

Sentencia: 09928 Expediente: 08-012174-0007-CO
Fecha: 09/06/2010 Hora: 3:00:00 PM
Emitido por: Sala Constitucional

Tipo de Sentencia: De Fondo
Redactor: Jinesta Lobo Ernesto
Clase de Asunto: Acción de inconstitucionalidad

Texto de la sentencia

B&O¥B%

Por favor espere mientras se carga el texto de la sentencia...

* 080121740007 CO *

Exp. No. 08-012174-0007-CO

Res. No. 2010009928

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas de nueve de junio de dos mil diez.

Acciones de inconstitucionalidad acumuladas, la primera (No. 08-012174-0007-CO), interpuesta por **CÉSAR HINES CÉSPEDES**, cédula No. 7-061-989, **ENRIQUE ROJAS FRANCO**, cédula No. 1-390-1250 y **DIEGO MOYA MEZA**, cédula No. 1-1065-0968, contra la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que remite, en razón de la materia, a la jurisdicción laboral, los procesos que tienen como objeto la nulidad de actos administrativos vinculados a una relación de empleo público emitida con fundamento en el artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ordinal que, también, impugna y, por conexidad, contra el artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley No. 8508 de 25 de abril del 2006, en cuanto excluye del conocimiento de dicha jurisdicción la materia del empleo público, la segunda acción (No. 09-008798-0007-CO), interpuesta por **MANRIQUE JIMÉNEZ MEZA**, cédula No. 1-487-250, contra el inciso a) del artículo 3º del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley No. 8508 de 25 de abril del 2006, y, subsidiariamente, contra la interpretación que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha dado a favor de la remisión de los asuntos de empleo público a la jurisdicción laboral. Interviene también en la acción la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y el **INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO**.

RESULTANDO:

1.-

Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 7:51 hrs. del 8 de setiembre del 2008 (folios 1-56), César Hines Céspedes, cédula No. 7-061-989, Enrique Rojas Franco, cédula No. 1-390-1250, y Diego Moya Meza, cédula No. 1-1065-968, los dos últimos quienes dicen actuar en condición de abogados directores de los procesos judiciales de la señora Lilliana Alfaro Rojas, en el expediente judicial No. 05-000677-163-CA y de Lidia González Mora, en el proceso judicial No. 00-000337-163-CA, solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que remite, en razón de la materia, a la jurisdicción laboral, los procesos que tienen como objeto la nulidad de actos administrativos vinculados a una relación de empleo público y, por conexidad, del artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley No. 8508 de 25 de abril del 2006, en cuanto excluye del conocimiento de dicha jurisdicción la materia del empleo público y, por el mismo motivo, del artículo 4º, inciso a), de la Ley de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, No. 3667 de 12 de marzo de 1966. Las normas se impugnan en cuanto, en criterio de los accionantes, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha venido manteniendo una posición jurisprudencial en donde se ha instituido un trato diferenciado a las relaciones de empleo público derivadas de contratos de trabajo existentes entre funcionarios públicos y la Administración pública, provocando la violación de la relación jurídica subyacente que da pie o razón de existencia a la relación principal, que es de carácter administrativo e infringiendo así lo

dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política. El numeral 3º, inciso a), del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo resulta también inconstitucional, toda vez que establece que la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá las pretensiones relacionadas con la conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público, las cuales serán de conocimiento de la jurisdicción laboral. En este caso, al igual que lo establecía el numeral 4º, inciso a), de la antigua Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (también cuestionado), se violenta flagrantemente la Constitución Política, específicamente el citado numeral 49 que delimita claramente el alcance y fin específico de la jurisdicción contenciosa. La esencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, expresada en la intención del legislador encarnada en el artículo 3º, inciso a), del cuerpo normativo, es la misma que se venía manteniendo en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, exactamente en el numeral 4º, inciso a), de su articulado, motivo por el cual ambos criterios suponen la arbitrariedad reflejada en la inobservancia de lo establecido por el artículo 49 constitucional.

2.-

Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:15 hrs. del 22 de octubre del 2008 (folio 51), se le previno a los actores que presentaran documento que acreditara la representación con la que comparecían; copia certificada del libelo donde invocaron la inconstitucionalidad que solicitan, dentro de un asunto pendiente de resolución y referencias suficiente de la jurisprudencia que impugnan.

3.-

Mediante escrito presentado a las 13:12 hrs. (folio 53), los actores Enrique Rojas Franco y Diego Moya Meza indicaron que presentaban los documentos para cumplir con la prevención.

4.-

Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 11:30 hrs. del 18 de diciembre del 2008 (folio 111), se le dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad.

5.-

Los avisos de Ley fueron publicados en los Boletines Judiciales números 15, 16 y 17 de los días 22, 23 y 26 de enero del 2009 (folio 115).

6.-

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:20 hrs. del 28 de enero del 2009 (folios 116-151), Ana Lorena Brenes Esquivel, en su condición de Procuradora General de la República, recomendó declarar con lugar la acción y tener por inconstitucionales las normas impugnadas. La Procuradora aclaró, en primer término, que el contenido de esta acción de inconstitucionalidad coincide, plenamente, con los argumentos expuestos por el accionante César Hines en la acción de inconstitucionalidad No. 06-013862-0007-CO, también interpuesta por él; por consiguiente, el actual informe encuentra su base en el que se rindió en dicho expediente. No se refirió a la legitimación. En cuanto al fondo, indicó que el artículo 49 de la Constitución Política atribuye, en forma *exclusiva*, el control judicial de la legalidad de la función administrativa a la jurisdicción contencioso-administrativa. Las relaciones de empleo público son relaciones jurídico-administrativas. En consecuencia, la jurisprudencia de la Sala Primera que atribuye el conocimiento de las controversias sobre la relación de empleo público a la jurisdicción laboral, así como las disposiciones legales en que se sustenta, sí son inconstitucionales. En efecto, agrega, la jurisdicción contencioso-administrativa fue creada como una jurisdicción distinta dentro del Poder Judicial; la distinción no se origina de la naturaleza de las personas, sino del objeto de protección. Su cometido es garantizar la legalidad de la actuación de las administraciones públicas frente al administrado y tutelar los derechos de éste último. Ninguna otra jurisdicción puede ejercer un control en esos mismos términos. De otra parte, continúa la Procuraduría, la relación de empleo público es administrativa, según se desprende de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, distinta de la relación laboral común. Así, también, está contemplado en los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública y lo ha reiterado esta Sala en varias sentencias. Ahora bien, las normas impugnadas no han distinguido en forma alguna la naturaleza de la relación. Implícitamente, presume que toda relación de empleo en el sector público es de naturaleza laboral, desconociendo lo anteriormente apuntado. Se han alegado, dice la Procuraduría, razones de conveniencia para que la jurisdicción laboral conozca y resuelva asuntos contencioso-administrativos; sin embargo, estas no son atendibles, pues, de conformidad con el artículo 49 constitucional, solo dentro de la jurisdicción contencioso administrativa es posible crear un tribunal con especialidad en materia de empleo público. Finalmente, la Procuraduría sostiene que sólo cuando la relación de empleo, en el sector público, se rige por el derecho laboral, puede conocerlo la jurisdicción de trabajo. Se da este supuesto, por ejemplo, en las

empresas públicas que se rigen por el derecho privado. En todo caso, se exceptúan, en este último supuesto, la clase gerencial y de fiscalización. En suma, concluye la Procuraduría, las normas impugnadas sí son inconstitucionales y así pide que se declaren, pero que se conceda un plazo de 3 a 5 años para que el Poder Legislativo dicte una ley que establezca una sección dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa que se encargue de resolver los conflictos relacionados con el empleo público.

7.-

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:03 hrs. del 4 de febrero del 2009 (folios 152-163), María del Carmen Redondo Solís, Gerente General de Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, contestó la audiencia. Indicó que no encuentra vicios de inconstitucionalidad en las normas impugnadas. La jurisdicción laboral, también, protege principios contenidos en la Constitución Política. De otra parte, no se ajusta al principio de justicia pronta y cumplida que el trabajador deba, primero, solicitar la nulidad del acto y luego exigir, en la vía de trabajo, los extremos laborales. En el caso concreto, la relación con la funcionaria despedida fue estrictamente laboral. Originalmente se presentó ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que suspendió el acto, por lo que la ex funcionaria fue reinstalada. Posteriormente, por decisión de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, el asunto fue radicado en la jurisdicción laboral. Sobre el caso particular de Lidia González Mora, ya esta Sala, incluso, se pronunció en un recurso de amparo. De manera general, también, lo hizo sobre la reestructuración que sufrió el instituto. Las relaciones en Derecho no se presentan de manera pura y es claro que el Estado se inmiscuye en una serie de actividades, incluso, privadas. No hay inconstitucionalidad alguna en que la jurisdicción laboral conozca los conflictos surgidos de una relación laboral que el Estado haya establecido con una persona.

8.-

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:29 hrs. del 10 de febrero del 2009 (folios 167-171), Luis Fernando Pérez Morais, presentó una coadyuvancia activa. Indicó que él presentó una acción contencioso-administrativa contra el Estado, pero el Juzgado Contencioso-Administrativo se declaró incompetente, siguiendo la jurisprudencia que se impugna en esta acción. Considera que hay temas, como la exigencia de una indemnización, que no están comprendidos dentro del objeto de un proceso laboral. Considera, por consiguiente, que las normas impugnadas son contrarias al artículo 49 de la Constitución Política.

9.-

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:17 hrs. del 12 de febrero del 2009 (folios 173-175), Jorge Fisher Aragón, presentó una coadyuvancia activa. Indicó que Maykel Segura López interpuso un proceso contra el Estado ante el Juzgado Contencioso-Administrativo, pero éste se declaró incompetente, en virtud de las normas impugnadas, lo que él considera contrario al artículo 49 de la Constitución Política.

10.-

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:20 hrs. del 12 de febrero del 2009 (folios 179-183), Eduardo López Arroyo, apoderado especial judicial de Víctor Hugo Salas Brenes, presentó una coadyuvancia activa. Indicó que éste último presentó una solicitud, ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, de medida cautelar atípica, en un proceso contra la Caja Costarricense de Seguro Social, que le cobra cuotas patronales, con lo que él no está de acuerdo. Sin embargo, el Tribunal señaló que, posiblemente, se trata de un caso donde se presenta una incompetencia en razón de la materia. Considera que se trata de la nulidad de un acto que no se ajusta a la legalidad, lo que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

11.-

Por resolución de las 10:20 hrs. del 18 de febrero del 2009 (folio 217), se tuvieron por contestadas las audiencias concedidas a la Procuraduría General de la República y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Igualmente, se tuvieron por presentadas las coadyuvancias activas arriba indicadas. Finalmente, se turnó esta acción de inconstitucionalidad.

12.-

Mediante escrito presentado a las 8:32 hrs. del 14 de abril del 2009 (folio 241), Jorge Horacio Jiménez Aguilar, presentó coadyuvancia activa, ya que él presentó una acción idéntica, pero fue rechazada por la forma.

13.-

Mediante escrito en la Secretaría de la Sala a las 8:55 hrs. del 16 de febrero del 2009 (folio 242), Alvin Villavicencio Coronado, cuya firma no está autenticada, se quejó por la presentación de esta acción de inconstitucionalidad.

14.-

Mediante escrito presentado a las 13:30 hrs. de 18 de mayo de 2009 (folio 248), Noemy Campos Solórzano, manifestó que el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José suspendió un proceso en el que ella es parte, y cuya resolución es urgente, pues versa sobre su pensión. Solicitó que se excluyera dicho caso de la suspensión, para que el Juzgado pudiera fallar.

15.-

Mediante escrito presentado a las 11:50 hrs. del 10 de junio de 2009 (folios 249-250), Cristino Herrera Trejos, cuya firma no aparece autenticada, solicitó que se resolviera esta acción, pues es parte en un proceso pendiente en la vía laboral, que se suspendió debido a este proceso de inconstitucionalidad.

16.-

Mediante escrito presentado a las 8:45 hrs. del 11 de junio de 2009 (folio 255), Alvin Villavicencio Coronado, cuya firma no está autenticada, solicitó el pronto despacho de este proceso, pues es parte en un proceso que se encuentra suspendido en virtud de esta acción de inconstitucionalidad.

17.-

Mediante escrito presentado a las 9:22 hrs. de 15 de junio de 2009 (folio 256), Anabelle Cordero Montero, Asistente Judicial del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, remitió los expedientes No. 00-000337-0163-CA y No. 08-000644-1027-CA.

18.-

Mediante escrito presentado a las 12:12 hrs. del 25 de setiembre de 2009 (folio 257), Luis Antonio Quesada M., cuya firma no está autenticada, solicitó el pronto despacho de este proceso, pues es parte en un proceso que se encuentra suspendido en virtud de esta acción de inconstitucionalidad.

19.-

Mediante escrito presentado a las 15:54 hrs. de 29 de setiembre de 2009 (folio 258), Ana María Madriz Gamboa, solicitó el pronto despacho de este proceso, pues es parte en un proceso que se encuentra suspendido en virtud de esta acción de inconstitucionalidad.

20.-

Mediante escrito presentado a las 11:08 hrs. de 10 de junio de 2009 (folios 264-291), Manrique Jiménez Meza, en calidad de apoderado de José Manuel Ulate Avendaño, interpuso acción de inconstitucionalidad contra el inciso a) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, impugnado en esta acción, y, subsidiariamente, contra la jurisprudencia de de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia a favor de la remisión de los asuntos de empleo público a la jurisdicción laboral (sentencias No. 742-C-2006, No. 607-C-01 y No. 769-C-2007), a la que se le asignó el expediente No. 09-008798-0007-CO. En cuanto a la legitimación, adujo que su representado, en calidad de Alcalde de la Municipalidad de Heredia, es parte demandada en el proceso No. 08-000766-1027-CA interpuesto por la Contraloría General de la República ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, con el fin de anular los acuerdos administrativos de pago de anualidades a su representado. Adujo que, en dicho proceso, su representado alegó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, como medio para defender sus derechos. En cuanto al fondo, sostuvo que la norma atacada en el presente proceso, sea en su letra, contenido o interpretación, viola los siguientes numerales de la Constitución Política: artículo 11 (deber de subordinación de los funcionarios públicos al Derecho de la Constitución en calidad de derecho primigenio); 39 y 41 (debido proceso, por cuanto se obliga al justiciable a recurrir a la competencia jurisdiccional laboral, cuando sus pretensiones sean propias del derecho administrativo y del procesal contencioso administrativo para la salvaguarda de sus intereses legítimos y derechos subjetivos); 49 (principio de autonomía de la jurisdicción contencioso administrativa); artículos 70 y 74 (en cuanto se crea la jurisdicción de trabajo en relación con los derechos sociales de rango irrenunciable, sin que esta jurisdicción pueda resolver asuntos relacionados con extremos propios del derecho administrativo y de la jurisdicción contencioso administrativa, en la que podrían darse situaciones donde los derechos e intereses sean renunciables); el principio de razonabilidad, porque, a su juicio, no es razonable que el estado de derecho se violente por ley o por su interpretación y que se impida satisfacer las pretensiones de los

justiciables, sea en la dinámica estrictamente laboral o en la propiamente contencioso-administrativa, con exclusión dogmática de una en beneficio exclusivo de la otra. La proporcionalidad, por cuanto dejar excluida la jurisdicción contencioso-administrativa cuando las pretensiones tengan ligamen estricto con esta jurisdicción y no con la otra de tipo laboral, lo que constituye una negación de justicia en perjuicio de los justiciables y de su libertad de elección, conforme a las pretensiones en cada proceso. Agregó, finalmente, que, partir dogmáticamente de que toda y cualquier conducta administrativa o relación jurídico-administrativa relacionadas con empleo público sea, imperativamente, resorte exclusivo de la competencia jurisdiccional laboral, contradice también el principio de la justicia pronta y cumplida y los derechos de los justiciables que pretendan, en una u otra jurisdicción, extremos laborales o acaso contencioso administrativos. Por ello, solicita, de manera principal la inconstitucionalidad del artículo 3, inciso a), del Código Procesal Contencioso Administrativo. De manera subsidiaria, alegó la inconstitucionalidad de la interpretación que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha dado en favor de la remisión de los asuntos de empleo público a la jurisdicción laboral, para lo cual señaló las sentencias 742-C-2006 de las 10:05 horas del 5 de octubre de 2006, 607-C-01 de las 10:09 horas del 10 de agosto del 2001 y 769-C-2007 de las 15:20 horas del 31 de octubre del 2007.

21.-

Por resolución No. 2009-010543 de las 14:44 hrs. de 1º de julio de 2009 (folios 297-300), se reservó el dictado de la sentencia de fondo en la acción No. 09-008798-0007-CO a la espera de que se resolviera en la acción No. 08-012174-0007-CO.

22.-

Por resolución No. 2009-015667 de las 14:44 hrs. de 7 de octubre de 2009 (folio 302), se anuló la resolución No. 2009-010543 y se ordenó acumular la acción No. 09-008798-0007-CO a la presente.

23.-

Mediante escrito presentado a las 11:05 hrs. de 17 de noviembre de 2009 (folios 305-306), Rolando Chacón Ramírez, quien es parte dentro de un proceso laboral suspendido por esta acción, solicitó que se aclarara que los asuntos que ya se tramitan en la vía laboral puedan continuar hasta su finalización.

24.-

Mediante escrito presentado a las 10:00 hrs. de 1º de febrero de 2010 (folios 309-310), Verny Cordero Fonseca, quien dice ser parte en un proceso laboral suspendido por esta acción, solicitó que se rechazara y que, en todo caso, se resolviera pronto.

25.-

Mediante escrito presentado a las 14:00 hrs. de 12 de febrero de 2010 (folios 313-314), Jesús Araya Zúñiga y Ruth Camacho Jiménez, solicitaron ser tenidos como coadyuvantes activos, por ser parte en un proceso en donde se aplica la norma impugnada.

26.-

Mediante escrito presentado a las 10:30 hrs. de 15 de febrero de 2010 (folios 315-316), Verny Cordero Fonseca reiteró el escrito que ya había presentado.

27.-

Mediante escrito presentado a las 11:07 hrs. de 4 de marzo de 2010 (folios 318-319), Eduardo Contreras Ramírez, solicitó la pronta resolución de esta acción, pues es parte en un proceso que está suspendido en virtud de esta.

28.-

Mediante escrito presentado a las 9:00 hrs. de 13 de abril de 2010 (folio 320), Cristino Herrera Trejos, cuya firma no aparece autenticada, reiteró su solicitud para que se resolviera esta acción.

29.-

Mediante escrito presentado a las 13:04 hrs. de 14 de abril de 2010 (folio 321), Edgar Cubero Castro, cuya firma no aparece autenticada, solicitó la pronta resolución de este proceso, pues impide el dictado final de la resolución de un proceso laboral en que es parte.

30.-

Mediante escrito presentado a las 7:55 hrs. de 21 de abril de 2010 (folios 325-329), Flor de María Flores Chavarría, cuya firma no aparece autenticada, solicitó el pronto despacho de este proceso y que se declarara sin lugar, pues mantiene paralizados los procesos laborales, en uno de los cuales ella es parte.

31.-

Mediante escrito presentado a las 10:53 hrs. de 12 de mayo de 2010 (folio 330), Ana María Madriz Gamboa, reiteró la solicitud de pronto despacho de este proceso.

32.-

En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Jinesta Lobo**; y,

CONSIDERANDO:

I.-

LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. El numeral 75, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece como uno de los presupuestos para interponer la acción de inconstitucionalidad, en el caso del control concreto, la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, como un medio razonable para tutelar la situación jurídica sustancial que se estima lesionada. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en la sentencia No. 4190-95 de las 11:33 hrs. del 28 de julio de 1995, indicó lo siguiente:

«(...) En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental, y no de una acción directa o popular, con lo que se quiere decir que se requiere de la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de tal manera que, la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de manera que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercute positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto; y únicamente por excepción es que la legislación permite el acceso directo a esta vía -presupuestos de los párrafos segundo y tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (...).».

En la acción de inconstitucionalidad No. 08-012174-0007-CO, los gestionantes, originalmente, alegaron estar legitimados para interponer esta acción, señalando, como asuntos base, donde habían invocado la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, los procesos sustanciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los expedientes judiciales No. 05-000677-163-CA y No. 000337-163-CA. Sin embargo, posteriormente, atendiendo a la prevención de la Presidencia de esta Sala para que demostraran, mediante copias certificadas, dicha legitimación, omitieron aportar los documentos referidos al primero de dichos procesos y, en su lugar, indicaron el No. 08-000644-1027-CA, interpuesto por Francisco José Hernández Solano contra el Estado. De manera que, mediante resolución de las 11:30 hrs. del 18 de diciembre del 2009 (ver folio 111) se le dio curso a esta acción, con base en los procesos No. 00-000337-0163-CA y No. 08-00644-1027-CA, ambos presentados ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en los que se discute sobre la competencia, en razón de la materia, de dicha jurisdicción y en los que, en efecto, se alegó la inconstitucionalidad de las normas aquí impugnadas (copias a folios 59-65 y 67-83). Estando ambos procesos pendientes de resolución, este Tribunal considera que los accionantes sí están legitimados para incoar esta acción de inconstitucionalidad. De otra parte, Manrique Jiménez Meza interpuso la acción de inconstitucionalidad No. 09-008798-0007-CO, acumulada a la presente, en la que aseguró estar legitimado en virtud de haber invocado la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en el proceso que se tramita bajo el expediente No. 08-000766-1027-CA, lo que, efectivamente demostró (copias a folios 292-293). En otro orden de ideas, ya que, las normas impugnadas son disposiciones de carácter general sí cabe, de conformidad con el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional cuestionarlas en esta vía.

II.-

COADYUVANCIAS. De conformidad con el artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en los quince días posteriores a la primera publicación del aviso a que alude el párrafo segundo del artículo 81 de esta misma ley, "(...) aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia o para ampliar, en su caso, los motivos

de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interesa". En este caso, se presentaron dentro del plazo de ley y, por ende, son admisibles las siguientes tres coadyuvancias activas: Fernando Pérez Morais (folios 167-172), Jorge Fisher Aragón, en representación de Maykel Segura López (folios 173-175), y Eduardo López Arroyo, en representación de Hugo Salas Brenes (folios 179-1783). Se presentaron, además, de manera extemporánea y, por ende, no se admiten, la coadyuvancia activa interpuesta por Jorge Horacio Jiménez Aguilar (folio 241) y la coadyuvancia pasiva planteada por Alvin Villavicencio Coronado (folio 242).

III.-

OBJETO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS. Sendas acciones de inconstitucionalidad coinciden en impugnar en ordinal 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006, en cuanto dispone que las pretensiones relacionadas con la conducta administrativa en materia de relaciones de empleo público, serán de conocimiento de la jurisdicción laboral. Adicionalmente, en la primera acción interpuesta, No. 08-012174-0007-CO, se ataca la jurisprudencia vertida por la Sala Primera de Casación, a la luz del artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa No. 3667 de 12 de marzo de 1966, en cuanto remite a conocimiento y resolución de la jurisdicción laboral cualquier controversia surgida en el seno de una relación de empleo público o estatutaria, por lo que, también, se acciona contra el numeral citado de la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

IV.-

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE UNA COMPETENCIA. El constituyente originario y el poder reformador se ocuparon de definir la competencia material y, por consiguiente, la extensión y alcances de dos jurisdicciones esenciales para el Estado Social y Democrático de Derecho. En efecto, en los ordinales 10 y 48 se establece la competencia material de la jurisdicción constitucional y, en el numeral 49, la de la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo anterior deja patente, en la voluntad del constituyente originario y del poder reformador, la trascendencia tanto del control de constitucionalidad como de legalidad de los poderes públicos en aras de garantizar el goce y ejercicio efectivos de los derechos fundamentales y humanos consagrados, respectivamente, en el texto constitucional y los instrumentos del Derecho Internacional Público. Sin duda alguna, tales preceptos constitucionales encarnan lo que la doctrina ha denominado la cláusula regia del Estado Constitucional de Derecho. En lo que se refiere, particularmente, a la jurisdicción contencioso-administrativa, el artículo 49 constitucional, después de la reforma parcial por virtud de la Ley No. 3124 de 25 de junio de 1963, dispone lo siguiente:

" Establécese la jurisdicción contencioso-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.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados".

A partir de la transcripción literal del precepto constitucional, cabe resaltar lo siguiente:

1º) El constituyente derivado o poder reformador optó por un modelo de justicia administrativa "judicialista", esto es, encomendándole a un orden jurisdiccional especializado del Poder Judicial la competencia y atribución de ejercer la fiscalización de la legalidad de la función administrativa, esto es, su conformidad sustancial o adecuación con el bloque de legalidad. Este sistema ofrece garantías y ventajas comparativas considerables para el justiciable, tales como la especialización, lo que acompañado de la carrera judicial dispuesta de manera infra-constitucional, representa una verdadera garantía de acierto y de cumplimiento del imperativo constitucional contenido en el ordinal 41 de la Constitución de una "justicia cumplida".

2º) El poder reformador definió, con meridiana claridad, la competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa, al indicar que su objeto es "garantizar la legalidad de la función administrativa". Cabe acotar que la norma constitucional no distingue, de modo que a ese orden jurisdiccional especializado le compete la fiscalización de cualquier manifestación específica de la función administrativa, sin excepciones. El constituyente derivado consagró, así, una justicia administrativa plenaria y universal, evitando que haya reductos o ámbitos de la función administrativa exentos del control o fiscalización de legalidad. La "función administrativa" es un concepto jurídico indeterminado, empleado por el poder reformador a partir de 1963, que comprende o engloba cualquier manifestación específica o concreta de ésta, esto es, toda conducta administrativa -por acción u omisión- (v. gr. la actividad formal, las actuaciones materiales y las omisiones

formales y materiales), así como la figura complementaria, más dinámica y flexible, de la relación jurídica-administrativa.

3º) El constituyente derivado o poder reformador estableció una reserva constitucional de la competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa al estatuir que su objeto es "*garantizar la legalidad de la función administrativa*", razón por la cual el legislador ordinario, en el ejercicio de su libertad de conformación o configuración, no puede atribuirle esa competencia a otro orden jurisdiccional que no sea el contencioso-administrativo, puesto que, de ser así, estaría vaciando de contenido la garantía institucional y el derecho fundamental que consagra el artículo 49 de la Constitución. Sobre este punto en particular y, bajo una mejor ponderación, este Tribunal Constitucional varía o revierte la tesis expuesta en los Votos Nos. 3095-94 de las 15:57 hrs. de 3 de agosto de 1994, 7540-94 de las 17:42 hrs. de 21 de diciembre ambos de 1994, 5686-95 de las 15:39 hrs. de 18 de octubre de 1995 y 14999-2007 de las 15:06 hrs. de 17 de octubre de 2007. Lo anterior significa que 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 contencioso-administrativa. Obviamente, si la pretensión, por su contenido material, aunque esté relacionada con alguna conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa –en la medida en que interviene un ente u órgano público–, se encuentra regida por el régimen jurídico laboral, de familia o agrario, debe ser conocida y resuelta por esos órganos jurisdiccionales, por cuanto, no se cuestiona, propiamente, conformidad o disconformidad sustancial de la función o conducta administrativa con el ordenamiento jurídico-administrativo que es lo que el artículo 49 constitucional le reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este Tribunal Constitucional, estima que los criterios determinantes para deslindar el ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa de otros ordenes jurisdiccionales especializados –que, en adelante, deben tenerse en consideración por la jurisdicción ordinaria– serán, entonces, los siguientes: **1º) El contenido material o sustancial de la pretensión y 2º) el régimen jurídico aplicable**; de modo que si se discute la conformidad o disconformidad sustancial de una manifestación específica de la función administrativa con el bloque de legalidad, el conflicto de interés, será, necesariamente, de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4º) El control de legalidad consagrado en el numeral 49 de la Constitución se proyecta, como se indicó, a toda la función administrativa desplegada por cualquier ente u órgano público, esto es, a todas las administraciones públicas, sin excepción. Por tal razón, el párrafo primero del precepto constitucional objeto de examen concluye con una fórmula residual o general, al indicar que comprende la función desplegada tanto por la administración central –Estado– como por "*toda otra entidad de derecho público*".

5º) El constituyente derivado optó por una justicia administrativa mixta, por cuanto, el párrafo primero, al definir el objeto del orden jurisdiccional contencioso-administrativo –"*garantizar la legalidad de la función administrativa*"–, debe complementarse, ineluctablemente, con el párrafo *in fine*, al preceptuar que ley brindará protección, como mínimo, a los derechos subjetivos y los intereses legítimos –sin distinguir, en cuanto a estos últimos, por lo que resulta admisible la tutela tanto de los personales como de los colectivos, sea corporativos o difusos–. Consecuentemente, la jurisdicción contencioso-administrativa, según el Derecho de la Constitución, fue instituida tanto para velar por la legalidad de la función administrativa como para la tutela efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados frente a los poderes públicos. Se conjuga, así, constitucionalmente, un rol objetivo y subjetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

V.-

ALGUNAS CONDUCTAS ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON UNA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO COMO MANIFESTACIÓN ESPECÍFICA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

El artículo 49 constitucional establece una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal que le permite al justiciable impugnar o atacar cualquier conducta o manifestación de la función administrativa ante ese orden jurisdiccional. Dentro de las posibles manifestaciones específicas de la función administrativa, constitucionalmente impugnables ante la sede contencioso-administrativa, se encuentran, obviamente, aquellas conductas de las administraciones públicas en el marco o contexto de una relación de empleo público o estatutaria, incuestionablemente, regida por el Derecho Administrativo o de naturaleza jurídico-administrativa, según se desprende de los ordinales 191, 192 de la Constitución, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública y de la jurisprudencia constitucional que los informa (Votos de este Tribunal Constitucional Nos. 1696-92, 4453-2000, 244-2001 y 14416-2006). Por consiguiente, el legislador ordinario no puede excluir de manera radical –total y absoluta– del conocimiento y resolución de la jurisdicción contencioso-administrativa toda conducta administrativa en materia de relaciones de empleo público, puesto que, sobre tal extremo no tiene libertad de disposición, por cuanto, lo vincula la competencia material definida y reservada en el artículo 49 constitucional. De lo dicho, tampoco cabe concluir que toda conducta

administrativa, en materia de empleo público, debe ser conocida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto, habrá **pretensiones y extremos que, por su contenido material y el régimen jurídico aplicable**, deben ser, inevitablemente, ventilados ante la jurisdicción laboral, por razón de su competencia material específica.

VI.-

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3º, INCISO A), DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. El numeral 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006), dispone lo siguiente:

"La jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá de las pretensiones siguientes:

a) 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 (...)"

El precepto impugnado excluye de manera radical y absoluta –sin excepción- del conocimiento y resolución de la jurisdicción contencioso-administrativa, toda pretensión relacionada con la conducta administrativa en el marco de una relación estatutaria, con lo cual transgrede, palmariamente, el Derecho de la Constitución y, particularmente, el artículo 49 constitucional que le reservó exclusivamente, como competencia material, a ese orden jurisdiccional *"garantizar la legalidad de la función administrativa"*. El texto legislativo impugnado no admite, por su tenor literal cerrado, una interpretación conforme con el Derecho de la Constitución y la necesaria distinción entre **pretensiones que, por su contenido material y el régimen jurídico aplicable**, deben ser de conocimiento y resolución, sea de la jurisdicción contencioso-administrativa o de la laboral. Como se apuntó supra, cuando el justiciable pretende discutir la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico-administrativo, el asunto debe ser ventilado, por la reserva y el imperativo constitucional del artículo 49, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En esencia, el justiciable tiene la garantía constitucional de impugnar cualquier conducta que sea manifestación de la función administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo que existen conductas que se producen dentro de una relación de empleo público que son expresión específica del concepto general de la *"función administrativa"*. De otra parte, habrá **pretensiones que, por su contenido sustancial y el régimen jurídico aplicable**, deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, habida cuenta de su especialidad competencial y de la necesidad de aplicar, al caso concreto, las categorías dogmáticas, instituciones, institutos, principios y herramientas hermenéuticas particulares de esa disciplina jurídica. Así, a modo de ejemplo y sin pretensión de exhaustividad, la jurisdicción laboral deberá conocer y resolver –aunque el tema se encuentre relacionado con la conducta o función administrativa ejercida por un ente público- extremos típica o materialmente laborales, tales como 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. En igual sentido, se impone reconocer que tratándose de empleados encargados de gestiones sometidas al derecho común de empresas públicas o de servicios económicos desarrollados por una administración pública o de simples obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública del respectivo ente público, esto es, de los que la doctrina denomina *"trabajadores de la administración pública"*, las controversias surgidas deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, al no tratarse, en sentido estricto, de un funcionario, servidor o empleado público (artículos 111, párrafo 2º, y 112, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública), dado que, cualquier conducta emanada del ente público, en tal contexto, no estará sometida al régimen jurídico administrativo y tampoco podrá ser reputada, materialmente, como una relación jurídico-administrativa. Es preciso resaltar que el constituyente optó por órdenes jurisdiccionales especializados por razón de la materia –por lo menos hasta cierta instancia-, como una garantía de acierto y un medio para el logro del imperativo constitucional de una justicia pronta y cumplida. Si bien, el artículo 41 constitucional consagra el derecho general de acceso a la jurisdicción, luego los numerales 10, 48, 49, 70 y 153 de la norma fundamental optan, claramente, por el establecimiento de jurisdicciones especializadas. De manera que el justiciable tiene el derecho de elegir ante cuál orden jurisdiccional acciona, en el tanto la **naturaleza material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable** sea congruente con la especialidad –constitucional o legal- de la respectiva jurisdicción. Este Tribunal Constitucional no obvia que en la práctica judicial, por una inadecuada o defectuosa representación o asesoría jurídica, los justiciables pueden incurrir en equívocos al deducir una pretensión o al combinarlas ante un orden jurisdiccional determinado, sin embargo, en tales casos, debe procederse, por el órgano jurisdiccional, con la celeridad y economía procesal debidas, a desacumular las **pretensiones que, por su contenido sustancial y el régimen jurídico aplicable**, no deben ventilarse en esa sede, así como dar curso ágil a las procedentes, si otra causa no lo impide. En igual sentido, ante el surgimiento de cualquier conflicto de competencia, los órganos

jurisdiccionales involucrados y la Sala Primera de Casación, en cuanto funge como Tribunal de Conflictos entre las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral, deben ser particularmente diligentes al tramitarlo y dirimirlo para evitar cualquier dilación indebida o retardo injustificado que afecte sensiblemente el derecho fundamental a una justicia pronta (artículo 41 constitucional) o el derecho humano contenido en la Convención Americana a un proceso en un plazo razonable (artículo 8.1).

VII.-

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA PRIMERA DE CASACIÓN EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 4º, INCISO A), DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA AL RESOLVER LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS JURISDICCIÓN LABORAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. Los accionantes impugnan, también, por inconstitucional la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación, al fungir como Tribunal de Conflictos de competencia entre la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa, y, particularmente, al aplicar el numeral 4, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006 –entrado en vigencia el 1º de enero de 2008, según la *vacatio legis* dispuesta en el artículo 222 de ese cuerpo normativo- derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa No. 3667 de 12 de marzo de 1966 (artículo 198 del Código Procesal Contencioso-Administrativo), empero, dentro de las disposiciones de Derecho interino del Código Procesal Contencioso-Administrativo, los Transitorios III y IV preceptuaron lo siguiente:

"TRANSITORIO III.-

El régimen de impugnación de los actos que hayan quedado firmes en la vía administrativa antes de la vigencia del presente Código, se regirá por la legislación vigente en ese momento.

TRANSITORIO IV.-

Los procesos contencioso-administrativos y los juicios ordinarios atribuidos a la vía civil de Hacienda, interpuestos con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código, cualquiera que sea su estado procesal, continuarán sustanciándose, en todos sus trámites y recursos, por las normas que regían a la fecha de inicio. Para tal efecto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda continuará con el trámite de dichos asuntos hasta su finalización, y el Tribunal Contencioso-Administrativo mantendrá las secciones que sean convenientes para conocer de las demandas de impugnación previstas en los artículos 82 a 90 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en grado de las resoluciones que dicte el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda".

Independientemente, de la interpretación que le haya brindado la jurisdicción ordinaria a estas normas transitorias, lo cierto del caso es que dejan patente la ultra-actividad de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de aquellas interpretaciones judiciales, en materia de conflictos de competencia, que se produjeron en el momento procesal oportuno y que, incluso, podrían verificarse en un futuro respecto de los procesos aún en trámite bajo la derogada legislación adjetiva. Por consiguiente, la impugnada es una pauta jurisprudencial que sigue produciendo efectos, sin descartarse la posibilidad que lo haga en un futuro para asuntos iniciados con fundamento en la legislación formal derogada todavía sin fenecer definitivamente. Desde los tempranos Votos Nos. 185-95 de las 16:35 hrs. de 10 de enero de 1995 y 4587-97 de las 15:45 hrs. de 5 de agosto de 1997, este Tribunal Constitucional admitió, por vía de integración normativa, la acción de inconstitucionalidad contra los criterios reiterados por los órganos jurisdiccionales que ha creado una pauta jurisprudencial, puesto que, el artículo 3º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que se tendrá por infringida la Constitución cuando esto resulte de la interpretación que hagan las autoridades públicas de las normas jurídicas y de los efectos jurídicos que ésta produzca, todo en concordancia con el objeto supremo de la jurisdicción constitucional de garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución (artículos 10 de la Constitución y 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En la especie, se impugna la línea jurisprudencial sentada por la Sala Primera de Casación, que arranca a partir de la resolución No. 607-C-01 de las 10:09 hrs. de 10 de agosto de 2001, al resolver conflictos de competencia entre la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa y remitir el asunto a la primera, aún cuando se trata de pretensiones materialmente regidas por el Derecho Administrativo (v. gr. nulidad de un acto de despido, reinstalación y pago de daños y perjuicios), al estimar, *grosso modo*, que cualquier controversia que se genere en las relaciones de empleo público es "de índole netamente laboral". Para tal efecto, se aporta copia de las siguientes resoluciones de esa instancia judicial: 770-C-2001 de las 9:51 hrs. de 3 de octubre de 2001, 478-C-2005 de las 9:40 hrs. de 7 de julio de 2005, 742-C-2006 de las 10:05 hrs. de 5 de octubre de 2006 y 769-C-2007 de las 15:20 hrs. de 31 de octubre de 2007, con lo cual se tiene por cumplido el requisito de acreditar la pauta jurisprudencial. A tenor de las consideraciones vertidas en los considerandos precedentes, es evidente que la línea jurisprudencial de la Sala Primera de Casación que dispuso, antes de la entrada en

vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, y en aplicación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, remitir a la vía laboral cualquier proceso en el que se deduzca una pretensión dentro del marco de una relación estatutaria, por considerarla una controversia de "índole netamente laboral", resulta, a toda luces, inconstitucional al quebrantar el artículo 49 de la Constitución. 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.

VIII.-

INCONSTITUCIONALIDAD ADUCIDA DEL ARTÍCULO 4º, INCISO A), DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. El artículo 4º, inciso a), de la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (No. 3667 de 12 de marzo de 1966) que todavía sigue produciendo efectos jurídicos en los procesos incoados antes de la entrada en vigor del Código Procesal Contencioso-Administrativo, disponía lo siguiente:

"No corresponderán a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo (...)"

Estima este Tribunal Constitucional que este precepto de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es, *per se*, inconstitucional, por cuanto, de manera congruente con la competencia constitucionalmente establecida y reservada para ese orden jurisdiccional ("*garantizar la legalidad de la función administrativa*") en el numeral 49 de la Constitución, admite la posibilidad que esa jurisdicción especializada pueda conocer y resolver determinadas controversias aun en el contexto de una relación estatutaria o de empleo público, tanto es así, que la Sala Primera de Casación, antes de adoptar la última línea jurisprudencial que ahora se impugna, sostuvo, para dirimir los conflictos de competencia entre la sede laboral y contencioso-administrativa, que el juez contencioso-administrativo podía conocer y resolver pretensiones en las que se impugnará la validez de un procedimiento administrativo o de un acto administrativo formal y el restablecimiento de la situación jurídica sustancial (*in natura* a través de la reinstalación o por equivalente mediante el pago de daños y perjuicios o de los salarios caídos). Consecuentemente, el artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tenía un contenido más elástico o una textura más abierta –en contraste con la rigidez y radicalidad del artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo- que permitía interpretaciones conformes con el Derecho de la Constitución y, en particular, con lo dispuesto en el artículo 49 constitucional. En suma, a partir del texto legislativo impugnado es posible distinguir, con meridiana claridad, dos tipos de **pretensiones –según su contenido material o sustancial y el régimen jurídico aplicable-**, esto es, las dirigidas a cuestionar la validez o conformidad sustancial de una conducta administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo y aquellas que, aunque relacionadas con la conducta formal de las administraciones públicas –dado el carácter eminentemente revisor u objetivo del modelo de justicia administrativa establecido en la Ley de 1966-, que por su materialidad y el régimen jurídico aplicable, deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral al encontrarse regidas por el Derecho del Trabajo –individual o colectivo-. Por el carácter vinculante que tiene, incluso, la parte considerativa de las sentencias constitucionales, debe, en adelante, la Sala Primera de Casación, si tuviere que aplicar el artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tomar nota de las razones vertidas en esta sentencia para revertir la línea jurisprudencial o interpretativa que ahora se declara inconstitucional, admitiendo la interpretación conforme con el artículo 49 constitucional del numeral de ley impugnado. Por estas razones, estima esta Sala que la norma impugnada no resulta, por sí misma, inconstitucional, por lo que tal extremo debe ser desestimado. Lo que sí resulta inconstitucional, como se apuntó, en el considerando precedente, es la interpretación que ha efectuado de la norma la Sala Primera de Casación desde el año 2001.

IX.-

COROLARIO. En mérito de las razones expuestas se impone declarar parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, según se indica en la parte dispositiva.

POR TANTO:

Se declaran parcialmente con lugar las acciones acumuladas. Se declara inconstitucional el artículo 3º, inciso

a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 28 de abril de 2006) y la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación de la Corte Suprema de Justicia que, en aplicación del artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, remitía a la jurisdicción laboral cualquier controversia relacionada con una relación de empleo público al considerarla "netamente laboral", aunque el justiciable pretendiera, materialmente, impugnar la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo, surgida en una relación estatutaria. En cuanto a la impugnación del artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se desestiman las acciones acumuladas. Esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma y la jurisprudencia impugnadas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, las relaciones y situaciones jurídicas consolidadas por prescripción, caducidad o sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta. Notifíquese a la Procuraduría General de la República, los accionantes, los coadyuvantes y las autoridades judiciales que conocen del asunto previo. Comuníquese a la presidencia de la Asamblea Legislativa y de la Sala Primera de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

Ana Virginia Calzada M.

Presidenta

Luis Paulino Mora M.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.

Fernando Castillo V.

Aracelly Pacheco S.

801/199/ibj.-

Es copia fiel del original - Tomado del Sistema Costarricense de Información Jurídica el: 23/7/2010 10:18:47 AM