

Exp. 08-000067-0505-LA

Res. 001234-C-S1-2010

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas cincuenta y nueve minutos del doce de octubre de dos mil diez.

En proceso ordinario laboral de **la actora** contra la **MUNICIPALIDAD DE HEREDIA**, la Contraloría General de la República interpone incompetencia en razón de la materia. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia lo envió en consulta ante esta Sala.

CONSIDERANDO

I.- La actor interpone proceso ordinario público para que en sentencia: *"A. Que se reconozca el tiempo laborado en el Sector Público y se me cancelen todos los montos adeudados cuando funji (sic) como Alcaldesa Municipal a.i., por concepto de antigüedades. B. Que se calculen los montos dejados de percibir en mis vacaciones, aguinaldo y salario escolar, por no incluirse las anualidades que me correspondían. C. Que se calcule, según lo establece la Ley, los intereses por los montos dejados de percibir oportunidad. D. Se me cancelen los montos correspondientes a las vacaciones no disfrutadas ni pagadas oportunamente así como los respectivos intereses. E. En caso de oposición o rechazo de las presente Diligencias (sic) se tenga por agotada la Vía Administrativa."*

II.- El representante de la Contraloría General de la República interpone incompetencia en razón de la materia ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez lo envió en consulta ante esta Sala.

III.- La invalidez del inciso a) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), declarada por la Sala Constitucional en la sentencia no. 2010-9928, de las 15 horas del 9 de junio del año en curso que se adicionó por voto no. 2010-11034 de este mismo año), establece, en tesis de principio, que los conflictos jurisdiccionales surgidos en el seno del empleo público han de ser conocidos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Empero, la Sala Constitucional realiza algunas matizaciones que precisa aclarar, a fin de encausar de una manera más diáfana las líneas generales para la resolución de los conflictos competenciales que surjan en este campo, acordes con el desarrollo jurisprudencial que vaya adoptando esta Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. El pronunciamiento constitucional, se asienta sobre la base de cuatro principios que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado, a saber: tutela judicial efectiva, control universal de la conducta administrativa, sometimiento del Estado al Derecho y una nueva concepción de la distribución de funciones. A partir de allí, reconoce una reserva constitucional de competencia para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que sirve de valladar al legislador y al propio Juez, y como guía interpretativa para cualquier operador jurídico. De esta manera, después de señalar que toda relación jurídico-administrativa y cualquier cuestionamiento sobre una conducta de esta índole, es resorte exclusivo de la Jurisdicción Contenciosa; la Sala Constitucional da por sentado que la relación jurídica de

empleo público es de carácter público. No obstante, establece algunas excepciones para el conocimiento de los conflictos que de ella surjan, y que son precisamente sobre los que se hace necesario enfatizar en la presente resolución.

IV.- La sentencia constitucional afinca la definición concreta de los conflictos jurisdiccionales de empleo público en dos ejes fundamentales: 1) el régimen jurídico aplicable a dicha relación, de modo que para un primer acercamiento a la jurisdicción contencioso administrativa es imprescindible la existencia previa (a modo de presupuesto o sustrato) de una relación jurídico administrativa, representada en este caso, por aquella que nace del empleo público. Dicho de otro modo, la existencia de una relación jurídico administrativa, valga decir, de empleo regido por el derecho público, se constituye en presupuesto imprescindible para atribuir la competencia del asunto al Contencioso Administrativo. Si la naturaleza de dicha relación no es tal (administrativa), o el empleado de referencia, no participa de las condiciones funcionariales (por su condición, su función o su incidencia en la gestión pública), el asunto habrá de ser conocido por la jurisdicción laboral. 2) Una vez superado el primer requisito, se erige un segundo, que con mayor precisión define la vía jurisdiccional encargada de conocer el conflicto planteado. Se trata del contenido material de la pretensión. Será éste, el que a modo de brújula, defina el norte que deba seguir el proceso para efectos competenciales. Bajo esta perspectiva, se puede señalar como regla general primaria que, todo conflicto de la Administración Pública en el que se ventile o discuta sobre una conducta administrativa derivada de una relación de empleo público (y por

ende, de relación jurídico administrativa vinculada con la gestión pública), ha de ser conocida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. No obstante lo anterior, de la misma resolución de cita se obtiene que, si la pretensión no está dirigida al cuestionamiento o impugnación directo de dicha relación jurídica o de alguna de sus manifestaciones en ejercicio de poder público, el asunto debe residenciarse en la jurisdicción laboral. De esta forma, las pretensiones relativas a la seguridad social, pese a la base jurídica subyacente que pueda existir, han de ser conocidas por la Jurisdicción de Trabajo. Así lo serán por ejemplo los aspectos relativos a las jubilaciones o los riesgos laborales. De igual forma, serán del conocimiento del ámbito laboral, los diferentes aspectos patrimoniales o económicos cuando constituyan la exclusiva pretensión derivada de la relación de empleo público preexistente. Esto permite afirmar que, lo relativo al aguinaldo, cesantía, preaviso y vacaciones como pretensión exclusiva, deberán seguir el camino de la Jurisdicción Laboral. Lo mismo ocurre con los aspectos relativos a anualidades, reconocimiento de carrera profesional, dedicación exclusiva, zonaje, prohibición, o cualquier otro sobresueldo. A este grupo debe añadirse un tercero, en este caso relacionado con el derecho laboral colectivo, y que a modo de ejemplo está representado por los conflictos surgidos del derecho de huelga, de paro, o bien, los conflictos de carácter económico social. En síntesis, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Constitucional, cuando el justiciable acude a los Tribunales de Justicia para ventilar un aspecto de empleo público, se enfrenta a una bifurcación competencial, en la que, se repite, toda impugnación de conductas administrativas relativas al empleo público han de ser conocidas en la

Jurisdicción consagrada en el artículo 49 Constitucional, salvo en lo que hace a las pretensiones exclusivamente económicas derivadas de aquella, así como lo relativo a la seguridad social, y al derecho laboral colectivo, que serán del conocimiento, según se ha dicho, de la Jurisdicción de Trabajo. De más está señalar que, esta división no cubre algunos tipos de procesos especiales, los que por sus características vienen atribuidos en particular al Contencioso Administrativo, con independencia del contenido de su pretensión. Ese es el caso de los denominados “amparos de legalidad” o de las ejecuciones de actos administrativos firmes (176 del CPCA), que se residenciarán siempre en la Jurisdicción indicada. De igual modo ocurre con todo proceso de lesividad, en el que desde luego se cuestiona una conducta administrativa emitida por la propia Administración.

V.- Atención especial merece el fenómeno de la concurrencia de pretensiones, en el que las que se acaban de clasificar para una u otra jurisdicción, se presentan en forma conjunta en una misma demanda. Para el tema concreto, es preciso señalar que en tal caso, lo que opera es una acumulación inicial de pretensiones, de las que autoriza, entre otros, el artículo 43 del CPCA, de manera que, se produce un fuero de atracción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permite y obliga conocer los aspectos jurídico-públicos, y también, como derivación de aquellos los extremos que en puridad, puedan calificarse de laborales. Lo contrario, implicaría, una grave afectación a la celeridad, a la seguridad jurídica y a la economía procesal. Así las cosas, para el supuesto, v.gr., de una solicitud de nulidad de un acto administrativo, un reglamento aunado con la reinstalación, el pago de salarios

caídos, vacaciones y otros extremos patrimoniales aleatorios, el asunto debe radicarse, por el fuero de atracción indicado, en la jurisdicción contencioso administrativa.

VI.- Los lineamientos anteriores no rigen sin embargo, para aquellos asuntos iniciados en la jurisdicción laboral, con anterioridad a la publicación de la sentencia constitucional de referencia, pues de acuerdo con lo dispuesto en el voto no. 2010-11034 (ya citado), los asuntos que pendan en aquella jurisdicción fenecerán en ella.

VII. - Consecuentemente, se declara que el conocimiento del presente proceso corresponde al conocimiento de Juzgado Laboral de Heredia.

POR TANTO

Se declara que el conocimiento del presente proceso corresponde al Juzgado Laboral de Heredia.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

José Rodolfo León Díaz