenimos también en que la emisión de un reglamento de este tipo vendría a mejorar su funcionamiento, sobre todo en cuanto a distribución interna de trabajo se refiere y división de potestades entre sus miembros.

El nombramiento de los miembros de este Tribunal lo hace el Consejo de Gobierno. Se ha creído ver en este nombramiento una peligrosa ingerencia del Poder Ejecutivo en las actuaciones del Tribunal, por lo que se pretende crear un Consejo Nacional de Servicio Civil, con independencia y autonomía del Poder Ejecutivo, y que sería el encargado de nombrar y remover a los miembros del Tribunal del Servicio Civil, quienes dependerían del mismo.

Lamentablemente el régimen de servicio civil no cubre a todos los empleados públicos del Estado y, por ello, la esfera de vigencia de personal que cubre el Tribunal es limitada, por lo que sus beneficios no han podido extenderse a toda la Administración Pública; aunque existen esfuerzos por parte del Servicio Civil para aumentar la esfera de vigencia del Estatuto y, lógicamente, del Tribunal.

Bibliografía:

- 1 "Estatuto del Servicio Civil y otras leyes conexas". Anotado y concordado. Lic. Ricardo Baldi Camacho. Imprenta Nacional, 1978. San José, Costa Rica.
- 2 "Constitución Política Anotada". Lic. Carlos José Gutiérrez Gutiérrez. Equidad de Centroamérica S. A. San José, C. R., 1975.
- 3 Jiménez, Mario Alberto: "Actas de la Asamblea Nacional constituyente 1949". Tomo III, acta 167, págs. 475 a 478.
- 4 Murillo, Mauro: "La descentralización administrativa en la Constitución Política". Revista Ciencias Jurídicas N° 30, Universidad de Costa Rica, 1976.

- 5 Ortiz Ortiz, Eduardo: "Costa Rica, Estado Social de Derecho". Revista de Ciencias Jurídicas N° 29. Universidad de Costa Rica, marzo de 1977.
- 6 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7630. Proyecto de Reforma a la Constitución Política.
- 7 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 1581. Secreto N° 1581.
- 8 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7636.
- 9 Ley General de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 1980. Tomo I, págs. 58-61; tomo II, págs. 14 y 15. Imprenta Nacional, 1980.
- 10 Entrevista al Licdo. William Rosales, Actuario del Tribunal de Servicio Civil. I Semestre 1980.

CONSIDERACIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

(Reflexiones a propósito de la normativa jurídica
del Banco Central de Costa Rica)

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez