

GACETA N° 14-2008
AL 15 DE SETIEMBRE DEL 2008

SCU-1244-2008 Sobre el reconocimiento de anualidades y lo establecido en el artículo 31 de la IV Convención Colectiva de Trabajo.

II. 22 de agosto del 2008
SCU-1244-2008

ARTÍCULO V, INCISO V, de la sesión ordinaria celebrada el 21 de agosto del 2008, acta No. 2949, que dice:

RESULTANDO QUE:

1. Mediante UNA GACETA No. 17-2007 del 15 de octubre del 2007 se publica la interpretación que la Junta de Relaciones Laborales hace del artículo 31 de la IV Convención Colectiva de Trabajo.
2. En oficio C.404.2007 del 07 de noviembre del 2007, la M.A.S. Elizabeth Aedo Cubero, Contralora Universitaria, solicita al Consejo Universitario se revise la interpretación dada por la Junta de Relaciones Laborales al artículo 31 de la IV Convención Colectiva; asimismo, se solicite a la Rectoría analizar los mecanismos de coordinación entre esa instancia y los representantes institucionales, de manera que éstos últimos cuenten con una asesoría pertinente y conozcan a fondo los asuntos sometidos a su conocimiento como integrantes de la Junta de Relaciones Laborales.
3. En oficio SCU-J-1905-2007 del 21 de noviembre del 2007, y en atención al oficio C.404.2007 de la Contraloría Universitaria, se solicita criterio a Asesoría Jurídica, respondiendo esa instancia mediante los oficios AJ-D-292-2008 del 9 de abril del 2008 y AJ-D-293-2008 del 9 de abril del 2008.

CONSIDERANDO QUE:

1. La Junta de Relaciones Laborales publica en UNA Gaceta N° 17 del 15 de octubre del 2007, interpretación del artículo 31 de la Convención Colectiva en los siguientes términos:

“ARTICULO 31:

La anualidad constituye un reconocimiento a la permanencia y experiencia del funcionario al servicio de la Universidad o de otras instituciones públicas de educación superior. La Universidad reconocerá las anualidades cumplidas en las demás instituciones públicas, según la normativa interna vigente.”

A partir del anterior artículo la Junta de Relaciones Laborales acuerda lo siguiente:

“[...] se establece como interpretación correcta, la obligación de la Universidad de reconocer las anualidades cumplidas por los funcionarios en todas aquellas otras instituciones públicas,

entendidas como las que forman parte de la definición de Administración Pública, que refiere el artículo 1 de la Ley General de Administración Pública.”

2. El inciso d) del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, indica:

*"d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5° anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del **SECTOR PÚBLICO**. Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial". (Lo destacado no es del original).*

3. La Universidad Nacional, de acuerdo con criterios emanados de la Procuraduría General de la República, y con base en lo resuelto por el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Heredia, según expediente número 04-000762-0505-LA, el 14 de julio del 2006, ha mantenido la tesis de que el reconocimiento de anualidades por tiempo servido en otras instituciones, procede cuando se realiza en instituciones públicas estatales. En esa sentencia dictada en relación con un reclamo hecho por un funcionario de la Universidad Nacional se señaló:

"...La presente demanda debe ser declara sin lugar, dado que si bien es cierto igualmente a folio 52 podemos observar que igualmente laboró para el Banco Popular y de Desarrollo Comunal a tenor de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 12 de la ley de Salarios de la Administración Pública, que establece que a los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales, el tiempo servido prestado en otras entidades del Sector Público, es improcedente reconocer anualidades por la labor desempeñada en dicho banco, por ser esa institución según disposición del artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Popular una institución de Derecho público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio. Así al ser el Banco Popular y Desarrollo Comunal un ente público no estatal no es aplicable a sus servidores la Ley de la Administración Pública, pues al ser el Banco Popular un ente no estatal las potestades emanadas del Poder Ejecutivo no son vinculantes (ver al respecto sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de las 9:25 hrs. del 30 de marzo del año 2005 número 00216). En consecuencia, se acoge la excepción de falta de derecho y se declara sin lugar la presente demanda laboral establecida (...) contra la Universidad Nacional..."(Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Heredia a las 14:35 horas del 14 de julio del 2006)

4. Para reforzar esta tesis, el Tribunal Superior de Trabajo de Heredia, mediante sentencia 160-02-2006 de las ocho horas del primero de noviembre del año dos mil seis confirmando lo citado líneas arriba señala:

*"...De ahí que no es difícil deducir que la Ley de Salarios de la Administración Pública no es aplicable para reconocerle la antigüedad a la actora por el tiempo laborado en la citada Institución Bancaria, de ahí que la Juzgadora de Primera Instancia no sólo está aplicando sino interpretando correctamente la ley y la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte que cita el fallo en cuestión y que parcialmente transcribe la recurrente, si está relacionada con lo que se discute en este asunto. **ES IMPORTANTE INSISTIR EN QUE EL BANCO POPULAR NO PERTENECE AL SECTOR PÚBLICO ESTATAL; en otras palabras, NO PERTENECE AL ESTADO...**"*

5. Sobre el tema, la Procuraduría General de la República en su oficio C-020-2007 del 29 de enero del 2007 señala, en lo que interesa, lo siguiente:

*"El artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública contiene lo que se ha denominado en doctrina como la teoría del **Estado como patrono único**, teoría que parte de*

la presunción de que el Estado constituye un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente del ente u organismo específico en el cual desarrolla su actividad productiva el trabajador, por lo que al trasladarse el empleado de un lugar a otro dentro del Estado, se mantiene su relación laboral para efectos del reconocimiento de un mínimo de beneficios que la ley contempla para cada caso en particular.” (...)

*De lo anteriormente expuesto, resulta claro que la idea que siempre ha privado, y que se desprende tanto de la normativa escrita, como de la doctrina patria y jurisprudencia que la informan, ha sido la del reconocimiento de la antigüedad en el servicio público -para efecto de aumentos anuales- únicamente por servicios prestados en el ámbito del sector público **estatal**.*

De ahí que si bien en el texto del inciso d) del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública se utilizó el término "Sector Público", deba necesariamente entenderse que el legislador, siendo consecuente con los antecedentes a que se ha hecho referencia, lo que tuvo en mente, también fue reconocer exclusivamente el tiempo de servicios prestados en el sector estatal.”

La Universidad ha resuelto las solicitudes de reconocimiento en entes públicos no estatales con base en este dictamen, y esto ha sido ratificado por el Juzgado y el Tribunal Superior de Trabajo. En este sentido, en cuanto a lo actuado por la Junta de Relaciones Laborales debe aclararse que según el artículo 31 de la Convención Colectiva de Trabajo el reconocimiento de anualidades para instituciones públicas que no sean las universidades depende de la normativa interna vigente.

6. No obstante lo anterior, se ha producido un cambio de criterio, por parte de la Procuraduría General de la República según el oficio C-262-2007 del 6 de agosto del 2007 en el que señala:

“El sobresueldo por anualidad parte de la concepción de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, principio que comúnmente es conocido como teoría del Estado como patrono único, por lo que independientemente del ente u organismo público específico en el cual desarrolla su actividad productiva el trabajador, el beneficio de anualidad le es reconocido (...) La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado, que : “Del principio de que el Estado es en realidad uno sólo, se deriva la conclusión de que en la relación de servicio que lo liga con sus servidores, el Estado es un mismo patrono y que no tiene importancia distinguir en cuál de las diversas dependencias públicas se prestó el servicio al establecer la antigüedad, servida para efectos de salario como servidor activo, o como requisito para acceder a la jubilación” (Sala Constitucional, resolución número 433-1990 de las quince horas treinta minutos del 27 de abril de 1990). A partir de lo expuesto, se ha sostenido que al trasladarse un funcionario de un puesto a otro dentro del Sector Público, la relación laboral que mantiene dicho funcionario en las diferentes dependencias públicas, debe computarse como una sola, a efectos de proceder al reconocimiento de los derechos laborales que le correspondan (...) En este punto, nos parece importante referirnos a la aplicación del beneficio a aquellos trabajadores que hubieran acumulado años de servicio en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuyo caso se analiza en el criterio jurídico remitido junto con la consulta que se formula. La Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley 4351, establece en el artículo 2 que “ El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de Derecho Público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional. Su funcionamiento se regirá por las normas del Derecho Público...” , por lo que esta entidad forma parte del sector público, en orden al reconocimiento del tiempo servido en dicha institución. Al respecto, este Órgano Técnico Consultivo ha señalado que: “1.-Por disposición legal, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal es un ente público no estatal. Es decir, no es una institución del Estado, aunque sí conforma el Sector Público. 2.-Para los efectos de su consulta, sí procede, en las condiciones expuestas en este pronunciamiento, el reconocimiento de tiempo servido por un servidor en el Banco Popular, que se traslade a

prestar sus servicios a esa Municipalidad o a cualquier otra institución del sector público. Pero, esas anualidades han de ser las reconocidas en razón de lo dispuesto por la citada Ley de Salarios de la Administración Pública, es decir, las del mismo género que se reconocen en esa corporación municipal al amparo de dicha normativa jurídica.” (Dictamen C-247-2005 del 04 de julio del 2005, lo subrayado no es del original) (...) **V. CONCLUSIONES:** Con base en lo antes expuesto, este Órgano Asesor concluye lo siguiente: 1.El elemento determinante para el reconocimiento del sobresueldo por anualidad es que la entidad para la que haya servido el empleado sea parte del sector público. Si ese presupuesto se cumple, la Administración se encuentra obligada a reconocer ese tiempo servido como parte del rubro de anualidad, siempre que el servidor cumpla con los otros elementos requeridos por la norma para ese reconocimiento. (...)5. Se reconsidera de oficio el dictamen C-20-2007 en el sentido de que el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública es el Sector Público, y no el sector estatal, tal y como se concluyen en el dictamen de cita.

7. Tal y como lo ha descrito la Procuraduría General de la República, de conformidad con la redacción del artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, bastará que el funcionario haya laborado en el Sector Público para que se le reconozca su antigüedad para efectos de anualidades y otros rubros laborales de conformidad con la normativa institucional.
8. Es criterio de este Consejo, que si bien el Tribunal Superior de Trabajo de Heredia, mediante sentencia 160-02-2006, resolvió a favor de la Universidad ante la negativa de reconocerle a una determinada funcionaria, las anualidades por el tiempo servido en el Banco Popular, lo cierto es que se trata de una sola sentencia que se dictó en segunda instancia y no por la Sala Segunda de la Corte, y además debe considerarse que es en fecha posterior en la que la Procuraduría General de la República cambia su criterio e indica que se debe interpretar que el ámbito de aplicación del inciso d) del artículo 12 de la ley de Salarios de la Administración Pública, es el sector público y no el sector estatal.
9. En virtud de lo anterior este Consejo considera conveniente para los trabajadores universitarios acoger en adelante la nueva interpretación de la Procuraduría General de la República, al amparo del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que establece que los dictámenes emitidos por dicho órgano son vinculantes a toda la Administración Pública. De esa forma, la norma citada reza textualmente:

“ARTÍCULO 2.- DICTÁMENES:

Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública”.

Dichos dictámenes se constituyen en jurisprudencia administrativa que de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública se utilizan como criterio de interpretación y de aplicación de la normativa.

10. Por otra parte, se observa en la interpretación realizada por la Junta de Relaciones Laborales la existencia de un error en cuanto a los alcances del término “sistema bancario nacional” utilizado en dicho acuerdo, pues según el artículo 1 de la ley 1644 se desprende que no solo lo integran los bancos estatales, sino también los “*bancos comerciales privados, establecidos y administrados conforme a lo prescrito en el Título VI de esta ley*” (inciso 7). En este sentido, el artículo 141 de esa ley señala en el párrafo primero, que “*los bancos privados deberán, necesariamente, constituirse como sociedad anónimas o como uniones o federaciones cooperativas, con arreglo a las normas legales que rigen a tales entes, en cuanto no estuvieran especialmente modificadas por la presente ley*”.

11. El análisis de la Comisión de Asuntos Jurídicos.

ACUERDA:

- A. INDICAR A LA SEÑORA CONTRALORA QUE EL RECONOCIMIENTO DE ANUALIDADES ESTÁ REGULADO POR LA NORMATIVA INSTITUCIONAL, TAL Y COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 31 DE LA IV CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO, CON BASE EN ELLO FUERON REALIZADOS LOS RECONOCIMIENTOS ANTERIORES EN LA INSTITUCIÓN. SIN EMBARGO ESTE CONSEJO UNIVERSITARIO CONSIDERA CONVENIENTE PARA LOS TRABAJADORES UNIVERSITARIOS, ACOGER EN ADELANTE LA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
- B. INDICAR A LA SEÑORA CONTRALORA QUE EFECTIVAMENTE EXISTE UN ERROR EN LA INTERPRETACIÓN DE LA JUNTA POR CUANTO EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL NO SOLO ESTÁ INTEGRADO POR INSTITUCIONES PÚBLICAS SINO TAMBIÉN POR ENTIDADES PRIVADAS QUE NO DEBEN CONSIDERARSE PARA EL RECONOCIMIENTO DE TIEMPO SERVIDO.
- C. INSTRUIR AL PROGRAMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS PARA QUE RECONOZCA EL TIEMPO SERVIDO POR LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS EN OTRAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO, ESTATALES Y NO ESTATALES. LA FECHA DE VIGENCIA DE ESTE RECONOCIMIENTO RIGE A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE ESTE ACUERDO EN LA GACETA UNIVERSITARIA.

(Ver: [AJ-D-830-2008](#): sobre el derecho al reconocimiento del tiempo servido en el sector público incluyendo el sector estatal y no estatal.)

- D. PUBLÍQUESE EN LA GACETA UNIVERSITARIA.
- E. ACUERDO FIRME.