

Criterios de deslinde entre las competencias laboral y contenciosa-administrativa en el empleo público

Sergio Navarro Cerdas⁵

Resumen. En el presente trabajo se exponen los criterios de deslinde de la competencia entre la jurisdicción laboral y la contenciosa administrativa sobre el empleo público. Se indica que, tanto la Sala Constitucional como la Sala Primera, intentaron establecer dos criterios para establecer dicho deslinde, a saber: régimen jurídico aplicable y el contenido material o sustancial de la pretensión. Se presenta que, en última instancia, los jueces y juezas laborales son las personas llamadas a conocer los conflictos en donde el trabajo subordinado se encuentre presente y en estricto apego a los principios laborales y de empleo público.

Palabras claves. Empleo público, competencia, jurisdicción, criterios de deslinde, pretensión material, régimen jurídico aplicable.

Abstract: This paper analyzes the criteria used to demarcate the jurisdictional boundaries between labor courts and administrative courts in matters of public employment. The Constitutional Court and the First Chamber have advanced two primary criteria: the governing legal regime and the substantive nature of the dispute. Nevertheless, the ultimate determination often rests with labor judges, who are uniquely equipped to resolve conflicts involving subordinate work, ensuring compliance with both labor law and the specialized principles of public employment

Keywords: Public employment, competence, Jurisdiction, jurisdictional boundaries, Substantive claim, applicable legal regime.

I. Introducción

Los problemas sobre empleo público a lo largo de la historia costarricense han ido y venido de entre las personas juzgadoras laborales y contenciosas administrativas. En algunas épocas se le entregaba la competencia a las y los jueces laborales y en otras a los y las juezas contenciosas administrativas dependiendo de la promulgación de nuevas leyes, anulación de leyes por inconstitucionalidad o por necesidades administra-

5 Defensor Público Laboral.

tivos del Poder Judicial. Los criterios que fundamentan dicho vaivén no han sido claros e incluso han sido hasta contradictorios. Este trabajo de investigación pretende en primer lugar establecer la diferencia entre jurisdicción y competencia, así como seguir los distintos rumbos de la competencia en el empleo público y, por último, determinar los criterios de deslinde.

El estado de la cuestión podemos considerarlo aún indeterminado, en el tanto no existen criterios aceptados intersubjetivamente para delimitar la competencia entre jueces y juezas contenciosas administrativas y laborales para el conocimiento del empleo público, lo cual hace que dependiendo de múltiples factores unas veces si y otras no se entregue la competencia a unos u otros.

II. Empleo Público y la jurisdicción.

Se inicia la presente investigación estudiando algunos conceptos, con el fin de tener una base conceptual para el análisis del tema principal, el cual es la jurisdicción y el empleo público.

1. Trabajo subordinado.

En primer lugar, debemos estudiar el concepto de trabajo y empleo público.

1.1. El trabajo.

Nos dice García Ortega (1990) que trabajo es la “actividad del hombre ordenada a la producción de una obra útil” (p. 11). Por su parte, Pérez (2002) nos indica que el trabajo “es cualquier esfuerzo habitual del ser humano ordenado a un fin” (p. 71). El trabajo es todo esfuerzo psicofísico que tiende a satisfacer las necesidades fisiológicas y psíquicas de la persona, para ellos modifica los bienes naturales en su provecho y fines propios y que con el transcurso del tiempo va desgastando el cuerpo humano.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe un concepto de trabajo por lo que hay que recurrir a conceptos metajurídicos. El Código de Trabajo únicamente enumera sus características y la Constitución Política de la República en Costa Rica (artículo 56) ordena que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. Sin embargo, no todo trabajo interesa al Derecho de Trabajo; el que interesa es el trabajo necesario para satisfacer aquellas necesidades básicas por cuenta ajena, dependiente, subordinado y remunerado (Diéguez y Cabeza, p. 25).

Cuando se indica que es para satisfacer las necesidades básicas o primarias de la persona se excluye del Derecho del Trabajo actividades de ocio y lúdicas, además se excluye el trabajo por cuenta propia en el tanto ese trabajo es un empresa propia que lo regula el Derecho del Comercio, también se excluye el trabajo independiente ya que no tiene un mandante o jefe, lo mismo pasa con el trabajo no subordinado ya que es la misma persona quien organiza su trabajo siendo entonces un profesional y, por último, se excluye del Derecho del Trabajo aquella actividad en la cual no se recibe una remuneración a cambio dado que sería gratuito o donación.

1.2. Empleo público.

Empleo público es el trabajo que realiza un trabajador de la administración pública (llamado funcionario o servidor público) en ejercicio de la función pública y “en virtud del nombramiento que le fue expedido por autoridad o funcionario competente” (artículo 682 del Código de Trabajo). De esta forma participa de las características del trabajo que interesa al Derecho del Trabajo. Su labor es necesaria para satisfacer las necesidades de la administración; asimismo, es por cuenta ajena, dependiente, subordinada y remunerada. Como se puede ver hasta acá, no hay ninguna diferencia entre un trabajador de la administración pública y uno que no lo es, lo cual no significa que se diferencien en algunos aspectos según la especialidad de la función pública.

Para Gutiérrez Porras el hecho de que exista una diferenciación entre el Derecho del trabajo y el Derecho estatutario de empleo público se debe a la “delicada tarea del Estado para satisfacer las necesidades primordiales de la colectividad, en los diferentes campos de la vida humana” (p. 83). Para esta autora la diferenciación entre el régimen jurídico que regula el trabajo de estas personas radica en la función del Estado. La función pública es la satisfacción de las necesidades del interés general por parte de la administración

pública (Palomar Olmeda, 1997, p. 15 y 16). El trabajador aparte de dirigir sus objetivos a satisfacer sus necesidades propias también debe dirigir sus objetivos a satisfacer las necesidades colectivas como servidor para el Estado.

El artículo 2 del Código del Trabajo indica: “Patrono es toda persona física o jurídica, particular o de Derecho Público, que emplea los servicios de otra u otras, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o implícito, verbal o escritos, individual o colectivo”. Entonces la Administración Pública jurídicamente es un patrono igual que un patrono físico. El trabajador del Estado, como cualquier otro trabajador, debe cooperar y ayudar con la realización de los fines de su patrono.

Así, ¿en qué podría radicar la diferencia entre del régimen jurídico aplicable al trabajador de la Administración Pública y el del trabajador no funcionario? En mi criterio la diferencia radica en la calidad del empleador, la Administración Pública.

Para Fournier Facio (2019) “a legislación laboral debe ser aplicado a todo trabajador, pero dependiendo de la naturaleza del centro de trabajo o del patrono, se aplica tan sólo el Código (y sus leyes conexas), o bien el Estatuto del Servicio Civil (y sus leyes conexas)” (p. 7).

El régimen jurídico del empleo público en Costa Rica ciertamente es especial, se rige por normas y principios de Derecho público, distintos (y hasta contrapuestos del Derecho privado), y ello es así en virtud de lo establecido por nuestro Constituyente en los artículos 191 y 192. (Hernández Rodríguez, p. 158).

Para el cumplimiento de sus fines, el Estado le exige, en su relación de empleo (acción de personal); al trabajador (aparte de las características ya) la idoneidad, probidad, eficiencia y estabilidad. Sin embargo, estas cualidades también se presentan en los contratos privados: En el artículo del Código de Trabajo 18 se establece las características de dependencia, ajenidad, subordinación y remuneración, en artículo 20 se exige idoneidad, en el artículo 71 inciso b) se exige la eficiencia, en el artículo 71 incisos c), d) y g) se exige probidad y en el artículo 26 se garantiza la estabilidad, pero relativa (que no es contrapuesta a la estabilidad absoluta).

Entonces, se concluye que no existe diferencia entre el trabajo que hace un trabajador público y uno privado como, tampoco, existe una diferencia entre las cualidades que se le exige su patrono para satisfacer sus fines. La diferencia radica en que el patrono es la administración pública y tiene como fin el satisfacer las necesidades colectivas: su “delicado fin”.

Existe una preocupación sobre los principios aplicables a la hora de analizar los problemas de empleo público, ya sea, por jueces o juezas laborales o contenciosas-administrativas, por tener principios distintos y “hasta contrapuestos” (Hernández Rodríguez, p. 156, y Cubero y Vega, p. 346.). Es una preocupación infundada, en el tanto, con suficiente capacitación el juez o jueza laboral puede aplicar la ley correctamente según sean principios y normas administrativas o laborales (principio de legalidad, de probidad, de responsabilidad, de eficiencia y eficacia, de equilibrio financiero, principio de solidaridad, debido proceso, principio pro operario, principio de la realidad, etc.).

2. Jurisdicción y competencia.

En segundo lugar, también debemos estudiar el concepto de jurisdicción y el de competencia.

2.1. Jurisdicción.

Para Arguedas Salazar la jurisdicción “es la decisión de pretensiones” y la jurisdicción es “una” (p. 16 y ss). Por su parte, nos dice Ferreyra de la Rúa y otros (2009), que la jurisdicción es el “poder o facultad conferido a ciertos órganos para administrar justicia” (p. 151).

2.2. Competencia.

La competencia es distinta a la jurisdicción, aunque se complementan. Cabanellas nos dice que “la competencia es la facultad que tienen los jueces que poseen para conocer de ciertos pleitos o causas en atención a la naturaleza de éstos, a su cuantía o al lugar” (p. 830). Para Sáenz Elizondo (1991) “la competencia vendría a permitir la individualización de la jurisdicción en cabeza de un sujeto que la posee” (p. 64 y 65).

2.3. Relaciones.

La discusión sobre la jurisdicción y competencia es: si el juez sin competencia tiene jurisdicción. Don Walter Antillón nos dice que:

[E]s incorrecto afirmar que “en general” puede haber jueces sin competencia, pero con jurisdicción; porque ésta sólo es concebible en el juez competente. El juez que, frente al caso concreto, no es competente, no tiene tampoco jurisdicción: es, frente a dicho caso, un ciudadano como cualquiera (p. 221). (...) entonces la jurisdicción puede ser correctamente definida como el poder del juez competente para conocer y resolver un caso concreto, aplicando las normas del ordenamiento jurídico vigente; y la competencia puede ser definida como la legitimación jurídica que posee la persona-juez para ejercitar dicho poder. (Pp. 221-224).

Entre personas jueces y juezas existen conflictos de competencia cuando no se ponen de acuerdo sobre cuál de ellas deben conocer un caso no prorrogable (la prórroga la realiza alguna de las partes procesales). Para Martín Rodríguez y Megido Fernández estos “se producen entre órganos de distinto orden jurisdiccional que entran en conflicto entorno a la competencia para conocer de un determinado litigio” (p. 43).

Los tipos de competencia objetiva son: por materia, por territorialidad, por cuantía y la funcional. Para este trabajo nos interesa el criterio por materia., que Artavia la describe como “la competencia por materia atribuye a cada tribunal distintas ramas del derecho sustantivo” (p. 242). Lo importante es determinar qué órganos jurisdiccionales especializados en una rama del derecho deben dilucidar los conflictos suscitados en el empleo público.

Como conclusiones de lo anterior, se entiende que no hay ninguna diferencia entre el trabajo de un trabajador público y un trabajador no público, en cuanto al trabajo subordinado y por cuenta ajena que le interesa al derecho. La diferencia que existe es la calidad del patrono, uno es la Administración y otro es el patrono privado, cuyos fines ulteriores como entes patronales son, para uno, el bien común y el lucro, para los segundos. Por último, la competencia es la legitimación que da el derecho a un juez o jueza para que ejerza el poder (jurisdicción) de resolver conflictos jurídicos.

III. Criterios de deslinde en la competencia del empleo público.

En este capítulo vamos a profundizar sobre la normativa y los criterios de deslinde entre la competencia laboral y la competencia contenciosa administrativa para el empleo público. El artículo 49 de la Constitución Política indica: “Establécese la jurisdicción contenciosa-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público”. Este párrafo se refiere a los criterios objetivos de tutela judicial.

Para Jinesta Lobo dicho artículo resalta la relevancia de las jurisdicciones constitucional y contenciosa-administrativa frente a la arbitrariedad de los poderes públicos (p. 93). Además, indica que el concepto de “función administrativa” no permite hacer distinciones o excepciones. Con ello, se consagra una jurisdicción plenaria y universal no dejando por fuera del control contencioso administrativo ninguna función pública (p. 93). Según dicho autor “[l]o determinante es que se haya ejercido la función administrativa para que la jurisdicción contenciosa-administrativa tenga competencia suficiente” (p. 94). Esta posición se muestra intransigente, en el tanto, no acepta que el trabajo asalariado de un empleado público sea conocido por los jueces especialistas en el derecho del trabajo, aunque hay excepciones como veremos.

1. Normativa aplicable y los criterios doctrinales y jurisprudenciales.

Antes del voto 9928-2010 de la Sala Constitucional, el empleo público era materia conocida por la jurisdicción del trabajo por orden de los artículos 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo de 2006 y 4 inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1966.

El artículo 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo indicaba que: “la jurisdicción Contenciosa-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá de las pretensiones siguientes: / Las relacionadas con la conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público, las cuales serán de conocimiento de la jurisdicción laboral.”. Por su parte, el artículo 4 inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa indicaba que no era competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa las cuestiones que “correspondan a la jurisdicción de trabajo”. Este artículo no ha sido declarado inconstitucional, solamente la interpretación jurisprudencial realizada en su momento por la Sala Primera (ver Por tanto del voto N° 2010-009928 del 09 de junio de 2010 de la Sala Constitucional). En

el Código de Trabajo anterior no existía ninguna distinción y, por tanto, el órgano jurisdiccional de trabajo conocía del empleo público (artículo 402 inciso a).

Como se puede entender de esas normativas, el empleo público era de conocimiento de la competencia de trabajo. No cabía ninguna otra posibilidad.

1.2. Posiciones doctrinales y jurisprudenciales.

1.2.1. Criterios doctrinales.

Para Sempere “con carácter general, la revisión de los actos administrativos sometidos al Derecho Administrativo en materia laboral corresponde al orden contencioso administrativo” (p. 970). Por su parte, para Ortíz Ortíz “[l]a jurisdicción laboral nunca debe tener competencia para conocer de los conflictos surgidos con motivo de la aplicación del Estatuto, en razón de la índole enteramente administrativa de la materia de que se trata” (p. 73).

1.2.2. Criterios jurisprudenciales.

El voto 9928-2010 de la Sala Constitucional establece que:

[L]a pretensión material de garantizar la legalidad de la función administrativa, impugnando cualquiera de sus manifestaciones específicas, debe residenciarse, exclusivamente, ante la jurisdicción contenciosa-administrativas...cuando un justiciable deduce una pretensión para cuestionar la invalidez o disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico-administrativo de una conducta administrativa o cualquier manifestación singular de la función administrativa (omisión formal o material, actividad formal o actuación material o relación jurídico-administrativa), debe conocerla y resolverla, indefectiblemente, la jurisdicción contenciosa-administrativa”.

Este voto de la Sala Constitucional vino a cambiar criterio sobre el tema. Anteriormente, el mismo Tribunal Constitucional había indicado al respecto en el voto 14999-2007 de las quince horas seis minutos del diecisiete de octubre de dos mil siete:

[L]a Sala ha mantenido una línea jurisprudencial unánime, al considerar, que tanto el juez laboral como el juez agrario pueden anular actos administrativos y ha resuelto, concretamente, que no es contrario al artículo 49 de la Constitución Política la competencia material atribuida a la Jurisdicción Laboral para la anulación de un acto administrativo de despido de un funcionario o funcionaria públicos (v. sentencias número 3905-94 y 5686-95) y, en forma congruente, que la competencia asignada por el artículo 49 de la Constitución a la jurisdicción contencioso administrativa puede ser delegada por la ley en otros tribunales de competencia material distinta, como es el caso de la jurisdicción de Trabajo, que también es una jurisdicción creada por la Constitución.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, quien es la que tiene la competencia para dirimir en última instancia los conflictos de competencia en el empleo público (artículo 54 inciso 9) de la Ley Orgánica del Poder Judicial), establecía lo siguiente:

En el fondo de la discusión hay una relación subyacente de esa naturaleza dado que las pretensiones de la parte actora son consecuencia de la relación laboral que mantuvo con la demandada, ya esta Sala mediante resolución número 607-C-01 de las 10 horas 09 minutos del 10 de agosto del 2001, resolvió que las controversias que se presenten entre las jurisdicción contencioso administrativa y la laboral, que se generen en las relaciones de empleo público, son de índole netamente laboral. (Resolución N° 00082 – 2004 del 11 de febrero del 2004)

2. Criterios actuales de deslinde y los fueros laborales.

Vamos a conocer las diversas posiciones actuales sobre la limitación de la competencia material del empleo público.

2.1. Criterios establecidos por la Sala Constitucional y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

En el ya citado voto 9928-2010 de la Sala Constitucional se establecieron dos criterios para el deslinde: 1. El contenido material o sustancial de la pretensión y 2. El régimen jurídico aplicable. Así:

En efecto, tal y como se señaló, habrá pretensiones que, por su carácter material o sustancial y el régimen Jurídico aplicable, aunque deducidas en el contexto de una relación de empleo público, deben ser conocidas y resueltas, por imperativo constitucional (artículo 49 de la Constitución), por la Jurisdicción contencioso-administrativa, esto es todas aquellas en las que un funcionario o servidor público cuestione la conformidad sustancial o validez de cualquier manifestación específica de la función administrativa o conducta administrativa con el ordenamiento Jurídico-administrativo.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en el voto 306-2014 de las ocho horas cuarenta y ocho minutos del trece de marzo de dos mil catorce establece, para el desarrollo de la resolución 9928-2010 de la Sala Constitucional, en extenso:

La sentencia constitucional afina 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 directa 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.

El Tribunal Contencioso Administrativo (voto 214-2018) concreta:

Se evidencia que resultan admisibles en la jurisdicción contencioso administrativa pretensiones anulatorias relacionadas con el empleo público, así como cualquiera en donde se ejerzan las pretensiones señaladas ut supra y establecidas en el Código Procesal Contencioso Administrativo. Sólo podrán ser competencia de la jurisdicción laboral, al tenor del indicado voto, aquellas pretensiones laborales “puras”, es decir, “... la procedencia o no y el cálculo para el pago del aguinaldo, vacaciones, preaviso y auxilio de cesantía, lo concerniente al reconocimiento de una jubilación o pensión o los riesgos profesionales, las controversias que se susciten en el ámbito del Derecho laboral individual y colectivo (v. gr. conflictos de carácter económico-social), de todo lo relativo al ejercicio del derecho a la huelga o el paro, etc. *Por otro lado*, en sesión n° 23-09 celebrada el 22 de junio de 2009, artículo XIX, la Corte Plena, dispuso la especialización de la materia de Seguridad Social, creando una sección especializada del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, ubicándola en el Primer Circuito Judicial de San José, señalando en cuanto a su competencia: “... *En cuanto a su competencia material, atenderá los siguientes asuntos denominados como de seguridad social: Ordinarios de Pensión, en todas sus modalidades incluida la solicitud de ajuste, Riesgos Laborales, Conmutación de Renta. El Juzgado atenderá todos los asuntos nuevos de este tipo de proceso además del circulante pendiente en estos procesos, incluidas las ejecuciones de sentencias (...)*”. Esa

asignación competencial se estableció bajo patrones generales, los cuales la jurisdicción labora ha venido afinando. Producto de ese ejercicio la sección especializada en Seguridad Social del Juzgado de Trabajo citado, formula la presente reconsideración de la residencia competencial establecida en autos. En ese sentido, la jurisdicción de Trabajo ha señalado que la atribución de la competencia específica de los riesgos laborales en la seguridad social, busca, prevenir y remediar los siniestros que afecten al trabajador afectado por un riesgo laboral, como aspecto sumario; no obstante se ha hilado con mayor precisión los criterios competenciales del Juzgado de Trabajo y de la sección especializada en Seguridad Social, con base en la petitoria de la demanda.

Entonces, desde 1966 y hasta el año 2010, la jurisdicción laboral conocía de los conflictos del empleo público sin ningún problema. Una parte de la doctrina no veía problema en que los y las juezas laborales pudieran conocer cualquier conflicto de empleo público. Sin embargo, otra parte de la doctrina, enfáticamente negaba la posibilidad de que las y los jueces laborales conocieran de dichos conflictos. Esta posición intransigente tuvo eco en la Sala Constitucional que, a la postre, declaró inconstitucional el artículo que daba la competencia a los órganos jurisdiccionales laborales.

En virtud de lo expuesto, se establecieron dos criterios de deslinde: 1. el contenido material o sustancial de la pretensión y 2. el régimen jurídico aplicable. ~~Que~~ En su concreción por la jurisprudencia contenciosa administrativa queda así: La competencia de los órganos laborales se limitan a la procedencia o no y el cálculo para el pago del aguinaldo, vacaciones, preaviso y auxilio de cesantía, lo concerniente al reconocimiento de una jubilación o pensión o los riesgos profesionales, las controversias que se susciten en el ámbito del Derecho laboral individual y colectivo (v. gr. conflictos de carácter económico-social), de todo lo relativo al ejercicio del derecho a la huelga o el paro, etc. Por otro lado, a la materia de Seguridad Social.

2.2. Pretensión material y fueros laborales.

Vamos a analizar la pretensión material o sustancial y la resolución de la Sala Constitucional sobre los procedimientos de fuero laboral como criterios contradictorios con la resolución de 2010.

2.2.1. Pretensión material.

De los criterios actuales de deslinde establecidos por la Sala Constitucional el del régimen jurídico aplicable no tiene mayor problema en el tanto se refiere a la relación jurídica entre el trabajador y su patrono, en este caso, administrativa de empleo público. En donde si existe mucho que discutir es en el del contenido material o sustantivo de la pretensión.

La pretensión es el eje del proceso. Según Guasp (1952) “los tres postulados esenciales del proceso: todo proceso supone una pretensión, toda pretensión origina un proceso, ningún proceso puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión” (p. 27 y 28). Para Rico Puerta (2019) “toda la actividad procesal gira en torno a una manifestación de voluntad ... es solo un derecho autoatribuido por el demandante, que tiene el poder de fijar el tema de decisión (thema decidendum)” (p. 549).

Así, la pretensión material “es lo que pide que se declare en sentencia” (Parajeles, 2006, p. 74). Para Devis Echendía (año) (1997, p. 214): “Puede definirse la pretensión así: el efecto jurídico concreto que el demandante persigue con el proceso”. El mismo Devis Echendía nos dice que el objeto de la pretensión “es lo que se pide en la demanda...que no es la cosa material sobre que versa, sino la relación jurídica o el derecho material que se persigue” (p. 552). Toda pretensión tiene un objeto que puede ser jurídico y material. Este contenido jurídico “es la materia o el asunto jurídicamente regulado al cual se refiere la pretensión” (p. 552.). Es claro que lo que se pide es un efecto jurídico que está regulado por el ordenamiento correspondiente.

2.2.2. Protección de fueros y del debido proceso.

Pondremos como ejemplo, acerca de los criterios de deslinde, el derecho a la no violación de los fueros de protección, el debido proceso y la no discriminación, derecho regulado específicamente en el Código de Trabajo (artículo 540), es decir, *es materia que el ordenamiento jurídico positivo lo regula en el área laboral.*

A. Tutela de fueros de protección.

El proceso de protección de fueros y debido proceso pretende tutelar jurisdiccionalmente el derecho de un trabajador a no tener que soportar que se violenten sus derechos laborales fundamentales por parte de un patrono, sea público o privado. Estos derechos se consideran de mayor importancia por el ordenamiento jurídico, el cual les ha dado una especial atención al brindarles un proceso sumarísimo para su pronta atención. El artículo 540 del Código de Trabajo dice que:

Las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado, que en virtud de un fuero especial gocen de estabilidad en su empleo o de procedimientos especiales para ser afectados, podrán impugnar en la vía sumarísima prevista en esta sección, con motivo de despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, la violación de fueros especiales de protección, de procedimientos a que tienen derecho, formalidades o autorizaciones especialmente previstas”.

Allón (2021) (año), nos indica que:

Cuando se violenta esa protección y el despido se adopta y ejecuta sin esa autorización, el supuesto para el cual, la Reforma Procesal Laboral, ley número 9343, de 25 de enero de 2016, introdujo un proceso sumarísimo que se ha dado en llamar “Proceso de protección de fueros especiales y tutela del debido proceso”, al que los tribunales laborales están en la obligación de substanciar en forma prioritaria y expedita.

Con este proceso sumario se pretende comprobar el quebranto de la protección o del procedimiento establecido. En lo que respecta al Estado sus trabajadores podrían acceder cuando el Tribunal de Servicio Civil violenta el procedimiento o cualquier ente u órgano violenta el debido proceso o cualquier otro fuero especial.

A pesar de que la pretensión material en estos supuestos de protección de fueros especiales y debido proceso es declarar la violación del fuero; la Sala Primera (entre otros en el voto 00335-2024) ha decidido declarar competente a la jurisdicción contenciosa administrativa. Lo anterior, en total contradicción con la jurisprudencia constitucional que otorga la competencia a los órganos jurisdiccionales laborales. Se puede observar el, entre otros, el voto 17948-2017 de las nueve horas y quince minutos del ocho de noviembre de dos mil diecisiete de la Sala Constitucional, que dice:

En fin, el proceso sumarísimo será de aplicación, tanto al sector público como al privado, en virtud de un fuero especial, con goce de estabilidad en el empleo o de procedimientos especiales para su tutela, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, por violación de fueros especiales de protección o de procedimientos, autorizaciones y formalidades a que tienen derecho, las mujeres en estado de embarazo o período de lactancia, las personas trabajadoras adolescentes, las personas cubiertas por el artículo 367, del Código de Trabajo, las personas denunciantes de hostigamiento sexual, las personas trabajadoras indicadas en el artículo 620, y en fin, de quienes gocen de algún fuero semejante mediante ley, norma especial o instrumento colectivo de trabajo.

B. “Desdoblamiento” de la jurisdicción constitucional.

La Sala Constitucional (voto 17948-2017), como ya se ha indicado, ha derivado los casos de amparo por violación de fueros a la competencia laboral:

[E]sta Sala considera que ahora todos los reclamos relacionados con esos derechos laborales, derivados de un fuero especial (por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica, así como cualquier otra causal discriminatoria contraria a la dignidad humana), tienen un cauce procesal expedito y célere, por medio de un proceso sumarísimo y una jurisdicción plenaria y universal, para su correcto conocimiento y resolución, en procura de una adecuada protección de esos derechos y situaciones jurídicas sustanciales, con asidero en el ordenamiento jurídico infra constitucional, que tiene una relación indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Iguales razones caben aplicar para las personas servidoras del Estado, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil que

les garantiza el ordenamiento jurídico, así como las demás personas trabajadoras del Sector Público para la tutela del debido proceso o fueros semejantes a que tengan derecho de acuerdo con el ordenamiento constitucional o legal.

Entonces, si la pretensión material en los supuestos de discriminación, violación de fueros o del debido proceso es la nulidad de la violación de esos derechos y la normativa por aplicar se encuentra regulada en el Código de Trabajo, este tipo de conflictos debería ser resueltos por los órganos jurisdiccionales laborales. Sin embargo, la Sala Primera (voto 01021-2023 de las diez horas y veinticuatro minutos del treinta de Junio de dos mil veintitrés, entre otros) ha decidido que dicha pretensión sea analizada en la sede contenciosa administrativa. Además, por si fuera poco, la propia Sala Constitucional, a contrapelo de su propia decisión, declara que los amparos constitucionales sobre dichos derechos ~~no sean~~ no deben ser ventilados en la jurisdicción constitucional, sino en la laboral en menosprecio de la jurisdicción contenciosa administrativa.

VI. Conclusiones

No fue posible corroborar la hipótesis inicial de trabajo. No existen criterios uniformes y constantes (estables) para determinar el deslinde de la competencia entre la laboral y el contencioso administrativo en relación con el empleo público. Desde 1966, con el artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos no tenían competencia sobre los conflictos de empleo público y desde 2006 hasta el 2010 el artículo 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo les otorgaba la competencia a los órganos jurisdiccionales laborales los conflictos de empleo público.

¿Cuáles fueron los criterios, de aquel entonces, para determinar la competencia para el conocimiento de los conflictos del empleo público? Simplemente lo obvio, el empleado público es un trabajador dependiente, remunerado y mandado. Con el voto 9928-2010 de la Sala Constitucional se declara inconstitucional el inciso a) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo, mediante un criterio intransigente de larga data, y establece dos criterios para el deslinde: 1) la pretensión material y 2) la normativa aplicable.

Estos criterios, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, los concretó de la siguiente forma: si las pretensiones son de derecho laboral “puro” como vacaciones, aguinaldos, auxilio de cesantía y preaviso, el proceso es de competencia laboral, pero también las del seguro social y las huelgas en el empleo público, mientras todas las demás pretensiones son de competencia contenciosa administrativa.

Sin embargo, cuando surgen nuevos derechos, los conceptos de pretensión material y régimen jurídico aplicable se diluyen. En algunos casos cuando la pretensión era la de declarar una violación del fuero de protección o del debido proceso y, a la postre, anular un despido ilegal, la Sala Primera declara competente a los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos pese, a que, la pretensión principal es la de declarar la violación, anular el despido y reintegrar al empleado público a su puesto o similar y el régimen aplicable es el Código de Trabajo.

La Sala Constitucional, en votos como el 17948-2017 no sigue su propia doctrina, es decir, darle competencia a lo contencioso administrativo a cualquier pretensión que no sea por vacaciones, aguinaldo, preaviso, cesantía, huelgas y seguro social. En su lugar, enrumba los recursos de amparo por violación al debido proceso, a la no discriminación y a los fueros de protección a la jurisdicción laboral, específicamente, al proceso de protección de fueros y del debido proceso (artículo 540 del Código de Trabajo). Lo anterior, en lugar de remitirlos a la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Entonces, los criterios no son estables y responden a necesidades de cada sala de la Corte de Suprema de Justicia, sobre criterios pragmáticos de mora judicial o sectarios sobre la especialización. Don Fernando Castillo (2024), magistrado de la Sala Constitucional, es muy sincero al respecto: “Es una verdad de Perogrullo que la jurisdicción constitucional está colapsada a causa de la gran cantidad de asuntos que tramita. La sobrecarga es su principal problema (...) A causa de esta situación, la SC SC--(Sala Constitucional)-- se ha visto obligada a adoptar medidas que vengan a paliar la crisis de la sobrecarga de asuntos. Una de esas medidas ha sido desdoblar la JCL JCL--(Jurisdicción Constitucional de la Libertad)-- de forma pretoriana” (p. 45. El paréntesis se agrega).

V. Epílogo

Mientras se redactaba este trabajo hubo un nombramiento de un magistrado titular integrante de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, don Jorge Leiva Poveda. En relación al empleo público ha salvado el voto respecto de la mayoría indicando:

De la lectura de las pretensiones de sub lite, se desprende que las mismas son estrictamente de índole laboral (ejemplo de este tipo de pedimentos son: la nulidad del despido, reinstalación en el puesto laboral, e indemnización por los daños ocasionados). Conforme al artículo 70 de la Constitución Política (norma originaria del texto constitucional), así como el numeral 420 del Código de Trabajo, le corresponde a la jurisdicción laboral en razón de la especialización temática de dicha sede, la resolución de los conflictos de esta índole, sin distinción alguna entre empleado (a) público y/o privado. Por otra parte, en razón del contenido del voto de la Sala Constitucional número 9928-2010, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento de procesos que si bien derivan de relaciones jurídico administrativas de naturaleza laboral, una o varias de las pretensiones exceden el ámbito de acción de la Jurisdicción Laboral teniendo como única vía plenaria a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (verbigracia pretensiones relativas a: nulidad de reglamentos, declaraciones de lesividad, pretensiones declarativas, control de ciertos tipos de inactividad, etc.). Así las cosas, estimo que el presente proceso debe ser residenciado en sede laboral.” (voto 00166-2024 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Además, el voto 00141-2024 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, entre otros).

Para este magistrado una nulidad de un despido, una reinstalación al puesto, o un cobro de daños y perjuicios por un despido ilegal es netamente laboral, a pesar de que el órgano jurisdiccional laboral deba anular un acto administrativo final. Criterio que parece lógico y de sentido común, puesto que, además de descongestionar la muy saturada Sala Primera, permite a los especialistas en el derecho del trabajo tratar las pretensiones de los trabajadores subordinados del Estado y sus entes públicos menores.

VI. Bibliografía

- Allón Zúñiga, F. (2021). El Proceso de Protección de Fueros Especiales y Debido Proceso. En *Revista De La Sala Segunda*, No. 18, San José, Costa Rica.
- Antillón Montealegre, W. (2001). *Teoría Del Proceso Jurisdiccional*. Edición Ijsa, San José: Costa Rica.
- Arguedas Salazar, O. (2000). *Teoría General Del Proceso*. Juritexto, San José: Costa Rica.
- Artavia Barrantes, S. (1997). *Derecho Procesal Civil*. Tomo I. 2ª Edición. Editorial Jurídica Dupas, San José: Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1943, 27 de agosto). Ley 2. Código De Trabajo.

- Asamblea Legislativa. (1966, 12 de marzo). Ley 3667. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.
- Asamblea Legislativa. (1993, 30 de marzo). Ley 7333. Ley Orgánica Del Poder Judicial.
- Asamblea Legislativa. (2006, 28 De abril). Ley 8508. Código Procesal Contencioso-Administrativo.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949, 7 de noviembre). Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Cabanellas De Torres, G. (1992). *Compendio De Derecho Laboral*. Tomo II. Editorial Heliasta, Buenos Aires: Argentina.
- Castillo Víquez, F. (2024). *Los Desdoblamientos de la Jurisdicción Constitucional de La Libertad*. En *Revista Tribuna Libre*, vol. 14, no. 1, enero-abril 2024, San José: Costa Rica.
- Cubero De La Vega, F. y Vega Rojas, D. (2021). *Conflictos De Competencia Por Materia En Procesos De Empleo Público. Un Enfoque Normativo, Práctico y Jurisprudencial*. En *Temas De Derecho Público*. Editorial Isolma, San José: Costa Rica.
- Devis Echendía, H. (1997). *Teoría General del Proceso*. Editorial Universidad, Buenos Aires: Argentina.
- Diéguez Cuervo, G. y Cabeza Pereiro, J. (2003). *Derecho Del Trabajo*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid: España.
- Ferreyra La Rúa, A. et al (2009). *Teoría General Del Proceso*. Tomo I, 2a Edición, Editorial Advocatus, Córdoba: Argentina.
- Fournier Facio, A. (2019). *Derecho Laboral I*. Eunod, San José: Costa Rica.
- Guasp Jaime (1952). La Pretensión Procesal. En *Anuario De Derecho Procesal Civil*. Fascículo 1, Pp. 7 A 61. Madrid: España, Recuperado De: https://Www.Boe.Es/Biblioteca_Juridica/Anuarios_Derecho/Abrir_Pdf.Php?Id=Anu-C-1952-10000700061
- Gutiérrez Porras, L. M. (2014). Notas esenciales del régimen de empleo público costarricense. En *Revista De Ciencias Jurídicas*, No. 87, San José: Costa Rica. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13791/13106>
- Hernández Rodríguez, M. (2020). El Empleo Público en el Marco Constitucional: Análisis Jurisprudencial. En *Revista de la Sala Constitucional*, No. 2, San José: Costa Rica.
- Jinesta Lobo, E. (2020). Reserva Constitucional De La Competencia Material De La Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. En *Revista De Derecho Público*, No. 11-12, San José: Costa Rica.

- Martín Rodríguez, M. y Megino Fernández, D. (2021). *Derecho Procesal Laboral*. Editorial Cef., Madrid: España.
- Ortíz Ortíz, E. (1965). Materia y Objeto del Contencioso-Administrativo. En *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 5, San José: Costa Rica.
- Palomar Olmeda, A. (1997): *Derecho De La Función Pública. Régimen Jurídico De Los Funcionarios Público*, 4ª Edición, Editorial Dykinson Sl, Madrid, España.
- Parajeles Vindas, G. (2006). *Curso De Derecho Procesal Civil Con Jurisprudencia*. Editorial Ijsa, San José: Costa Rica.
- Pérez, B. (1983). *Derecho Del Trabajo*. Editorial Astrea, Buenos Aires: Argentina.
- Rico Puerta, L. (2019). *Teoría General Del Proceso*. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia: España.
- Sáenz Elizondo, M. (1991). *Del Concepto de Jurisdicción y Competencia*. En *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 68, San José: Costa Rica.
- Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia, Voto 14999-2007 (17 de octubre).
- Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia, Voto 9928-2010 (09 de junio)
- Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia, Voto Número 017948-2017 (08 de septiembre).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto 306-2014 (13 de marzo).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto 00335-2024 (04 de abril).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto 00926-2016 (08 de septiembre).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto 01021-2023 (30 de junio).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto 0141-2024 (08 de febrero).
- Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia, Voto Número 00894-2011 (04 de agosto).
- Sampere Navarro Antonio (2021): *Derecho Del Trabajo, Seguridad Social Y Proceso Laboral. Una Visión Global Para Especialistas*, Editorial La Ley, Toledo, España.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Voto 214-2018 (02 de febrero).
- Varela, J. et al (2017). *Manual De Los Procesos Laborales. Con La Reforma Procesal Laboral*. 2ª Edición. Editorial Jurídica Faro, San José: Costa Rica.