



LA COMPETENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Contencioso Administrativo.
Palabras Claves: Competencia, Contencioso Administrativo.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 31/03/2014.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA	2
Competencia Contenciosa Administrativa	2
JURISPRUDENCIA.....	4
1. Competencia Contenciosa Administrativa y la “Unificación de Vías”	4
2. Competencia en Cuanto Conductas de Hostigamiento Sexual en las Relaciones de Empleo Público	5
3. Competencia en Cuestiones de Empleo Público	10
4. Competencia Originada en el Cobro de Intereses de Factura por Factura de Contratación Administrativa.....	14
5. Competencia en Casos de Incumplimiento en el Contrato de Arrendamiento en el que es Parte la Administración Pública	15
6. Limites y Diferencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Constitucional.....	16
7. Competencia Contenciosa Administrativa y Competencia Laboral	23
8. Competencia Agraria y Competencia Contenciosa Administrativa.....	31
9. Constitucionalidad de los Artículos del Código Procesal Contencioso Administrativo Referentes a la Competencia en Relaciones de Empleo Público.....	34

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la Competencia en Materia Contenciosa Administrativa, considerando los supuestos de los artículos 2, 3 y 4 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

NORMATIVA

Competencia Contenciosa Administrativa

[Código Procesal Contencioso Administrativo]¹

Artículo 2. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda también conocerá lo siguiente:

- a)** La materia de contratación administrativa, incluso los actos preparatorios con efecto propio, así como la adjudicación, interpretación, efectos y extinción, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.
- b)** Las cuestiones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y sus funcionarios.
- c)** Los procesos ordinarios que la Ley orgánica del Poder Judicial y las demás leyes atribuyan, exclusivamente, a la vía civil de Hacienda, los cuales se tramitarán de conformidad con la presente Ley.
- d)** Los procesos sumarios y civiles de Hacienda, distintos de los ordinarios, los cuales se tramitarán con arreglo a la ley específica que corresponda a cada uno de ellos.
- e)** Las conductas o relaciones regidas por el Derecho público, aunque provengan de personas privadas o sean estas sus partes.
- f)** Los procesos ordinarios en los que intervenga una empresa pública.
- g)** Las demás materias que le sean atribuidas, expresamente, por ley.

Artículo 3. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá las pretensiones siguientes:

a) Anulado.

(Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 9928-10 del 09 de junio de 2010 y dimensionados sus efectos mediante resolución N° 11034-10 del 23 de junio de 2010, en el sentido que: “Las causas pendientes de ser resueltas ante la Jurisdicción Laboral a la fecha de publicación íntegra de esa sentencia en el Boletín Judicial, serán conocidas y resueltas, definitivamente, por ese orden jurisdiccional, para lo cual si se trata de una pretensión que, por su contenido material y régimen jurídico aplicable, se rige por el Derecho Administrativo, el órgano jurisdiccional laboral deberá aplicarlo. Se exceptúan de lo anterior, los procesos que sirvieron de asunto previo o base a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, en los que deberán readecuarse los procesos, si resulta posible o conducente o tramitarse, desde un inicio, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, previo auto de pase de la Jurisdicción Laboral. Todos los asuntos planteados a partir del día siguiente a la publicación íntegra de la sentencia en el Boletín Judicial deberán ser interpuestos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o Laboral, según corresponda por el contenido material o sustancial de la pretensión y el régimen jurídico aplicable.”)

b) Las concernientes a los actos de relación entre los Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes, cuya determinación corresponderá a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 4. La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda se extenderá al conocimiento y la decisión de las cuestiones prejudiciales, directamente relacionadas con el proceso contencioso-administrativo, aunque no pertenezcan a esta materia, salvo las de naturaleza penal. Tal decisión no producirá efecto fuera del proceso en el que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente.

JURISPRUDENCIA

1. Competencia Contenciosa Administrativa y la “Unificación de Vías”

[Sala Primera]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“VI. Dentro de esta línea de pensamiento, esta Sala, de manera reiterada, ha señalado que el artículo 2 del CPCA retoma la denominada “unificación de vías” de la jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda, la cual implica la capacidad y competencia del Juez en esta materia, para conocer tanto de los conflictos públicos de la Administración Pública como de los privados, en la medida en que se ejercite en su esfera privada de actuación. Precisamente, es esa la razón del porqué esta jurisdicción se denomina “Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda”. En este sentido, pueden consultarse, entre otras, las resoluciones de este órgano judicial números 733-F-S1-2008 de las 11 horas 30 minutos del 31 de octubre de 2008; 995-C-S1-2011 de las 9 horas 10 minutos y 1047-C-2011 de las 11 horas, ambas del 23 mes de agosto de 2011. También ha señalado que, con la nueva legislación procesal, se mantiene la tradicional clasificación tripartita de los procesos que pueden interponerse en esta jurisdicción, a saber: 1) anulación pura; 2) plena jurisdicción y 3) civiles de hacienda. Al respecto, pueden consultarse, mutatis mutandis, las resoluciones números 733 de las 11 horas 30 minutos del 31 de octubre de 2008, 469 de las 15 horas 20 minutos del 7 de mayo de 2009 y 185 de las 8 horas 55 minutos del 3 de marzo de 2011. En este orden de ideas, ha dispuesto que, en los procesos civiles de hacienda, se deducen pretensiones de tipo indemnizatorio, en donde lo solicitado se circunscribe a aspectos patrimoniales. A ruegos relacionados con la responsabilidad civil contractual –incumplimiento, resolución y efectos de los contratos administrativos- y extracontractual de la Administración Pública, el dominio, la posesión y la titularidad de inmuebles, cobro judicial y expropiaciones. Al respecto, pueden consultarse, en lo que es aplicable, las sentencias no. 50 de las 14 horas 50 minutos del 29 de mayo de 1996, 66 de las 15 horas 45 minutos del 23 de julio de 1997, 469 de las 15 horas 20 minutos del 7 de mayo de 2009 y 185 de las 8 horas 55 minutos del 3 de marzo de 2011.

[Sala Primera]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

“IV. Cabe hacer las siguientes observaciones. Si bien es cierto, se estipula en la Constitución Política la creación de tribunales especializados encargados de conocer de las controversias surgidas con las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades públicas (y por ende todo lo relativo a las relaciones jurídico

administrativas), lo es también que, a tal garantía, el legislador dispuso desde la anterior Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1966), la extensión de la competencia de esta particular jurisdicción, a todos los asuntos relacionados con el campo civil de hacienda. De allí, la expresión “unificación de vías”, que no es otra cosa que, la capacidad y competencia del Juez de lo Contencioso para conocer tanto de los conflictos públicos de la Administración Pública como de los privados, en la medida en que dicha Administración se ejercite en su esfera privada de actuación. Es por esto mismo que desde aquella fecha, y también ahora, se denomine a esta Jurisdicción como “Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda”. Ello no significa otra cosa que, la extensión del ámbito competencial del Juez Contencioso para todo asunto en el que se ventilen aspectos de orden patrimonial desplegados en la faz privada de la ambivalente capacidad estatal. En esta línea de pensamiento, el Código Procesal Contencioso Administrativo retoma la unificación de vías “ la Contencioso Administrativa y la Civil de Hacienda” en su artículo 2, en el que enuncia los supuestos de su conocimiento. De esta manera destaca, para estos efectos, lo dispuesto en los incisos c) y f) de dicho cuerpo normativo. En el primero de ellos se atribuye a la Jurisdicción Civil de Hacienda, lo relativo a los procesos ordinarios interpuestos por o contra la Administración Pública; mientras que en el segundo precepto, se asignan a la misma jurisdicción, los procesos ordinarios en los cuales intervenga una empresa pública. Con lo expuesto, queda claro que todo proceso ordinario interpuesto por o contra un ente público en su capacidad de derecho privado o en el que intervenga una empresa pública, es del exclusivo conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Es esta la esfera jurisdiccional que por Constitución y por Ley se asigna a la Administración Pública, y es esta en consecuencia, la Jurisdicción común para este tipo de asuntos. En virtud de lo anterior, se decretará que el conocimiento de este asunto corresponde a la vía contencioso administrativa, por lo cual, deberá conocerlo el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José.”

2. Competencia en Cuanto Conductas de Hostigamiento Sexual en las Relaciones de Empleo Público

[Sala Primera]^{iv}

Voto de mayoría

“VI. Con el fin de dilucidar el órgano jurisdiccional competente para conocer el asunto aquí examinado, es preciso hacer referencia a la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. Dicha Ley tiene como objetivo prevenir, prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento sexual, como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de las personas, en el ámbito de trabajo y educativo, tanto en el sector privado como en el público. Con ese fin, los patronos y jefes son

responsables de mantener una política institucional contra el hostigamiento sexual y un procedimiento interno para sancionarlo, que no puede exceder del plazo ordenatorio de tres meses, desde la interposición de la denuncia. En virtud de ello, cuando el lugar de trabajo sea una institución pública y la persona denunciada es un servidor público, deberá seguirse el procedimiento administrativo regulado en esa Ley, el cual requiere ser tramitado por una comisión investigadora conformada, preferiblemente, por tres personas con conocimiento en hostigamiento sexual y régimen disciplinario. En tales procedimientos se aplican los principios generales del debido proceso, proporcionalidad y libertad probatoria; así como otros de carácter específico, como son el pro víctima y el de confidencialidad del denunciante y del denunciado; quienes, además, deberán tenerse como partes, pueden hacerse representar por patrocinio letrado y contar con apoyo emocional o psicológico. Asimismo, es posible solicitar al jerarca o patrono que adopte medidas cautelares, como son las de ordenar al presunto hostigador que se abstenga de perturbar al denunciante, la reubicación laboral o, excepcionalmente, la separación temporal del cargo con goce de salario. Aunado a lo anterior, se estipula la valoración probatoria conforme las reglas de la sana crítica, lógica y experiencia; mas, en ausencia de prueba directa, se deberá valorar la indiciaria y todas las otras fuentes del derecho común y, en caso de duda, se estará a lo que más beneficie a la persona hostigada, con la prohibición expresa de considerar los antecedentes del denunciante, particularmente lo relativo al ejercicio de su sexualidad. Valga agregar que, en estos procedimientos, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) es de aplicación supletoria y, además, se estipula la participación facultativa de la Defensoría de los Habitantes, como asesora y contralora de legalidad (artículos 5, 7 y 18 al 25 de la Ley no. 7476).

VII. El canon 20 de la Ley en comentario, agrega: “[...] *En todo caso la persona denunciante podrá recurrir al Ministerio de Trabajo o directamente a la vía judicial*”. La norma no indica cuál es la sede a la que hace referencia; sin embargo, bajo un análisis integral, resulta de interés observar el numeral 27 de ese mismo cuerpo legal, donde se dispone: *“Agotados los procedimientos establecidos en el centro del [sic] trabajo o si no se cumplen por motivos que no se le pueden imputar a la persona ofendida, las denuncias por hostigamiento sexual se podrán presentar ante los tribunales de la jurisdicción laboral, quienes serán competentes para conocerlas”* (se agregó el subrayado). Efectivamente, el capítulo VI de la Ley 7476 (titulado: *“Procedimiento judicial para sancionar el hostigamiento sexual”*), refiere claramente a la sede laboral, como aquella encargada de conocer las denuncias por acoso sexual. El artículo 28 de la mencionada Ley, ordena que las demandas sean presentadas de acuerdo con lo estipulado en el Código de Trabajo y tramitadas como un proceso de menor cuantía laboral; salvo algunas particularidades, tal y como un menor plazo para la contestación de la demanda, prohibición de la conciliación, privacidad de las audiencias y la imposibilidad de incluir, en la valoración de la prueba, consideraciones relativas a los

antecedentes del comportamiento sexual de la persona ofendida (numerales 30 a 33). Adiciona que las personas ofendidas por hostigamiento sexual pueden demandar tanto a quien las hostiga como al patrono o jerarca de éste, conforme lo previsto en esa Ley especial y de acuerdo con lo estipulado en el Código de Trabajo (canon 29) y declara que la indemnización por daño moral será de conocimiento del Juez de Trabajo (artículo 37). Por último, en todo lo que no regula la Ley no. 7476, resulta de aplicación el Código de Trabajo y las leyes laborales conexas y, en su defecto el Código Civil, según lo estipula el precepto 39 de la Ley en comentario.

VIII. De esta forma, como una primera conclusión de lo hasta aquí expuesto, se tiene que las denuncias por acoso sexual son materia de conocimiento de los juzgadores especializados en materia laboral, independientemente que el hostigamiento haya ocurrido en una empresa privada o en una institución pública. Por tal razón, cuando una persona en una relación de empleo público ha sido víctima de hostigamiento sexual y acude ante un órgano jurisdiccional –buscando la protección que le brinda el ordenamiento ante la situación de acoso que está sufriendo– se trata de una pretensión que, por su contenido material, se encuentra regida por el régimen jurídico laboral y debe ser conocida, entonces, por los Tribunales que han sido investidos para conocer los asuntos de trabajo. Lo que se pretende es actuar el derecho constitucional a la dignidad en el trabajo, para lo cual la Carta Constitucional ha previsto un orden jurisdiccional especializado, según se deriva de los preceptos 56 en relación con el 70 y 74, todos de la Constitución Política. En consecuencia, cuando se denuncie a un servidor público por acoso sexual, la víctima puede plantear su caso en dos vías: *a)* Acudir al procedimiento interno que, en atención al artículo 5 inciso 2 de la Ley 7476, se haya conformado en la respectiva institución; o *b)* presentar su denuncia ante los tribunales de lo laboral, esto lo podría hacer directamente (en aplicación del canon 20 de la citada ley) o bien, una vez se hayan agotado los procedimientos establecidos en el centro de trabajo o si estos no se cumplieron por motivos que no se le pueden imputar a la víctima (numeral 27 de ese cuerpo normativo). Sin embargo, en cuanto a este último punto, resulta necesario realizar una serie de precisiones.

IX. Obsérvese que, cuando la persona ofendida ha acudido a las instancias internas de la respectiva Administración Pública, es posible que se presenten, al menos, tres desenlaces: *i)* se inició el procedimiento y se sancionó al responsable; *ii)* se determinó que no existió la conducta de acoso; y *iii)* los procedimientos establecidos no se cumplieron por motivos no imputables a la víctima. En caso de que el denunciante no se encuentre conforme con alguno de estos tres resultados, podría estarse ya no ante una situación de acoso individualmente considerada, sino que, adicionalmente, se cuestionan las actuaciones administrativas que realizó –o dejó de realizar– la correspondiente institución al atender la denuncia (por ejemplo, la víctima podría no estar conforme con el *quantum* de la sanción impuesta, estime la existencia de vicios en el procedimiento u omisión de acciones oportunas por parte de las autoridades

responsables). Es en estos casos donde precisa definir cuál es la sede competente, ya sea la laboral o la contencioso administrativa. El factor de decisión será determinado, en tales circunstancias, por las pretensiones y los hechos del caso concreto, considerando lo siguiente: aún y cuando se pueda estar objetando alguna conducta administrativa relativa al procedimiento que se hubiere tramitado, es lo cierto que si la víctima lo que busca es la protección del ordenamiento jurídico ante una situación de acoso que está viviendo en su entorno de trabajo, la pretensión principal es de índole materialmente laboral, amparada por el objetivo que la Ley No. 7476 pretende tutelar: prevenir, prohibir y sancionar el hostigamiento sexual, como práctica contraria a la dignidad de las personas en el ámbito del trabajo (artículo 2 *iusibidem*). Este es el sentido que tiene el canon 27 de la Ley en comentario, cuando dispone que, agotados los procedimientos internos o cuando estos no se hayan cumplido por causas no imputables a la persona ofendida, la denuncia por hostigamiento sexual será conocida por los Tribunales de Trabajo; obsérvese que, incluso, en esa sede podrá demandarse no sólo al supuesto acosador, sino también a su patrono o jerarca y, además, será también de conocimiento del Juez de Trabajo la indemnización por el daño moral que se llegue a reclamar, por causa del acoso sexual sufrido (numerales 29 y 37 de la Ley 7476). Sin embargo, distinto ocurre cuando la pretensión de la víctima se dirige, principalmente, contra las actuaciones u omisiones administrativas, quedando el acoso sexual como una situación subyacente del respectivo cuadro fáctico, donde la pretensión sancionatoria contra acosador resulta ser –de hecho– secundaria. Este es el caso, por ejemplo, de aquellas situaciones donde la persona ofendida no encontró una respuesta adecuada u oportuna en el procedimiento interno instaurado –u omitido– en la respectiva institución, lo que la pudo haber obligado a presentar su renuncia o bien un traslado de su sede de trabajo. En estas circunstancias ya no se pretende tutelar principios propios de la relación laboral, como la buena fe, lealtad, probidad, solidaridad y el debido respeto entre las partes y los compañeros de trabajo, ni la atención de la denuncia conllevaría a restituir la armonía y la dignidad en el entorno laboral, toda vez que, precisamente, ya no existe ese vínculo y lo que se busca, por el contrario, es un resarcimiento, imputable no sólo al responsable del acoso sino también a la Administración omisa o complaciente. Es en tales supuestos donde el asunto sería de conocimiento de los jueces de lo contencioso administrativo, en tanto lo que se deberá evaluar es si la actuación de la Administración le brindó una respuesta oportuna y conforme con el ordenamiento, a la persona que –en su momento– buscó su protección.

X. Por otra parte, cuando quien acude a la tutela jurisdiccional es el presunto responsable de la conducta de acoso sexual, que combate el procedimiento tramitado en su contra y/o la sanción que se le ha impuesto, se observa que ya no se trata de la situación fáctica que pretende prevenir la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. Es evidente que la persona sancionada no está buscando

que se le proteja de un hostigamiento sexual en su entorno laboral. Por el contrario, su pretensión se dirige contra actuaciones administrativas que, estima, le afectaron sus derechos subjetivos o intereses legítimos, ya sea porque se violentó su derecho al debido proceso, se le aplicó una sanción a pesar de que no se comprobó la existencia del acoso sexual o las actuaciones administrativas le pudieron haber causado alguna afectación que no tenía por qué soportar. Se trata entonces de típicas pretensiones de carácter contencioso administrativo, que deben ser conocidas en esa vía, conforme se deriva del artículo 49 de la Constitución Política y de los numerales 1, 2 y 5 del CPCA. Ello no inhibe al juez contencioso, claro está, para tomar las previsiones necesarias que se requieran, dadas las particularidades de la situación objeto de análisis. Desde esa perspectiva, puede ocurrir que, partiendo de las pretensiones y los hechos alegados, en un caso determinado no se cuestione la determinación sobre la existencia de las conductas de hostigamiento y, por tanto, el contencioso no resolverá sobre ello (por ejemplo, cuando el asunto centre en un tema de debido proceso). Sin embargo, en aquellas circunstancias donde la petitoria en contra de la actuación administrativa implique, necesariamente, establecer la inexistencia del acoso sexual denunciado, resultará necesario integrar a la víctima, con el fin de que se le garantice el ejercicio pleno de sus derechos y pueda ofrecer la contraprueba que estime pertinente. Recuérdese que, según se expuso *supra*, en el procedimiento administrativo interno, los artículos 21 y 23 de Ley no. 7476 le conceden al denunciante la condición de parte y la posibilidad de hacerse representar por patrocinio letrado y de apoyo emocional y psicológico; si esto es así en el procedimiento interno, con mucho más razón se deben brindar tales garantías procesales en la sede jurisdiccional, donde la decisión que se llegue a tomar tendrá carácter de cosa juzgada material.

XI. En el caso aquí examinado, el señor O dirige su demanda contra la Universidad Nacional, señalando una serie de vicios que, según su criterio, tuvieron lugar en el procedimiento administrativo sancionatorio al que se le sometió, por un supuesto acoso sexual en contra de su subalterna, la señorita M. Como medida cautelar, la Administración le propuso enviarlo a la “*Escuela de Agrarias*”, lo cual, estimó, resultaba denigrante para su persona, siendo él un funcionario del Instituto de Investigación y Servicio Forestal; por tal motivo solicitó que se le suspendiera con goce de salario hasta que la investigación concluyera. Sin embargo, la Universidad no adoptó la suspensión cautelar y, por el contrario, lo obligó a tomar sus vacaciones acumuladas, que se extendieron por un periodo de seis meses y medio. Además, acusa, en el procedimiento se incurrió en indebida valoración de la prueba y violación al principio *in dubio pro operario* y al de proporcionalidad, toda vez que –según su parecer– se otorgó total credibilidad a la supuesta ofendida, a pesar de los testimonios que contradecían la denuncia. En ese sentido, arguye, a la denunciante no se le efectuó una observación conductual, un examen mental, ni las pruebas psicológicas necesarias, como son el test de evaluación de fingimiento (M-FAST) de Holly Miller, ni

el inventario clínico multiaxial de Millon MCMI-III. Critica la comunicación del caso al Instituto de Estudios de la Mujer y estima que ello constituyó acoso laboral y despliegue de su situación. Además, argumenta, fue objeto de una doble sanción, pues considera se le impuso una sanción anticipada de disfrute de vacaciones obligadas y una suspensión de quince días sin goce de salario. Por tal razón, solicita que se declare que no cometió ningún acto de hostigamiento sexual en contra de M, que se anule el acto administrativo sancionatorio, adoptado por la Comisión de Resolución de Denuncias sobre Hostigamiento Sexual, no. 11-2011 de las 16 horas 15 minutos del 14 de octubre de 2011, ratificada por el Tribunal Universitario de Apelaciones, mediante voto no. 18-2011 de las 15 horas 45 minutos del 7 de noviembre de 2011; además, pretende que la Universidad le cancele el daño moral que, estima, se le ha ocasionado.

XII. Según se expuso en el considerando **X** de esta resolución, aunque el motivo por el cual se abrió el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del aquí actor sea una denuncia por acoso sexual, lo que interesa observar es que, en definitiva, sus pretensiones se dirigen en contra de actuaciones administrativas que, asevera, son contrarias al bloque de legalidad y afectan sus derechos subjetivos e intereses legítimos. Desde esa perspectiva, y conforme a lo estipulado por el canon 49 de la Constitución Política y de los numerales 1, 2 y 5 del CPCA, el objeto de este proceso es de carácter contencioso administrativo, motivo por el cual debe ser conocido en esa sede jurisdiccional. Ello no impide, según se explicó, que dada la petitoria de declaración de inexistencia del acoso planteada por el accionante, el Tribunal Contencioso Administrativo integre a la supuesta víctima al proceso, con el fin de que ésta pueda ejercer plenamente sus derechos y ofrezca la prueba que estime pertinente.”

3. Competencia en Cuestiones de Empleo Público

[Sala Primera]ʷ

Voto de mayoría

“**II.** El Tribunal Contencioso Administrativo de oficio analizó una posible falta de competencia en razón de la materia para conocer de este asunto, la que descartó mediante resolución no. 862-2012 de las 10 horas 45 minutos del 18 de mayo de 2012. La representante de la Procuraduría General de la República, en desacuerdo con lo resuelto, planteó recurso de inconformidad por lo que conoce en consulta esta Sala.

III. La invalidez del inciso a) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), declarada por la Sala Constitucional en la sentencia no. 2010-9928, de las 15 horas del 9 de junio del año en curso que se adicionó por voto no. 2010-11034 de este mismo año), establece, en tesis de principio, que los conflictos jurisdiccionales surgidos en el seno del empleo público han de ser conocidos por la

Jurisdicción Contencioso Administrativa. Empero, la Sala Constitucional realiza algunas matizaciones que precisa aclarar, a fin de encausar de una manera diáfana las líneas generales para la resolución de los conflictos competenciales que surjan en este campo, acordes con el desarrollo jurisprudencial que vaya adoptando esta Sala Primera. El pronunciamiento constitucional, se asienta sobre la base de cuatro principios que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado, a saber: tutela judicial efectiva, control universal de la conducta administrativa, sometimiento del Estado al Derecho y una nueva concepción de la distribución de funciones. A partir de allí, reconoce una reserva constitucional de competencia para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que sirve de valladar al legislador y al propio Juez, y como guía interpretativa para cualquier operador jurídico. De esta manera, después de señalar que toda relación jurídico-administrativa y cualquier cuestionamiento sobre una conducta de esta índole, es resorte exclusivo de la Jurisdicción Contenciosa; la Sala Constitucional da por sentado que la relación jurídica de empleo público es de carácter público. No obstante, establece algunas excepciones para el conocimiento de los conflictos que de ella surjan, y que son precisamente sobre los que se hace necesario enfatizar en la presente resolución.

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

residenciarse en la jurisdicción laboral. De esta forma, las pretensiones relativas a la seguridad social, pese a la base jurídica subyacente que pueda existir, han de ser conocidas por la Jurisdicción de Trabajo. Así lo serán por ejemplo los aspectos relativos a las jubilaciones o los riesgos laborales. De igual forma, serán del conocimiento del ámbito laboral, los diferentes aspectos patrimoniales o económicos cuando constituyan la exclusiva pretensión derivada de la relación de empleo público preexistente. Esto permite afirmar que, lo relativo al aguinaldo, cesantía, preaviso y vacaciones como pretensión exclusiva, deberán seguir el camino de la Jurisdicción Laboral. Lo mismo ocurre con los aspectos relativos a anualidades, reconocimiento de carrera profesional, dedicación exclusiva, zonaje, prohibición, o cualquier otro sobresueldo. A este grupo debe añadirse un tercero, en este caso relacionado con el derecho laboral colectivo, y que a modo de ejemplo está representado por los conflictos surgidos del derecho de huelga, de paro, o bien, los conflictos de carácter económico social. En síntesis, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Constitucional, cuando el justiciable acude a los Tribunales de Justicia para ventilar un aspecto de empleo público, se enfrenta a una bifurcación competencial, en la que, se repite, toda impugnación de conductas administrativas relativas al empleo público han de ser conocidas en la Jurisdicción consagrada en el artículo 49 Constitucional, salvo en lo que hace a las pretensiones exclusivamente económicas derivadas de aquella, así como lo relativo a la seguridad social, y al derecho laboral colectivo, que serán del conocimiento, según se ha dicho, de la Jurisdicción de Trabajo. De más está señalar que, esta división no cubre algunos tipos de procesos especiales, los que por sus características vienen atribuidos en particular al Contencioso Administrativo, con independencia del contenido de su pretensión. Ese es el caso de los denominados “amparos de legalidad” o de las ejecuciones de actos administrativos firmes (176 del CPCA), que se residenciarán siempre en la Jurisdicción indicada. De igual modo ocurre con todo proceso de lesividad, en el que desde luego se cuestiona una conducta administrativa emitida por la propia Administración.

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

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

VI. De conformidad con lo anteriormente expuesto y conforme a las pretensiones indicadas en el considerando I, entre las que se encuentra. “....-

*1.- Que se declare que la Ley 4736 (el Convenio 102 de la OIT) se encuentra vigente y debe ser aplicado a los actores y a todo ciudadano de la República que lo invoque así como que se indique que es la de más alto rango legal por lo tanto anula cualquier otra ley que se le oponga o exija requisitos diferentes para tener derecho a la pensión. 2.- Que se declare que todas las personas que cumplieran 15 años de cotización o empleo dentro de un régimen de pensión, basados en el artículo 29.2.a de la Ley 4736, tendrán derecho a una pensión proporcional dentro del régimen donde se encontraban en ese momento (derecho patrimonial adquirido) y que no podrán ser trasladados por una ley posterior a otro régimen de pensiones ya que quedaron protegidos por el artículo 74 Constitucional que les otorgaba todos sus derechos como irrenunciables y por lo tanto imprescriptibles por su especial naturaleza de derecho fundamental adquirido. 3.-Que se declare que de acuerdo al artículo 29.1 de la ley 4736, al cumplir 30 años de cotización o empleo se hacían acreedores al derecho de pensionarse en el régimen donde se encontraban y tenían un derecho patrimonial adquirido. 4.-Que se declare que la norma 69 de la Ley 6831, les permite el ingreso a la Ley 148 y otorgó derechos a los suscritos porque eran funcionarios activos del Ministerio de Agricultura y Ganadería cuando se emitió dicha ley y que al cumplir los 30 años de servicio, tener 50 años de edad y cotizar al régimen de pensión de Hacienda pasaron a tener derecho de pertenencia al régimen a tener Derechos Adquiridos (derecho patrimonial adquirido) ya que el derecho se adquiere desde el momento en que se cumplen con los requisitos legales que dispone el ordenamiento jurídico, no desde el momento en que la Administración Pública lo declara o lo reconoce mediante un acto administrativo, los cuales son derechos irrenunciables, que la Administración lo debe reconocer de oficio y por lo tanto es procedente su ejercicio ante la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 5.-Que se declaren nulas las resoluciones que rechazaron el derecho de pensión, o sea, las resoluciones emitidas por la Dirección Nacional de Pensiones y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el caso de **Á** N° DMT-CDP-440-2004... de las 8:30 horas del día 23 de junio de 2004, R-DE-DNP-NRE-6072-2005 de las once horas del cinco de julio de dos mil cinco. Resolución DMT-CDP-011- 2006 a las diez horas con cuarenta y un minutos del día treinta de enero del dos mil seis. Caso de **C** N° R-DE-DNP-NRE-11415 2003 de las nueve horas del 15 de julio del 2003, Resolución N 1333-2007 a las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos del siete de noviembre del año dos mil siete; N 1464-2010 a las dieciséis horas del siete de julio del año dos mil diez. Caso de **R** N° R-DE-DNP-NRE-9459- 2003 a las diez horas con veinticinco minutos del día 29 de mayo de dos mil tres; R-DE-DNP-NRE-10070- 2004 a las nueve horas con treinta minutos del día 15 de julio de dos mil cuatro: R-DE-DNP-*

NRE-15414- 2004 a las catorce horas del día 7 de diciembre de dos mil cuatro; DNP-RD-5278-2006 a las nueve horas del día 12 de setiembre de dos mil seis. Caso de J N° DNP-OD-0699-2011 de las 11.05 horas del 29 de noviembre del 2010. Caso de V N° DNP-OD-3721-2009 de las 15:10 pm del quince de octubre del dos mil nueve, Resolución 586-2011 de las 12:30 pm del cuatro de abril del dos mil once. Al ser contrarias a Derecho por no aplicación de la Ley 4736 y que se otorgue el derecho a la pensión desde el momento en que la solicitaron por primera vez...". En ese sentido, para el tema concreto, es preciso señalar que al tenor de lo dispuesto en el precepto 49 de la Constitución Política y los numerales 1, 2 y 5 del CPCA, se produce un fuero de atracción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permite y obliga conocer los aspectos jurídico-públicos y también, como derivación de aquellos, los extremos que en pluralidad, puedan calificarse de laborales.

VII. Por lo que se dispone que este proceso se continúe conociendo en el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José."

4. Competencia Originada en el Cobro de Intereses de Factura por Factura de Contratación Administrativa

[Sala Primera]^{vi}
Voto de mayoría

“IV. En el caso bajo examen, lo que se discute es si el cobro de intereses generados de facturas provenientes de convenios regulados por la Ley de Contratación Administrativa, deben ventilarse en el Juzgado Especializado de cobro ó en la jurisdicción contenciosa. Para dilucidar este conflicto, debe quedar claro que lo que pretende la parte actora es el reconocimiento de los intereses generados del supuesto pago tardío de facturas por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social. Nótese que el actor no está reclamando el pago de los montos de las facturas, los cuales si podrían considerarse sumas líquidas y exigibles, sino que en la esencia lo que se persigue es el reconocimiento de los supuestos intereses generados del pago tardío de dichas facturas; de ahí que resulte necesario analizar los alcances de los acuerdos tomados por ambas partes dentro de la relación contractual para determinar si procede o no lo pretendido por el actor. Vale resaltar que aún y cuando el documento en discusión, en este caso la factura, es calificado por nuestra legislación comercial como título ejecutivo y como un medio probatorio dentro de las obligaciones mercantiles, ese hecho no resulta contundente para llegar a concluir que el asunto deba ser revisado por un Juzgado de Cobro, por cuanto como se indicó no son los montos líquidos de las facturas los que se están cobrando sino los supuestos intereses moratorios derivados de éstas. Téngase presente que en el caso bajo examen, el punto medular es resolver la procedencia o improcedencia del cobro de intereses generados

de facturas provenientes de contratos formalizados a través de licitaciones adjudicadas a la actora. Por lo que, necesariamente para resolver el asunto deben revisarse los términos del contrato suscrito por ambas partes, convenios que, como se ha dicho, se encuentran regulados por la Ley de Contratación Administrativa. Es por ello, que siendo esta materia de exclusiva competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, según lo estipulado por el artículo 2 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo, resultan dichos órganos los competentes para dilucidar este asunto. ”

5. Competencia en Casos de Incumplimiento en el Contrato de Arrendamiento en el que es Parte la Administración Pública

[Sala Primera]^{vii}

Voto de mayoría

“III. Del análisis de este proceso, se determina que figuran como demandados Hotelera Tournon Sociedad Anónima y Banco Crédito Agrícola de Cartago; en ese sentido, el canon 49 de la Carta Magna, establece la extensión y alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa al indicar: *“...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...”*. Por orden constitucional, se encomienda a la jurisdicción contencioso administrativa, la competencia material, así como, la fiscalización de cualquier manifestación específica de la conducta administrativa por acción u omisión y de su posible responsabilidad patrimonial. En concordancia con lo anterior, el numeral 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo declara: *“... la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda también conocerá lo siguiente: (...) b) Las cuestiones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y sus funcionarios”*. Producto de lo anterior, el objeto y las pretensiones de esta demanda, no comprenden el ejercicio de la función administrativa, en sus diversas manifestaciones, en la que el juez contencioso puede y debe ejercer el control de legalidad de actuaciones de la Administración, en lo que se constituye un proceso contencioso, sino que tampoco se trata de un proceso civil de hacienda. Es claro que se está ante un conflicto de orden privado relativo a un supuesto incumplimiento de obligaciones contractuales pactadas en un contrato de arrendamiento. La intervención del Banco Crédito Agrícola de Cartago lo es en su condición de Fiduciario del Fideicomiso de garantía Tournon-BCR-2006, en que quedó en posesión de la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad inmueble, provincia de San José, matrícula a folio real no. 399620-000; de manera que se involucra a la entidad bancaria

en actividad que se rige por el derecho privado, siendo que no existe pretensión alguna contra esta institución. Consecuentemente , no es la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competente para conocer de las pretensiones de esta demanda, sino la Civil.

IV. En la especie lo que pretende la parte actora es cobrar los dineros que señala pagó por servicios no cancelados y otros daños y perjuicios, lo que se entiende debe tramitarse, según el artículo 124 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos como un proceso abreviado civil, ante el juez del lugar donde esté situada la finca, sea, en Barrio Tournon, sótano del Hotel Radisson Europa (certificación de folio 31), donde lo es el Juzgado Civil de Mayor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José.”

6. Limites y Diferencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Constitucional

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{viii}
Voto de mayoría

“I. SOBRE LA DEFENSA PREVIA QUE FUERA REITERADA POR LOS DEMANDADOS DURANTE SUS CONCLUSIONES. Como se indicara en el Resultando quinto, durante la audiencia preliminar el Juez Tramitador rechazó la defensa previa que regula el artículo 66 inciso 1 g), esto es que la pretensión se deduce contra un acto no susceptible de impugnación, y que fuera interpuesta por la representación de la codemandada Aguilar Montoya. No obstante, durante sus conclusiones y en uso de la facultad que otorga el numeral 92 inciso 7) del citado Código Procesal, ambos demandados solicitaron a este Tribunal examinar nuevamente la citada defensa. Argumenta **el apoderado especial judicial de la codemandada Aguilar Montoya** que las pretensiones del accionante están típicamente relacionadas con la Jurisdicción Constitucional, tanto en lo que se pide como en los parámetros normativos en que se fundamenta. Estima, el nombramiento del Contralor General de la República es un acto constitucional no susceptible de impugnación en la vía contencioso administrativa por no estar sujeto al Derecho Administrativo. Indica, el que la Sala Constitucional se haya declarado incompetente para conocer lo pretendido por el actor por la vía de recurso de amparo, en modo alguno vincula a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Por su parte, **el mandatario estatal** señala que estamos frente a un acto político, de competencia constitucional sujeto al Derecho Parlamentario, siendo que la vía para impugnar estos acuerdos legislativos es la que señala el ordinal 73 inciso c) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y no esta jurisdicción. Finalmente, menciona sentencias de la Sala Constitucional que ya han evidenciado cuál es la vía para impugnar este tipo de actos. De inicio, debe señalarse que mediante resolución No. 883-2009, de las catorce horas del cinco de mayo del dos mil nueve, el Juez

Tramitador de este Despacho rechazó la excepción de incompetencia que fuera interpuesta por el Estado con argumentos similares a los que se esgrimen. Si bien de los autos se desprende que ninguna de las partes ejerció la inconformidad que, como medio de impugnación, establece el artículo 5 inciso 4) del Código Procesal Contencioso Administrativo, lo cierto es que para un mejor análisis de los argumentos planteados por los accionados, en defensa de su tesis de que se trata de un acto no susceptible de impugnación en la jurisdicción contencioso administrativa, conviene señalar lo que de seguido se expone. El artículo 49 de la Constitución Política establece que corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público, así como la tutela, al menos, de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados frente a las arbitrariedades del poder público. Se trata de un marco que protege las situaciones jurídicas de las personas, sean de poder, deber, de ventaja o mixtas. Esta norma constitucional es la que sirve de base a la reforma procesal en esta materia que desembocó en la aprobación de la vigente Ley No. 8508, cuyo eje se basa -tal y como se desprende del artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo- por un lado, en la protección plena y efectiva de la persona, sea, la tutela efectiva de las situaciones jurídicas de toda persona (legalidad subjetiva), entre las que se encuentran, sin duda alguna, sus derechos fundamentales. Por otro, se establece un control objetivo de la legalidad de la función administrativa, buscando el restablecimiento de la legalidad, la mayor de las ocasiones, a efectos de evitar lesiones a las situaciones jurídicas mencionadas. Esta reforma procesal se sustenta en cuatro pilares ideológicos, todos ellos, de base constitucional, a saber: **distribución de funciones**, que permite al Poder Judicial controlar las conductas públicas (artículos 9, 49, 153), **sometimiento del Estado al Derecho** en el cumplimiento de sus funciones o el ejercicio de sus competencias (artículo 11 - principio de legalidad en su doble visión-), **control universal de la función administrativa**, que elimina cualquier posibilidad de ámbitos o reductos de la conducta pública exentos del control jurisdiccional (artículo 49) y como corolario de esos enunciados, **la tutela judicial efectiva** (artículos 41 y 49). Todas esas máximas convergen para concretar una justicia pronta y cumplida, como desideratum de este tipo de procesos judiciales, siempre teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción es garantizar la legalidad de la función administrativa y la tutela de las situaciones jurídicas que puedan verse afectadas en el marco de las relaciones jurídico-administrativas. Ahora bien, con todo y la amplitud que suponen los artículos 1 y 2 del citado Código Procesal, el legislador estableció algunas materias excluidas de ese control de legalidad ordinario. Específicamente, el artículo 3 del citado cuerpo normativo señala que en esta jurisdicción no se conocerán las pretensiones relacionadas con la conducta administrativa en materia de empleo público ni las concernientes a los actos de relación entre Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales; sin perjuicio, en este último supuesto, de las

indemnizaciones procedentes, cuya determinación si corresponde a esta jurisdicción. Como se explicó supra, los accionados reclaman que las conductas formales cuya nulidad se pretende en este proceso son actos no susceptibles de impugnación por tratarse de actos políticos, constitucionales, sujetos directamente al Derecho Constitucional o Parlamentario. Tal y como lo afirman los demandados, la doctrina nacional (Eduardo Ortíz Ortiz) refiere al acto constitucional o institucional como una manifestación de acto de gobierno y que presenta características particulares. La primera de ellas es que se trata de actos autorizados y regulados directamente por la Constitución, norma suprema que establece su fundamento y límites. Segundo, generalmente conllevan un amplio margen de discrecionalidad en virtud de la Constitución o la ley, aunque excepcionalmente puede ser reglado. Se señala que el acto constitucional es normalmente discrecional en cuanto a motivo, contenido e incluso el fin, lo que lo distingue del acto administrativo, en el que si bien puede existir discrecionalidad en motivo o contenido, el fin es un elemento necesariamente reglado. Finalmente, se trata de actos que refieren y afectan únicamente la organización interna del Estado o su existencia. Desde esta perspectiva, no repercuten ni afectan directamente sobre la esfera subjetiva de los individuos y, en ese tanto, no son lesivos de sus derechos ni intereses. Se dice que son actos normalmente de alcance general, porque se dirigen a órganos del Estado o a toda la colectividad, sin referencia a individuos. Se admite también que, excepcionalmente pueda afectar a un individuo determinado, en virtud de un interés conjunto de la comunidad y el aparato estatal. En este supuesto, tiene por objeto integrar los órganos constitucionales necesarios para el funcionamiento del Estado, lo que es de interés tanto para el propio Estado como para la colectividad. Por su alcance general no es capaz de lesionar por sí derechos ni intereses en forma directa e inmediata, razón por la cual su impugnación resulta inadmisibles precisamente por la falta de interés y de derechos subjetivos violados, lo que genera una falta de legitimación procesal. Se admite además, que el acto constitucional puede constituirse en un presupuesto o antecedente de actos administrativos comunes, que sí producen ese efecto lesivo en la esfera de los particulares. En estos casos, se dice que ese acto constitucional no es impugnables en el momento que se produce sino después de que se da la conducta administrativa en aquél fundado y con efecto lesivo de la esfera jurídica del particular.

II. Analizados con detenimiento los argumentos de los demandados este Tribunal debe rechazar la defensa reiterada durante las conclusiones por las siguientes razones. Según se ha señalado, tres de los pilares ideológicos en que se sustenta el Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA) lo son el sometimiento pleno del Estado al ordenamiento jurídico, el control universal y plenario de la función administrativa y la tutela judicial efectiva. A la luz de estos principios, resulta incompatible con un Estado de Derecho el reconocimiento de zonas o ámbitos de la conducta pública exentos del control jurisdiccional. Es por ello que la inmunidad

respecto del control de legalidad que se venía otorgando a los actos políticos, de gobierno o de dirección política del Estado, se ha venido reduciendo paulatinamente tanto a nivel de Derecho Comparado como en nuestra propia legislación. Ya la propia jurisprudencia de la Sala Constitucional así lo estableció, al considerar que *"...en el actual desarrollo jurídico costarricense no existe disenso alguno sobre la posibilidad de que el contralor de constitucionalidad revise este tipo de actos emanados por el Poder Ejecutivo, cualquiera que sea su denominación o caracterización, pues-por principio- tales actos están sometidos a la Constitución Política, o, para precisarlo mejor, al llamado Derecho de la Constitución de modo que deben desenvolverse dentro del marco fijado por sus previsiones, amplias en diferente grado y muchas veces recogidas en normas y principios que sirven como guías generales de actuación..."* (Sentencia No. 9992-2004, dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 14 horas 31 minutos del 8 de setiembre de 2004).

Por otra parte, la doctrina, legislación y jurisprudencia española (*Santiago González Varas Ibáñez, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Volumen I, Editorial Civitas, 2008, Jesús Leguina Villa-Miguel Sánchez Morón y otros, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2001*) ha apostado a un control limitado por parte de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de este tipo de actos. Si bien se admite la existencia de actos de gobierno como una zona negativa frente al control jurisdiccional ordinario sobre las actuaciones de los poderes públicos, se acepta también la existencia de una zona negativa sobre la zona negativa de los actos de gobierno; una excepción a la excepción de control basada técnicamente en la teoría de los conceptos judicialmente asequibles, los cuales limitan y afectan la teoría de los actos políticos o de gobierno, en tanto se encuentran reglados los límites y requisitos a los que éstos que debían someterse; razón por la cual no cabe acusar al órgano jurisdiccional de introducirse en el ámbito de la discrecionalidad ajena al estricto control jurisdiccional. Conforme a ello, este tipo de actos se somete al control de orden jurisdiccional contencioso administrativo en tres aspectos: la protección de derechos fundamentales, el cumplimiento de los elementos reglados a que deba sujetarse aquella actividad del Estado y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. Por otra parte, ya desde la recién derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se excluía del control de legalidad únicamente dos de estos actos, a saber, los de relación entre Poderes del Estado y los de relaciones internacionales de éste (artículo 4 inciso b), exclusiones que se mantienen en el CPCA según fuera explicado. A juicio de este Tribunal, conteste con la evolución en Derecho Comparado, estas excepciones son los únicos actos políticos que nuestro legislador excluyó de la competencia de esta jurisdicción, precisamente por el margen de discrecionalidad, oportunidad o conveniencia que rodea este tipo de decisiones estatales. Sin embargo, según se ha dicho, de existir disposiciones regladas para las relaciones entre poderes o internacionales, la conducta se acerca más a la función

administrativa, sujeta, por ende, al control jurisdiccional ordinario (*Al efecto, Manrique Jiménez Meza, El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, 2006, página 63*). Por demás, el propio numeral 3 inciso b) del CPCA somete al control de legalidad ejercido por esta jurisdicción los efectos jurídicos patrimoniales adversos que este tipo de actos pueda producir en el justiciable y deja abierta la posibilidad de exigir indemnizaciones cuando el acto, aún político, cause una lesión jurídica en un administrado. En el caso concreto, el análisis debe partir precisamente de la voluntad expresa del legislador de excluir del control de legalidad de la jurisdicción contencioso administrativa únicamente dos manifestaciones de actos políticos, que son las que indica el numeral 3 inciso b) *ibídem*, dentro de las cuales no tipifica el acto que se impugna. Por otra parte, estima este Tribunal que tampoco estamos en presencia de un acto constitucional en los términos que lo explica nuestra doctrina nacional. Nótese que en el presente asunto, el acto mediante el cual la Asamblea Legislativa puede remover al Contralor General de la República si bien está regulado en el numeral 183 de la Constitución Política, es lo cierto que no está sometido en forma directa ni exclusiva a esa norma suprema. Por el contrario, se encuentra también sometido a la ley, específicamente a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En efecto, el artículo 48 de la citada norma regula una serie de prohibiciones para el Contralor, que en caso de ser desconocidas, constituyen falta grave que dará lugar a su destitución con justa causa. Además, el procedimiento para destituirlo no lo regula ni la Constitución ni el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa. Por ello, conforme a la delimitación respecto de su competencia que la propia Sala Constitucional ha venido estableciendo, entre otras, en la sentencia No. 9992-2004 citada, al no estar sometido directamente a la Constitución, su control no resulta exclusivo de esa jurisdicción. Aunado a lo anterior, es lo cierto que el artículo 183 indicado tiene un contenido reglado muy definido, lo que se contrapone al amplio margen de discrecionalidad que caracteriza este tipo de actos. En lo que interesa, el párrafo tercero de la mencionada norma constitucional dispone que " (...) *El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.*"

Como se observa fácilmente, el grado de discrecionalidad, como libertad de escoger entre varias opciones válidas la que mejor se ajuste al cumplimiento del fin, se encuentra bastante limitado (sino que prácticamente desaparece) por cuanto la norma impone condiciones para la remoción del Contralor: la apertura de un procedimiento, la comprobación de ineptitud y proceder incorrectos y la votación calificada del Plenario Legislativo. El cumplimiento de estos aspectos reglados se justifica sobradamente si se considera la independencia que, tanto constitucional como legalmente, se reconoce a este funcionario. Si bien dentro de la norma existen conceptos jurídicos indeterminados que podrían dar algún margen de libertad a la

Asamblea, es lo cierto que también existen parámetros que permiten su aplicación y control jurisdiccional en el caso concreto, como lo es el numeral 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Por demás, no estamos frente a un acto que afecte únicamente a la organización y funcionamiento del Estado. El acto de destitución que se dictó repercute directamente en la esfera subjetiva del accionante, máxime cuando lo que se recrimina es que se le haya dejado en estado de indefensión y violación a los aspectos reglados impuestos por el ordenamiento jurídico. Ahora bien, debe señalarse que tampoco estamos frente a actos que sean de impugnación exclusiva ante la Jurisdicción Constitucional. En este sentido, una interpretación del artículo 10 de nuestra Carta Magna en relación con los numerales 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, permite establecer que corresponde a la jurisdicción constitucional, ejercida exclusivamente por la Sala Constitucional, a) garantizar, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica; b) ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario; c) resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público, y ch) los demás asuntos que la Constitución o la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional le atribuyan (cánones 3 y 4 del último cuerpo legal mencionado). Por otra parte, el artículo 73 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que es competencia de esa Sala conocer vía acción de inconstitucionalidad *"...los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fuere susceptible de los recursos de habeas corpus o amparo."*

Ello implica que, a contrario sensu, cuando se alega que dichos actos violan o son susceptibles de violar derechos fundamentales del accionante no podrán ser conocidos a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad; sino, y en principio, mediante los recursos de habeas corpus o de amparo (Ver en este sentido, las sentencias No. 2621-1995 y la No. 358-99, dictadas por la Sala Constitucional a las 15 horas 53 minutos del 23 de mayo de 1995 y a las 15 horas 45 minutos de 1999 respectivamente; así como la No. 14877, de las 9 horas 3 minutos del 7 de octubre de 2008, mediante la cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por el propio actor). Expuesto lo anterior, cabe mencionar que el numeral 1 del CPCA permite el control de la actuación de los diferentes Poderes del Estado y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen función administrativa. Se impone, por ende, definir si el acto de remoción que se impugna en esta vía constituye función legislativa (por provenir de la Asamblea Legislativa) o función administrativa. Para este órgano colegiado, la conducta pública

cuya validez se cuestiona en esta vía no corresponde a la función legislativa propia (en sentido material y orgánico). Tampoco se corresponde con actos o procedimientos regulados en el Reglamento de la Asamblea Legislativa ni regidos directamente por el Derecho Parlamentario. Como se analizará con detalle posteriormente, no existe disposición constitucional o parlamentaria que regule el procedimiento a seguir para comprobar la ineptitud o proceder incorrectos que habiliten al Plenario a destituir al Contralor. Más aún, existen proyectos de Ley (expedientes No. 16011, de 20 de setiembre de 2004 y No. 16914, de 23 de enero de 2008 visibles de folios 124 a 138 del expediente judicial), en los cuales se pretende someter ese procedimiento, no a los estrictamente parlamentarios que regula el Reglamento de la Asamblea, sino más bien al ordinario que se establece a partir del Título II de la Ley General de la Administración Pública. Tampoco comparte este Tribunal que estemos ante un acto que, por paralelismo de las formas, deba asimilarse al acto que señala el numeral 158 constitucional respecto de la no reelección de los Magistrados del Poder Judicial. En este último supuesto, a diferencia del 183 ibídem, la Asamblea puede decidir soberanamente y con amplio margen de libertad, no reelegir a un Magistrado, únicamente con la voluntad de las dos terceras partes de la totalidad del Plenario, sin que se exija la apertura de un procedimiento ni que se demuestre condición subjetiva alguna. Así las cosas, siendo que no estamos frente a un acto político exento de control en esta jurisdicción y que además, se trata de una actuación de la Asamblea Legislativa que no clasifica como función legislativa, estamos frente a una conducta pública de ese Poder que, de manera residual constituye una manifestación de función administrativa que puede ser controlada por este órgano jurisdiccional. Incluso, la doctrina nacional (*Ernesto Jinesta Lobo, Manual de Derecho Administrativo Tomo I, página 95*) admite que algunos órganos legislativos realizan una función administrativa. Específicamente se menciona como actos administrativos del Plenario la designación del Defensor de los Habitantes y del Contralor y SubContralor de la República, entre otros. Si el nombramiento de estos funcionarios (que conlleva algún grado de discrecionalidad por parte de la Asamblea Legislativa) constituye una manifestación de función administrativa de ese órgano colegiado, es claro que su remoción, particularmente la del Contralor, también lo es, máxime si se toma en cuenta que constituye el ejercicio de una potestad reglada. Lo anterior aunado a la petición que, en procura de tutela de su situación jurídica, expone el accionante, permiten que el acto impugnado pueda ser revisado en aspectos propios del control de legalidad de la jurisdicción contencioso administrativo (del que, según se ha expuesto, no escapan en su totalidad ni siquiera los actos políticos), particularmente en lo relativo a los elementos reglados de la potestad pública ejercida por el Plenario Legislativo y lo relativo a indemnizaciones. Ello de conformidad con el artículo 36 inciso b) del Código Procesal Contencioso Administrativo. Debe tenerse presente también que la Sala Constitucional, en el Voto No. 13440-2004, dictado a las catorce horas con treinta y un minutos del treinta de noviembre de dos mil cuatro señaló que algunas de las violaciones que alegaba el

accionante constituían " (...) un asunto que como de manera reiterada ha sostenido esta sala en casos similares, debe ser discutido dentro del mismo procedimiento - en este caso, ante el Plenario Legislativo al tiempo de contestar la audiencia final concedida al efecto- y eventualmente en la sede ordinaria, a fin de que se resuelva lo que en derecho corresponda. (...)". Así las cosas, si bien el actor no gestionó ante el Plenario, lo cierto es que al amparo del numeral 49 constitucional acudió a esta vía ordinaria, en tutela de su situación jurídica frente a lo que considera una actuación arbitraria e ilegítima del Poder Legislativo en ejercicio de su función administrativa. Es criterio de este Tribunal que no ejercer ese control de legalidad implicaría ampliar los criterios de exclusión definidos claramente por el legislador en el ordinal 3 del CPCA, en detrimento de los pilares sobre los que se asienta esta jurisdicción, a saber, los Principios de Sometimiento del Estado al Derecho y Control Universal y Plenario de la Función Administrativa. Pero además, se violaría el Principio de la Tutela Judicial Efectiva, máxime si se toma en cuenta que la propia Sala Constitucional tanto en la sentencia del amparo recién citado como en la que resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el accionante, resolvió en su momento (y cada una de ellas por separado) que lo alegado no era susceptible de ser controlado por la vía de amparo, ni por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Por lo expuesto, siendo que la pretensión se dirige contra conductas públicas que son susceptibles de ser examinadas en esta jurisdicción, la excepción interpuesta resulta improcedente y así debe declararse."

7. Competencia Contenciosa Administrativa y Competencia Laboral

[Tribunal Contencioso Administrativa, Sección VI]^{ix}

Voto de mayoría:

"III. DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA MATERIA LABORAL: LÍMITES QUE SE IMPONEN EN RAZÓN DE LA PRETENSIÓN MATERIAL DE LA DEMANDA. Debe destacarse que pese que en las etapas previas el tema de la competencia de esta jurisdicción no fue abordada, ello no es óbice para su análisis en esta etapa. En efecto, el numeral 120.2 en relación al canon 5 del Código Procesal Contencioso Administrativo, establece la posibilidad de que esta Cámara conozca de oficio su competencia para conocer de determinadas causas que sean sometidas a su conocimiento. De ahí que no exista restricción para este cuerpo colegiado para analizar su competencia en este asunto, en este caso, de manera oficiosa. En este sentido, debe recordarse cuál es el objeto justiciable en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme al mandato constitucional del numeral 49. En efecto, el constituyente originario, en el año de mil novecientos cuarenta y nueve creó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y determinó su objeto en el citado numeral (49) de la Constitución Política, precisado con la reforma

del constituyente derivado mediante la Ley número 3124, del veinticinco de junio de mil novecientos sesenta y tres, residenciado en el control **“de la legalidad de la función administrativa”**; y la tutela de **“al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”**; por lo que es **plenaria** y **universal**. Como se observa a simple vista, de esta disposición se deriva la explicación de varios conceptos fundamentales: **Primero**, la Jurisdicción Contencioso Administrativa está referida a la revisión de la legalidad de **todas las manifestaciones de la conducta de la Administración Pública**, comprendiendo así, **la formal**, relativa a la adopción de actos administrativos (tanto del acto final –en atención a la no necesidad de la exigencia del agotamiento de la vía administrativa- como del definitivo) o de actos de carácter general y normativo (reglamentos); **la material**, consistente en la prestación de servicios públicos, ejecución de actos, coacción anómala (actuaciones en situaciones de emergencia y urgencia declarada) y vías de hecho; y finalmente, la denominada **disfunción administrativa** o **conducta omisiva**, tanto formal (relativa a la omisión de resolución en tiempo de los recursos, y que ha generado la formulación en doctrina del instituto del acto presunto por el que se configuran el silencio positivo o negativo); como la material. Este concepto se complementa con el de **“la relación jurídica-administrativa”**, en tanto tutela todas las situaciones jurídicas de los administrados, reguladas por el Derecho Administrativo. **Segundo**, esta Jurisdicción revisa la conducta del Estado en su conjunto, esto es, comprende a los tres Poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen función materialmente administrativa, las entidades descentralizadas institucionales y por el territorio y demás instituciones del Derecho Público. Adicionalmente, debe recordarse que el régimen de empleo público está regido por el Derecho Público, al derivar de los numerales 191 y 192 de la Constitución Política, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública y la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por su parte, la Jurisdicción Laboral es creada también por mandato constitucional en el numeral 70, en tanto dispone literalmente: **“Se establecerá una jurisdicción de trabajo, dependiente del Poder Judicial”**, cuyo antecedente es el artículo 64 de la Constitución Política de mil ochocientos setenta y uno, según reforma por Ley número 24 del dos de julio de mil novecientos cuarenta y tres, que disponía: **“Habrá una jurisdicción especial de trabajo para mejor resolver los conflictos que se deriven de las relaciones entre patronos y trabajadores. Todos los Tribunales de Trabajo dependerán del Poder Judicial y la Ley determinará su número y organización; en su mayor parte se integrarán por un representante del Estado, quien los presidirá, y por un representante de los patronos y otro de los trabajadores.”** Así, el objeto de esta Jurisdicción está definido en la transcrita norma constitucional y en la ley ordinaria, conforme a la previsión del numeral 154 del Texto Fundamental, en este caso, referenciado en el Código de Trabajo, adoptado por la Ley número 2, del veintitrés de agosto de mil novecientos cuarenta y tres. Al tenor de lo anterior, debe tenerse como base las sentencias número 2010-009928, de las quince horas del nueve de junio del dos mil diez, adicionada por la

número 2010-0011034, ambas de la Sala Constitucional, en la que se declara inconstitucional el inciso a) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley número 8508, del veintiocho de abril del dos mil seis) y la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en tanto remitía a la jurisdicción laboral toda controversia relacionada con una relación de empleo público, aunque su pretensión material fuese la inconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo, surgida de una relación estatutaria; y la número 2010-0017900, de las quince horas del veintisiete de octubre del mismo año, en la que anula por inconstitucional el inciso d) del artículo 402 del Código de Trabajo y también la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, por remitir a la jurisdicción laboral “... las cuestiones de carácter contencioso que surjan con motivo de la aplicación de la Ley de Seguro Social, una vez que la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social haga el pronunciamiento que corresponda.” En efecto, dentro de esa línea, el citado fallo, concretamente en el considerando VI, en el que analiza la constitucionalidad del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo, señala en lo que viene relevante al tema:

" 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 2°, y 112, párrafo 2°, 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. " (El resaltado no es del original.)

Lo anterior adquiere mayor claridad si se entiende lo dicho por la Sala Constitucional en el citado pronunciamiento número 9928-2010, en cuyo considerando IV indicó:

"(...) 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."*

De lo indicado, entonces queda claro que la determinación de la Jurisdicción competente para conocer de la materia de empleo público se centra en dos ejes fundamentales: **a.) la determinación del régimen jurídico aplicable a la relación subyacente**, teniéndose claro que tratándose de una relación jurídico-administrativo, en principio correspondería a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; lo que permite concluir que cuando no se esté ante esta situación, en razón de su función o incidencia en la gestión pública (tales como los reclamos establecidos por empleados de empresas públicas o de servicios económicos desarrollados por una entidad pública sometida al derecho común o de empleados que no participan de la gestión pública), el asunto debe ser conocido en la Jurisdicción Laboral; y **b.) el contenido material y régimen jurídico aplicable de la pretensión de la demanda incoada**, el cual necesariamente de coincidir con la competencia constitucional y legal establecida a las Jurisdicciones Contencioso Administrativa y Laboral, respectivamente. Así, de lo indicado, se infieren las siguientes situaciones: Será **competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**: “... cuando el 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)” (sentencias constitucionales supra citadas); por cuanto, señala el indicado Tribunal, por imperio constitucional, dicha materia está reservada a la Jurisdicción creada en el artículo 49 de la Carta Fundamental. Los procesos en que la Administración pretenda la nulidad de un acto declarativo de derechos (proceso de lesividad), también están residenciados en esta Jurisdicción, proceso que está regulado expresamente en los numerales 10.5 y 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Así, de los citados fallos constitucionales se infiere la formulación de los parámetros para dilucidar la competencia jurisdiccional

en la materia de empleo público en relación con las Jurisdicciones señaladas (Contencioso-Administrativa y Laboral) en los siguientes términos: Será **competencia de la Jurisdicción Laboral** en los asuntos en que, 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 este 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*” (sentencias constitucionales supra citadas). Así, añade ese cuerpo colegiado, que “... *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 específica*”, al tener que aplicar “*categorías dogmáticas, instituciones, institutos, principios y herramientas hermenéuticas particulares de esta disciplina jurídica*”, a saber, del Derecho Laboral. De esta manera, a modo de ejemplo, esto es, sin que se constituya en una lista *numerus clausus*, se deben remitir a la Jurisdicción Laboral los reclamos originados en el reconocimiento de extremos meramente laborales, que son de carácter patrimonial, tales como plus salarial, dedicación exclusiva, el despido y sus consecuencias eminentemente laborales como la determinación del pago del preaviso, cesantía, aguinaldo y/o vacaciones, reconocimiento de carrera profesional, prohibición, zonaje o cualquier otro sobresueldo, entre otros; claro está, se insiste, siempre que no impliquen una pretensión de nulidad de una actuación de la Administración Pública. Adicionalmente, debe considerarse que también son resorte de esa Jurisdicción especializada, los conflictos derivados del derecho laboral colectivo, como lo son los surgidos del derecho de huelga, de paro o bien, los de carácter económico-social. Se debe aclarar que esta división no cubre algunos tipos de procesos especiales, los que por sus características vienen atribuidos en particular al Contencioso Administrativo, con independencia del contenido de su contenido material de la pretensión. Este es el caso de los denominados “*amparos de legalidad*” (conforme a las sentencia número 2008-5322, de las dieciséis horas cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho de la Sala Constitucional y artículo 60.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo) y de las ejecuciones de actos administrativos firmes (artículo 176 del mismo código de rito), que se residencian en la indicada Jurisdicción. Se advierte que en atención a que por acuerdo XIX, adoptado en sesión ordinaria número 23 del veintidós de junio del dos mil nueve, Corte Plena aprobó la especialización del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, se creó un Despacho encargado de la materia de la seguridad social, el cual se ubicó en el Primer Circuito Judicial de San José, dando así origen al Juzgado de Seguridad Social del Primer Circuito Judicial de San José, y que está funcionando desde el mes de agosto del dos mil nueve. Corresponde a este

Despacho el conocimiento de los asuntos que en materia de empleo público versen en torno a los siguientes tópicos: conmutación de rentas, consignación de prestaciones, reajuste de pensiones, riesgos de trabajo, pensión de invalidez, vejez y muerte de los regímenes de la Caja Costarricense del Seguro Social, de Hacienda y del Magisterio Nacional, así como del régimen no contributivo y pensiones de viudez y orfandad de los regímenes de la Caja Costarricense del Seguro Social, de Hacienda y del Magisterio Nacional, en los supuestos, claro está, en los que no se pretenda la nulidad de una actuación concreta de la Administración. Así, el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, se reserva el conocimiento de los procesos ordinarios laborales. Finalmente, atención especial merece el fenómeno de la concurrencia de pretensiones, según la clasificación anteriormente explicada, cuando se presentan de manera conjunta en una demanda. En estos casos, opera la figura o instituto de la acumulación inicial de pretensiones cuando se dirijan contra el mismo demandado, que sean compatibles entre sí, *“aunque sean de conocimiento de otra jurisdicción, salvo la penal”*, autorizada en el numeral 43 del Código Procesal Contencioso Administrativo, supuesto en el que, se produce un **fuero de atracción a la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Así las cosas, por ejemplo, de una pretensión de nulidad de un acto administrativo, impugnación de un reglamento, la solicitud de reinstalación y pago de salarios caídos, vacaciones y otros extremos laborales, el asunto debe radicarse, por el fuero de atracción indicado, en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

IV. De ahí que en los escenarios en que lo pedido sea eminentemente laboral, -por las causas dichas-, no es competente esta Jurisdicción para conocer probables causas que puedan generarse de ese vínculo. Ello, se insiste, con independencia de si el trabajador peticiona extremos tales como nulidad del acto, retroactividad de efectos, tutela de la situación jurídica, analizar extremos de la relación jurídico administrativa, reinstalación, entre otros, pues en todos esos casos, la pretensión de nulidad administrativa, constituye no otra cosa que una estratagema lingüística que pretende disfrazar de administrativo, un pedimento que es a todas luces laboral. En otros términos, no basta la simple incorporación de un pedimento anulatorio para tornar el conflicto en contencioso administrativo, cuando la pretensión material y el derecho aplicable evidencian la connotación eminentemente laboral del conflicto. Apelar a dicha semántica no es otra cosa que pretender acceder a este vía mediante abusos procesales por mera denominación formal, en casos en los que por tesis de inicio, no ostenta competencia esta jurisdicción. Alegar que se da una denegatoria de acceso a la justicia, o que bien, que las pretensiones se relacionan con conductas públicas, por lo que es resorte de esta jurisdicción analizar la causa, desconoce la verdadera naturaleza de dichas pretensiones en estas relaciones de empleo, lo que evidencia, estima este Tribunal, un análisis superficial del asunto. El acceso a la justicia también se garantiza con el acceso a la vía laboral, en la que, se reitera, corresponde dirimir ese tipo de

asuntos, es decir, cuando se trata de demandas con pretensiones de contenido eminentemente laboral; considerándose además, que conforme lo indicó la propia Sala Constitucional, en sentencia número 5686-95, la Jurisdicción Laboral, dentro de su competencia, puede anular actos administrativos sin que ello se estime violatorio del canon 49 de la Constitución Política.

V. DE LA INCOMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL PARA CONOCER DEL ASUNTO EN ESTUDIO.

Analizadas las pretensiones que se han formulado en este proceso, así como la causa petendi que sustenta aquellas, es criterio de este Tribunal, el objeto de la presente litis dista de un tema que deba ser dirimido en esta sede, estimando que por el contrario, **consiste en un conflicto de carácter laboral (empleo público), en el que el alcance de lo peticionado es propio de la jurisdicción laboral.** En efecto, debe anotarse que la demanda busca el reconocimiento del pago de lo que llama "*incentivo laboral*" reconocido a los docentes y ciertos funcionarios administrativos que laboran en los centros educativos de preescolar, I, II y III ciclo educativo, educación diversificada ubicados en zonas de menor desarrollo socio-económico, con niveles bajo y muy bajo, lo anterior, como instrumento o mecanismo para no desincentivar la movilidad de los docentes. De manera que se trata de un incentivo laboral, que es de naturaleza temporal, y como tal, no está sujeto a cargas sociales, efectuándose una vez al año. En este sentido debe clarificarse que **no existe conducta administrativa que esta Autoridad pueda revisar en sus diversas manifestaciones**, en los términos explicados anteriormente, en razón de haber eliminado -se repite, de manera oficiosa el Juez Tramitador- la pretensión relativa a que se ordenara al Ministerio de Educación Pública incluir al Liceo Nocturno José Joaquín Jiménez Núñez en la categoría de centro educativo de menor desarrollo. En este sentido, debe clarificarse que, la pretensión indemnizatoria que se hace, referido al alegado daño moral objetivo, cuantificado en la suma de treinta y tres millones seiscientos mil colones (₡ 33.600.000.00) y los perjuicios, los justifica, el primero -moral objetivo- en lo no percibido en concepto del incentivo laboral que reclama y los segundos -perjuicios- en los salarios dejados de percibir cada uno de los actores, durante un año; siendo evidente que lo peticionado es exclusivamente el pago de lo que corresponde por el incentivo laboral que se reclama. De manera que **se trata de pretensiones eminentes laborales, no susceptibles de ser revisadas en esta Jurisdicción (Contencioso Administrativa)**, según se ha explicado. En consecuencia, en razón de las pretensiones esgrimidas finalmente en esta demanda, ellas escapan del eje material competencial de esta jurisdicción, debiendo entonces remitirse el conflicto a la sede laboral pertinente. Ciertamente el estado de este proceso en comparación con el laboral puede generar ventajas a las partes, empero, ello llevaría a negar la competencia de otras jurisdicciones, en quebranto del régimen competencial interno del Poder Judicial, lesionando entre otras normas, los cánones 97 y 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En consecuencia, de oficio, se dispone la incompetencia de este Tribunal para

conocer del presente asunto. De conformidad con el numeral 5 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se indica a las partes que la instancia competente para conocer del presente asunto es el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.”

8. Competencia Agraria y Competencia Contenciosa Administrativa

[Tribunal Agrario]^x

Voto de mayoría

“II. La Procuradora Adjunta, plantea excepción de falta de competencia por razón de la materia, aduciendo que el demandado es El Estado, por lo que de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 110 inciso 3), siendo que el actor pretende una posesión dentro del Parque Nacional Palo Verde, que es dominio público, de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo el asunto debe tramitarse en esa vía. Invoca la resolución 217-C-08 del Tribunal Agrario y la 967-C-2001 de la Sala Primera de Casación, entre otras.

III. No lleva razón la Procuraduría, porque este asunto pretende dirimir un conflicto de mera posesión de hecho entre un particular y el Estado, lo cual es perfectamente posible, aún cuanto el inmueble esté dentro de una Area de Conservación, considerada como dominio público, no siendo posible aplicar otro asunto resuelto anteriormente por este Tribunal referido a supuestos de hecho distintos. En primer lugar, debe indicarse que a la Procuraduría se le llamó a fin de que represente los intereses del Estado. En segundo, lugar, no se discuten sobre derechos de propiedad o posesión definitivos, que es lo que podría afectar el dominio público, sino sobre la posesión de hecho, que es lo que se protege en los interdictos. En tercer lugar, la Ley sustantiva, concretamente el Código Civil, permite que las cuestiones que se susciten entre particulares, en bienes públicos, sea dirimida por los Tribunales ordinarios, así lo dispone en su artículo 263 que dice: *"El modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos, pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia al uso y aprovechamiento de las cosas públicas, serán resueltas por los tribunales"*. En cuarto lugar, la Ley especial citada por la Procuraduría, concretamente la Ley de Biodiversidad, expresamente establece que los conflictos de la biodiversidad entre particulares y el Estado serán del conocimiento de la Jurisdicción contencioso-administrativo, pero en este caso, el interdicto se plantea para tutelar una actividad agraria de ganadería y no un problema de biodiversidad. En quinto lugar, la Ley de Jurisdicción Agraria, que es ley especial, dispone expresamente en su artículo 22: **"En los negocios de conocimiento de la jurisdicción agraria, son partes:... ch) La Procuraduría General de**

la República, en todos los asuntos relativos a la tutela del dominio público y al ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere en esta materia."

IV. - Según el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, regula dentro de la competencia de esa jurisdicción lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. 1) *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa. 2) Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública: a) La Administración central. b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas. c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.* La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda se extenderá al conocimiento y la decisión de las cuestiones prejudiciales (artículo 4), y su jurisdicción es improrrogable (artículo 5). Sin embargo, dicha competencia no es exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, pues de acuerdo a la Jurisprudencia Constitucional citada, dichas normas no podrían considerarse como limitantes para que la legalidad de la función administrativa sea garantizada por otras jurisdicciones como podrían ser la agraria y la laboral. Al respecto, en forma vinculante, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión del análisis precisamente del artículo 49 de la Constitución Política señaló en el voto 3905 de las 15 horas 7 minutos del 3 de agosto de 2004, lo siguiente: "*En primer término, cabe definir la naturaleza del artículo 49 de la Constitución Política. Esta norma, forma parte de un concepto -en su acepción moderna- introducido al derecho político costarricense por la Constitución de 1949, cual es el de la fiscalización judicial de los actos públicos. El concepto fue reforzado por la reforma introducida mediante ley #3124 de 25 de junio de 1963 que permitió impugnar también los actos discrecionales de la administración, no contemplados dentro de la redacción original del artículo 49 que limitó la jurisdicción contencioso-administrativa a fiscalizar el "uso de facultades regladas". El propósito del legislador constituyente fue situar en el derecho constitucional costarricense, un nuevo y verdadero derecho subjetivo en favor de los ciudadanos, que garantizara su defensa en caso de extralimitaciones de los gobernantes. III.- En efecto, la norma en cuestión debe interpretarse en armonía con las reglas de los artículos 11 y 129, que recogen el principio de legalidad. Estas normas, por una parte, lejos de establecer una jurisdicción en su sentido forense, definen los límites de acción de los poderes públicos; recogen el principio de la responsabilidad de los gobernantes por sus actos surgido de los movimientos libertarios del siglo 18, así como el de la vigencia universal de las leyes. Por otra, estatuyen la necesidad de*

constituir, por acto legislativo, una jurisdicción -al menos una- en la que se pudiesen ventilar los litigios surgidos de la actividad del Estado. Es en esta vertiente que se sitúa la consulta que nos ocupa.

IV. Si, como se ha expuesto, la ratio legis del constituyente fue procurar al individuo en sus conflictos con la Administración Pública, un medio de defensa especializado, carece de relevancia constitucional la organización que el legislador común desarrolle para ese propósito. Basta con resaltar la ubicación de la norma en cuestión dentro de la sección dogmática de la Constitución y en especial como parte del elenco de derechos individuales desarrollados por el Título V, Capítulo Único. El número de tribunales, su integración, la jurisdicción territorial o material, por ejemplo, son aspectos de secundaria relevancia que obviamente son materia delegada expresamente al legislador en los términos del artículo 152 de la Constitución que dice: "Artículo 152: El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley." Es claro, entonces, que la función del artículo 49 obedece a la necesidad de brindar al individuo una herramienta efectiva contra los actos administrativos ilegales. Y se resalta la naturaleza de ilegalidad de los actos, puesto que en contraste con la jurisdicción común de la que forma parte la contencioso-administrativa, el constituyente también contempló la jurisdicción constitucional que fue ejercida por la Corte Plena hasta 1989, año en que fue asignada a esta Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia. La jerarquía de las fuentes normativas determina también la competencia de los tribunales constitucionales o los comunes.

V.- Lo expresado en las secciones anteriores, es corroborado por lo dispuesto en el artículo 153, que es parte del Título XI, Capítulo Único, ubicado en la sección orgánica de la Constitución, que se ocupa del Poder Judicial. Esta cláusula otorga al legislador plena discrecionalidad para organizar los tribunales por los que la Judicatura ejerce su función. Veamos el texto: "Artículo 153: Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativo así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario." Con esta norma, se resuelve el punto levantado por la Procuraduría en cuanto al rango constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa, en tanto la Constitución no pretendió revestir a una categoría especial de tribunales -los contencioso-administrativos- de una protección singular por sobre los demás. Más bien, como se ha expresado, creó un derecho constitucional que puede ser ejercido ante diversos tribunales de la República.

VI.- Eso sí, resulta de lo expuesto, el impedimento constitucional de eliminar esa jurisdicción del todo, o de reducir su competencia al punto de hacer nugatorio el derecho que protege. En este sentido, sí resuelta necesario y obligatorio para el legislador el proveer al país de ese instrumento judicial. Pero de ninguna manera

podría sostenerse que, con el fin último de crear un derecho constitucional, la Constitución otorgó rango superior a este tipo de tribunales y por ello concentró en ellos el conocimiento de esta materia específica. VII.- Si la norma otorgó el carácter de derecho subjetivo a la posibilidad de impugnar los actos ilegales "de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público" (art. 49 prf.1°), surge la segunda característica de este derecho, cual es el que puede ser ejercido ante cualquier tribunal de la República al que la ley le haya delegado esas atribuciones. Por ello, estima esta Sala que no quebranta el orden constitucional, la decisión del legislador de crear jurisdicciones especializadas en las que pueda ventilarse la legalidad de los actos de la Administración Pública, como lo es la jurisdicción agraria. POR TANTO: Se evacúa la Consulta Facultativa de Constitucionalidad en el sentido de que la creación legislativa una jurisdicción agraria a la que se le atribuye la competencia material de revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública, no quebranta la Constitución en su artículo 49." Esa resolución es de acatamiento obligatorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, tanto en sus considerandos como en la parte dispositiva. La misma sirve de fundamento para aclarar cualquier duda acerca de la competencia material de la Jurisdicción Agraria para tramitar y resolver procesos en los que deban revisarse actuaciones de hecho de la Administración contra un empresario agrario. La especialidad de la materia radica precisamente en el ejercicio de actividades agrarias sostenibles, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Agraria.

V. De todo lo expuesto se desprende que el asunto debe continuar su conocimiento dentro de la Jurisdicción Agraria. Por ende se rechaza la excepción interpuesta."

9. Constitucionalidad de los Artículos del Código Procesal Contencioso Administrativo Referentes a la Competencia en Relaciones de Empleo Público

[Sala Constitucional]^{xi}

Voto de mayoría

I. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. El numeral 75, párrafo 1°, 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 repercuta 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 3°, 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 4°, 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: **1°) El contenido material o sustancial de la pretensión y 2°) 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.

4°) 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”*.

5°) 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 3° 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 1° 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.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. **Código Procesal Contencioso Administrativo**. Vigente desde: 01/01/2008. Versión de la norma: 4 de 4 del 25/02/2014. Publicada en: Gaceta N° 120 del: 22/06/2006, Alcance: 38.

ⁱⁱ SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1605 de las nueve horas con cinco minutos del seis de diciembre de dos mil doce. Expediente: 10-002370-1027-CA.

ⁱⁱⁱ SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1047 de las once horas del veintitrés de agosto de dos mil once. Expediente: 10-000958-0169-CI.

^{iv} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1413 de las nueve horas con cinco minutos del veintitrés de octubre de dos mil doce. Expediente: 12-000184-0505-LA.

^v SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1418 de las nueve horas con treinta minutos del veintitrés de octubre de dos mil doce. Expediente: 12-000662-1027-CA.

^{vi} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1453 de las diez horas con treinta minutos del veinticuatro de noviembre de dos mil once. Expediente: 10-004450-1027-CA.

^{vii} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1454 de las diez horas con treinta y cinco minutos del veinticuatro de noviembre de dos mil once. Expediente: 11-002099-1027-CA.

^{viii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 2011 de las dieciséis horas con veintiocho minutos del veintisiete de mayo de dos mil diez. Expediente: 08-001496-1027-CA.

^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 164 de las catorce horas del veintiuno de agosto de dos mil doce. Expediente: 11-002662-1027-CA.

^x TRIBUNAL AGRARIO. Sentencia 854 de las trece horas con cuarenta y cinco minutos del trece de noviembre de dos mil nueve. Expediente: 09-000020-0387-AG.

^{xi} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 9928 de las quince horas del nueve de junio de dos mil diez. Expediente: 08-012174-0007-CO.