

EXP: 00-008289-166-LA

RES: 000680-C-2001

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas veinticuatro minutos del cinco de setiembre del dos mil uno.

En el proceso ordinario laboral **del actor**, contra el Estado, el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José se declaró incompetente por razón de la materia y lo remitió al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. El apoderado del actor inconforme apeló de lo resuelto, por lo que fue elevado en consulta ante esta Sala.

Redacta el Magistrado Montenegro Trejos:

CONSIDERANDO:

I.- Deslindar los campos contencioso administrativo y laboral, para determinar qué compete a los tribunales de una disciplina y qué a los de la otra, no ha resultado una tarea fácil para esta Sala. Posiblemente porque la normativa aplicable se presta a interpretaciones diversas, los pronunciamientos de este órgano no han sido siquiera constantes en una tesis, sino que han variado en el tiempo coincidiendo con cambios en la composición del colegio. De hecho, además, como se reconoció en un pronunciamiento de esta misma Sala, se han utilizado múltiples parámetros para hacer el deslinde, lo que también ha determinado esa diversidad.

II.- Ya en concreto, tratando de condensar, en lo posible, los criterios empleados, cabe citar de primero al más recurrente de ellos, esto es el que propicia la diferencia a partir de si concurre o no una pretensión dirigida a examinar, directa o indirectamente, la validez de un acto administrativo. Según éste siempre que medie tal pretensión el conflicto es contencioso administrativo. Con todo, aunque al principio éste parámetro se aplicó rigurosamente, luego se atenuó mucho, bajo el argumento de no ser la literalidad del ruego suficiente razón para determinar la naturaleza de la controversia, porque además, era menester que la súplica fuese consecuente con el objeto de la demanda, pues de otro modo al socaire de una petición innecesaria o impertinente podría una parte lograr que el asunto radicase en una jurisdicción ajena a la temática real del juicio. En estrecha relación con

este criterio de carácter objetivo, se ha sostenido que cuando se pide la reinstalación de un funcionario va en ella implícita la nulidad del acto de separación y por lo mismo la controversia se inscribe en orden contencioso administrativo. Uno de los pronunciamientos más conspicuos en aplicación de este parámetro, se dio con ocasión de una demanda en que un Gerente de una institución autónoma pedía la nulidad del acto por el cual se le había destituido, y como consecuencia la reinstalación, el pago de salarios caídos, intereses y daños. La Sala razonó entonces así: “la presente litis no versa sobre ningún derecho garantizado a los trabajadores del sector público o privado por la legislación laboral, pues lo que se persigue es que se declare nulo, por motivos de ilegalidad, el acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, mediante el cual se removió al actor del cargo de Gerente General de esa institución, y que, como consecuencia de esa nulidad, se le restituya en el puesto con pago de los salarios caídos...de manera que esa pretensión es típica de Derecho Administrativo porque la reinstalación y el resarcimiento del daño están supeditados, exclusivamente, a que se decrete la nulidad de dicho acuerdo “ (Resolución No 42 de 24,30 horas del 18 de abril de 1980). Igualmente, al mismo propósito de hallar un elemento diferenciador, se ha argumentado que frente a casos fronterizos, la definición debe ir hacia el proceso más favorable al trabajador, bien por más informal, bien por cargas menores o bien por razones de orden económico. En otros pronunciamientos, un poco como alternativa frente a una reiterada conducta de los tribunales laborales que negaban toda pretensión ajena a preaviso o cesantía, la Sala remitió a la jurisdicción contencioso administrativa reclamos de servidores públicos por salarios caídos, daño moral, perjuicios, etc.. Sin embargo, en otros pronunciamientos se argumentó que si bien en los conflictos entre los servidores públicos y el Estado, hay siempre un acto administrativo, no debería bastar esto para trasladar el caso a una jurisdicción más cara y más compleja, como es la contencioso administrativa, máxime existiendo leyes que expresamente atribuyen esos conflictos a la jurisdicción laboral, como el 395 del Código de Trabajo y el 4, inciso a) de la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La Sala llegó a sostener, en manifiesta contradicción con la posición anterior, que aun estando de por medio la validez o nulidad de un acto administrativo, el caso podía ser competencia de la

jurisdicción laboral, la que incluso estaría autorizada para examinar los vicios de ese acto. (Resoluciones 62 de 18 de julio, 147 de 29 de agosto y 152 de 26 de septiembre, todas del año 179: 160 de 1984 y 72 de 1989). Particularmente, es interesante lo argüido por esta Sala, en su resolución N° 72 aludida. Allí, en una demanda contra el Consejo Nacional de Producción, donde se pedía declarar la violación de los derechos administrativos de un servidor despedido hallándose incapacitado, razonó que la competencia se regía por lo dispuesto por el artículo 395 del Código de Trabajo, “de conformidad con el cual los juzgados de trabajo conocerán de aquellos conflictos (individuales o colectivos, jurídicos o de carácter económico social) surgidos con motivo, con ocasión o a consecuencia, de la prestación del trabajo, independientemente de que se trate de una relación de carácter laboral o estatutario...”. y más adelante añadió en lo conducente “en virtud de la plenitud del ordenamiento jurídico, los jueces de cualquier materia que sea, deben resolver los asuntos de que conocen y respecto de los cuales existen lagunas en la materia específica, acudiendo a la normativa y hasta los principios generales de las demás materias jurídicas...por ello, los jueces de trabajo pueden anular actos administrativos que hayan dado origen a relaciones de servicio, a aplicaciones del régimen disciplinario o a cualquier situación jurídica relacionada con un conflicto individual o colectivo entre trabajadores y patronos, cuando el acto es ilegal, ya sea por reñir con normas laborales o administrativas...”.

III.- Con todo, la posición más reiterada, con algunos matices, desde luego, es la que sienta que la nulidad, la reinstalación y el cobro de daños y perjuicios, no pueden rogarse en la vía laboral sino solo en la contencioso administrativa. Hay un fallo que aporta una particularidad, en punto al criterio a tomar en cuenta para determinar la jurisdicción competente. Se trata del pronunciamiento de esta Sala, número 254-C- del año 2000. Con redacción del Magistrado Dr. Oscar González y con una composición sólo suplentes, la Sala sostuvo que para hallar un criterio definidor de los campos, debía atenderse primordialmente al objeto del proceso y no a los sujetos intervinientes. Este objeto, atendiendo a lo que dispone el artículo 49 de la Constitución Política, es el control de la función administrativa conforme a los parámetros de legalidad, de donde concluye que siempre que se cuestione jurisdiccionalmente el ejercicio de esa función el asunto compete a la jurisdicción contencioso

administrativa. El elemento definitorio, pues, según ese pronunciamiento, radica en la relación jurídica administrativa y su ejercicio a través de las potestades públicas. De este modo, siempre que participe en el conflicto un sujeto administrativo, en ejercicio de funciones públicas, frente a un particular o frente a una administración personalizada, este es contencioso administrativo. Por eso, agrega el fallo, si la relación jurídica administrativa y su concreción a través del ejercicio de potestades públicas, constituye el eje central de dicha jurisdicción, hay que concluir que los conflictos jurisdiccionales relativos al nacimiento, modificación o extinción de la relación pública de empleo, salvo lo concerniente al despido y sus consecuencias eminentemente laborales, conforme al numeral 4, inciso a) de la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde a la esfera contencioso administrativa, pues no son más que una manifestación de una relación jurídico-administrativa, en la que interviene una Administración Pública y un administrado, con derechos e intereses recíprocos, regidos todos por el derecho público, máxime cuando del régimen estatutario se trata.

IV.- Esta última posición, con todo su acopio de lógica jurídica, pasa por alto un hecho muy trascendente para su viabilidad: en Costa Rica, diferente a lo que ocurre en España, no hay una jurisdicción administrativa laboral. Ciertamente el Estatuto del Servicio Civil y la misma Ley General de la Administración Pública, esbozaron una jurisdicción especial de este orden, que nunca sin embargo fue debidamente desarrollada. La consecuencia es que los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son palmariamente insuficientes para atender los conflictos administrativo-laborales. Por eso las diferencias entre la Administración y el servidor, aun en el contexto de un vínculo estatutario, tradicionalmente han estado a cargo de órganos de la disciplina laboral. El inciso a) del ordinal 4, de la Ley Reguladora, tiene por consiguiente un mayor alcance al admitido en el pronunciamiento comentado, pues excluye de la disciplina contenciosa todo conflicto laboral sin importar su relación con actos administrativos. De toda suerte, lo de privilegiar la vía laboral, en controversias administrativo laborales, también se manifiesta en otros cuerpos normativos. Baste señalar el artículo. 395 inciso d), del Código de Trabajo y el 55 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (N° 17 de 22 de octubre de 1943, y sus reformas).

V.- En suma, pareciera que no ha sido posible hasta hoy hallar un criterio único bajo el cual definir los ámbitos de cada disciplina. El más pertinente podría ser reservar para la jurisdicción laboral todo conflicto entre el trabajador y su patrono, aun dentro de un vínculo estatutario, derivado del nexo laboral, incluso si se pretende el examen de un acto administrativo. Por exclusión, sería contencioso administrativo si no se acomoda a tal supuesto.

VI.- En el conflicto competencial bajo examen, la pretensión del actor es para que se le reconozca el derecho de percibir y disfrutar una pensión en el régimen de Hacienda. Ciertamente la Sala ha estimado, en casos recientes, que ese reclamo es propio de la jurisdicción contencioso administrativo. Empero, frente a un ruego idéntico, relativo a una pensión de la Caja Costarricense del Seguro Social, ha considerado lo contrario, si bien apoyando su criterio en la existencia de una ley que expresamente remite a lo laboral. En buena hermenéutica dos relaciones idénticas no deberían tener un trato procesal diferente. Si el legislador, en el caso de reclamos concernientes a la pensión de la Caja, dispuso que ese tipo de controversia fuese conocida en la jurisdicción de Trabajo, lo hizo porque entendió que la temática era propia y pertinente a esa disciplina. En efecto, la pensión y la jubilación son derechos de índole netamente laboral. Tal determinación del legislador debe servir de norte para juzgar casos idénticos. De no procederse así, el resultado es que los trabajadores de un régimen resultarían injustificadamente con mayores ventajas que los de otro. Los de la Caja podrían ir a un proceso más sencillo, menos oneroso, con menores cargas, al paso que los de Hacienda, se verían obligados a acudir a otro conocidamente más complejo, caro y tardío, como es el contencioso administrativo.

VII.- En atención a todo lo que queda expuesto, procede declarar que este proceso debe radicar en la jurisdicción laboral y en concreto en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

POR TANTO:

Se declara que el conocimiento del presente proceso corresponde al Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial.

Rodrigo Montenegro Trejos

Ricardo Zeledón Zeledón

L

Luis Guillermo Rivas

Román Solís Zelaya

Anabelle León Feoli