

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS
AMÉRICAS**

FACULTAD DE DERECHO

“Análisis de la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo y su incidencia en la problemática ocasionada por la falta de celeridad procesal a trece años de la reforma normativa”

VALERIA NÚÑEZ CALDERÓN

San José, agosto 2021.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Núñez, Valeria. *“Análisis de la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo y su incidencia en la problemática ocasionada por la falta de celeridad procesal a trece años de la reforma normativa”*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad Internacional de las Américas. San José, Costa Rica, 2021.

Agradecimientos:

*Primero que todo,
agradezco enormemente a mis padres, Randolph y Karol,
porque sin su apoyo incondicional
esto no hubiera sido posible.*

A mi abuela Hannia, por darme tanto amor a mí y a todos sus nietos.

A mi tío casi hermano mayor José Andrés.

*A mis mejores amigas, María José Meléndez y Alisson Mata, por siempre creer en mí
y alentarme durante todo este proceso.*

*También a todos mis compañeros de carrera,
gracias por inspirarme y enseñarme tanto los últimos cinco años,
estoy segura de que a cada uno le aguarda un futuro brillante..*

*Finalmente, a todos mis profesores,
por su vocación y excelencia*

*Especialmente, a mi tutor el Lic. Juan Luis Giusti Soto, nunca me alcanzarán las palabras
para definir el honor de haber contado con su colaboración en este proceso,
y a la Licda. Malena Zamora Camacho, que me acompañó durante tres de mis cinco años
de carrera, gracias por ser un ejemplo tanto personal como profesional, como estudiante y
mujer, usted representa lo que tanto yo como muchas queremos llegar a ser, siempre
llevaré presente sus enseñanzas en mi ejercicio profesional
y su espíritu y calidez en el corazón.*

Dedicatoria:

A mis hermanos, Diego y Ariel Núñez Calderón, por ser la luz de mis días.

Resumen

La presente investigación tiene por objeto, hacer un recorrido por el funcionamiento general que ha tenido la jurisdicción contenciosa administrativa en los últimos años; lo anterior en función de determinar si a trece años de la reforma normativa se han cumplido los objetivos y expectativas que se generaron en aquel entonces con la misma, y cuáles son aquellos puntos que impiden que actualmente, el proceso de conocimiento contencioso administrativo sea llevado a cabo garantizándole al administrado una celeridad procesal oportuna.

En primer lugar, se realiza un recuento histórico del contencioso, desde la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que tanta necesidad generó de una reforma procesal, hasta los tiempos actuales manejados bajo las disposiciones normativas del Código Procesal Contencioso Administrativo, entendiendo así el panorama a mejorar y sobre el cual se realizan consideraciones al respecto.

En cuanto al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, se analizan cuestiones relativas a un enfoque macro, como la expectativa nunca cumplida de regionalizar la jurisdicción y los problemas de infraestructura material que padece la única sede la misma, hasta el enfoque micro, buscando detectar específicamente cuáles son aquellas circunstancias que están causando que el proceso de conocimiento contencioso administrativo sea retardado en su tramitación, con el fin de brindar sugerencias que permitan auxiliar esta problemática.

Como se abarca a lo largo del escrito, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia actualmente, ya no se encuentra capacitada para cumplir con la demanda de trabajo proveniente de la jurisdicción contenciosa administrativa; este órgano jurisdiccional se encuentra rebasado en su capacidad, y el recurso de casación en la actualidad representa el atraso más significativo del proceso; por lo que en la presente investigación, se propondrá un modelo en casación utilizando la figura del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual pasaría a conformarse por jueces jurisdiccionales encargados de resolver esta instancia recursiva, buscando aligerar la grave duración actual que existe en la resolución de la casación en el proceso en estudio, en función de buscar el acceso a la justicia pronta y cumplida para el administrado.

Contenido

Capítulo I: Introducción.	10
Problema	10
Antecedentes.....	14
Antecedentes Internacionales.....	14
Antecedentes Nacionales	31
Objetivos.....	39
Objetivo General.	39
Objetivos específicos.	39
Justificación	40
Proyecciones.....	41
Alcances	41
Limitaciones.....	42
Capítulo II: Marco Teórico.....	43
Debido proceso	43
Generalidades.....	43
Concepto, Origen, y ámbitos de aplicación.....	43
Garantías del debido proceso	47
Voto 01739-1992 Sala Constitucional	48
La celeridad procesal: concepto.....	66
Economía Procesal.	67
La informalidad.	68
La celeridad procesal: su importancia para la tutela judicial efectiva.	70
Código Procesal Agrario.....	70
Código Procesal de Familia.	72
Reforma al Código Procesal Civil.	74
Reforma Laboral.	75
Jurisdicción contenciosa administrativa	77
Naturaleza Jurídica	77
Orígenes de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.	78
Origen de la jurisdicción contenciosa administrativa en España.	81
Evolución del proceso contencioso administrativo en Costa Rica.....	84
Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	84

Necesidad de una reforma legal.....	95
Aparato jurisdiccional contencioso administrativo actual	105
Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.....	105
Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.....	106
Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.....	108
Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.....	110
Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.....	111
Proceso de conocimiento del Código Procesal Contencioso Administrativo.....	113
En cuanto al acceso a la vía judicial.	113
Medidas Cautelares.....	120
Demanda y contestación.	122
Conciliación.....	125
Audiencia Preliminar.	127
Juicio oral y público.....	129
Sistema recursivo.....	130
Ejecución de sentencia.....	133
Capítulo III: Marco Metodológico	135
Enfoque de la investigación.....	135
Diseño Metodológico.....	136
Tabla de variables.....	137
Técnicas e instrumentos.....	139
Instrumentos de Investigación	140
Matriz de análisis.	140
Estadísticas.....	140
Cuestionario.	141
Sujetos y fuentes de información.....	141
Leyes y reglamentos.....	141
Doctrina.....	142
Entrevista a especialista en derecho administrativo.....	142
Foros.....	142
Técnicas de investigación.	143
Revisión documental.....	143

Análisis estadístico.....	143
Entrevistas.	144
Capítulo IV: Análisis de Resultados.....	145
Reconocer la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.....	145
Variable: 1 Tribunal Contencioso Administrativo.....	145
Regionalización de la jurisdicción contenciosa administrativa.....	145
Infraestructura.	149
Variable 2: Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de tramitar el proceso de conocimiento contencioso Administrativo.	155
Análisis de la labor.....	155
Medidas cautelares.	159
Peso de los Amparos de legalidad en la jurisdicción.	162
Analizar la función realizada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver los recursos de casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.....	164
Variable 1: La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver la casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.....	164
Impacto de la reforma civil.	164
Variable 2: La casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo....	169
Análisis estadístico.....	170
Análisis Jurídico-Material.	171
Naturaleza Jurídica de la casación en el proceso contencioso administrativo.	171
Determinar las posibles soluciones que permitan auxiliar la problemática ocasionada por la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.....	176
Variable 1: Posibles soluciones para revertir la falta de celeridad del proceso.	176
Regionalización la jurisdicción contenciosa administrativa.	176
Infraestructura.	177
Medidas cautelares.	179
Amparo de legalidad.	180
Casación del proceso.....	181
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones.....	183
Conclusiones.....	183
Recomendaciones	186

Referencias	193
Libros	193
Documentos Electrónicos	193
Normativa Nacional	201
Normativa Internacional	202
Jurisprudencia (Nacional)	202
Medios Audiovisuales (foros).....	203

Capítulo I: Introducción.

Problema

El primero de enero del año 2008, entró a regir en Costa Rica el llamado Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), actual normativa vigente reguladora de los procesos propios de la jurisdicción contenciosa administrativa; esta reforma vino a significar un cambio total de la columna vertebral procedimental utilizada por la administración de justicia en la materia, lo anterior bajo el fin, de encajar la función de la jurisdicción con el mandato constitucional inculcado en el artículo 49 de la Constitución Política (Constitución Política de la República de Costa Rica 1949).

Debido a las formas procedimentales que tenía el proceso contencioso administrativo de la anterior normativa vigente (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa), existían, entre otras problemáticas, una que afectaba directamente los fines primordiales de su función; esta corresponde a la falta de celeridad procesal gravosa que abundaba en el proceso contencioso, como bien se puede leer a don Oscar González Camacho en las actas legislativas de la subcomisión del CPCA.

“El promedio de un contencioso en este momento puede estar entre los tres y los cuatro años; un promedio hay unos más cortos, hay unos muchísimo más prolongados. Hemos tenido extremos en donde las partes y -esto lo digo de manera chistosa a medias- fíjense que han muerto las partes y hemos continuado con los hijos y muchas veces con los nietos” (Castillo, F, Alvarado, E,2006, p.5).

Como se puede observar, la falta de celeridad procesal que tenía el antiguo proceso de la jurisdicción fue, en definitiva, unos de las principales causas impulsoras de la reforma; la Constitución Política en su artículo 41 establece que la justicia en Costa Rica deberá ser de acceso pronto y cumplido, caso contrario, se estaría violentando un derecho de carácter fundamental (Constitución Política de la Republica de Costa Rica, 1949).

A pesar de lo anterior, y de que actualmente han pasado trece años de dicha reforma normativa, hoy no se puede afirmar que se ha logrado un proceso contencioso administrativo célere, las estadísticas son claras en enfatizar que, a pesar del cambio procedimental impulsado en la jurisdicción, aunque ha habido una reducción temporal de la duración del proceso contencioso, sigue siendo una cifra modesta.

La principal consecuencia que ha traído esto, es que las personas que acudan a la jurisdicción contenciosa buscando el resguardo ante sus situaciones jurídicas específicas, no logran encontrar la llamada justicia pronta y cumplida que establece el artículo 41 de la carta política costarricense, ocasionando así, una posible afectación a los derechos subjetivos o intereses legítimos de las partes (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Tanta es la problemática actual, que ha habido diferentes artículos y foros referentes al tema, buscando dar con las razones por las cuales una reforma, que en papel traía un cambio completo del proceso contencioso administrativo, prometiendo lograr la ansiada celeridad procesal, no ha tenido el alcance suficiente y, al contrario, cada año la duración del proceso de conocimiento contencioso aumenta, sin dar indicios a la baja.

La jurisdicción contenciosa administrativa vez cada más claro como una reforma legislativa no fue suficiente solución a la problemática que venía padeciendo de años, una modificación de esta magnitud debería haber venido acompañada de una respuesta por parte del Poder Judicial (tanto en sentido económico, como organizacional) que diera la talla con el nuevo proceso que se pretendía regular, sin embargo, como se estudiará a lo largo de la investigación, han existido diversos puntos y áreas de mejora las cuales no han podido empatar con las exigencias del nuevo código.

La estructura del Tribunal Contencioso administrativo, órgano encargado del proceso de conocimiento de la materia, ha sido un acierto en un sentido teórico, más en la práctica ha evidenciado una serie de aspectos que en adelante se estudiarán, que bien podrían perfeccionarse, ya que ya sea en mayor o menos magnitud, no contribuyen al crecimiento y manejo de la jurisdicción.

La labor de los señores jueces en el Tribunal Contencioso Administrativo muchas veces se ve afectada por aspectos propios de la falta de respuesta a nivel del Poder Judicial que se ha padecido en los últimos años, lo anterior, dado al nivel de trabajo que ha entrado a partir de la reforma.

Uno de los principales objetivos de la nueva normativa procesal fue el cambiar la naturaleza jurídica de la competencia contencioso-administrativa en el país, esto con el fin de pasar de un proceso que únicamente se enfocaba en anulación o afirmación del llamado

acto administrativo (enfoque objetivo) a uno que realmente resguardara, como lo manda la Constitución Política, los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas (enfoque subjetivo).

Lo anterior trajo como resultado un crecimiento exponencial enorme en la cantidad de casos, la reforma había cumplido uno de sus principales objetivos que fue acercar a las personas a la jurisdicción, dándole a esta un papel más protagónico en el sistema de administración de justicia.

Como se explicó, las estadísticas parecen señalar que el Tribunal Contencioso Administrativo se encuentra casi rebasado en su capacidad laboral, los señores jueces han tenido que enfrentar las consecuencias de una implementación normativa para la que faltó respuesta oportuna, teniendo dificultades para garantizar al administrado un acceso célere a la justicia.

En Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia es el órgano de mayor jerarquía en el Poder Judicial, la anterior se encuentra dividida en tres salas de casación (Sala Primera, Sala Segunda y Sala Tercera) más una Sala Constitucional. Las salas de casación tienen una competencia definida cada una, siendo la Sala Tercera la encargada de resolver los recursos de casación referentes a materia penal y penal juvenil, la Sala Segunda, cuya función recae sobre las materias laboral, familia, juicios universales y procesos concursales, y la Sala Primera, que se encarga de resolver recursos de casación referentes a materia civil, comercial, agrario y contencioso-administrativo, además de la convalidación de laudos extranjeros y otras competencias, otorgadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Para la Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social (Ley Orgánica del Poder judicial, 1993).

Si se observa la competencia de la Sala Primera desde la división de las materias en las cuales esta se desempeña, se puede afirmar su amplitud; solo las materias de derecho agrario y contencioso administrativo son en sí, sumamente especializadas, y requieren un análisis de fondo muy propio de cada una.

Actualmente, la Sala Primera, encargada de resolver de los recursos de casación propios de la materia contenciosa administrativa se encuentra al tope de su capacidad resolutoria, las

estadísticas de los últimos años han indicado, que la Sala ni trabajando a su máxima capacidad logra dar con números adecuados.

La idea del legislador con el nuevo código para buscar ayudar a la Sala con su función fue la creación del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, sin embargo, la Corte tomó la decisión de no implementar el transitorio I del CPCA (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008) dando a entender que no consideraba oportuno su funcionamiento y creando (jurisprudencialmente en su lugar) el Tribunal de Apelaciones, resguardándose para sí la competencia de la casación contenciosa.

Actualmente el Tribunal de Casación se encuentra conformado por tres magistrados de la Sala Primera (Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, 2008), aparte de esto su nivel de competencia al representar un número muy poco significativo de los recursos presentados realmente no significó ningún tipo de alivio a la función desempeñada por la Sala.

La situación con los recursos de casación se está convirtiendo en uno de los atrasos más significativos del proceso, las estadísticas señalan que su presentación y resolución es actualmente, uno de los principales aspectos que generan la congestión judicial del sistema, en la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, nace la siguiente interrogante.

¿Cuáles son aquellos aspectos de la función desempeñada por Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que tienen incidencia en la problemática actual ocasionada por la falta de celeridad procesal a trece años de la reforma normativa?

Antecedentes

Antecedentes Internacionales

Jamara, Z, Vázquez, E, Durán, Armando (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. Universidad y sociedad.

En el año 2019 Zaida Vanessa Jamara Castillo, Estefanía Vázquez Chávez y Armando Rogelio Durán Ocampo publican en la revista Universidad y Sociedad un artículo llamado “El principio de celeridad en el Código Orgánico General de Procesos. Consecuencias de la audiencia”.

Como el nombre de la investigación lo menciona, en Ecuador entro a regir el llamado Código Orgánico General de Procesos, el cual, en pro de una administración de justicia más ágil y célere, cambió el paradigma del proceso escrito a uno por medio de audiencias, buscando una administración de justicia más eficaz y que contará con la aprobación ciudadana.

Aún se observa que muchos juicios se encuentran estancados debido a la no aplicación del principio de celeridad; este precepto tiene como objetivo primordial garantizar que todo proceso judicial se desarrolle sin dilataciones, donde se acaten los plazos ya predispuestos en la normativa según las etapas o fases preestablecidas para su evolución, procurando no imponer la práctica de actos innecesarios de formalismos que retrasan los trámites, para así lograr obtener un procedimiento más ágil, eficaz y sencillo, en los cuales la jueza o juez agilite la resolución de los litigio (Flores, 2014 y Hernández, 2017) citados por (Jamara, Z, Vázquez, E, Durán, A, 2019, p.315).

La anterior cita textual indica que, con el cambio a un procedimiento oral, se pretendía la celeridad por medio del informalismo, principio básico aplicado en este tipo de sistemas, el cual busca eliminar prácticas innecesarias que no hacen más que dilatar el proceso sin mayor fundamento, no permitiendo así la tramitación expedita del mismo.

Para este análisis, los autores primero realizan una mención detallada de la evolución que ha tenido el derecho procesal en Ecuador, lo anterior con el fin de llegar a la justificación de la situación de regulación actual, y por qué se optó en esta nueva normativa por un proceso por audiencias.

La necesidad de emprender una profunda transformación en la estructura del Estado ecuatoriano implicaba modificaciones en la administración de justicia; por otro lado, el sistema tradicional escrito en el devenir del tiempo se fue haciendo cada vez más complejo, por la amplia y variada gama de procedimientos, lo que obstaculizaba la prontitud en la resolución de los litigios. Esta transformación del proceso judicial guarda relación también con el principio de celeridad para el buen aprovechamiento y uso adecuado del tiempo de los sujetos procesales. (Jamara, Z, Vázquez, E, Durán, A, 2019, p.316)

Al igual que como ocurrió en Costa Rica, aunque unos años más tarde, Ecuador se vio en la necesidad de modernizar su proceso judicial por medio de la audiencia, importante resaltar aquí, que mientras en Ecuador sufrió este cambio de sistema apenas en el 2016, en Costa Rica decidió implementarse, al menos para la jurisdicción contenciosa administrativa, desde el 2008, por lo que parece que la respuesta normativa a la falta de celeridad en el sistema judicial ha tenido un avance de una lentitud considerable en la república ecuatoriana, y deberán tomarse medidas para que también en la práctica, logren alcanzar el nivel de otros países.

En las conclusiones de la publicación se puede observar, como Ecuador guarda un alto grado de confianza en el nuevo proceso por audiencias, al respecto se menciona: “no es hasta la primera década del presente siglo XXI que se producen múltiples modificaciones que varían sustancialmente el esquema jurídico en el Ecuador, con la expedición de la Cuarta Codificación del Código de Procedimiento Civil en el 2005, la Constitución de la República en el 2008 y el Código Orgánico de la Función Judicial en el 2009; preámbulo para la aparición del nuevo Código Orgánico General de Procesos que entró en vigor el 23 de mayo del 2016; con el propósito de poner fin a la crisis del sistema escrito; se establece el procedimiento por audiencias para la administración de justicia, basado en los principios de: simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, para hacer efectivas las garantías del debido proceso”. (Jamara, Z, Vázquez, E, Durán, A, 2019, p.321)

Sin embargo, como se ha visto en Costa Rica y a propósito de la presente investigación, la implementación de la oralidad y el proceso por audiencias no es necesariamente la respuesta definitiva a la problemática por falta de celeridad en la administración de justicia,

como mencionan los autores en el resumen del citado artículo “Las transformaciones estructurales y procedimentales procesales previstas en el nuevo código no serán posibles sin el cambio mental y moral de los actores de la justicia, abogados, jueces y operadores, y del comportamiento social. (Jamara, Z, Vázquez, E, Durán, A, 2019, p.314)

La normativa por sí misma, como se ha observado en el sistema costarricense, aunque es necesaria para realizar la modernización del proceso, no es sinónimo de celeridad y eficacia, si no va acompañada de una situación material del Poder Judicial que así lo permita, no limitándose solo a, como indica la cita anterior, mentalidad y moral de los actores que se mencionan, sino a su condiciones laborales, en el caso de los funcionarios judiciales, y en el caso de los litigantes a la facilidad para la ciudadanía de acceder a la justicia.

Ruíz, J (2019). Proyecto de investigación previo a la obtención del título de abogado de los Tribunales de la república la plena jurisdicción y el derecho a la buena administración en los procesos judiciales sometidos a la jurisdicción contenciosa-administrativa.

En el año 2019 el estudiante José Antonio Ruíz Bautista elaboro la tesis para la obtención del título de abogado de los tribunales de la república de Ecuador la plena jurisdicción y el derecho a la buena administración en los procesos judiciales sometidos a la jurisdicción contenciosa administrativa. En su investigación Ruíz se propuso hacer una evaluación de hasta qué punto se daba la llamada plena jurisdicción (resguardo de los derechos subjetivos de los administrados) en el proceso contencioso administrativo de Ecuador.

Es importante entender en primer lugar, que de conformidad con Bautista (2019) la plena jurisdicción ecuatoriana es aquella protección que “ampara los derechos individuales de las personas, con efectos reparadores ya que se lo propone en contra de actos administrativos emanados de la administración pública” (p.2). En Costa Rica, vendría siendo lo que se conoce como el control subjetivo del acto administrativo, mediante el cual, no solo se regula la legalidad del acto, sino, además, la protección de los derechos subjetivos del administrado que pudieran verse afectados por el actuar estatal.

“La presente tesis está orientada a analizar desde una óptica del derecho administrativo cual es el verdadero alcance de la plena jurisdicción, su aplicación en los procesos judiciales,

sus beneficios y perjuicios para los administrados, para concluir analizando cual es la incidencia de su falta de aplicación en relación con el derecho de los ciudadanos a la buena administración” (Bautista, J, 2019, párr.3).

De conformidad con el autor, es normal que en el proceso contencioso-administrativo ecuatoriano no se aplique resolución con un carácter subjetivo, dándose así, un control de legalidad del actuar administrativo que en la práctica no resguarda, los derechos subjetivos ni los intereses legítimos de los administrados.

“Si bien la aplicación de la plena jurisdicción es obligación de los jueces contenciosos administrativos, en la actualidad estos han omitido su aplicación lo que eminentemente vulnera el derecho a la buena administración de los ciudadanos. Derecho que es entendido como la aplicación directa e inmediata de los derechos establecidos en la Constitución y la ley a fin de brindar un adecuado servicio público” (Bautista, J, 2019, p.1).

El sistema objetivo de control de la jurisdicción contenciosa administrativa corresponde al control de legalidad de la actuación de la administración, por medio de la nulidad y ratificación del acto administrativo, el control subjetivo, por otro lado, es el enfoque que adquiere este control de legalidad cuando tutela los derechos subjetivos y los intereses legítimos de las personas; este último, de conformidad con el autor, a pesar de encontrarse regulado a nivel constitucional en la práctica es omitido por los juzgadores.

El autor establece que, en Ecuador, al igual que en Costa Rica es un mandato de rango constitucional el acceso a la justicia. Sin embargo, al respecto de esta situación, Bautista (2019) indica: “si bien los tribunales de lo contencioso administrativo tienen la obligación de aplicar la plena jurisdicción, estos omiten realizarlo, lo que eminentemente vulnera grave y severamente el derecho a la buena administración de los ciudadanos recurrentes que acuden a la sede jurisdiccional en busca de tutela judicial efectiva” (p.2).

En las conclusiones de su estudio el investigador establece una serie de medidas correctivas y recomendaciones que espera, logren asegurar que la jurisdicción contenciosa administrativa brinde un servicio de administración de justicia eficaz y defienda ese elemento subjetivo que se requiere, entre éstas se pueden encontrar:

“En sede jurisdiccional se recomienda que quienes ejercen el cargo de jueces de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo garanticen todos los presupuestos normativos y doctrinales con respecto a la plena jurisdicción, aplicándola en todos los procedimientos judiciales puestos a su conocimiento, entendiendo que la plena jurisdicción no se debe a la discrecionalidad o arbitrio de los juzgadores si no a un derecho inherente de los administrados que disminuidos frente al poder desmedido del Estado acuden ante dicha sede en búsqueda de tutela de derechos y que se asegure de esta manera el derecho a la buena administración” (Bautista, J, 2019, p.97).

El texto citado da lugar a establecer que en la jurisdicción contenciosa administrativa ecuatoriana la aplicación del criterio de plena jurisdicción se da como si este fuera a criterio arbitral del juez, afectando el acceso a la tutela judicial del administrado; esta situación es de carácter gravoso, ya que en primer lugar, se están desatendiendo derechos y garantías de grado constitucional del administrado, y en segundo lugar junto con lo anterior, no se da una restitución del derecho o interés violentado al ciudadano.

Otra de las recomendaciones que realiza el autor es a los litigantes que se vayan a dedicar a materia de derecho administrativo, ya que se trata de un conocimiento que requiere cierto grado de especialidad, con el fin de poder darle a las partes una asesoría oportuna.

“(…) Se torna necesario recomendar que los abogados en libre ejercicio se preparen de manera adecuada respecto de la materia administrativa y contenciosa administrativa puesto que por la especialidad misma de la materia traen consigo aspectos doctrinales y procedimentales distintos a los consagrados en los demás procesos” (Bautista, J, 2019, p.97).

Este último punto, no siempre mencionado en este tipo de investigaciones es de suma importancia, ya que el derecho administrativo en general, siempre se ha distinguido por sus formas particulares y grado de especialidad, por lo que no solo es importante garantizar con control estatal oportuno con un enfoque subjetivo, sino que el jurista que litigue para la jurisdicción en estudio tenga el conocimiento necesario para brindar un asesoramiento jurídico oportuno al administrado.

Y finalmente, propone que se garantice normativamente la implementación de la protección del carácter subjetivo de la jurisdicción, al respecto menciona: “se recomienda a

la Función Legislativa adecue la norma procesal en el sentido que se desarrolle en mejor medida el alcance de la plena jurisdicción y la obligatoriedad de su aplicación bajo prevenciones acciones disciplinarias, así también a la Función Judicial se recomienda realizar capacitaciones paródicas a los jueces de los Tribunales Contenciosos Administrativos para garantizar la adecuada aplicación de derechos y garantías establecidos en la norma y garantizando así la especialidad” (Bautista, J, 2019, p.97).

La relación de esta investigación con el presente estudio, lo es en torno a que como se mencionó, en Costa Rica, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene por normativa un carácter subjetivo, el cual fue adquirido por ley precisamente con la implementación del CPCA, esté busco proteger los derechos subjetivos e interés legítimos de los administrados como lo establece el mandato constitucional; dicha reforma cambió el paradigma del proceso contencioso objetivo que se tenía anteriormente. Su estudio se realizará en la presente investigación, con el fin de determinar aquellos aspectos que impiden un acceso a la tutela judicial efectiva.

Covadela, M, Pacheco, J (2019) tesis para optar por el grado de maestría en derecho administrativo la extensión de la jurisprudencia: parámetros para que su implementación no sea un “idealismo inaplicable”.

En el año 2018 María Antonia Covaleda Alzate y Javier Orlando Pacheco Calvo realizaron la tesis para obtener el grado de maestría en derecho administrativo titulada “la extensión de la jurisprudencia: parámetros para que su implementación no sea un “idealismo inaplicable”, en la cual realizaron un estudio de derecho comparado entre la figura de extensión de la jurisprudencia en Colombia, España y Costa Rica.

Para efectos del presente estudio, interesa cuales consideraciones realizaron los autores de esta figura en Costa Rica, ya que como ellos explican: “Otro país en el que se implementó la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia es Costa Rica. Con la expedición del Código Procesal Contencioso Administrativo –Ley 8508 de 24 de abril de 2006–, que entró a regir el día 1 de enero de 2008, se incluyó el denominado Proceso de extensión y adaptación de Jurisprudencia a terceros” (Covaleda, M, Pacheco, J, 2018, pp.18-19).

Este proceso tiene un fin específico, el cual es funcionar como un mecanismo expedito, buscando evitar las formas del proceso de conocimiento contencioso en vía judicial, cuando ya existan (al menos en Costa Rica) dos o más pronunciamientos jurisprudenciales en un mismo sentido, con el fin de aplicar esas disposiciones a un proceso con el mismo objeto y causa, siempre que la última jurisprudencia presentada no tenga más de un año de emitida.

“A través del referido mecanismo, se busca que las personas puedan acceder de manera directa ante la administración pública, sin representación de abogado o acudir a un proceso judicial, para que, de manera pronta y eficaz, la entidad administrativa, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, redundará en menor litigiosidad y congestión judicial. Se reitera que el ejercicio de este mecanismo pretende evitar la litigiosidad y busca que sea la propia administración la que conozca, inicial y directamente, el proceso, guiada por jurisprudencia unificada que se haya proferido en casos similares” (Covaleda, M, Pacheco, J, 2018, p.79).

El mecanismo busca, al menos en Colombia y Costa Rica, que exista una baja en los índices de litigiosidad aplicando una disposición, que muy probablemente por sí misma será aplicada luego del tedioso y extenso proceso judicial, incluso desde sede administrativa.

Sin embargo, a pesar de lo útil que pudiese parecer esta figura en papel, lo cierto es que en Costa Rica no está ni cerca de ser una herramienta significativa, Covaleda y Pacheco (2018), al respecto, realizaron un estudio sobre la aplicación que ha tenido de esta figura, del cual se puede extraer:

“De acuerdo con el Sistema Costarricense de Información Jurídica (2018), desde la entrada, en vigencia de la figura en el año 2008, solo se han presentado 18 solicitudes de extensión y adaptación de jurisprudencia a terceros. De las 18 solicitudes, 15 se interpusieron ante la Corte Suprema de Justicia y 3 ante el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo (este reparto obedece a factores de competencia funcional). En los años 2008, 2009, 2012 y 2014, sólo se interpuso una solicitud en cada año; durante los años 2010 y 2015, se recibieron 2 solicitudes por año y, en los años 2011 y 2017, se recibieron 5 solicitudes en cada uno. Ninguna de las solicitudes tramitadas en sede judicial tuvo una resolución favorable”. (p.20)

Esta herramienta no solo no ha sido muy solicitada en la jurisdicción, además de esto las pocas veces que se han querido tramitar han terminado rechazadas en sede judicial. “Estas solicitudes de extensión y adaptación de jurisprudencia fueron negadas por las siguientes razones: no aplicable a materia de responsabilidad patrimonial de la administración, extemporaneidad, falta de cumplimiento de requisitos, fallos de casación diferentes; y tramite inconcluso” (Covaleda, M, Pacheco, J, 2018, p.20).

Al final los autores concluyen que el sistema costarricense posee dos diferencias significativas con el colombiano, en primer lugar, no utiliza las “sentencias de unificación” por lo cual el solicitante debe presentar los dos pronunciamientos de casación correspondientes, además de que en Colombia no existe el impedimento temporal que establece el ordenamiento jurídico en Costa Rica sobre la necesidad de que el último pronunciamiento tenga menos de un año de emitido, al respecto manifiesta:

“Realizado el estudio del mecanismo de extensión en Costa Rica, se observa una clara similitud con la figura establecida en Colombia, principalmente, en su finalidad y en que cuenta con un trámite mixto que se surte en primera instancia ante la autoridad administrativa y, de manera posterior, ante el órgano judicial; sin embargo, la figura tica estableció unos requisitos que dificultan su aplicación práctica como la restricción temporal para solicitar la extensión de los efectos y que la solicitud se fundamente en dos precedentes de casación”. (Covaleda, M, Pacheco, J, 2018, p.26)

Como se desprende del texto citado, para los investigadores estos formalismos que estableció el legislador en Costa Rica para la implementación de esta figura han traído como resultado que no se utilice, al ser de un acceso tan restringido esta no ha podido tener un funcionamiento que realmente refleje una baja a la litigiosidad en la jurisdicción contenciosa administrativa; y mucho menos una ayuda a la descongestión judicial, objeto del presente estudio. Si se quisiera una mayor incidencia de dicha herramienta, se deberá a lo mejor de optar por estudiar que ámbitos de sus requisitos de admisibilidad podrían eventualmente volverse más flexibles.

Coello, C (2019), Tesis para obtener el grado de maestría en derecho administrativo: Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo.

En el año 2019 Carlos David Coello Jácome realizó la tesis para obtener el grado de maestría en derecho administrativo denominada “Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo”, en la cual realiza un estudio sobre los aspectos más básicos de este instrumento procesal, sus características y funciones primordiales.

“En los sistemas procesales de Ecuador, Colombia, Costa Rica y España se ha vuelto evidente, desde hace algunos años, la intensa actividad jurisdiccional. Esta realidad no es ajena al Ecuador, la consagración de la gratuidad de la justicia y las continuas relaciones entre el Estado y los particulares pueden considerarse elementos causales de este fenómeno procesal al que están sometidos los administradores de justicia en todas las materias; pero con un especial énfasis aquellos con competencia para la resolución de los conflictos con la Administración; es decir los jueces del “contencioso administrativo”. (Coello, D, 2019, p.13)

El autor hace la acotación de que, incluyendo Costa Rica, en los últimos años se ha dado un crecimiento exponencial del papel que desarrolla la jurisdicción contenciosa administrativa en los países que menciona; al igual que acá, Ecuador poseía una Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, basada en el modelo español de la época, Según Rodríguez, (2018) citado por Coello (2019):

(...) Al derecho español, puesto que este tuvo gran influencia en la derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Ecuador y para ello partimos de la concepción de que las medidas cautelares forman parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Así podemos señalar que las medidas cautelares tendrían su origen sobre la base de lo que disponía el artículo 84 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 30 de noviembre de 1870, prescripción normativa que se ha manifestado constituye la primera regulación de la suspensión del acto administrativo en la vía contenciosa. (p.19)

Antes en España, la medida cautelar se limitaba únicamente a la posibilidad de suspender el acto administrativo durante la tramitación del proceso, al funcionar dicha normativa, como modelo para las legislaciones costarricenses y ecuatorianas, se adoptó el mismo sistema.

El modelo español, actualmente por medio de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa supero estas antiguas formas, dándole al juez la facultad de establecer las medidas cautelares que considere pertinentes, “se determinó que la suspensión

del acto administrativo era una medida insuficiente en los procesos de esta índole y se introdujo una importante reforma como es la posibilidad de que el Juez pueda adoptar cualquier medida cautelar que fuere necesaria, incluso las de carácter positivo, dejando abierta la posibilidad de conceder cualquier tipo de medida que ofrezca asegurar la eficacia de la sentencia futura”. (Coello, D, 2019, p.20)

Al igual que en España, en el sistema costarricense con el CPCA, se cambió la aplicación de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa, el artículo 20, Capítulo Único, Título Tercero, de esta ley establece:

“Artículo 20- Las medidas cautelares podrán contener la conservación del estado de cosas, o bien, efectos anticipativos o innovativos, mediante la regulación o satisfacción provisional de una situación fáctica o jurídica sustancial. Por su medio, el tribunal o el juez respectivo podrá imponerle, provisionalmente, a cualquiera de las partes del proceso, obligaciones de hacer, de no hacer o de dar. Si la medida involucra conductas administrativas activas u omisiones con elementos discrecionales, o vicios en el ejercicio de su discrecionalidad, estará sujeta a lo dispuesto en el numeral 128 de este Código”. (Código procesal contencioso administrativo, 2008)

Las disposiciones españolas anteriores para este efecto fueron modelo para el legislador costarricense, además también se decidió, en cierta forma actualizar el sistema actual con la más recientes de dicho país, dejando como resultado, como se lee en la norma citada, la potestad del juzgador para asignar las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar una efectividad de la sentencia.

A pesar de lo anterior en Ecuador las medidas cautelares no han tenido el mismo nivel de evolución, al respecto Coello (2019) establece: a diferencia del derecho ecuatoriano, en el cual las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo han sido poco o nada desarrolladas, a tal punto que el único instrumento que puede garantizar el derecho por la potencial demora del juicio Contencioso Administrativo, es la suspensión del acto administrativo, sin que se haya establecido en el orden jurisdiccional otra consideración adicional y esto tomando en cuenta que esta posibilidad de suspensión ha sido incorporada en una norma procesal reciente, esto es el Código Orgánico General de Procesos, que se

publicó en el Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015, pero entró en vigencia doce meses después. (p.20)

La legislación vigente ecuatoriana tiene la misma regulación de las medidas cautelares que poseía el anterior sistema costarricense y el español, aunque el Código Orgánico General de Procesos tenga poco tiempo de vigencia, debería considerarse reformar esta norma, con el fin de que alcance los niveles de evolución que ha tenido la figura a nivel internacional.

Las medidas cautelares son un instrumento básico del debido proceso, La falta de celeridad en la tramitación de los procesos judiciales, y en especial en los procesos contencioso administrativos, constituye una seria amenaza a la tutela judicial puesto que la lentitud en recibir una sentencia definitiva en esta clase de procesos puede provocar que los derechos e intereses de quienes impugnan las decisiones estatales se empeoren por el transcurso del tiempo o las resoluciones judiciales que se emitan carezcan de eficacia. Por estas razones y a fin de contrarrestar los abusos del privilegio de autotutela del que goza la administración, se hace necesario contar con mecanismos procesales que aseguren una tutela judicial efectiva. (Coello, D, 2019, p.11)

Como lo menciona el autor, la falta de celeridad debido al incremento del volumen de trabajo de la jurisdicción contenciosa administrativa hace indispensable, un sistema con medidas cautelares que garantice la satisfacción procesal de las partes, evitando que la eficacia de la sentencia se vea afectada por el transcurrir del tiempo mientras se lleva a cabo el proceso. En la presente investigación, se abarcan las consecuencias que ha traído en el proceso de conocimiento contencioso administrativo, la tardía resolución de las medidas cautelares para la celeridad y la tutela judicial efectiva.

Paredes, P (2018). Tesis para optar por el grado de máster en derecho procesal y litigación oral la vulneración del derecho al debido proceso por la inexistencia del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo en Ecuador.

En el año 2018 Pavel Alexei Paredes Almeida llevo a cabo la tesis para optar por el grado de máster en derecho procesal y litigación oral, la vulneración del derecho al debido proceso por la inexistencia del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo en Ecuador, en el cual busca abordar la falta de recurso de apelación en el proceso contencioso

administrativo de dicho país y el motivo por el cual esta situación, constituye en una falta a derechos y garantías procesales.

Un aspecto a destacar del recurso de apelación es que faculta la revisión de los hechos y la aplicación de un derecho en un caso concreto, dando la posibilidad de tomar una nueva decisión. Se lo puede considerar como un recurso procesal que su fin es que un tribunal con jerarquía superior revoque o modifique la resolución judicial que supuestamente viola derechos del ciudadano que la propone, debido a la nueva apreciación de los hechos, pruebas nuevas, interpretación o empleo del derecho en la misma, garantizando el debido proceso, el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. (Paredes, P, 2018, p.27)

Para el autor el recurso de apelación es un medio para evitar caer en errores de administración de justicia, al existir la posibilidad de que las decisiones de primera instancia sean revisadas por más letrados en derecho; lo anterior bajo la premisa de que entre mayor revisión se realice sobre la decisión judicial, menor será el margen de error que existirá, ya que al existir más instancias judiciales se realizan distintas apreciaciones de los hechos, las pruebas y las posiciones de las partes, además de la posibilidad de ofrecer nuevas pruebas o nuevos argumentos en segunda instancia.

En Costa Rica, con la implementación del CPCA el actual proceso de conocimiento no posee un recurso de apelación, únicamente puede ser sujeto de someterse a otro análisis jurídico bajo la modalidad del recurso extraordinario de casación, el cual, por su naturaleza jurídica, no es de acceso abierto y posee requisitos formales. También se observa en otras jurisdicciones, una tendencia a prescindir dicho mecanismo recursivo, por lo que se puede decir que para la administración de justicia costarricense (salvo en la materia penal), con el recurso de casación se cubre cualquier posible revisión necesaria de lo resuelto.

En la investigación se realiza un análisis del principio doble conforme, el cual tiene un origen propio del derecho penal, Paredes, P (2018) al respecto manifiesta: ha ido evolucionando, abarcando el derecho procesal llegando a considerarlo parte del debido proceso y esto ha llegado a injerir en todas las ramas del derecho; de igual manera está inmerso en varios instrumentos internacionales extendiendo su accionar. El principio del doble conforme tiene como fin instaurar medios de impugnación adecuados, este principio se encuentra íntimamente conexo con las distintas instituciones que a través del tiempo la

sociedad ha instaurado para verificar fallos y resoluciones dadas por las autoridades competentes que aplican justicia. (p.31)

En cuanto a este principio en el ordenamiento jurídico costarricense, menciona el autor: “Es así, que, en la Constitución Política de la República de Costa Rica se observa el principio del doble conforme en su artículo 42 de la siguiente manera: "Artículo 42.- Un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible. se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión". (Constituyente, Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949). (Paredes, P, 2018, pp.32-33)

En realidad al observar las disposiciones citadas y empleando la interpretación extensiva realizada por el autor, se intenta manifestar que el principio del “doble conforme” se encuentra regulado en la Constitución Política costarricense por medio de la disposición regulatoria del conocido como principio del juez natural, el cual establece que un mismo juez no podrá conocer de un mismo proceso en varias instancias; sin embargo, esta parece ser una interpretación demasiado extensiva de la norma (al menos, si se quisiera afirmar que en Costa Rica existe el derecho constitucional específicamente al recurso de apelación) y como ya se mencionó, no responde a las reformas procesales que ha tenido la administración de justicia en los últimos años.

A propósito de Costa Rica, el autor hace una recolecta de los principales aspectos del caso *Herrera vs Costa Rica*, en el cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Costa Rica, debido a que se negó al actor el acceso al recurso extraordinario de casación.

Los representantes del señor Ulloa y Fernán Vargas Rohrmoser (representante legal del periódico *La Nación*) alegaron que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica desechó los recursos de casación interpuestos “de manera formalista y de forma restrictiva” violando el principio del doble conforme, debido a que en éste, al ser un recurso de carácter extraordinario, no se permitió la revisión completa de hecho y derecho de la sentencia condenatoria, imposibilitando la reapertura y valoración de las pruebas.

El Estado de Costa Rica contestó que la Convención no exige a los Estados establecer un recurso ordinario ni una revisión plena, lo que debe existir es una “verdadera garantía de reconsideración del caso y que la existencia de una vía recursiva no basta si no cumple con dicho objetivo”; por lo que el recurso de casación establecido en su ordenamiento jurídico – a decir de ellos– garantizaba el derecho a recurrir. (Paredes, P, 2018, p.38)

Al final la Corte en la resolución del 02 de junio del 2004 resolvió favor del actor, estableciendo, En el presente caso, los recursos de casación presentados contra la sentencia condenatoria de 39 12 de noviembre de 1999 no satisficieron el requisito de ser un recurso amplio de manera tal que permitiera que el tribunal superior realizara un análisis o examen comprensivo e integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004)

Precisamente esta resolución del año 2004, marco el inicio de la tendencia costarricense al recurso de casación más abierto y flexible que se maneja en la actualidad; esto debido a que conforme se fue tomando la decisión de prescindir del recurso de apelación, era necesario garantizar a la población que, por medio de uno u otro sistema recursivo, la decisión judicial iba ser sometida a la revisión de una instancia superior.

Paredes (2018) concluye en su trabajo, que la doble instancia es un derecho fundamental en el sistema ecuatoriano, para él: “se puede concluir que, la doble instancia, siendo una garantía que debería ser aplicada en forma directa, permitiría corregir errores, vicios y arbitrariedades, en las que pudo haber incurrido el tribunal de instancia siendo este un órgano del Estado, lo cual permite un control directo de la acción jurisdiccional y garantiza la emisión de una sentencia justa” (p.63).

Además de lo anterior, concluye en que el sistema ecuatoriano en donde el proceso contencioso administrativo de una instancia es “una realidad ajena al contenido sustancial del texto constitucional” y recomienda implementar el recurso ordinario de apelación en materia contencioso administrativa, para dar acceso a la doble instancia jurisdiccional, con el fin de otorgar una garantía básica a los litigantes, pues mediante la doble instancia se puede realizar un control amplio y total de las actuaciones de los jueces de primer nivel (Paredes, P, 2018, pp.63-65).

Como ya fue mencionado, en Costa Rica el proceso contencioso administrativo actualmente cuenta con únicamente la instancia recursiva del sistema casacional, esto, a partir de la reforma que adelante se estudiara, que dio lugar al CPCA; sin embargo, dicha reforma impulso un sistema de casación más abierto de lo usual, con el fin de garantizar a las partes un acceso más sencillo al recurso.

En la presente investigación se estudiará la forma actual en la que se desenvuelve el recurso de casación en la jurisdicción contenciosa administrativa costarricense; debido a que se trata del único medio de impugnación aplicable a la sentencia en dicho proceso, es necesario que funcione de forma que garantice, una tutela judicial efectiva.

Donayre, W, Fung, B (2018). Tesis para obtener el título de abogado Agotamiento de la vía administrativa como vulneración a la tutela jurisdiccional efectiva.

En el año 2018 Wendy Mabel Donayre Cuba e Ian Bryan Fung Pinto realizaron la tesis para obtener el título de abogado titulada “agotamiento de la vía administrativa como vulneración a la tutela jurisdiccional efectiva”.

El principal objetivo de la investigación era demostrar que el requisito indispensable del agotamiento de la vía administrativa en Cuba vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, Donayre y Fung (2018) al respecto mencionan: debemos tener, en cuenta que, en un procedimiento administrativo, al existir una asimetría entre el administrado (persona natural o jurídica) y la administración; existe una gran posibilidad que las actuaciones realizadas por estas entidades resulten ser arbitrarias u omisivas, perjudicando gravemente al administrado; así como a sus intereses, encontrándonos en todo momento en una gran incertidumbre jurídica. (párr.3)

Los autores consideran que existe una situación de ventaja a la administración ocasionada por este requisito, y que este puede llegar a resultar como un modo de permitir conductas arbitrarias de la administración, que vayan a afectar los derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado.

“Bajo ese contexto, el agotamiento de la vía administrativa, si bien es un requerimiento esencial para accionar ante el Poder Judicial, conforme preceptúa el artículo 20° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, también supone un obstáculo en la búsqueda de la tutela

jurisdiccional efectiva; por cuanto, existe una asimetría entre la posición de la administración pública y la situación del administrado durante todo el procedimiento administrativo” (Donayre, W, Fung, I 2018, p.2).

Como se puede ver, en Cuba, existe la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para poder acudir al resguardo en vía judicial, como ya se mencionó, para los autores de la citada investigación esto representa una ventaja injusta para la administración, ya que como explican, “al expresar que el agotamiento de la vía administrativa es un obstáculo en la búsqueda de la tutela jurisdiccional efectiva, nos referimos al transcurso del tiempo que el administrado se encuentra bajo las reglas de la administración pública, más aún, si se advierte que, durante todo el procedimiento, la administración pública mantiene una posición de juez y parte, dudando de su neutralidad e imparcialidad” (Donayre, W, Fung, I, 2018, p.3).

Durante la tramitación del proceso administrativo, la administración en sí misma adoptando el papel de ejecutor y resolutor del proceso, como dicen los autores es “juez y parte”; es clara, solo de la descripción de la situación la desventaja que esto puede traer para el administrado no existe una jerarquía igualitaria entre las partes del proceso, y en este caso, el administrado no puede ir a buscar ese equilibrio al Poder Judicial hasta no pasar por esta instancia. Esta situación puede traer consigo una serie de problemáticas propias de la realidad material menciona, entre las cuales se puede encontrar:

“(…) la displicencia (actitud indiferente), sobrecarga, el desinterés en la atención a los administrados, corrupción y el prolongado silencio administrativo, los cuales generan al derecho que cada uno de estos tiene, es decir, a una tutela jurisdiccional, ocasionando una grave lesión” (Donayre, W, Fung, I, 2018, p.3).

La lesión a la que se puede ver sometida el administrado debido a esta situación es la negatoria al derecho de acudir a la administración de justicia estatal, con el fin de que la jurisdicción de forma imparcial, evacue el proceso y le dé a la controversia una solución; en su lugar tiene que someterse a un proceso que muchas veces debido al papel que está desempeñando la administración no posee las garantías del debido proceso, se encuentra lleno de actuaciones arbitrarias y en general; se convierte en una traba injustificada para lograr acudir a la vía jurisdiccional.

Al final de su investigación en las conclusiones, se determinó que efectivamente, el agotamiento indispensable de la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa constituye una falta al derecho constitucional a la tutela judicial.

Primero. - Con los resultados obtenidos, nos permite evidenciar que el requerimiento de un previo agotamiento de la vía administrativa acarrea la afectación al Derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva, reconocida por nuestra Constitución. Segundo. – Por otro lado, se puede apreciar del instrumento puesto a ejecución que, el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa obstaculiza el libre acceso a la jurisdicción de manera indirecta; por lo que, genera una restricción, al exigir el agotamiento de la vía administrativa para la procedencia de la demanda contenciosa administrativa; causando de esa manera, una demora para la revisión del órgano jurisdiccional. (Donayre, W, Fung, I, 2018, p.51)

A raíz de lo anterior los autores recomiendan que se implemente la figura del agotamiento de la vía administrativa facultativo, así como “Al menos, en Venezuela, Costa Rica y Uruguay, esta situación ha variado, existiendo la posibilidad de acceder a un criterio optativo” (Donayre, W, Fung, I, 2018, p.2).

Costa Rica implemento el agotamiento de vía administrativa facultativo; con el CPCA el cual establece en su artículo 31:

“Artículo 31- El agotamiento de la vía administrativa será facultativo, salvo para lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Los artículos a los que hace referencia esta norma regulan materia municipal y la contratación administrativa, por lo cual se estableció, a partir de la reforma que el agotamiento a la vía administrativa será facultativo del administrado, siempre que el objeto de la controversia no sea compatible con los límites que establecidos para tal efecto.

La reforma que dio lugar al carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa en el proceso contencioso administrativo será estudiada en la presente investigación; lo anterior con el fin de determinar hasta qué punto dicha sustitución de formas procedimentales han sido convenientes y cuales puntos se pueden mejorar en favor de un proceso de conocimiento más célere.

Antecedentes Nacionales

Milano, A (2020). A diez años del código procesal contencioso administrativo. Informe de estado de justicia.

En el año 2020, Aldo Milano Sánchez publicó una investigación que había finalizado en el 2019 con información recolectada desde el año 2007 al año 2018 sobre la función de la jurisdicción contenciosa administrativa, buscando hacer un comparativo, entre la situación antes de la reforma que dio paso al CPCA, y la actual; determinando aquellos puntos de inflexión en donde existe espacio a la mejoría.

Así, transcurrida una década de aplicación del CPCA, corresponde hacer un alto en el camino para evaluar resultados y determinar si los objetivos trazados por el legislador se han cumplido entre el año 2008 de entrada, en vigencia y el año 2018. Desde esa perspectiva, se plantean las siguientes consideraciones: Pregunta principal de investigación: ¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial a la hora de implementar la reforma procesal contencioso administrativa operada mediante Ley No 8508? (Milano, A, 2020, p.4)

El núcleo de la investigación del artículo publicado por Milano es evaluar el grado de respuesta judicial a la reforma al código, haciendo un recorrido por el funcionamiento de la jurisdicción desde inicios desde su entrada en vigor hasta los últimos años.

Al final de la investigación se concluye que la adaptación judicial a la reforma no ha sido suficiente, según dice el propio Milano (2020) “existe clara evidencia de que la respuesta del Poder Judicial ante la reforma procesal contencioso administrativa, no ha sido suficiente. Si bien existen evidentes esfuerzos por implementar la reforma, lo cierto es que han quedado en evidencia ciertas carencias que impactan en el balance final de la operación de la justicia contencioso-administrativa” (p.74), para la problemática anterior, llega el investigador a dar una serie de medidas correctivas y recomendaciones, entre las cuales resaltan:

- Reformar el Código Procesal Contencioso Administrativo, para lo cual “es recomendable que el Poder Judicial aproveche las labores que la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados, y Abogadas de Costa Rica emprendido, recopilando propuestas de mejora del Código recogidas

multisectorialmente, es decir, de la judicatura, el sector institucional y de abogados litigantes y académicos, así como de juristas del exterior” (Milano, A, 2020, p.85).

- Buscar la regionalización de la jurisdicción, estableciendo “que se registre el origen geográfico de los conflictos, de modo que se pueda medir los niveles de litigiosidad por región y así se determine, el interés de gestionar la apertura de tribunales en las zonas en que, eventualmente, se encuentre una concentración de casos” (Milano, A,2020, p.85).
- En cuanto a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia establece Milano (2020) “el actual colapso de esa Sala exige una pronta reacción para tomar las medidas de operación y rediseño que permitan mejorar, ostensiblemente, los rendimientos y tiempos de resolución de los recursos de casación (p.86), además, de una discriminación de los datos recolectados entre las casaciones por inadmisibilidad y las demandas donde conocen por el fondo del asunto, con el fin de desplazar parte de esta responsabilidad al Tribunal de Apelaciones y Civil de Hacienda (p.87).
- En cuanto a recursos materiales Milano (2020) considera que es indispensable la aplicación del “rediseño planteado por la dirección de planificación” (p.85), además de “planearse mejoras paulatinas a las instalaciones físicas iniciando con las oficinas de los jueces y otro personal que labore en condiciones similares” (p.86).

Para efectos de la investigación de este proyecto, el anterior antecedente ofrece un marco bastante claro y amplio del funcionamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en los últimos años, abordando las problemáticas actuales por medio de varias de las pautas que serán también analizadas en el desarrollo de este estudio, lo anterior en pro de señalar aquellos aspectos que impiden que el proceso de conocimiento contencioso administrativo sea célere y así buscarlos oportuna solución.

Vicenti, I (2020). ¿A dónde quedo la reforma del código procesal contencioso administrativo? Punto Jurídico.

El 19 de enero del año 2020, el Lic. Iván Vicenti en el blog digital punto jurídico hace publicación de un artículo titulado “¿A dónde quedo la reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo?”, en el cual se refiere a la expectativa que se tenía en la

jurisdicción contenciosa a la entrada en vigor de dicha normativa y como está se ha ido desvaneciendo con los años.

“Hace exactamente 12 años, se celebraba la entrada, en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, que se promocionaba como un cambio trascendental en la justicia administrativa de nuestro país, dejando atrás lacras y prácticas contrarias al derecho fundamental del ciudadano de obtener una justicia pronta y cumplida” (Vicenti, I, 2020, párr.1).

Según Vicenti (2020) “Pasa el tiempo y la sensación que nos queda es una de profunda inconformidad, por no decir asombro y resignación” (párr.2). El autor menciona en su artículo, varios de sus pensamientos en cuanto la figura de la caducidad, las medidas cautelares, la mora judicial y otros puntos que considera problemáticos en la jurisdicción.

Recientemente, la Asamblea Legislativa emitió una ley mediante la que se “revive” el instituto de la caducidad del proceso, una sanción que se le aplica a los administrados por no promover la continuidad del juicio. Esta misma disposición generó, en el anterior sistema de justicia administrativa, airadas controversias y extensas discusiones, pues se le miraba como un privilegio para la Administración, y que, gracias al nuevo Código, se eliminaba de la faz de la Tierra. Pues, ¡¡albricias!!., ese difunto acaba de revivir. (Vicenti, I, 2020, párr.2)

En este párrafo Vicenti, en forma algo de “mofa” ataca la reincidencia de la figura de la caducidad del proceso que había sido eliminada con la reforma procesal, llamando a este instituto una especie de “muerto viviente” debido a que su eliminación vino a raíz de ser considerado una ventaja sin fundamento para la administración, más la figura actualmente es aplicada.

Con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa únicamente se podía solicitar como medida cautelar la suspensión del acto administrativo, el cual fuera a ocasionar un daño irreparable o de difícil reparación, según Vicenti (2020) “En el presente, no solo se debe demostrar un daño con casi iguales características, sino que además se debe estar al pendiente de las interpretaciones propias que tienen los jueces de trámite, y tomar en cuenta, muy particularmente, la posición de alguna de las dos Secciones del Tribunal de Apelaciones, instancia final en la resolución de la solicitud cautelar. Obtener la medida

cautelar no es ganar el juicio, pero que se le otorgue resulta, la mayoría de las veces, más difícil que pasar el filtro de admisibilidad de una casación” (párr.3).

Según el autor, actualmente la obtención de las medidas cautelares es de un carácter complejo, equivalente a la dificultad que existe para que los recursos de casación interpuestos por las partes vencidas en el proceso de conocimiento sean admitidos, además del amplio espacio temporal que toman para resolverse, no solo las medidas cautelares, sino en general la decisión final en el proceso contencioso e incluso la ejecución de sentencia misma.

Ahora, tanto en el trámite de la medida cautelar, como del propio proceso de conocimiento, se alcanzan ya parámetros similares al que tenía la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Casaciones con tiempo promedio de resolución de 29 meses. Apelaciones de una medida cautelar que es señalada para dos o tres meses después de que han sido denegadas, dotando a la “urgencia” de un respirador artificial. Procesos de ejecución de sentencia que casi alcanzan la duración del ordinario que les da origen. Al punto de que la Sala Constitucional ya condenó este estado de morosidad (Voto 21863-2019). (Vicente, I,2020, párr. 5)

Al final concluye, que la reforma se quedó en una visión idealizada de la jurisdicción que realmente no llegó a concretarse, profesando: “¿En dónde quedó la reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo? A pesar de que en su momento se presagiaba que ese nuevo Código vendría a cambiar la dinámica de la relación de los administrados con el Estado, el tiempo y los resultados nos enseñan que fueron vanas las preocupaciones” (Vicenti, I,2020, párr.6).

El artículo anterior como se puede ver guarda estrecha relación con la presente investigación, ya que aparte de comentar sobre figuras jurídicas del proceso contencioso y su implementación, también menciona el autor la ausencia de celeridad procesal en el trámite de este; resaltando que esta problemática se puede observar tanto en la tramitación general del proceso, como en la de medidas cautelares, la resolución de casación y la misma ejecución de sentencia.

Urbina, M, (2017) tesis para obtener el grado de licenciatura en derecho: tramite del amparo de legalidad en la sede contencioso administrativo: análisis jurídico-

comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica.

En el año 2017 el estudiante Marvin Gerardo Urbina Solís realizó la tesis para obtener el grado de licenciatura en derecho “tramite del amparo de legalidad en la sede contencioso administrativo: análisis jurídico-comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica”. En la cual abordó la problemática existente por la falta de regulación que padece dicho procedimiento.

El amparo de legalidad consiste en una delegación realizada por la Sala Constitucional a la jurisdicción contenciosa administrativa, esto con el fin de dar un resguardo al procedimiento administrativo pronto y cumplido, Urbina (2017) establece: “su protección no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico, hasta hace algunos años era resorte exclusivo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, actualmente es del conocimiento de la sede contencioso administrativo” (p.1).

Anteriormente, la Sala Constitucional, era el órgano jurisdiccional encargado de velar por la protección al derecho al procedimiento administrativo pronto y cumplido, al tratarse el mismo de un derecho fundamental su protección se encontraba ligada a la interposición del recurso de amparo, competencia de la Sala indicada; a pesar de lo anterior, debido a aspectos que hasta la fecha no parecen terminar de justificar dicha decisión, en cierto punto se tomó la decisión de delegar la competencia de su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

“Precisamente para la Sala Constitucional en los votos 9928-2010 y 17909-2010, la falta de respuesta dentro de los plazos de ley en que incurrían muchas veces las entidades públicas, respecto de las solicitudes de los administrados ante la administración pública, es susceptible del control de legalidad propio de la sede contencioso administrativo” (Urbina, M,2017, p.1).

El amparo de legalidad es una figura creada jurisprudencialmente por la Sala Constitucional, no posee una naturaleza jurídica que se desprenda normativamente. Sobre los motivos por los cuales la Sala decidió delegar esta competencia el autor menciona varios de interés para esta investigación, entre los cuales podemos encontrar:

“En primer lugar, el cambio de paradigma que experimentó la jurisdicción contenciosa con la entrada, en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo en el año 2008, este cuerpo normativo dispuso un procedimiento administrativo en donde impera la oralidad, convirtiéndose en un proceso más célere, humanizado, procesalmente hablando más fluido, con plazos más cortos para obtener una resolución de fondo” (Urbina, M, 2017, p.141).

La Sala Constitucional tenía la creencia aparente, de que gracias a la reforma que entró en vigencia en la jurisdicción contenciosa administrativa los llamados amparos de legalidad fácilmente podrían tramitarse por medio del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, debido a que la implementación de la oralidad iba traer como resultado un proceso contencioso administrativo expedito; es claro que la Sala, no tomo en cuenta el volumen de trabajo que se esperaba (y que efectivamente llego incluso superando expectativas) llegaría a este órgano delegado con el CPCA, y que como se estudiará en adelante, ha traído consecuencias directas sobre la celeridad del proceso.

Debido a su confusa naturaleza jurídica, el amparo de legalidad termino convirtiéndose en un híbrido de normas de distinta naturaleza, lo cual también indica Urbina (2017) al mencionar: “la falta de regulación procesal del trámite denominado amparo de legalidad desde que ingreso a la sede contenciosa en el año 2008 y hasta la actualidad, en razón de que no existe un trámite procesal específico, sino un híbrido de normas que emanan, tanto de la ley de la jurisdicción constitucional como del Código Procesal Contencioso Administrativo” (p.vi). El conjunto de normas que se utilizan para esta regulación tiene justificación en que se trata de una garantía constitucional, cuya tramitación fue delegada a la jurisdicción contenciosa administrativa; se trata de una materia de una jurisdicción que es conocida por un órgano de otra distinta, por lo que la falta de regulación ha generado esta situación susceptible de traer consigo inseguridad jurídica en el procedimiento.

Al final en las conclusiones de su investigación, Urbina establece que el proceso del amparo de legalidad deberá regularse, ya que “el trámite procesal del denominado amparo de legalidad en la sede contencioso dista mucho de lo que debería ser una gestión que permita la tutela del derecho fundamental por obtener una respuesta administrativa en un plazo razonable. La esencia de este proceso es ser un mecanismo célere donde los ciudadanos

encuentren el respaldo judicial a la inercia de la administración y no se convierta en un mini proceso de conocimiento con todos los tecnicismos de este último” (Urbina, M,2017, p.142).

Además de lo anterior propone una reforma al CPCA en donde se incluya un capítulo dedicado a regular esta figura. La presente investigación realizara un análisis de como la delegación de la competencia por parte de la Sala Constitucional de los amparos de legalidad ha contribuido en mayor o menor medida a la saturación de trabajo que padece el Tribunal Contencioso Administrativo actualmente.

Badilla, J, Naranjo, Y (2016) Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. Los medios de impugnación en el proceso contencioso administrativo: una propuesta de reforma legal.

En el año 2016 los estudiantes José Pablo Badilla Quirós y Yesenia María Naranjo Moya llevaron a cabo la tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho: los medios de impugnación en el proceso contencioso administrativo: una propuesta de reforma legal; en la cual realizan un estudio sobre los instrumentos para recurrir las resoluciones judiciales en dicho proceso, proponiendo una reforma legal que garantice un control jurisdiccional más democrático.

Uno de los cambios más significativos que se dio en Costa Rica con el cambio de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al CPCA, fue precisamente el sistema recursivo utilizado en la jurisdicción, refiriéndose solo a las sentencias, con la normativa anterior existía un recurso ordinario de apelación el cual fue eliminado dando paso a un modelo que únicamente cuenta con la instancia extraordinaria casacional, al respecto Badilla y Naranjo (2016) establecen:

El tema de mayor preocupación inicialmente fue la impugnación de sentencias. Al efecto se tiene que el Código Procesal Contencioso-Administrativo eliminó el recurso de apelación que existía en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Empero, con el fin de garantizar una revisión del fallo, instauró un sistema de casación ampliada sin limitación por la cuantía. Esta situación por sí misma, la eliminación de la segunda instancia en sentido estricto plantea una enorme controversia que bien podría ser el objeto de estudio de cualquier trabajo final de graduación. La problemática antes descrita se agravó con la

decisión pretoriana tomada mediante el artículo XVII de la sesión 34-2009 de la Corte Plena en que se le atribuyó a la Sala Primera las funciones del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo. Así dicha sala extendió su competencia y consecuentemente su carga de trabajo. (p.2)

Los autores consideran, que el sistema de impugnación establecido en el CPCA ha sido pensado de forma incorrecta, al punto de que a pocos años de la reforma ya se han tomado decisiones modificando lo establecido en el texto normativo, un ejemplo de esto, la creación del Tribunal de Apelaciones jurisprudencialmente y el hecho de que la Sala Primera decidiera reservarse, para sí misma, la competencia otorgada por ley al Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Uno de los puntos que se expondrán en la presente investigación, es precisamente la cogestión que está presentando el proceso de conocimiento de la materia en la instancia casacional, al respecto establecen los investigadores: “se constató una grave problemática social, causada por la dilación en la resolución de los recursos de casación planteados ante la Sala Primera tanto en el ejercicio de sus funciones ordinarias, como de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo. Ello ameritó cuestionar el modelo actual que regula el recurso de casación en lo contencioso administrativo” (Badilla, J, Naranjo, Y, 2016, p.3).

En la cita anterior se desprende precisamente uno de los puntos de más compatibilidad del presente antecedente con la investigación que aquí se desarrollara, desde hace muchos años existe la problemática ocasionada debido a que la capacidad de trabajo de la Sala Primera no cubre el volumen de casos que entra a la jurisdicción contenciosa- administrativa desde la reforma en el 2008.

Como ya fue indicado, con la reforma procesal se eliminó la segunda instancia, dejando únicamente el recurso de casación; este recurso (siempre que cumpla con los requisitos taxonómicos que establece la norma) es de un acceso considerablemente amplio para ser de carácter extraordinario, antes de la reforma, y en otras jurisdicciones, se aplicaba el acceso a esta instancia dependiendo de la cuantía del proceso, al respecto Badilla y Naranjo (2016) opinan: “Socialmente no conviene que asuntos de cuantías poco considerables accedan al recurso de casación. Hay en ello, principios oportunidad y conveniencia involucrados” (p.4).

Se indica en el párrafo anterior, que la eliminación de la cuantía como forma para acceder a la casación es uno de los principales desaciertos que se dieron en cuanto a materia recursiva con la reforma procesal, ya que, de conformidad con la investigación, ha tenido incidencia con la congestión que actualmente padece la Sala Primera en su función como órgano encargado de resolverla. Al tener una casación tan abierta y sin el filtro antes mencionado, la Sala ha demostrado no tener la capacidad de responder idealmente a la cantidad de casos presentados.

Al final los investigadores llegan a varias conclusiones, la más relevante a niveles prácticos, es la propuesta de una reforma al sistema de impugnación vigente en la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual “(...) se desarrolla en torno a la desaparición del Tribunal de Casación, la creación legislativa del Tribunal de Apelaciones, el resurgimiento de la cuantía junto con la creación de normas especiales para calcularla, una amplia regulación de la actividad procesal defectuosa, la apelación diferida para rechazo de prueba y nulidades procesales, la creación de un recurso de apelación de sentencia, y el deber de la Sala Primera de prevenir subsanar vicios en el recurso de casación” (Badilla, J, Naranjo, Y, 2016, p.xiv).

Uno de los puntos a analizar en el presente estudio, será la abarcada por los investigadores, congestión judicial que se está ocasionando, debido a la dificultad presentada por la Sala Primera en su función resolutoria de la casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Objetivos

Objetivo General.

Valorar los principales aspectos de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo que actualmente traen como resultado la falta de celeridad de dicho proceso.

Objetivos específicos.

Reconocer la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de tramitar el proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Analizar la función realizada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver los recursos de casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Determinar las posibles soluciones que permitan auxiliar la problemática ocasionada por la falta de celeridad procesal en el proceso de conocimiento contencioso administrativo

Justificación

La presente investigación encuentra su fundamento, en las graves consecuencias que pueden traer para las partes de un proceso judicial, la falta de celeridad en la administración de justicia. La problemática presente por la mora judicial en el proceso contencioso administrativo no es nueva, tiene su origen desde años antes de la reforma del año 2008.

Con la falta de celeridad padecida en la jurisdicción en estudio, las partes ven afectado su derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución Política costarricense establece el acceso a la justicia pronta y cumplida como una pauta a seguir por el sistema judicial, por lo tanto, en ausencia de esta situación, se estaría violentando un derecho de carácter fundamental.

Además de lo anterior, este problema muchas veces viene acompañado de un daño a las situaciones jurídicas de las personas por el pasar del tiempo, o bien una pérdida de interés en el objeto del proceso. Como se explicó en el apartado del planteamiento del problema, uno de los objetivos de la reforma era adaptar la jurisdicción al mandato constitucional del artículo 41 constitucional, el cual establece que: “(...) La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados (Constitución Política de la República de Costa Rica 1949).

En sentido práctico se puede decir que, para evitar la problemática anterior se da la existencia de las medidas cautelares, sin embargo, estas también tienen un tiempo de tramitación modesto dentro de este proceso, lo cual puede traer consecuencias directas sobre el objeto de la controversia jurídica en cada caso concreto.

Debido a lo anterior, se considera que esta investigación puede ser útil, para lograr hacer un análisis exhaustivo del funcionamiento que ha tenido la jurisdicción contenciosa administrativa en los últimos años, con el fin de determinar aquellos puntos de inflexión y mejora, que no están permitiendo el acceso a un proceso célere y eficaz.

Se busca beneficiar, primeramente, a las partes del proceso, quienes son las principales víctimas de la mora judicial, al tener que esperar períodos de tiempo inadecuados para poder ver resuelta su controversia; en segundo lugar, a los litigantes, quienes al no ser funcionarios del aparato jurisdiccional tal vez en muchas oportunidades no tienen un entendimiento completo sobre la función judicial y las trabas con que esta se encuentra para funcionar de forma oportuna y finalmente, podría decirse el “otro lado de la moneda”, los funcionarios tramitadores del Tribunal Contencioso Administrativo, quienes han padecido la falta de una respuesta judicial a la reforma, por lo que podrían verse beneficiados luego de un análisis exhaustivo de la jurisdicción e implementación de recomendaciones oportunas a la situación.

Luego de que sean identificados los puntos del problema, se buscará llegar a conclusiones y recomendaciones que permitan agilizar el trámite del proceso de conocimiento contencioso administrativo, y que a la larga puedan funcionar para garantizar la tutela judicial efectiva de las partes, cuyas controversias sean competencia de esta jurisdicción.

Proyecciones

Alcances

Debido al carácter práctico de la materia en investigación, esta tendrá un alcance que abarcará toda la función material realizada, tanto por el Tribunal Contencioso Administrativo, como por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo, lo anterior con el fin de determinar los aspectos a mejorar a trece años de la reforma normativa, en función de la obtención de un proceso más ágil.

Pará el análisis de la tramitación del proceso, se realizará el estudio de datos estadísticos, estos siempre encaminados a demostrar la mora judicial que existe en la jurisdicción, los mismos serán propios del desempeño que han tenido el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en los últimos años, siempre que sean relevantes para el objeto de investigación.

Además, se comentarán una serie de recomendaciones cuyo sustento se logre como resultado del estudio, esto con el propósito de agilizar la tramitación del proceso en estudio.

Limitaciones

Se mencionarán datos estadísticos sobre como los amparos de legalidad han tenido incidencia en la recarga de trabajo del Tribunal Contencioso Administrativo, más no se pretende entrar a hacer un análisis de esta figura en un sentido jurídico, doctrinario, ni de su procedimiento.

En cuanto a la regionalización de la jurisdicción que más adelante se abarcará, no se puede indicar exactamente en qué puntos del país debería de implementarse debido a la falta de datos; por lo que las consideraciones respectivas, irán encaminadas a estudiar el porqué del incumplimiento de esta disposición, y brindar recomendaciones para tratar las consecuencias que ha generado.

No fue posible obtener para efectos del apartado correspondiente al problema de infraestructura el Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo (2019) y el Informe Diagnostico de la situación actual del proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (2016).

En el apartado referido a la falta de celeridad en la tramitación de las medidas cautelares, se intento obtener los datos correspondientes a la duración en la resolución, de las mismas en los años 2018, 2019 y 2020, sin embargo, no fue posible la actualización de dichos datos.

A diferencia de otras investigaciones al respecto, no se entrará al estudio del impacto que ha tenido la tramitación de las controversias derivadas de materias de empleo público, ya que actualmente esta problemática fue resuelta, al menos a largo plazo, con la reforma laboral del 2017.

Únicamente se analizará el proceso de conocimiento contencioso administrativo, no se hará estudio, de ningún otro de los procesos especiales que contemple la normativa procesal contenciosa administrativa en la materia; del mismo modo cuando se entre al análisis del proceso que existía antes de la reforma, solamente se abarcará el proceso cuya competencia y semejanza es compatible con el de conocimiento actual.

Capítulo II: Marco Teórico

Debido proceso

Generalidades.

Concepto, Origen, y ámbitos de aplicación.

Este principio corresponde, al eje central de la función legisladora en la creación de normas procedimentales, la constante evolución de los procesos jurisdiccionales alrededor del mundo con el pasar de los años han tenido como objeto la garantía al debido proceso de las partes, lo anterior principalmente en función, de velar por el acceso a la tutela judicial efectiva.

A pesar de lo anterior, según Rodríguez (S.F.) “El derecho a un debido proceso legal es el derecho humano más comúnmente infringido por los Estados y la forma más usual en que los operadores judiciales hacen incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Ello por cuanto el debido proceso, o como lo llama la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho de defensa procesal” es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no sólo en aquellos de orden penal, sino de tipo civil, administrativo o de cualquier otro” (p.1296).

Como se puede leer en el texto anterior, es constante, a pesar del esfuerzo legislativo que se ha realizado, la presentación de casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por infracciones ocasionados por la no aplicación de este principio, muchas veces derivadas, de sistemas procesales con normativas que no brindan un acceso material práctico a la justicia; además, también resalta el autor, el debido proceso es propio de cualquier proceso jurisdiccional independientemente de la materia objeto del mismo; no son pautas que se encuentren supeditados a alguna o algunas materias en específico.

La función del debido proceso a nivel jurisdiccional es garantizar a los sujetos cuya controversia se está sometiendo a los tribunales de justicia el respeto de las garantías y derechos constitucionales que tutela el ordenamiento jurídico; esto con el fin, de contar con un proceso que garantice el derecho al acceso a la justicia.

Según Montero (2008) “se puede decir que el “due process of law”; en español el “debido proceso”, nace a la luz jurídica en los Estados Unidos de Norteamérica con dos características

fundamentales: Garantía procesal de libertad personal contra las detenciones arbitrarias del Estado y Garantía contra la arbitrariedad jurisdiccional (p.70).

Después de la creación de esta figura por parte del derecho anglosajón, su ámbito de aplicación aumento hasta llegar incluso a los procesos en sede administrativa, los cuales hoy en día deberán cumplir con los derechos y garantías pretendidos a nivel jurisdiccional.

Al respecto de lo anterior, “más adelante, en 1856 en el caso *Murray’s Lessee vs Hoboken Land and Improvement Company*, se llegó a la conclusión de que las palabras Debido Proceso de ley (due process of law) no necesariamente implicaban un procedimiento regular en una corte de justicia o a la manera de una corte similar, y consideró que los procedimientos administrativos aplicados por el Departamento del Tesoro para cobrar las deudas que favorecían al gobierno violaban dicha cláusula también (Montero, K, 2008, p.71).

Fue por medio de la controversia mencionada, que se evidencio la necesidad, de que la protección contra la arbitrariedad jurisdiccional no se redujera exclusivamente al proceso propio de la administración de justicia, ya que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (entidad encargada de administrar el dinero del país) incurría en violaciones a este principio, a la hora de realizar el cobro de deudas que fueran en favor del Estado. Luego de esto, también se extendió la aplicación del debido proceso para la instancia administrativa en general.

Unos años más tarde se agregó a la XIV Enmienda de la constitución de los Estados Unidos en 1868 una cláusula de debido proceso, la cual establece:

“(…) no state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States or shall any State deprive any person of life, liberty or property, without due process of law, nor deny to any person with in its jurisdiction the equal protection of the law” (Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, 1868).

La cual traducido al español indica:

“(…) Los estados no podrán dictar ni hacer cumplir ninguna ley que restrinja las prerrogativas o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco ningún estado, podrá privar a una persona de la vida, libertad o de sus bienes sin el debido

procedimiento legal, ni negar a nadie dentro de su territorio, la protección equitativa de las leyes” traducción de (Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, 1868) realizada por (Montero, K, 2008, p.72).

A nivel internacional existe la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual, por medio del Pacto San José, se constituyó como un tratado internacional protector de los derechos de los ciudadanos. En dicha normativa se puede observar contenido en su artículo 8 la incidencia del principio del debido proceso legal, el cual se procederá a desarrollar a continuación:

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (Convención Americana de Derechos Humanos 1978).

El primer inciso de este artículo establece varias pautas que el debido proceso considera necesarias para la tramitación del proceso judicial, se pueden extraer solo de este apartado, los principios de celeridad, al contradictorio, acceso a la justicia pronta y cumplida y derecho a la tutela judicial efectiva, los cuales para propósitos de esta investigación serán desarrollados más adelante.

Esta serie de principios y pautas procesales no son exclusivos de una materia, de hecho, más adelante se mencionarán varios de ellos que han tenido un mayor estudio dentro del derecho penal, pero que hoy en día han sido ampliados para su utilización en las demás ramas del derecho, siempre en pro de resguardar los derechos y garantías procesales de las personas.

Este apartado indica que los países que hayan tenido la disposición de sumarse al Pacto San José, han adquirido un compromiso para con sus ciudadanos de garantizar que sus respectivos sistemas de administración de justicia, brinden un servicio que asegure un proceso que cumpla con lo estipulado en la norma, ya que de lo contrario (y como ya ha sucedido existiendo condenas al respecto) el Estado podrá caer en responsabilidad en caso de que se compruebe una violación a las garantías judiciales tuteladas en la convención.

Al respecto de este primer inciso, menciona Caldas (2017): “Este artículo 8 reconoce el llamado "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esta conclusión se confirma con el sentido que el artículo 46.2.a) da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados” (p.4).

Otro ejemplo de reconocimiento a nivel de derecho internacional que ha tenido el debido proceso es el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual establece en su articulado:

“ARTÍCULO 5. Derecho a la libertad y a la seguridad 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley (...)” (Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales 1953).

En este inciso el Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales, reconoce el derecho de los ciudadanos a no ser privados de libertad, sin que antes medie el proceso que contemple el ordenamiento jurídico para tal efecto.

“ARTÍCULO 6. Derecho a un proceso equitativo 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella” (Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales 1953).

Este artículo, como se puede observar, tiene una gran semejanza con el inciso uno del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ambos establecen la importancia de un contradictorio en el proceso que garantice que ambas partes puedan exponer sus argumentos de forma igualitaria, además que el proceso deberá ser resuelto de

forma célere garantizando una tutela judicial efectiva; finaliza este apartado, al igual que la Convención Americana, estableciendo que estas observancias son también para aquellas controversias de carácter civil, y no solo las penales.

“Estos tratados internacionales son vinculantes desde el punto de vista del derecho internacional para los estados parte en ellos, independientemente de la jerarquía constitucional que cada estado les atribuya y tienen la virtud de que parten del postulado fundamental de la protección de la dignidad humana y vienen a ampliar y enriquecer las garantías que ya consagran los sistemas constitucionales. En otras palabras, los principios que informan el debido proceso tienen un carácter dual: por una parte, son una garantía para el buen funcionamiento judicial en sí y por otra, involucran el respeto de otros derechos fundamentales” (Rodríguez, V, S.F, p.1327).

En conclusión a todo lo expuesto en este apartado, se puede establecer que el debido proceso es un principio vigente a nivel constitucional, del cual se derivan una serie de fuentes de la misma naturaleza (las cuales, al menos las más relevantes para efectos de la presente investigación serán expuestas en el siguiente título) que funcionan como la esencia de las garantías y derechos procesal del individuo, y que cuando se encuentran presentes de forma complementaria en la función judicial, garantizan una administración de justicia que funciona de forma eficaz.

Garantías del debido proceso

Una vez definido el principio del debido proceso, se puede proceder a mencionar las herramientas que el ordenamiento jurídico conforma para su realización, lo anterior con el fin de tener una administración de justicia a la cual las partes puedan acudir, y obtener un proceso justo y en donde se respeten los derechos y garantías que contempla la ley; éstas provienen generalmente de las garantías sociales contempladas para los ciudadanos en las constituciones políticas con sistemas abocados a la democracia y la igualdad social. El caso de Costa Rica no es la excepción, en el voto 01739-1992 de la Sala Constitucional, su redactor don Rodolfo Piza Escalante abarca el debido proceso y sus consideraciones en el sistema procesal costarricense, resolución en cuyo análisis se entrará a continuación:

Voto 01739-1992 Sala Constitucional

Este voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia abarca la consulta judicial preceptiva de constitucionalidad planteada por la Sala Tercera, ya que se había interpuesto un recurso de revisión a la sentencia interpuesta a Mario Enrique Arias Arguedas a quien se le condenó a un año de prisión, por el delito de estafa en perjuicio de la “compañía distrito G. Renero”.

Como se observa, la naturaleza de la consulta corresponde a la materia penal, sin embargo, eso no fue impedimento para que la Sala presidida por el magistrado Piza Escalante hiciera un desglose del debido proceso en Costa Rica y su alcance a nivel constitucional, teniendo incidencia tanto en esta, como en las demás áreas del derecho.

A continuación, se procederá con el análisis de las consideraciones realizadas por la Sala de interés para la presente investigación:

“(…) el concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos descritos: a) el del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal; b) el del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal -procesal-; y c) el del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.

II - La Sala considera que, a la luz del Derecho de la Constitución costarricense y, por ende, también del Derecho de los Derechos Humanos incorporado a él, el análisis del debido proceso en esta consulta debe centrarse en el segundo de los sentidos dichos, es decir, en el sentido procesal constitucional, sin desconocer que involucra la totalidad de las exigencias del primero y se ve inevitablemente impregnado por algunas dimensiones fundamentales del tercero” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

En estos apartados la Sala establece que el concepto de debido proceso a nivel constitucional en Estados Unidos (Análisis de importancia, ya que como se explicó en el título anterior, ahí se origina la concepción de dicho principio) en tres ramas:

- El debido proceso en sentido legal: establece que las pautas para la regulación de este instrumento se van a establecer a nivel legislativo, mediante el mecanismo de reserva de ley.
- El debido proceso en general: o “a secas” como lo describe la Sala, es el que proviene de los derechos fundamentales regulados en la carta magna de cada país.
- El debido proceso funcionando con un ordenamiento jurídico concordante: de este punto se entiende, que se analizan aquellas pautas para la correcta práctica procesal establecidas en la ley, y su concordancia y razonabilidad con los parámetros que se regulan a nivel constitucional.

La Sala debido a su función entra a un análisis del segundo de estos aspectos, sin dejar de tomar en consideración que el desarrollo de los tres funciona de forma complementaria. Luego de lo anterior, procede a realizar el recuento de una serie de derechos y garantías, que contienen su esencia en el principio del debido proceso en la jurisdicción costarricense; como se explicó anteriormente, esta resolución respondía a una consulta realizada en materia penal, por lo que no se entrará al análisis de lo que aplique exclusivamente a esta materia, al no ser de interés para el presente estudio.

La Sala Constitucional divide varios de los aspectos que conforman el debido proceso en dos apartados llamados “derecho general a la justicia” y “derecho a la legalidad” haciendo la salvedad de que estos no son garantías procesales en sí, sino lo que define como “condiciones generales previas” que tienen que existir para que se presente un sistema procesal adecuado.

“A) EL DERECHO GENERAL A LA JUSTICIA: En la base de todo orden procesal está el principio y, con él, el derecho fundamental a la justicia, entendida como la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, valga decir, de un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Como lo define la Sala, el derecho a la justicia se ve reflejado con la existencia de un sistema judicial estatal, al cual, las personas pueden acudir en caso de que sus derechos subjetivos se vean violentados en una situación particular; es claro que no puede existir debido proceso sin la existencia de una administración de justicia establecida, en donde el Estado tiene el deber de procurar que se contemplen las garantías determinadas en la carta política.

Establece la Sala en su voto, que este derecho se ve reflejado en dos artículos de la Constitución Política, los cuales son:

"Artículo 27 - Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

Artículo 41 - Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes" (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, citada por Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

La Sala cita el artículo 27 de la Constitución Política, ya que en este se ve tipificado el deber del Estado de dar respuesta a los administrados por medio de sus funcionarios; aunque el derecho contemplado en este artículo se puede ver desde diferentes enfoques (tal vez más administrativos), es necesario realizar una interpretación extensiva del mismo, entendiendo así que su aplicación comprende además el actuar de la administración de justicia.

En cuanto al artículo 41, no hay grandes consideraciones que realizar, de propia lectura de la normativa se extrae que busca procurar una tutela judicial efectiva para los administrados, estableciendo que el proceso jurisdiccional en Costa Rica deberá gozar de celeridad procesal respetando ese derecho a la justicia pronta y cumplida establecido.

Complementarios a las garantías anteriores, contempla la Sala el derecho a la igualdad, mencionando al respecto "el derecho y principios generales de igualdad -y su contrapartida de no discriminación-, que recoge el artículo 33 de la Constitución, así como todos los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, por ejemplo los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, con la particularidad de que la dualidad de éstos demuestra que

la igualdad, además de criterio de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, es ella misma un derecho fundamental, de modo que también se viola éste cuando se discrimina respecto de derechos no fundamentales; principio y derecho que, si bien no son incompatibles con ciertas distinciones razonables conforme a la máxima de "igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales", también conocido como principio de igualdad sustancial, en materia penal no parece permitir ninguna posible distinción;

(ii) en general, el acceso universal a la justicia para toda persona, indiferentemente de su sexo, edad, color, nacionalidad, origen o antecedentes, o cualquier otra condición social, todo lo cual plantea, a su vez, consecuencias que no es necesario examinar aquí por no estar implicadas directamente en el caso en consulta, como la gratuidad de la justicia, el informalismo, etc.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

El artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece:

“Artículo 33- toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Acertadamente, establece la Sala, que al igual que el derecho de petición contemplado el artículo 27, esta norma contempla el supuesto de la discriminación desde un punto de vista genérico, así como la libertad de petición regula varios supuestos y se va ajustando a cada situación en particular, la discriminación tampoco se agota en la posibilidad de acceder a la administración de justicia, aunque en este voto, la Sala la contempla desde este enfoque.

La Sala no entra al análisis de los principios de gratuidad de la justicia y del informalismo, al no considerarlos relevantes para el caso que genero la consulta; sin embargo, de seguido se desarrollarán.

La gratuidad de la justicia tiene que ver con la no discriminación, ya que permite a los ciudadanos acceder al sistema estatal sin importar cual sea su condición económica, la Dr. Magna Inés Rojas, al respecto establece: “(...) gratuidad de la justicia es gratuidad del servicio, en tanto las personas tienen la posibilidad de acceder orgánica y funcionalmente ante el Poder Judicial, defendiendo o reclamando posiciones, sin que deban asumir los costos formalmente referentes a la función jurisdiccional. Bajo esta perspectiva, la gratuidad

de la justicia no se contrapone al hecho de que las partes tengan que asumir las costas procesales y personales de un proceso determinado” (Rojas, M, 2010, párr.9).

Como se puede ver, la gratuidad de la justicia como derecho fundamental, no corresponde a las costas procesales que tengan que asumir cada parte al acudir a la administración de justicia, sino que esta va enfocada en el deber del Estado, de asumir todos los gastos que sean necesarios para garantizar la función jurisdiccional del Poder Judicial.

A pesar de lo anterior, la Dr. Magna Rojas menciona en el mismo dictamen de Procuraduría: “Resulta evidente que para garantizar el acceso a la justicia en condiciones iguales a toda la población no es suficiente con que se establezca el que el Estado asuma los gastos generales incluyendo salarios de los funcionarios del Poder Judicial. Por el contrario, la garantía de ese acceso requiere la creación de mecanismos que posibiliten el acceso real y, por ende, la posibilidad de amplia defensa a quienes se encuentren en esas condiciones sociales y económicas desfavorables. Ante ello, la cuestión de una justicia gratuita debe tener un significado más amplio que gratuidad del servicio público” (Rojas, M, 2010, párr. 10).

Como resultado de la necesidad de garantizar, ese acceso a la justicia a la ciudadanía independientemente de su condición económica, se han realizado reformas en el ordenamiento jurídico costarricense en favor de este punto, en la reforma procesal laboral vigente desde el año 2017 se estableció asesoría gratuita legal para las personas que contarán con ciertos ingresos, además del artículo 7 del Código de Familia, el cual establece que las personas que carezcan de recursos económicos para litigar en la materia tendrán asistencia legal propiciada por el Estado, de conformidad con los parámetros que establezca la ley (Código de Familia, 1974).

En cuanto al principio de informalismo, que se define como aquel que pretende que el proceso no posea formas, extremadamente rigurosas que vayan a entorpecer de forma innecesaria el acceso a la administración de justicia o retardar injustificadamente la tramitación del proceso, será abarcado más adelante en los apartados referidos a la celeridad procesal.

“(iii) Finalmente, el derecho a que esa justicia se administre cumplida y prontamente. De lo primero se ocupa precisamente el "derecho a una sentencia justa" que se dirá; en cuanto a

los segunda, ya esta Sala ha venido estableciendo criterios de los cuales se puede tener por consolidada jurisprudencialmente la tesis de que la duración excesiva y no justificada de los procesos penales constituye una grave violación del derecho a una justicia pronta, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución, aunque no se ha llegado a establecer una duración determinada, ni absoluta ni en función de las normas que los disciplinan, dependiendo de las circunstancias de cada caso en cuestión” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

En este punto no se abordará de sobre manera el acceso a la justicia pronta y cumplida, ya que la celeridad procesal, al ser objeto de esta investigación se ampliará más adelante, sin embargo no se podría dejar de mencionar en el análisis de esta resolución, y a forma de introducir el marco más amplio que se desarrollara después, que para la Sala Constitucional la duración injustificada del procedimiento jurisdiccional es una violación a derechos fundamentales, y que desde la emisión del voto en el año 1992 hasta la actualidad, precisamente las reformas de normativa procesal que se han realizado, y se siguen realizando en la actualidad, son precisamente con el afán de resguardar este derecho.

“B) EL DERECHO GENERAL A LA LEGALIDAD:

Es en virtud de la presencia de todos esos elementos del principio de legalidad, que prácticamente toda la materia procesal está reservada a la ley formal, es decir, a normas emanadas del órgano legislativo y por los procedimientos de formación de las leyes, con exclusión total de reglamentos autónomos y casi total de los propios reglamentos ejecutivos de las leyes; así como que la ley procesal debe ser suficiente para disciplinar el ejercicio de la función jurisdiccional y de la actividad de las partes ante ella, en forma tal que no queden lagunas importantes por llenar reglamentaria ni subjetivamente; y, por último, que las exigencias de la ley procesal han de tener garantizada eficacia, material y formal, al punto de que en esta materia las violaciones a la mera legalidad se convierten, por virtud del principio, automáticamente en violaciones al debido proceso, por ende de rango constitucional” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92)

La idea que trasmite la Sala en el párrafo anterior, va en función, a indicar más allá del principio de legalidad conocido a niveles generales como el sometimiento del Estado a las leyes, sino que entra al análisis de la importancia de la ley formal para efectos procesales, en

el sentido de que está debería de garantizar por sí misma la tramitación de un proceso en donde se regulen las garantías y derechos regulados a nivel constitucional que poseen como esencia el principio del debido proceso; ya que en caso contrario se estaría incurriendo en una violación a los derechos fundamentales del ciudadano.

“C) EL DERECHO AL JUEZ REGULAR:

“Este derecho, que en la tradición anglo norteamericana se ha desarrollado como el llamado "derecho al juez natural", pero con perfiles muy propios que no corresponden a los de nuestro derecho latino -ya que comprende, por ejemplo el derecho al juez del domicilio y, sobre todo, al juzgamiento por los pares que se expresa, a su vez, en el jurado lego, conceptos que en los sistemas de tradición romano-germánica más bien han producido experiencias negativas-, en nuestra Constitución se recoge especialmente en el artículo 35, según el cual:

"Artículo 35 - Nadie puede ser juzgado por comisión tribunal o juez especialmente nombrado para el caso, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con esta Constitución" (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, citada por Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

En este fragmento la Sala explica que, en el derecho anglosajón, lo que se conoce como el derecho al “juez natural”, es lo que en Costa Rica se trata del principio contenido en el artículo 35 antes citado, estableciendo que nadie va a ser juzgado por una comisión tribunal o juez creado para el caso en específico; al respecto menciona la Sala:

“Este principio, que hemos llamado del "juez regular", se complementa, a su vez, con los de los artículos 9, 152 y 153 y, en su caso, 10, 48 y 49, de los cuales resulta claramente, como se dijo supra, la exclusividad y universalidad de la función jurisdiccional en manos de los tribunales dependientes del Poder Judicial, así como con el del artículo 39, en el cual debe entenderse que la "autoridad competente" es necesariamente la judicial y ordinaria, esto último porque el 35 transcrito excluye toda posibilidad de juzgamiento por tribunales especiales para el caso o para casos concretos, y porque el 152 y 153 agotan en el ámbito del Poder Judicial toda posibilidad de creación de tribunales "establecidos de acuerdo con esta Constitución", con la única salvedad del Supremo de Elecciones para el contencioso electoral (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Es importante mencionar, como lo hace la Sala, que en el derecho latino (de donde proviene el derecho costarricense), este principio tiene otro tipo de consideración, la cual va enfocada en la competencia jurisdiccional del juez para conocer de un asunto, al respecto en el mismo voto menciona la sala:

“(...) la jurisdicción consiste, en general, en la potestad de administrar justicia, y la competencia en la distribución que hace la ley de las diferentes esferas de conocimiento de los tribunales con base en criterios de materia, gravedad o cuantía, territorio y grado, tanto la jurisdicción -general o por materia- como la competencia son parte del debido proceso, pues garantizan que los conflictos sean resueltos por los tribunales regulares, en la forma dicha (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Cuando la Sala establece que el respeto a la competencia jurisdiccional es parte del debido proceso es porque garantiza que las controversias se resuelvan por tribunales regulares va, en cierto sentido, de la mano con la perspectiva anglosajona; lo anterior se da, ya que con “tribunal regular” se refiere a aquel que por ley ya anteriormente tenía su competencia para conocer del proceso determinada (ya sean por lugar, materia, cuantía, etc.) y esta no fue determinada conforme se generó la relación jurídica para ella específicamente, ni tampoco, conoció del proceso otro tribunal o juzgado que no debería conforme a lo estipulado en la norma.

“D) LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DEFENSA:

En el lenguaje escueto de nuestra Constitución, el derecho general a la defensa, y tanto en lo penal como, en general, en toda materia sancionadora o que pueda desembocar en la supresión o restricción de derechos subjetivos de las personas, está también consagrado en el artículo 39 de la Constitución (...)” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92)

El artículo 39 de la Constitución Política costarricense establece:

“Artículo 39- A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

A primera vista del articulado mencionado, puede resultar complejo el entendimiento de la conclusión a la que llega la Sala Constitucional, al establecer que su aplicación se extiende más allá de la materia penal, como se indicó anteriormente, el voto fue emitido ante una consulta perceptiva realizada por la Sala Tercera en materia penal, por lo que la Sala no se ve en necesidad de adentrarse en este punto.

Este artículo puede entrar a regular situaciones en otras ramas del derecho, si se analiza desde la perspectiva de los derechos al contradictorio y a la audiencia, como menciona la Sala, dichas garantías aplican para todos aquellos supuestos en los que se tenga enfrente un proceso en donde se pueden ver afectados derechos subjetivos de las personas; como por ejemplo ocurre, y a propósito de la presente investigación, en la jurisdicción contenciosa-administrativa costarricense, la cual resguarda, no solo derechos subjetivos sino también intereses legítimos (artículo 49 Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949), al ser estos también tutelados normativamente, entran dentro de la protección subjetiva otorgada en el proceso contencioso administrativo.

Se puede definir el derecho al contradictorio como la facultad “(...) a que cada parte deberá tener las mismas oportunidades para realizar sus alegatos a efectos de comprobar su derecho. Estas oportunidades deberán ser las mismas tanto en términos cuantitativos como cualitativos, entendiendo por ello que el número de oportunidades deberá ser el mismo para ambas partes a efectos de que realicen las manifestaciones que a bien tenga, y en esas oportunidades deberán tener las mismas condiciones para que puedan intervenir, ya sea atacando, defendiéndose, probando, etc.” (Vega, M,2001, p.10).

El artículo 39 de la constitución antes citado establece que nadie podrá ser condenado sin previa oportunidad de defensa, en derecho penal existe un juicio de contradictorio orquestado por el ministerio público y la defensa del imputado; en otras ramas del derecho hay dos o más partes sujetos de la relación, estableciendo cada una sus argumentos con el fin de resguardar sus derechos e intereses.

A modo de conclusión de lo anterior, la premisa “no condena sin defensa” se cumple en estos supuestos, cuando es ejercido el derecho de las partes a la audiencia, en la que ambas exponen sus argumentos por medio del sistema contradictorio, extendiéndose la aplicación

de estos a las demás jurisdicciones, en las cuales se ventilen procesos con el elemento de contención.

Al respecto del derecho a audiencia menciona la Sala en el voto en estudio:

“c) El derecho de audiencia:

Es el derecho del imputado y su defensor de intervenir en el proceso y, particularmente, de hacerse oír por el juez, de traer al proceso toda prueba que consideren oportuna para respaldar su defensa, de controlar la actividad de la parte o partes contrarias, y de combatir sus argumentos y las pruebas de cargo” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

De nuevo con un enfoque exclusivamente penal, la Sala establece aquel derecho que tiene el reo de ser escuchado por el juez, y de hacer el aporte de todo tipo de prueba que su defensa considere oportuna para demostrar su inocencia. Este principio se observa reflejado en otras áreas del derecho haciendo su complemento con el contradictorio, anteriormente explicado.

Las partes tienen derecho durante el contradictorio a exponer sus tesis sobre el objeto de controversia, siendo escuchadas por el juez resolutor, realizar un ofrecimiento de prueba pertinente y evacuación de toda aquella que le sea admitida; lo anterior con el fin de obtener una sentencia que resguarde sus situaciones jurídicas particulares.

“G) LOS DERECHOS AL PROCEDIMIENTO:

Como se dijo, el debido proceso implica, precisamente desde sus orígenes, el derecho al debido proceso "legal", con la consecuencia de que cualquier violación grave del procedimiento, aun meramente legal -no constitucional per se-, en perjuicio del reo equivale a uno de sus derechos fundamentales y, por ende, de la propia Constitución (...)” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

A partir de este apartado la Sala entra en análisis de aspectos legales propios del desarrollo procedimental de la función jurisdiccional, como se ha venido realizando, únicamente se citarán aquellos que no solo tengan un ámbito de aplicación en el proceso penal, para efectos de un mayor entendimiento en la lectura, debido a que se omiten los puntos de la naturaleza mencionada, se variara la numeración original empleada en el voto.

“A) El principio de inmediación de la prueba:

Es necesario que todos los sujetos procesales reciban la prueba de una manera directa, inmediata y simultánea. Es necesario que las pruebas lleguen al ánimo del juez sin alteración alguna. A la hora de recibir la prueba el juez debe estar en comunicación directa con los demás sujetos del proceso. Se aplica la regla de la oralidad en la fase de juicio para hacer efectiva esa indicación” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Es importante mencionar en este punto, que ha propósito de la inmediación, es que muchos sistemas procesales a nivel internacional han tomado la decisión de evolucionar al proceso oral en áreas distintas a la penal; Costa Rica no es la excepción, el Código Procesal Civil que entró en vigencia en el 8 de octubre del año 2018 contempla la inmediación y la oralidad como unos de sus principios rectores, la reforma al Código de Trabajo que entro a regir el 25 de julio del año 2017 establece la priorización de las actuaciones orales, y antes de todas estas, el 1 de enero del año 2008 entro a regir el Código Procesal Contencioso Administrativo, contemplando por primera vez la utilización del proceso mayoritariamente oral en el país.

“b) El principio de la identidad física del juzgador:

Por el cual la sentencia debe ser dictada por los mismos jueces que intervinieron en el debate desde su inicio hasta el final. Los jueces que recibieron la prueba deben fundamentar la sentencia” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1839-92).

No hace falta realmente una explicación a lo establecido por la Sala, aunque si resulta de interés mencionar, que en la resolución en estudio se establece el principio de inmediación de la prueba, refiriéndose únicamente a que el juez debe recibirla de forma directa, más el termino denominado como “identidad del juez” (el juez que recibe prueba es el que resuelve) doctrinalmente es considerado como parte del principio de inmediación en general; en cualquier caso, funcionan de forma integral.

Lo anterior se puede observar en el Código Procesal Civil de Costa Rica, el cual define la inmediación de la siguiente manera:

“2.7 Inmediación. Todas las audiencias serán realizadas por el tribunal que conoce del proceso, salvo disposición legal en contrario. Las sentencias deberán dictarse por el tribunal

ante el cual se practicaron todas las pruebas. La utilización de medios tecnológicos que garanticen la relación directa con los elementos del proceso no implica ruptura del principio de inmediación” (Código Procesal Civil, 2018).

“c) La publicidad del proceso:

El proceso o, por lo menos, el debate debe ser oral. Con la publicidad el imputado encuentra una tutela contra cualquier anormalidad o parcialidad” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 1739-92).

La publicidad y su implementación en otras jurisdicciones aparte de la penal, ha tenido un crecimiento exponencial, al respecto Solano, B (2018) ha mencionado, refiriéndose a una de las últimas implementaciones de estos principios en el ordenamiento jurídico costarricense: “La nueva legislación procesal civil implantó un cambio cualitativo en la forma de las actuaciones judiciales: regula que la expresión oral sea el medio fundamental de comunicación (art. 2.6) y que las audiencias sean públicas (art. 2.10). Con ello se apuesta decididamente por la superación en lo posible de la escritura y la privacidad en el proceso civil, para dar paso a la transparencia, al control ciudadano en el quehacer judicial y, en definitiva, al fomento de la confianza en la función jurisdiccional” (p.74).

Con la evolución histórica que se ha perseguido por los sistemas procesales a un enfoque más democrático es importante tomar en cuenta, que uno de los principales objetos, así como se dio en materia penal, de la implementación de la oralidad y la publicidad también en otras áreas del derecho, fue precisamente darle un carácter a la jurisdicción estatal transparente, en donde las personas, complementando su derecho de respuesta del artículo 27 constitucional, pueden estar al tanto de la labor realizada en los tribunales y juzgados de justicia.

“d) La impulsión procesal de oficio:

El juez tiene poderes que le sirven para impulsar el proceso para proteger los derechos del acusado y para velar por la preservación de la Constitución” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92)

El impulso de oficio de juez es la disposición contraria del principio dispositivo, el cual establece que las partes serán las encargadas del impulso procesal, dejando al juez únicamente la tarea de resolver la controversia.

La aplicación del principio del impulso procesal de oficio varía mucho en cada jurisdicción, no existe una constante entre materias sino una por materia, para interés de la presente investigación solo se menciona en este aparatado para efectos complementarios de definición; más adelante se abarcará el papel que desempeña el juez en la jurisdicción contenciosa administrativa actualmente.

“e) La comunidad de la prueba:

Todos los elementos probatorios una vez introducidos al proceso son comunes a todos los sujetos procesales” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Lo anterior encuentra su fundamento, en que “toda actividad procesal pertenece a una actividad única, es por ello que el procedimiento probatorio al ser considerado como actividad procesal reviste ese carácter único, resultandos comunes a las partes. La eficacia de un acto realizado por cualquiera de las partes puede ser utilizado por la contraparte, ya sea como medio de defensa o de ataque. Así, por ejemplo, presentado un documento, ambas partes pueden deducir de él conclusiones en beneficio propio, independientemente de quien lo haya ofrecido” (Salinas, L, 2005, pp. 1031-1032).

Ahora bien, esta connotación de dicho principio, es más propio de la materia penal, en otras jurisdicciones, es empleado de forma diferente, a modo de ejemplo, se puede citar lo indicado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su resolución 02875- 2020 al afirmar, en el caso específico “La confesión ficta no tiene el valor de una plena prueba, sino que es un medio de convicción más, que debe ser apreciado en conjunto con los restantes elementos probatorios; de modo que, el hecho que se hubiera declarado confesos por rebeldía a los codemandados, no lleva automáticamente a tener por cierta la tesis del demandante. En otras palabras, la confesional no desvirtúa la posición de la actora (inexistencia de un contrato verbal), pues existen otras pruebas que llevan a concluir lo contrario” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 02875-2020).

Se extrae del caso, que se le aclara a la parte que interpuso el recurso, que, por el principio de la comunidad de la prueba, el juez, al realizar la valoración de todo el material probatorio presentado por las partes al proceso, deberá realizarlo de forma conjunta, llegando a la conclusión que se encuentre respaldada mayor razonablemente por él.

“f) El principio de valoración razonable de la prueba:

“(…)la afirmación usual de que "el juez de la causa es soberano en la apreciación y valoración de la prueba" resulta claramente violatoria del derecho del reo al debido proceso y, por ende, inconstitucional: el principio de inmediación de la prueba otorga, obviamente, una amplia discrecionalidad al juzgador inmediato para apreciarla y valorarla, pero no excluye del todo su deber de documentar el contenido de la prueba misma y las razones de su convicción, de manera que uno y otras puedan ser impugnadas por arbitraria o gravemente erróneas, como ocurre en el Estado de Derecho con toda discrecionalidad. Todo esto adquiere especial relevancia en el derecho a recurrir del fallo condenatorio (...) (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Como lo establece la Sala, el permitir una valoración arbitraria y subjetiva de la prueba sería perder el rumbo del objetivo del proceso, el cual corresponde a la averiguación de la verdad real de los hechos. El derecho a la valoración razonable del material probatorio que se presente al proceso no es único de la materia, penal, el Código Procesal Contencioso Administrativo establece es su artículo 82:

“Artículo 82. 4- Todas las pruebas serán apreciadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica” (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Al respecto de esta norma, comenta Flores (2017): “Por supuesto, decir que el Juez se ha de someter a esta es no decir nada, pues no hay crítica insana. Sin embargo, se ha de entender que el fin del legislador es que el Juez razone su valoración, según las reglas del correcto entendimiento humano: como son las de la ciencia, la técnica, la lógica, y la psicología. Pero, también se entiende limitado el Juez por los principios, como prevé el mismo código (p.9).

Menciona el autor que, aunque se haya dado un alejamiento del sistema de prueba tazada y se confiara en su lugar, en la valoración del juez para darle porcentaje valorativo a la prueba, esto no se puede entender como una facultad para llegar a conclusiones sin fundamento, ya que su resolución tiene que encontrarse fundamentada por el correcto entendimiento humano; a propósito de este concepto años más tarde, en el Código Procesal Civil costarricense se estableció:

“41.5. Apreciación de la prueba. Las pruebas se apreciarán en su totalidad, conforme a criterios de lógica, experiencia, ciencia y correcto entendimiento humano, salvo texto legal que expresamente disponga una regla de apreciación diversa” (Código Procesal Civil, 2018).

La diferencia entre ambas normas radica en esta última frase, precisamente en cuanto establece “salvo texto legal que expresamente disponga una regla de apreciación diversa”; como se explicó anteriormente, con la disposición del CPCA se eliminó la convicción de la prueba tazada y esa potestad fue transferida al juez, en cambio, el Código Procesal Civil al incluir la oración final de la cita anterior, establece que para esta jurisdicción, todavía, en aquellos casos que determine la ley, el materia probatorio tendrá aquella relevancia que el ordenamiento jurídico decida asignarle.

“H) EL DERECHO A UNA SENTENCIA JUSTA:

a) Principio pro sententia:

Según éste, todas las normas procesales existen y deben interpretarse para facilitar la administración de la justicia y no como obstáculos para alcanzarla; lo cual obliga a considerar los requisitos procesales, especialmente las inadmisiones de cualquier naturaleza, restrictivamente y sólo a texto expreso, mientras que debe interpretarse extensivamente y con el mayor formalismo posible todo aquello que conduzca a la decisión de las cuestiones de fondo en sentencia (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

El principio pro sententia va mucho de la mano en aplicación integral con el de informalidad, ya que se busca que la actuación jurisdiccional sea lo más fluida posible sin trabas innecesarias, y que todas las actuaciones se realicen encaminadas a darle solución al objeto de controversia.

“b) Derecho a la congruencia de la sentencia:

Es la correlación entre acusación, prueba y sentencia, en virtud de que ésta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el proceso. Una dimensión importante del principio de congruencia es, además, el de la circunstanciada motivación de la sentencia, señalando y justificando especialmente los medios de convicción en que se sustenta y los que desecha” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

La aplicación que se observa en otras ramas diferentes a la penal, del principio de congruencia de la sentencia tiene que ver directamente con los llamados por la doctrina “vicios de incongruencia de la sentencia”, de los cuales se hará a modo complementario un recuento general.

Ultra Petita.

“La incongruencia por ultra petita consiste en la distorsión entre lo pedido por las partes, ya sea en la demanda o en la defensa y lo otorgado en el dispositivo del fallo. Además, la ultra petita será cuantitativa, por ejemplo, al concederse más dinero del pedido o cualitativa, requiriéndose la rescisión del contrato, además de aquélla se condena el pago una multa” (Vescovi & Colaboradores citado por Laggiard, 2021, p.13).

La incongruencia ultra petita se da, cuando el juez no concede lo solicitado por las partes, sino que concede más de lo establecido como pretensiones en el proceso. Una forma de ejemplificarlo es que una parte solicite cierto monto de dinero como parte de sus pretensiones por daños y perjuicios a la otra, y que el juez al conceder la pretensión establezca la obligación de pagar una suma dineraria mayor a la solicitada por la parte.

Extra Petita.

“(…) genéricamente es definida apelando a la sentencia que concede algo distinto a lo pedido, en términos generales expresa barreiro que hay este tipo de incongruencia cuando la sentencia se pronuncia “sustituyendo la pretensión del actor por otra, ya sea concediendo algo distinto a lo pedido o concediendo algo adicional” (Barreiro, D,2012, p.14) citado por, (Laggiard, 2012, p.14)

El vicio de incongruencia últra petita es aquel que se presenta cuando el juez decide en la resolución conceder algo distinto a los solicitado por las partes en las pretensiones. Por ejemplo: Una parte solicita la resolución contractual en lugar de la ejecución forzosa, y el juez decide condenar a lo segundo.

Citra petita.

“Llamada también incongruencia infra petita. La incongruencia citra petita, se da cuando el juez en su decisión final no emitió pronunciamiento sobre alguna de las pretensiones

propuestas por las partes o sobre un punto controvertido. Esta omisión pone en evidencia la falta de identidad entre lo resuelto y lo pedido por las partes” (Hurtado, M, 2015, p.6).

Es claro que cuando el juez omite pronunciarse sobre algún extremo del objeto en litigio, se incurre en una afectación al debido proceso; el juez tiene la obligación de referirse a cada uno de los puntos planteados por las partes en el proceso, independientemente de si considera que uno u otro alegato de la tesis de las partes no varía el resultado de su resolución, no deberá bajo ningún tipo de excepción incurrir en un análisis de la sentencia que no contenga la integración de todo lo expuesto en la tramitación de la controversia.

“I) DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA:

(...)la Sala ha estimado que ese derecho a recurrir del fallo, cuya esencia consiste precisamente en la posibilidad de que un tribunal superior enmiende graves errores del de juicio, se satisface con el recurso extraordinario de casación, siempre y cuando éste no se regule, interprete o aplique con criterio formalistas -los que hacen de los ritos procesales fines en sí mismos y no instrumentos para la mejor realización de la justicia-, y a condición, eso sí, de que el tribunal de casación tenga potestades, y las ejerza, para anular o corregir los rechazos indebidos de prueba pertinente, los estrujamientos al derecho de defensa y de ofrecer y presentar prueba por el imputado, y los errores graves de hecho o de derecho en su apreciación, lo mismo que la falta de motivación que impida al recurrente combatir los hechos y razones declarados en la sentencia” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

En Costa Rica, no se considera que la existencia del recurso ordinario de apelación sea necesario para cubrir el derecho a la segunda instancia procesal (salvo en materia penal), ya que la Sala es del criterio de que esto es cubierto con la instancia casacional, siempre que el acceso a este recurso extraordinario no se encuentre sujetos a formalismos innecesarios; aunque la sentencia es del año 1992, es un criterio que se ha mantenido, incluso las reformas de los últimos años han atendido a este lineamiento.

Ejemplos de lo anterior se observan con el CPCA que entró en vigencia en el 2008, en el cual se eliminó el recurso de apelación para la sentencia de fondo, actualmente cuenta con una casación, pero con acceso más abierto al que se estipulaba en la jurisdicción

anteriormente, el Código Procesal Civil vigente desde el 2018 contempla únicamente la casación para el proceso ordinario, y saliendo un poco de esta materia, debe recordarse el caso *Herrera vs Costa Rica* en la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionado en el apartado de antecedentes de este escrito; en donde el Estado de Costa Rica fue condenado en el año 2004 por tener un recurso de casación en materia penal formalista y cerrado.

“J) LA EFICACIA FORMAL DE LA SENTENCIA (COSA JUZGADA):

El principio universal de la cosa juzgada, que implica la impugnabilidad de la sentencia, adquiere en el proceso penal una importancia total, en el doble sentido de que, como lo expresa el artículo 42 párrafo 2 de la Constitución, no puede reabrirse una causa penal fenecida, y de que, ni siquiera a través del recurso de revisión -que procede precisamente contra la sentencia firme- (...)” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Como se observa, en materia penal la eficacia formal de la sentencia es sobre y como lo especifica la Sala, el principio *nom bis in idem* que imposibilita que al reo se le interponga condena más de una vez por los mismos hechos, en otras materias se observa la eficacia formal de la sentencia, cuando esta adquiere el carácter de cosa juzgada material, y el fondo, de la misma ya no es susceptible de ser recurrido ni de conocerse en otro proceso.

“K) DERECHO A LA EFICACIA MATERIAL DE LA SENTENCIA:

Todas las garantías del derecho se estrellan ante una realidad política, económica o social que adverse, imposibilite o obstaculice el más cabal e inmediato acatamiento de los fallos judiciales. La autoridad suprema de los jueces es un principio fundamental de todo Estado Democrático de Derecho y un requisito *sine qua non* de la vigencia de la libertad y de los derechos de la persona humana. Dentro de esas garantías, adquieren, desde luego, especial relevancia las consagradas por la exclusividad y universalidad de la justicia en manos de tribunales absolutamente independientes, pero muy particularmente la existencia, funcionamiento y eficacia de los tribunales y procesos penales, así como la supremacía de una jurisdicción constitucional también independiente y ojalá especializada” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1739-92).

Con este apartado finaliza la Sala estableciendo, la importancia de la autoridad que tiene el sistema judicial de hacer cumplir lo resuelto en las sentencias; las personas acuden a la administración de justicia con el fin de proteger sus derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que es importante que en el trascurso del proceso la función jurisdiccional sea garante de los derechos y garantías establecidas de rango constitucional para este efecto, con el fin de poder encontrar una solución para las controversias de cada proceso en específico y lograr un resguardo de lo pretendido.

La autoridad del Juez se puede ver ejemplificada en el Código Penal costarricense, este, en su artículo 314 califica como delito de desobediencia “a quien no cumpla o no haga cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional o por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya comunicado personalmente (...)” (Código Penal, 1970).

Como establece la Sala, esta autoridad que emana el Poder Judicial en su labor jurisdiccional, es el fundamento de su función en el sistema democrático costarricense, una vez que los sujetos han sometido su controversia a un proceso judicial, ningún sentido tendría si no existiera facultad para hacer cumplir materialmente lo estipulado en la sentencia.

Una vez finalizado el recuento del voto 1739-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se puede concluir que cada uno de los elementos establecidos en el sistema costarricense como derechos y garantías del debido proceso encuentran su fundamento a nivel constitucional, incluso aquellos que no se encuentran expresamente escritos como la segunda instancia, emanan de tratados internacionales que gozan del mismo rango; afirmando así una vez la tesis, de que la naturaleza jurídica del debido proceso, corresponde a un principio de jerarquía estipulado en la carta política, por lo que incluso, si se dieran una eventual violación, a normas meramente legales, que lo afecten, independientemente de la falta de una disposición expresa en la Constitución Política, la falta corresponde a una grado equivalente.

La celeridad procesal: concepto.

Una vez definido y ampliado el debido proceso y sus alcances, a continuación, se va a abarcar un elemento principal del mismo, y de la presente investigación, el cual corresponde al principio de celeridad procesal.

La celeridad procesal es aquel principio, que, en conjunto con otros, como la economía procesal y la informalidad, buscan traer como resultado que el proceso sea tramitado de la forma más expedita posible, sin dilataciones injustificadas que puedan afectar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos.

Según Canelo y Rabanal (2006) citados por Jamara, Vázquez, y Durán (2019) “la celeridad procesal no es un concepto abstracto; muy por el contrario, es el alma del servicio de justicia. La existencia del debido proceso se debe necesariamente a la existencia de una justicia que no puede y no debe prolongar innecesariamente la causa; ya que la sociedad debe recomponer su paz a través del proceso en el más breve plazo; y es de su provecho que el conflicto de intereses o la incertidumbre jurídica se dilucide prontamente. Lo que, de hecho, está reconocido constitucionalmente” (párr.4).

En Costa Rica, este reconocimiento a nivel constitucional que se da del principio de celeridad se encuentra regulado en el artículo 41 de la carta política, el cual establece:

“Artículo 41- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias3iu65treo daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Se puede observar en este artículo, que el mismo, al hacer la indicación de que la justicia en Costa Rica deberá hacerse “pronta y cumplidamente” está estableciendo la celeridad procesal, como uno de los principios garantizadora de la tutela judicial efectiva en el país.

Para tener una concepción de la celeridad procesal clara, es importante definir aquellos principios que se encuentran encaminados a garantizarla, estos como se mencionó anteriormente, corresponden a la economía procesal o concentración, y la informalidad; los cuales se estudiaran a continuación:

Economía Procesal.

Actualmente conocida en la normativa procesal civil costarricense como el principio de concentración, hace alusión a que “tiende al establecimiento de medidas para acelerar el proceso; concentra sus actividades en un espacio de tiempo lo más corto posible y reúne, en

la menor cantidad posible de tratamiento, todo el contenido del proceso” (Constenla, A, 2014, p.211).

El Código Procesal Civil contempla la concentración como uno de sus principios regentes, indicando en su artículo 2.8:

Artículo 2.8. “Concentración. Toda la actividad procesal deberá desarrollarse en la menor cantidad de actos y tiempo posible. Las audiencias se celebrarán en el menor número de sesiones. Su disposición, interrupción o suspensión solo es procedente por causa justificada a criterio del tribunal y siempre que no se contraríen las disposiciones de este código” (Código procesal civil, 2018).

De la concentración procesal se puede concluir, que está, no solo busca que normativamente, se procure que el proceso sea llevado a cabo en tiempos oportunos, realizando todas las medidas que se consideren necesarias para este efecto; sino que, además también se sale del marco normativo; pretendiendo que la actuación material de los jueces y partes, también se realice en función de una economía procesal, permitiéndole al proceso llegar a pronta resolución.

La informalidad.

El principio de informalidad de las actuaciones es aquel que va a procurar que los procesos (tanto jurisdiccionales como administrativos), no contengan formas más complejas de las necesarias, ni requisitos innecesarios que vayan a limitar el actuar de las partes, ni la resolución oportuna de la controversia.

La informalidad ha adquirido importancia en los últimos años, conforme el acceso a la justicia pronta y cumplida fue adquiriendo una mayor relevancia para el legislador, se buscan dejar antiguas concepciones de las formas limitadas y cerradas de tramitación, requisitos injustificados que hoy en día se conoce, únicamente sirven para traer consigo una función dilataría.

Como se mencionó antes, este principio no solo juega un papel importante en la función jurisdiccional, sino que también, y particularmente en Costa Rica, es tomado en cuenta para la tramitación del proceso administrativo. A modo de definición complementaria y para que

quede aún más claro el concepto de informalidad, la Ley General de la Administración Pública costarricense menciona:

“Artículo 224. Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas” (Ley General de la Administración Pública, 1978).

Del texto citado se puede extraer, que uno de los objetivos que se persiguen con la aplicación del principio de informalismo, es que se busque realizar las actuaciones que favorezcan el impulso procesal, la continuidad de la tramitación no respalda este principio aquellos actos o requisitos impuestos por ley que, en contraposición, busquen ser formalismos incensarios para el procedimiento.

Para no dejar el concepto de informalidad, meramente en la vertiente del proceso administrativo, se observa que el Código Procesal Civil costarricense establece:

“Artículo 24.1. Informalidad. Los actos procesales no están sujetos a formas determinadas sino cuando la ley expresamente lo exija” (Código Procesal Civil, 2018).

Esta disposición, establece, que siempre que el ordenamiento jurídico no regule requisitos formales para la realización de un acto, este podrá ser realizado a criterio de la parte, sin que esto vaya a resultar en inadmisibilidad de la gestión.

Es importante mencionar, que tanto la regulación de la informalidad a nivel administrativo como a nivel jurisdiccional, establecen que esta aplica, salvo en aquellos actos con requisitos solemnes para tal efecto, en el caso del proceso administrativo se observa por cuanto el artículo establece que la informalidad no es excusa para pasar por alto aquello que pueda ocasionar una nulidad del acto, y a nivel jurisdiccional, al indicar la disposición, salvo casos contrarios estipulados por ley.

La celeridad procesal, no deberá manifestarse únicamente a nivel meramente normativo, como indica Callegari (2011) Para implementar la celeridad procesal como forma de garantizar el acceso efectivo a la justicia son pertinentes algunas medidas como: adecuación de plazos procesales a cada tipo de demanda; concretización del principio de proporcionalidad entre números de jueces y población; mudanza de cultura jurídica,

administrativa y organizacional del Poder Judicial como órgano prestador de servicio; cualificación creciente de sus funcionarios; informatización de los tribunales y oficinas judiciales a través de una red veloz e integrada con otros órganos del Estado; adecuación de los espacios públicos para la accesibilidad física confortable de las personas; un control de producción judicial cuantitativo y cualitativo, así como una gestión administrativa y procesal eficiente desde los gastos públicos hasta la dirección del proceso. (p.128)

En conclusión, la celeridad procesal es aquel principio que busca encaminar el proceso a su pronta solución, se espera que este sea ejecutado en la menor cantidad de actos procesales posibles, y que estos no posean formas y requisitos propios de una vertiente formalista que vaya a dificultad su tramitación, esto salvo los casos en donde el legislador haya considerado necesaria la incidencia de requisitos formales; Además la celeridad no solo deberá de tener un ámbito de aplicación de conformidad con la normativa; sino que a nivel de aparato jurisdiccional se deberá ajustar la estructura de administración de justicia para tal efecto.

La celeridad procesal: su importancia para la tutela judicial efectiva.

Abarcado el concepto del principio de celeridad procesal, ahora se entrará a analizar la importancia que ha tenido a nivel jurisdiccional, y la evolución que han tenido las normas procesales en los últimos años en favor de garantizar un acceso a la justicia pronta y cumplida.

En Costa Rica, debido a la problemática ocasionada por la mora judicial, el legislador ha querido garantizar normativamente que el proceso jurisdiccional sea regido por el principio de celeridad, más como se mencionó en el apartado anterior, para alcanzar una celeridad procesal oportuna es necesaria no solo la reforma normativa, sino, que, además, se necesita también una respuesta judicial equiparable.

A pesar de lo anterior, a continuación, se hace un recorrido por las últimas reformas de carácter procesal que se han dado en Costa Rica, con el fin de observar la importancia otorgada a la celeridad como requisito indispensable para la tutela judicial efectiva.

Código Procesal Agrario.

El Código Procesal Agrario, cuya entrada, en vigencia estaba predispuesta para el mes de octubre del 2019, luego pasó al 27 de febrero del año 2020, más fue prorrogada hasta a partir

del 28 de febrero del año 2023, vino a realizar una serie de medidas al proceso de dicha jurisdicción, buscando ajustarlo a las pautas y tendencias que han tenido a nivel, tanto nacional como internacional, las reformas de esta índole en los sistemas procesales para garantizar el debido proceso.

El nuevo código como explica Artavia (2019) “implica una “ruptura de paradigmas”, abandona un modelo lento, desesperadamente escrito (Couture), desconcentrado, sin intermediación ni oralidad real (Cappelletti)” (párr. 9).

Dicha norma establece en su artículo número 4:

“Artículo 4- Principios y reglas generales.

Los tribunales agrarios deberán aplicar los principios generales del proceso y, además, sus actuaciones serán totalmente orales. Aplicarán la inmediatez, la concentración la publicidad, la itinerancia y la gratuidad en lo procedente. Todas las personas intervinientes en el proceso actuarán con buena fe procesal.

Se evitará el exceso de formalismos y todas aquellas actuaciones contrarias a la celeridad procesal del proceso, sin demérito de la calidad de las decisiones judiciales, las cuales deben ajustarse a criterios de equidad y de derecho, así como la búsqueda de la verdad.

Los procesos regulados en esta ley se iniciarán a gestión de parte. Continuarán por actuación procesal de oficio o por actividad de parte” (Código Procesal Agrario, 2021).

Esta norma se presta para realizar varias aseveraciones relacionadas con la celeridad que se busca implementar en el proceso agrario. En primer lugar, se observa en su primer párrafo, la incidencia de la oralidad y de la concentración como regentes en la materia, el principio de oralidad, como se mencionó, actualmente ha tenido crecimiento debido a la tendencia a que los procesos sean manejados mayoritariamente por medio de audiencias, limitando las actuaciones escritas lo mayor posible, esta oralidad va de la mano con la inmediatez y la concentración, dándose bajo la premisa, de que el proceso oral garantiza que este sea tramitado de forma más expedita.

Luego, en el segundo párrafo, se observan reflejados la celeridad, la informalidad, y el derecho a sentencia congruente; la informalidad se genera en función de garantizar la justicia

pronta y cumplida sinónimo de celeridad, más el hecho de que se pretenda un proceso tramitado rápidamente, no genera ningún tipo de facultad a los jueces como operadores del derecho de disminuir la calidad de su función.

Y finalmente, menciona lo referente en la jurisdicción agraria para el impulso procesal; estableciendo que, aunque el proceso deberá ser iniciado a gestión de parte, el juez de oficio tiene la facultad de realizar todas aquellas actuaciones que considere y que no se salgan de sus facultades para impulsarlo. Otorgándole esta potestad al juez agrario se busca que el proceso no se dilate injustificadamente y se lleve a su pronta solución.

Se puede desprender de todo lo anterior que, los principales principios conformantes que han inspirado la generación del nuevo Código Procesal Agrario, cuya vigencia, a menos de otro cambio, empezará ya a inicios del año 2023, buscan adaptarse a las tendencias modernas, en donde por medio de la oralidad, la publicidad, la reducción de plazos, instancias, requisitos, la concentración la inmediatez, entre otros, se busca llegar a la celeridad procesal oportuna.

Código Procesal de Familia.

El Código Procesal de Familia, cuya entrada en vigor se encuentra programada para el 1 de octubre del año 2022, posee su largo recorrido histórico en filas legislativas, ya que, desde tiempos de promulgación del Código de Familia, se traía en mente.

“En aquel tiempo en que se gestó el Código de Familia, la misma comisión redactora de dicho Código sustantivo, se planteó abordar la regulación de los procedimientos familiares. Se desistió de ello para quedarse solo con la propuesta de fondo, dejando pendiente el tema procesal. Pendiente que ha tardado por lo menos estos cuarenta años mencionados.

A lo largo de estas décadas, múltiples han sido los esfuerzos tendientes para promulgar una ley que regule los procedimientos familiares.

En los años ochenta, una ley creó una comisión que examinara tal propuesta. Pero su labor se detuvo ante la redacción del actual Código Procesal Civil que rige desde el año noventa. En la década última del siglo anterior, dos proyectos se redactaron, pero no se meritaban con el argumento de la propuesta de un código general del proceso” (Master Lex, 2020. párr.9,10,11).

En diversas oportunidades se ha intentado llevar a cabo la realización de la normativa procesal de la jurisdicción de familia, buscando separarla, por sus particularidades, de la procesal civil. El proyecto de ley que entrará regir a partir del año 2022 establece:

“Artículo 5- Principios procesales generales. Serán de aplicación general los principios de fácil acceso a la justicia, impulso procesal de oficio, celeridad procesal, buena fe, economía y equilibrio procesal” (Código Procesal de Familia, 2020).

No es necesario hacer una interpretación, más allá de la literaria para entender que la celeridad es uno de los objetivos que se persigue con la promulgación del dicho código; al respecto de esto, es importante mencionar, retrocediendo un poco la concepción del principio de celeridad procesal, como se explicó, está no se logra únicamente a través de las normas, sino que también tiene que existir una voluntad por parte del Poder Judicial, de transformar su servicio de administración de justicia a formas que logren dar oportunamente con la demanda que se requiera por parte de la ciudadanía.

A propósito de esta consideración anterior, por medio del proyecto de ley expediente N 21.936, se postergo la entrada, en vigencia de este código, la cual estaba prevista para el año 2020, lo anterior, debido a lo establecidos en la exposición de motivos, entre los cuales se pueden extraer:

“Según la Comisión de la Jurisdicción de Familia, Niñez y Adolescencia del Poder Judicial, la preparación institucional previa, durante y posterior a la entrada en vigencia de un código de esta naturaleza, donde está de por medio de la solución de conflictos familiares, requiere una inversión de recursos humanos y económicos importantes, no tanto en el volumen económico como el que la institución invirtió en las Reformas Procesal Civil y Laboral, sino porque la Jurisdicción de Familia está compuesta por despachos de Familia, Niñez y Adolescencia, Pensiones Alimentarias, Violencia Familiar, siendo las mismas conocidas en 116 juzgados a lo largo y ancho del país y con una integración de recursos humano de cerca de 2000 personas.

Ahora bien, si fuera sólo el proceso de capacitación el procedimiento sería un poco más corto, pero aún para el mismo, se requiere un esfuerzo de preparación docente y presupuestario, por la cantidad de personal que trabaja en todo el país. Pero además de ello

para poder implementar la reforma adecuadamente, al ser una nueva normativa procesal que cambia el paradigma de resolución de los conflictos familiares, se requiere una revisión de todos los procedimientos de evaluación de jueces y juezas, una reelaboración del manual de puestos del personal técnico y judicial, rediseño de los despachos de acuerdo a las nuevas cargas de trabajo, implementación de mejoras tecnológicas, labores de coordinación y cooperación con las otras Instituciones del Estado, que se ven afectadas por la reforma, elaboración de nuevas fórmulas estadísticas y diseño de todas las plantillas de resolución de los despachos, entre otros múltiples labores que requieren un esfuerzo institucional en recursos humanos y material” (Exposición de motivos ley N 9904, 2020).

Como se puede ver, la no entrada en vigor del Código Procesal de Familia responde a la inminente necesidad de ajustar la estructura jurisdiccional de la materia para que logre cumplir con las expectativas de la nueva normativa, ya que de lo contrario de poco valdría el esfuerzo del legislador, por ofrecer un ordenamiento jurídico que en escrito garantiza una tutela judicial efectiva, cuando esta materialmente no existe.

Reforma al Código Procesal Civil.

El Código Procesal Civil que entro a regir el día 8 de octubre del año 2018 “deroga casi en su totalidad el actual (...) manteniéndose lo relacionado a Concursos de Acreedores, incluyendo Administración por Intervención Judicial, Convenio Preventivo y Ejecución Colectiva; también al depósito de personas, oposiciones al matrimonio, divorcio y separación por mutuo consentimiento, insania, tutela, curatela, ausencia, presunción de muerte y la enajenación de bienes de menores e incapaces, hasta el tanto, no se publiquen las reformas respectivas” (Corrales, F, 2018, párr. 1).

Esta norma vino en respuesta a muchas consideraciones, la importante para efectos del presente estudio, la mora judicial que padecen los juzgados y tribunales de dicha materia. Al igual que las reformas sucesoras, el código vino a implementar la oralidad con el fin de lograr un proceso más expedito, la concentración y la inmediación como principios regentes buscando el mismo fin. Algo que llama particularmente la atención, es lo establecido en el inciso 2 de su artículo 5:

“Artículo 5.- Potestades del tribunal. 2. Dirigir el proceso y velar por su pronta solución” (Código Procesal Civil, 2018).

Es necesario mencionar en este apartado, que en materia civil rige el principio dispositivo, el cual establece que el inicio del proceso corresponde exclusivamente a los interesados, y de conformidad con el artículo 2.5 del código en mención, el impulso procesal es promovido por las partes (Código Procesal Civil, 2018).

A pesar de lo anterior, el mismo artículo 2.5, acompañando la potestad del juez del 5.2 establece: “Los tribunales adoptarán de oficio, con amplias facultades, todas las disposiciones necesarias para su avance y finalización. Por todos los medios se evitará la paralización y se impulsará el procedimiento con la mayor celeridad posible. En todo caso, se aplicará el principio pro sentencia” (Código Procesal Civil, 2018).

Como se explicó anteriormente como parte del principio de informalidad, se busca que las actuaciones fomenten el impulso y ejecución del proceso, en este caso, estas facultades son otorgadas al juez, con el fin de que este haga empleo de todas sus potestades para garantizar llegar a la solución de la controversia.

Ahora bien, tocará ver a largo plazo, hasta qué punto es llevada a cabo la oficiosidad por el juez civil; como se explicó la materia se rige por el principio dispositivo, y en términos generales, el impulso procesal suele ser exclusivo de las partes, si a eso se le suma el hecho de que se trata de un funcionario que usualmente tiene una carga laboral bastante significativa, solo el tiempo y la práctica terminarán por delimitar la incidencia de dicha potestad en esta materia.

Reforma Laboral.

A diferencia de las tres reformas sucesoras estudiadas anteriormente, la reforma laboral no se dio con la promulgación de una nueva norma procedimental, sino que constituyó en una reforma al vigente Código de Trabajo, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico recientemente, específicamente desde el 25 de julio del año 2017, dando lugar a la mayor reforma en la materia que ha tenido lugar en Costa Rica.

Como establece, Mora (2017) “La reforma promete reducir los tiempos en los procesos laborales e incorporó principios de conciliación y arbitraje que hacen más sencillo el acceso a la justicia, así como medidas para garantizar que personas en condiciones vulnerables vean resguardados sus derechos” (párr. 2).

Por primera vez gracias a la reforma, se realiza una exposición de los principios rigen la materia laboral, lo anterior se puede observar en el artículo 421 reformado, el cual establece:

“Artículo 421. Además de los principios generales correspondientes a todo proceso, como son los de exclusividad y obligatoriedad de la función jurisdiccional, independencia de los órganos jurisdiccionales, contradicción o audiencia bilateral, publicidad, obligatoriedad de los procedimientos legales, de la necesaria motivación de las resoluciones judiciales y de preclusión, el proceso laboral se rige por los siguientes principios procesales básicos: la conciliación, las actuaciones prioritariamente orales, la sencillez, el informalismo, la oficiosidad relativa, así como por la celeridad, la concentración, la inmediación, la búsqueda de la verdad real, la libertad probatoria, la lealtad procesal y la gratuidad o el costo mínimo” (Ley N°9343, 2017).

Como ya han sido abarcados los principios mencionados en la cita anterior no se procederá a reiterar su definición; solo será importante extraer, que, de conformidad con este artículo, aquellas variables realizadas a nivel de estructura jurisdiccional con la reforma han sido en pro de logra un proceso que garantice la celeridad, y las demás garantías a nivel constitucional establecidas para las partes, y por la materia, específicamente para las relaciones de origen laboral.

Todas las reformas procesales mencionadas tienen como referente una sola, el Código Procesal Contencioso Administrativo, entrado en vigencia a partir del 1 de enero del año 2008, fue el pionero en establecer la oralidad y la audiencia, la eliminación del recurso de apelación, las amplias potestades al juez buscando la oficiosidad del procedimiento, la disminución de los plazos, y entre otras medidas, cuyo análisis, al ser propiamente objeto del presente estudio, será realizado más adelante.

En resumen, se puede afirmar que, para el legislador costarricense, sin celeridad no hay tutela judicial efectiva, y para lo anterior solo basta hacer un recuento a los objetivos principales de las reformas de normativa procesal realizadas en los últimos años, en las cuales, independientemente de la competencia por materia propia de cada una poseen un factor común denominador, y ese es, ajustar su función a la justicia pronta y cumplida exigida a nivel constitucional.

Vale la pena mencionar, para finalizar este punto, que la celeridad suele ser relacionada con el plazo establecido en la ley para cierto acto o etapa procesal, incluso existen quienes limitan este concepto únicamente al cumplimiento de disposiciones legales, sin embargo, tomando que incluso, hay etapas y actuaciones procesales que ni siquiera tienen un plazo preclusivo establecido ¿hasta qué punto vale la pena limitar este concepto a lo dictado por la norma? A modo de ejemplo, y adelantando un poco uno de los puntos estudiados en la investigación, en materia contenciosa administrativa las medidas cautelares no tienen plazo para resolverse, dada la situación actual de la jurisdicción (que será especificada más adelante), ¿cuánto vale realmente la pena establecer un plazo para la resolución de la medida cautelar si materialmente el Tribunal Contencioso se encuentra imposibilitado para cumplirlo?; ya se abarco la tesis, de que la celeridad procesal es un principio que se sale de la regulación formal y deberá ser perseguido en general por el Poder Judicial en el ámbito material, para efectos de este estudio, y tomando en cuanto el ejemplo mencionado, es la que se mantiene.

Ahora bien, un problema que no se puede dejar de obviar bajo la premisa anterior, es la forma en la que se deberá definir más allá del plazo establecido en la ley, el periodo de tiempo específico considerado como expedito y celeridad. Quedando en este análisis la “justicia pronta y cumplida” como un concepto jurídico, al menos en su interpretación más restrictiva, no determinado en todos los casos.

Jurisdicción contenciosa administrativa

Naturaleza Jurídica

La jurisdicción contenciosa administrativa, es aquella que adoptan los países democráticos, con el fin de hacer un control de la función estatal, como explica Nettel (2013): “El reconocimiento del sometimiento de las administraciones públicas al principio de legalidad no tendría, en el ámbito jurídico, razón ser si de la misma ley no se desprenden los mecanismos necesarios para acceder a una vía jurisdiccional efectiva en caso de que sea necesario proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos” (p.15).

La necesidad de la legalidad de la actuación administrativa resulta ser probablemente, su principio rector de mayor importancia, a diferencia de la autonomía de la voluntad que se manifiesta en las relaciones jurídicas de los sujetos particulares, faculta a la administración a

realizar únicamente aquellas actuaciones que establece el ordenamiento jurídico, sin poder extender su actuar más allá de lo regulado. En Costa Rica, esta obligación se encuentra regulada en el artículo 11 de la Constitución Política y el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto que estos indican:

“Artículo 11.- los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

“Artículo 11.- La administración pública actuara sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes” (Ley General de la Administración Pública, 1978).

No tendría razón de ser que la administración pública se encontrara, aun dentro de sus facultades discrecionales, sometida al ordenamiento jurídico, sin la existencia de mecanismos de control que vayan a fiscalizar su actuar; debido a lo anterior, es que se busca que la jurisdicción contenciosa administrativa funcione de forma eficaz, evitando que los administrados se vean afectados por las actuaciones estatales y sus posibles formas arbitrarias.

Antes de continuar con el papel que desempeña dicha jurisdicción en Costa Rica, es importante, a fin de que quede aún más clara la naturaleza jurídica de la misma, hacer un recuento general del nacimiento de esta figura ubicado en Europa, y como llegó a adquirir la importancia que con la que goza hoy.

Orígenes de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Como menciona García (2009) la jurisdicción contenciosa administrativa, “Fue una creación jurídica enteramente nueva, que carecía de raíces en los grandes fundamentos históricos en que hasta entonces se había arraigado todo el Derecho europeo (Derecho Romano, Derecho Germánico, Derecho Canónico, *ius commune* medieval o moderno, el *common law*, el Derecho Natural y de Gentes). Surge súbitamente en la Revolución Francesa en el mismo año 1789, se afirma y madura a lo largo del siglo XIX y conoce un espectacular despliegue durante todo el XX, para aparecer ahora, recién inaugurado el siglo XXI, tras las

reformas generalizadas en el último cambio de siglo, como una pieza central e inexcusable del orden democrático sustantivo, lo que se ha convenido en llamar Estado de Derecho” (García, E, 2009, p. 168).

Nunca se había visto algo como el control jurisdiccional que nació con la revolución francesa, como menciona García de Enterría, es un instrumento que desde sus orígenes ha estado en constante maduración, al punto de que hoy en día es indispensable en cualquier sistema democrático de justicia.

Como ya es conocido en la historia, con la revolución francesa se dio la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, texto que estableció por primera vez, el sometimiento del Estado a las leyes, lo que actualmente se conoce como el principio de legalidad; principalmente llaman la atención para estos efectos los artículos 15 y 16 de dicho cuerpo normativo, los cuales establecen:

“Artículo 15.- La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a cualquier agente público” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Este artículo está sometiendo a la administración a la legalidad, al darle al pueblo la potestad de solicitar la rendición de cuentas ante ellos, ya que cierra el marco completamente a la administración para que realice actuaciones arbitrarias que vayan por encima de los derechos y garantías de los ciudadanos.

“Artículo 16.- Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

“Ese aseguramiento o garantía efectiva de los derechos exige, pues, una “dación de cuenta” de los agentes, lo que hace que éstos dejen de ser en adelante propietarios de sus oficios, como ocurría en el Antiguo Régimen. Pasarán a ser ahora, como explicó LOCKE, trustees, ligados por un trust o relación de confianza con el pueblo, ante el cual deberán responder (la palabra “responsabilidad” surge con ese sentido de dación de cuenta justo en el momento mismo de la Revolución, en todas las lenguas). Esos agentes pasarán a ser, en lugar de propietarios de sus oficios, servidores de los ciudadanos y responsables ante ellos, cambio sustancial” (García, E, 2009, pp.170-171).

Como se puede observar, fue apenas luego de la revolución francesa que el derecho reconoció la rendición de cuentas de la administración, y el sometimiento de esta al ordenamiento jurídico, al respecto del cual se estableció, que nadie se encontraba por encima.

A pesar de lo anterior, aún no existía para nada la noción de la jurisdicción contenciosa administrativa como tal, no fue hasta “la primera Constitución napoleónica, la del año VIII, que crea en el artículo 52 un “Conseil d’État”, Consejo de Estado al que se encomienda redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública y “resolver las dificultades que surjan en materia administrativa”. Es esta última función la que va a hacer del Consejo de Estado, desde ese momento hasta hoy mismo, la pieza esencial que configura para varios siglos el sistema francés de justicia administrativa, que marca el origen del sistema contencioso-administrativo, como comenzará a precisar el Reglamento de ese órgano de 26 de noviembre de 1799, cuyo artículo 72 establece el básico principio de responsabilidad de los ministros por los actos que adopten “si son contrarios a la Constitución, a las Leyes y a los Reglamentos”, según la básica concepción revolucionaria del principio del sometimiento de los actos a la estricta legalidad (García, E, 2009, p.173).

La jurisdicción contenciosa administrativa como ese instrumento de control de la legalidad del actuar administrativo, nació con la creación del Consejo de Estado Francés, al cual se le encomendó resolver todas aquellas controversias que surgieran en esta materia; es en este punto en donde, aunque anteriormente ya se encontraba reconocida que la potestad de la administración para actuar no era absoluta en relación con las leyes, que se empieza a construir la base del control de legalidad que se conoce y se aplica en la actualidad.

Con el nacimiento del control de legalidad de la administración, nace la noción del derecho administrativo, Una vez que el Consejo de Estado adquirió el poder decisión en su función, “la notable calidad de la jurisprudencia de este órgano técnico da lugar a una doctrina nueva, a la que se llamará justamente Derecho Administrativo, articulada sobre el principio básico de la sujeción de la Administración a la Ley, Derecho que se desarrolla teóricamente ya desde los comienzos del siglo XIX. Este ordenamiento singularizado alcanza su culminación al jurisdiccionalizarse enteramente el Consejo de Estado en 1872 (sin perjuicio de mantener separada la función consultiva a la que debe su nombre). Lo que, como ya indicamos, dio lugar al sistema de jurisdicción delegada o independiente. El comentario y

sistematización de esta jurisprudencia, cada vez más motivada y sutil, da contenido y rigor institucional al Derecho Administrativo, nueva rama del Derecho que conocerá un perfeccionamiento y depuración sucesivos hasta hoy mismo” (García, E, 2009, p.174).

En el origen del derecho administrativo francés, este no se encontraba codificado, sino que era por medio de los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, que se fue generando la noción de la materia, y se fue ejerciendo el primer control de legalidad de la administración pública, la positivación de este derecho se realizó hacía mucho tiempo después.

Actualmente, “a partir de las Leyes francesas de 16 de julio de 1980 y de 8 de febrero de 1995, culminadas en un Código de Justicia Administrativa aprobado por la Ordenanza de 4 de mayo de 2000, y su Reglamento por el Decreto de la misma fecha, en efecto, se reconfigura resueltamente el sistema, un sistema hasta ahora entregado en exclusiva al Consejo de Estado, poniendo así fin de una manera espectacular al monopolio que éste ha mantenido durante dos siglos de la responsabilidad de su concepción y de su desarrollo. Se ha aprobado como Ley y como Decreto de desarrollo un insólito Code de Justice Administrative, que es una legalización completa y absoluta de toda la extensión y funcionamiento de esa justicia, por cierto, con una precisión y un detalle cómo no existen hoy probablemente otros en ningún otro Estado” (García, E, 2006, p.177).

Gracias a las reformas mencionadas, el sistema francés, paso de ser meramente declarativo a uno de plena jurisdicción, el cual se define como el tipo de proceso “mediante el cual la persona afectada por un acto, resolución, orden o disposición administrativa y de carácter subjetivo pide la declaratoria de nulidad y reparación por lesión de derechos subjetivos” (Diccionario jurídico, 2020, párr. 1)

Origen de la jurisdicción contenciosa administrativa en España.

Debido a que el objeto de la presente investigación se centra en la jurisdicción contenciosa administrativa en Costa Rica, al ser España y su modelo de control estatal, una referencia importante para el sistema no está demás hacer una mención general de la evolución que ha tenido el modelo español.

Como explica Nettal (2013): El modelo de justicia contencioso administrativo de España ha evolucionado, de seguir el modelo francés de Consejo de Estado al que le es atribuido la doble función judicial y consultiva (Ley de Consejos Provinciales del 2 de abril de 1845 y en la Ley sobre el Consejo Real del 6 de julio de 1845), hasta llegar a su inclusión en el Poder judicial, dejando de lado la función consultiva al Consejo de Estado (p.25).

Originada en Francia, la figura del Consejo de Estado, España pensó adoptarla para sus filas por medio de las Cortes de Cádiz de 1812, sin embargo, parafraseando el texto de Navarro (2006), las principales diferencias que existen entre el Consejo de Estado Francés y el español son:

- “El Consejo de Estado Francés es el juez administrativo supremo del país, mientras que el español perdió su función jurisdiccional hace mucho tiempo.
- El Consejo de Estado Francés nació con una jerarquía muy inferior a la que termino gozando con su evolución, en cambio el de España, es calificado por la propia constitución como órgano supremo consultivo.
- El Consejo de Estado Español escoge a su presidente y lo revoca discrecionalmente, en el francés, el presidente nombrado también por el gobierno ha de serlo entre consejeros, sin que se haya dado ninguna revocatoria desde el año 1945” (pp.10-11).

Desde 1868 hasta 1888 se dieron múltiples intentos de trasladar la competencia del Consejo de Estado español sin éxito, no fue hasta el 5 de abril de 1904 con la Ley Maura que “(...) trascendió consolidando el sistema por el cual el control jurisdiccional de la administración es llevado a cabo por tribunales formal y materialmente judiciales, fenómeno que se observa en la Ley del 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (...)” (Nettal, A, 2013, p.26).

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa española de 1956, ofrecía un control jurisdiccional muy distinto a la jurisdicción plena que existe hoy en día, la fiscalización que se ejercía era únicamente de abocada a la legalidad del acto, y cumplía una función meramente revisoría.

Según Nettal (2013), la norma mencionada de 1956: “tiene el mérito de buscar el control de la administración, si bien a través de un estricto carácter revisor de los actos, en un contexto histórico no democrático” (p.27). Luego de lo anterior, debido a la dictadura sufrida en España, no hubo mayor evolución hasta la constitución de 1978, la cual establece:

“Artículo 106.- 1. Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (Constitución Española, 1978).

Aunque no hace mención explícita a la jurisdicción contenciosa administrativa, este artículo junto con el 24 que procura el acceso a la tutela efectiva por medio de los jueces y tribunales (Constitución Española, 1978), dejan implícito el control jurisdiccional del actuar administrativo.

Además de lo anterior, en el año 1998 se hizo una reforma a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual, amplió ese control meramente revisorio del acto que se daba anteriormente, para dar paso a la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos del ciudadano ante el actuar administrativo.

Evidencia de esto, se puede observar en la exposición de motivos punto II. Ámbitos de aplicación de la reforma, en el cual se lee: “(...) es evidente que a la altura de nuestro tiempo histórico el ámbito material de la Jurisdicción quedaría muy incompleto si aquella se limitara a enjuiciar las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los actos y contratos administrativos en sentido estricto.

Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde. No toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar

sometida en todo caso al imperio de la ley” (Ley 29/1998, de 13 de junio, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1998).

Una vez abarcados los orígenes de la jurisdicción contenciosa administrativa en Francia y España, se puede concluir, que fue traída a colación como una consecuencia inevitable de la implementación del Estado de derecho, no vale la pena que las normas contengan el sometimiento de la administración a la ley, sin mecanismos para que estos preceptos sean asegurados; actualmente ningún sistema que se diga llamar “democrático” podrá intentar escapar de la necesidad de implementar el control de legalidad del Estado, por medio del aparato jurisdiccional.

A diferencia de España, Costa Rica, establece la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel constitucional, el artículo 49 de dicho cuerpo normativo indica:

“Artículo 49.- Establéese 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” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Estas disposiciones realizadas por los constituyentes en 1949 han jugado un papel fundamental en la evolución que ha tenido la jurisdicción contenciosa administrativa en el país, y son precisamente estos preceptos, los cuales provocaron la normativa actual en el CPCA, ya que está como se estudiara el título siguiente, fue creada con el fin de ajustar la competencia y el manejo de la jurisdicción contenciosa administrativa, a los parámetros establecidos a nivel constitucional.

Evolución del proceso contencioso administrativo en Costa Rica

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

A pesar de lo establecido por la Constitución Política a partir del año 1949 no fue hasta 1966, que nació la jurisdicción contenciosa administrativa como parte de la administración de justicia costarricense, este considerable espacio temporal se debe a que se dice que en

aquella época, no existía la voluntad política necesaria para su surgimiento, lo anterior debido a que este mecanismo de control se veía como una limitación al poder estatal, por lo que no fue hasta la fecha mencionada, y la adopción del modelo español, que decidió variarse esta circunstancia.

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entro a regir en Costa Rica a partir del 1 de marzo del año 1966, más fue derogada el 1 de enero del año 2008, lo anterior, debido a la entrada del vigente CPCA al ordenamiento jurídico costarricense. El proceso de ley reguladora era muy distinto al que actualmente se maneja en sede contencioso-administrativa, al igual que la estructura jurisdiccional.

En primer lugar, antes de entrar a analizar las consideraciones más importantes del proceso contencioso administrativo, es importante mencionar como era la estructura jurisdiccional cuando estaba vigente la norma anterior; con el fin de lograr un mayor entendimiento del marco existente en la jurisdicción antes del 2008.

. “(...) De previo a la reforma, la jurisdicción estuvo compuesta por cuatro juzgados de primera instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo, compuesto por tres secciones, dos de ellas abocadas a conocer de los procesos especiales en única instancia, así como de los recursos de apelación, mientras que la sección tercera estuvo encargada de resolver los recursos administrativos de superior jerarquía impropia. Finalmente, la Sala Primera de la Corte asumió la tarea de resolver todos los recursos de casación de la materia (Milano, 2020, p. 15).

Hoy, debido a que con la reforma la jurisdicción se logra un alcance mucho mayor al que se daba con el anterior proceso, la estructura jurisdiccional es mucho más compleja que la que se utilizaba antes, la cual en su momento se consideró adecuada para el manejo y competencia existente con el código anterior.

Ahora bien, como se mencionó en el apartado de limitaciones de este estudio, no se entrará a realizar ningún tipo de análisis o mención a los procesos especiales; ya que la investigación pretende centrarse en el actual proceso de conocimiento; de seguido se mencionarán las consideraciones más importantes que se daban en el código anterior, con el proceso que sería el equivalente al mencionado que rige actualmente; este el regulado en el Título Cuarto,

Capítulo Primero de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el cual era conocido como “Procedimiento ordinario o general”.

Entre las primeras diferencias que se observan entre este proceso y el actual, es la competencia de carácter objetivo, con la que se regía el procedimiento contencioso administrativo. Como explica Jinesta (2009): la “(...) Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1966, (...) establecía un proceso contencioso-administrativo revisor u objetivo o meramente anulatorio que se enfocaba en la fiscalización de la actividad formal de las Administraciones públicas, esto es, los actos administrativos manifestados por escrito previo procedimiento (p.414).

La competencia del anterior proceso no se extendía más allá que la de revisar el actuar de la administración, ratificándolo o anulándolo. Es bastante grave pensar, que durante tantos años los administrados se encontraron frente a un proceso, que, aunque derivado del mandato constitucional establecido en el artículo 49, no cumpliera con los parámetros que el constituyente pretendía, protegiendo al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de las personas.

El llamado criterio objetivo que poseía la jurisdicción era aquel que establece que el control se enfoca únicamente en el acto, no va más allá a velar situaciones particulares de los sujetos de la relación, únicamente se enfoca en la legalidad del acto administrativo. Esta forma de aplicación de justicia tiene su origen antiguo, específicamente con el “excés de pouvoir” francés, García (1999), explica: “(...) el recurso de excés de pouvoir es “de utilidad pública”; más aún, “de orden público”. Se trataría de un arbitrio sutil con el que la Administración se disciplina ella misma, sirviéndose para ello de los ciudadanos que le señalen en sus recursos las cuestiones sobre las que debía ejercer tal disciplina. Por eso el proceso concluía con la sentencia que se pronunciaba sobre la conformidad o disconformidad del acto enjuiciado con la ley, correspondiendo a la Administración autora, del mismo extraer todas las consecuencias que pudieran derivarse de ese juicio” (pp.47-48).

Como se observa, el control objetivo de la administración tiene sus orígenes en función, de que la administración lo empleaba como control de sus propias potestades, nunca se ha pretendido con el velar por alguna situación jurídica particular de los sujetos del proceso,

sino ser, en los sentidos más estrictos cerrados y formalistas, una simple revisión de que el acto no se salga del principio de legalidad regente para la administración pública.

Lo anterior se ve ratificado en el artículo 1 de la ley reguladora derogada, la cual solía establecer:

“Artículo 1º.- 1. Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso-administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo. 2. Los motivos de ilegalidad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, y la desviación de poder” (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

De la simple lectura de este articulado se extrae el fin revisor que tenía la jurisdicción; esta únicamente se definía como encargada de conocer pretensiones relacionadas con la ilegalidad de los actos administrativos, no de entrar al análisis de ninguna situación subjetiva. Como se explicó anteriormente este precepto no cumplía con lo encomendado constitucionalmente para efectos de esta jurisdicción, más por qué fue necesario pasar de un sistema objetivo y uno mayoritariamente subjetivo se mencionará más a profundidad en el apartado referente a la necesidad de realizar la reforma.

La única incidencia que se podía extraer del código anterior, que, a lo mejor resultará mínimamente compatible con el sistema actual, era lo estipulado en el artículo 23 de dicha norma, el cual establecía:

“Artículo 23.- La parte demandante, a que se refiere el artículo 10, párrafo 3, podrá pretender, además de lo previsto en el artículo que antecede, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento, de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda” (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966)

Aunque la lectura da a entender que se reconocen situaciones jurídicas y se protegen, lo cierto es que, por el carácter objetivo de la jurisdicción en ese entonces, lo que se podía alegar

era únicamente aquello que viniera de la anulación del acto administrativo (en caso de que esta solicitud fuera declarada con lugar), y el reconocimiento del pago de daños y perjuicios.

Una vez definida la competencia material que poseía el procedimiento anterior, es importante mencionar que una de las principales diferencias existentes entre el sistema anterior y el actual, corresponde a la necesidad de agotar la vía administrativa para lograr acceder a estrados judiciales.

Como requisito para acceder al proceso judicial, en el anterior código se podía leer:

“Artículo 31.- 1. Será requisito para admitir la acción contencioso-administrativa el agotamiento de la vía administrativa.

2. Este trámite se entenderá cumplido:

a) Cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio; y

b) Cuando la ley lo disponga expresamente” (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, 1966).

Además de lo anterior, en los casos en donde el acto en primera instancia, fuera emitido por el órgano superior jerárquico de la entidad estatal, sin posible recurso, la ley contemplaba el “recurso de reposición o reconsideración” desde la fecha en donde se notifica o publica el acto frente a la administración que lo emitió, la cual, en caso de no contestar a los dos meses de iniciado el plazo, se tomaba por desestimado y agotada la vía administrativa (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1966).

Como se puede ver, apenas iniciando el análisis del proceso anterior, y ya se observan trabas y formalismos que dificultaban considerablemente el acceso a la vía judicial, en primer lugar, el hecho de que se tratará de un mero control de legalidad restringía el acceso a aquellas situaciones materiales en donde la administración actuando legítimamente, pudiese afectar intereses particulares de los ciudadanos; y además de lo anterior, para poder acceder a tribunales en caso de que la pretensión encajara con lo establecido, tenía primero que agotarse la vía administrativa, sometiéndose a los plazos de la administración y a un proceso en donde esta actúa como “juez y parte” del procedimiento.

Luego de que se agotó la vía administrativa, a diferencia del proceso actual en donde se interpone de seguido la demanda, la solicitud del proceso se realizaba con un escrito en donde se adjuntaba el acto administrativo que se requería impugnar, las razones del reclamo y la solicitud de que se tenga por interpuesto el proceso.

El proceso deberá de interponerse dos meses luego de notificado el acto, ya sea que la notificación sea a nivel personal o por publicación, de seguido a costo del actor, el tribunal anunciará que se publique en el boletín judicial el inicio del proceso, en un diario de circulación nacional (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Hablando de formalismos innecesarios, este proceso tenía dos momentos en donde de cierta forma iniciaba, uno que funcionaba como a modo de aviso, en donde simplemente se indicaba al juzgado el acto administrativo que se quería impugnar, y otro, luego de la publicación en el boletín judicial, en donde ya se tenía por interpuesto el proceso y ahora sí se daba lugar con la tramitación demanda. Resulta difícil pensar, como en aquellos años se consideró provechosa o necesaria, la interposición de estos dos escalones para dar inicio real al proceso; más eran otras épocas y el derecho procesal no se encontraba tan evolucionado como hoy en día.

La publicación en el boletín judicial que tenía que irse a costas del actor no escapa de sus propias consideraciones, a veces el alcance de la norma 43.1 de ley reguladora no quedaba tan definido de su simple interpretación literal, este artículo indicaba:

Artículo 43.- 1. La publicación ordenada en el artículo 39 servirá de emplazamiento a las personas que, con arreglo al artículo 11, párrafo 1, inciso b), estén legitimadas como parte demandada. 2. El aviso servirá también de emplazamiento a los coadyuvantes, a menos que se tratase de la Contraloría General de la República en el supuesto previsto por el mismo artículo 11, párrafo 2, inciso b), caso en el cual se le notificará, en su sede, la respectiva resolución (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Por su parte, el artículo 11 al que remite, mencionaba:

Artículo 11.- 1. Se considerará parte demandada: a) A la entidad autora del acto o la disposición a que se refiere el juicio, salvo que se trate de actuación del Poder Ejecutivo, de sus órganos o la de los otros Poderes en función administrativa, caso en el cual se demandará

al Estado; b) A las personas en cuyo favor se deriven derechos del propio acto o disposición impugnados.

2. Para los efectos de lo dispuesto en el inciso a) del párrafo anterior, cuando una Entidad dictare algún acto o disposición, que no quede firme sin previo control, autorización, aprobación o conocimiento -de oficio o a instancia de parte-, de la Administración estatal o de otra Entidad administrativa, se entenderá por parte demandada:

a) El Estado o la Entidad que dictó el acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización ha sido aprobatorio;

b) La Entidad fiscalizada y la que ha ejercido la fiscalización, si ésta no ha aprobado el acto o la disposición impugnados, salvo que ambos órganos fueren parte del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se demandará al Estado; o que la fiscalización desaprobatoria la haya ejercido la Contraloría General de la República, caso en que regirá el inciso a) de este párrafo, sin perjuicio de que la Contraloría pueda intervenir como coadyuvante (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Por su parte, el artículo 39, al cual le correspondía regular, la publicación al boletín judicial establece que esta se realizaba “para advertir a los interesados del proceso el derecho que tienen de apersonarse en autos (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

El alcance de “interesados al proceso” debió de realizarse de forma jurisprudencial, ya que realmente deja un margen amplio. En la resolución N° 00641 – 2006 I la Sala Primera de la Corte Suprema de justicia, resolvió un recurso de casación interpuesto por la Caja Costarricense del Seguro Social (la cual figuraba como parte demandada), en el cual uno de sus alegatos correspondía precisamente a este punto al manifestar: “Tercero: protesta, no se aplicó el artículo 43.1 de la Ley Reguladora según el cual, la publicación que ordena el 39 ibidem, servirá de emplazamiento a quienes estén legitimados, como parte demandada o como coadyuvantes; de allí que al no entenderse de esa manera, se infringe el numeral 594 inciso 1) del Código Procesal Civil. Hay error de hecho y de derecho en la valoración de esa publicación, cuya existencia conocía el Tribunal, quebrantándose las reglas del precepto 39 de la Ley de cita. Alega una “inexistente interpretación” del canon 43.1 ibidem en el tanto,

aquellas sirven de emplazamiento a demandados y coadyuvantes” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto 00641-2006).

La parte recurrente, buscaba que la Sala le diera la razón, en cuanto a que con la publicación en el Poder Judicial quedaba notificada una de las partes, la cual no se encontraba dentro de la lista que establece el artículo 11 para tal efecto; más establece el recurrente que el tribunal debió de interpretar que de conformidad con el 39 quedaba notificado.

Al final la sala no le dio razón, y decidió resolver:

“Se estimó que, en esta clase de procesos, la interposición es un acto de trámite y que la deducción es donde se plasma la demanda. Lo que, debe acotarse aún y cuando el tema resulte ajeno al punto que se analiza, no impide en criterio de esta Sala, que, para efectos de la caducidad, se compute la inactividad a partir de la gestión original, por cuanto deben ponderarse principios ajenos a aquella formalidad rigurosa, tales como la seguridad jurídica y la paz social. Es entonces en este contexto, que deben analizarse los alcances de la publicación que según el numeral 43 ibidem, sirve de emplazamiento a los demandados y conforme al 39, advierte a los interesados el derecho que tienen de apersonarse. Por ello, cobra relevancia el hecho de que cuando se ordena la publicación, tan solo se cuenta con la interposición que no, es en sí misma, una demanda. La interpretación hermenéutica del derecho, impone además, incorporar principios de raigambre constitucional como el debido proceso y el derecho de defensa que, junto con el de igualdad procesal, en este caso, desde la perspectiva de que se trata de un demandado más, con los mismos derechos que la Administración a la que se notifica tanto de la existencia del proceso como del auto que otorga plazo para contestar la demanda, No cabe duda a esta Sala que por las razones indicadas, al Dr. Bonilla, como necesario demandado, debió notificársele personalmente o en su casa de habitación y no mediante los avisos, como pretende el recurrente” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 00641-2006).

Aunque el artículo 39 dejó ese ítem de “interesados al proceso” a merced de interpretaciones abiertas, la Sala Primera, en una interpretación propiamente abocada al debido proceso, decidió que partes que no entrarán dentro del artículo once y sus incisos deberían ser notificadas personalmente.

Esa notificación al boletín judicial que se daba anteriormente consistía en un gasto innecesario a cuenta del bolsillo de la parte actora, como se observa, en muchos casos no cumplía por sí sola con la notificación a todas las partes que se requirieran para apersonarse al proceso; y el hecho de que hoy en día no exista no ha tenido ningún tipo de repercusión negativa para el administrado, al contrario, ha dejado atrás un paso que únicamente dejaba como equivalencia tiempo perdido y un valor pecuniario prescindible.

Luego de la publicación en el boletín judicial, se le solicitaba a la administración el expediente administrativo, la cual contaba con un plazo máximo de ocho días para entregarlo, bajo apercibimiento de que pasados otros tres días que se concederán de oficio, el funcionario remiso podrá ser sometido a apremio corporal. Vencido este plazo o realizado el emplazamiento y recibido el expediente, se procederá con la demanda y la contestación (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Antes de proceder, es importante mencionar el sistema de medidas cautelares que se manejaba en aquel entonces; actualmente se cuenta con un sistema abierto, en donde se pueden dar con lugar todas aquellas que fueren necesarias para proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de las partes.

Con la normativa anterior, únicamente se podía solicitar como medida cautelar la suspensión del acto administrativo; véase que incluso la ley reguladora ni siquiera contiene un apartado denominado “medidas cautelares”, si no, que en su lugar existía, un capítulo quinto de disposiciones comunes, sección primera, suspensión del acto o de la disposición impugnada, el cual iniciaba a partir del artículo 91 indicando:

“Artículo 91.- 1. La interposición de la demanda no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición impugnada, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del demandante, la suspensión. 2. Procederá ésta cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil” (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Como se puede observar, tampoco se podía solicitar la suspensión por sí misma, esta debería de justificarse con el hecho de que su ejecución fuese a ocasionar graves daños y perjuicios, otra consideración es que la suspensión no corría bajo ningún supuesto de oficio,

esta solo se daba meramente bajo la solicitud del demandante, siempre que este pudiese demostrar las consecuencias negativas que el acto pudiese ocasionar, o estuviera ocasionando.

Una vez aclarado el punto anterior, se puede continuar con las principales consideraciones relativas al que era el trámite del proceso denominado ordinario o general. Al igual que en el proceso actual, en caso de que no se contestará la demanda en el plazo oportuno, se va a declarar rebelde a la parte demandada, dándose por ciertos los hechos que consten en la demanda, aunque esto no impide que la parte pueda comparecer en cualquier momento independientemente del estado del proceso (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966),

Junto con la contestación la parte demandada tiene derecho a alegar excepciones previas, las cuales en dicha normativa consistían en las siguientes:

- a) Las que funden en los motivos que, con arreglo al artículo 60, podrían determinar la inadmisibilidad de la acción (Incompetencia de la jurisdicción, indebida representación o falta de capacidad, acto no susceptible de impugnación, cosa juzgada, escritos de interposición y demanda fuera de plazo, falta de requisitos formales en estos escritos que no permitan resolver).
- b) La litis-pendencia.
- c) La falta de agotamiento de la vía administrativa (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Aquella no muy amplia variedad de defensas previas, respondían al sistema objetivo de la jurisdicción, como hoy en día esto cambio con la reforma, la normativa actual contempla estas, y agrega a su catálogo de argumentos para este efecto, otras consideraciones, que podrán ser interpuestas por el demandado si así lo considera oportuno.

Luego de esta etapa, se pasaba al recibimiento de la prueba, el cual se daba por escrito; en aquellos casos en donde las partes concordarán con la constitución de los hechos que esto no era necesario, concluida esta fase, el tribunal concedía un plazo de ocho a quince días para la presentación de conclusiones, en las cuales, la parte demandante podía hacer referencia al

posible pago de daños y perjuicios que le hubieran sido ocasionados (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Como con el proceso, únicamente se ratificaba o anulaba el acto administrativo, de conformidad con el artículo 59 de la ley reguladora, la sentencia, únicamente se limitaba a resolver de conformidad con lo siguiente:

- Inadmisibilidad de la acción; y
- Procedencia o improcedencia de la acción.
- pronunciamiento que corresponda respecto de las costas (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 1966).

Además de lo anterior, se daba, en aquellos casos en donde fuese otorgado, el pronunciamiento favor de los daños y perjuicios otorgados a la parte actora. La sentencia quedaba supeditada el sistema recursivo que se contemplaba para la legislación civil regente en aquel entonces, por lo que se contaba con un recurso ordinario de apelación de sentencia, y la casación extraordinaria por los motivos de forma y fondo taxativamente establecidos.

El acceso al recurso extraordinario de casación era complejo, en primer lugar, se daba únicamente si la cuantía del proceso lo permitía (si era un proceso considerado de mayor cuantía) o si esta era inestimable y, además, por su naturaleza, únicamente se accedía a dicha instancia si se daban alguno de los supuestos que establecía la normativa civil; la cual era una casación mucho más cerrada a la que existe en la actualidad.

El conclusión a todo lo expuesto en este apartado corresponde afirmar que el proceso de la normativa anterior definitivamente debía ser reformado, desde los requisitos innecesarios para acceder a la jurisdicción, tipificados por su carácter objetivo y el agotamiento indispensable de la vía administrativa, hasta sus formas poco expeditas, como la necesidad de una fase de interposición para acceder después a la demanda, y luego de esta someterse a un proceso formalista meramente escrito, en donde al no existir oralidad, como consecuencia lógica necesaria, tampoco había un manejo de la inmediatez y la concentración, hoy en día regentes del debido proceso; para terminar luego de probablemente, muchos años de espera para una resolución, con un sistema recursivo obsoleto para efectos de celeridad procesal.

Todo lo anterior empezó a generar un descontento, los procesos empezaron a tardar una cantidad exorbitante de años al punto de que aun actualmente, existen procesos en el Tribunal Contencioso Administrativo regidos por ley reguladora que no terminan de tramitarse, la jurisdicción contenciosa administrativa costarricense no estaba cumpliendo con los parámetros establecidos para ella a nivel constitucional, y por su naturaleza, mucho menos estaba garantizando el acceso a la justicia pronta y cumplida; ni que decir, a la tutela judicial efectiva.

Necesidad de una reforma legal

La necesidad de una reforma legal viene no solamente derivada de todos los contras mencionados en el apartado anterior al proceso de ley reguladora; sino que, y a lo mejor principalmente, nace de la necesidad de encasillar la jurisdicción contenciosa administrativa, al mandato constitucional establecido en el artículo 49 de la carta política costarricense; la cual indica en su último párrafo:

“Artículo 49. (...) La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Como se explicó en el apartado anterior, el proceso de ley reguladora era meramente fiscalizador de la legalidad del acto administrativo; no entraba a proteger los derechos subjetivos y los intereses legítimos de las personas, a lo mucho en algunos supuestos se podían solicitar daños y perjuicios ocasionados por la manifestación de voluntad administrativa del Estado, más tampoco se entraba en un análisis de este elemento subjetivo.

Al respecto, se puede leer en el acta N2 del 13 de octubre del 2004 de la Subcomisión de discusión del CPCA, al Dr. Manrique Jiménez Meza, quien establece: “Y retomo aquí el artículo 49 de la Constitución, porque básicamente, de ahí es donde surge la necesidad de un nuevo planteamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como bien dice, don Oscar, no estamos aquí frente a un proceso estrictamente subjetivo, pero no podemos dejar de ver que en este proceso hay un aditamento fundamental, que es el elemento subjetivo y es la protección de los intereses legítimos y los derechos subjetivos, no porque yo lo diga, ni por lo que diga don Oscar. Es que así lo dice el artículo 49 de la Constitución Política, esto nos lleva entonces también a tener que respetar desgraciadamente y digo desgraciadamente, porque ojalá tuviéramos el Sistema Alemán, donde no se diferencia interés legítimo de

derecho subjetivo, sino que básicamente se habla de esferas de protección jurídica por trascendencia de si estamos a un interés legítimo a un derecho subjetivo, pero tenemos que seguir ese binomio de interés legítimo, derecho subjetivo porque el artículo 49 lo contiene” (Castillo, F, Alvarado, E, 2006, p.16).

Como bien lo indicó el Dr. Jiménez Meza, no es que con la reforma se empiece a dejar de lado el control de legalidad del acto administrativo, y únicamente se protejan las situaciones de origen subjetivo; el control objetivo se sigue efectuando, pero con la llegada el subjetivo este adquiere un papel más protagónico. Sobre esto el exmagistrado Oscar González Camacho, en la misma acta citada anteriormente de lo dicho por el Dr. Jiménez Meza, menciona: “El proyecto cuando abandonó esta objetividad, quiere deslizarse a un mecanismo preminentemente subjetivo. Y esta concepción ideológica de subjetivos tiene una importancia más grande de lo que parece, porque es la que va a permear todo el modelo de justicia administrativa propuesta. Un modelo de justicia subjetivo que va a girar alrededor ya no del acto, sino de la protección de los derechos e intereses de la persona. Allí donde haya lesión de derecho o interés de la persona, allí debe haber fiscalización jurisdiccional, control jurisdiccional y esto es más importante de lo que parece” (Castillo, F, Alvarado, E, 2006, p.9).

Don Oscar González Camacho, a pesar de señalar que con la reforma, la jurisdicción adquiere un carácter mayoritariamente subjetivo, considera, que debido al mandato constitucional la jurisdicción contenciosa administrativa tiene un ámbito de aplicación con un enfoque mixto, lo anterior debido a que el artículo 49 en mención, protege tanto el control de legalidad del acto administrativo, como las situaciones en donde se puedan ver afectados derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas.

El menciona al respecto, en el acta N°2 de la subcomisión del CPCA: “Yo creo que podemos bien hablar y lo he manifestado en alguna otra ocasión, no sólo en la academia de un proceso contencioso mixto, de un proceso contencioso mixto que se aviene perfectamente como anillo al dedo al 49 constitucional (Castillo, F, Alvarado, E,2006, p.10).

Que tan acertada sea esta perspectiva es algo meramente subjetivo de cada profesional en derecho, habrá quienes concuerden que efectivamente, al darse el control en ambos ámbitos estamos frente a un sistema mixto de administración de justicia en la materia; sin embargo,

no se puede dejar de obviar que ese control objetivo desde la entrada en vigencia de la reforma, se mantiene casi que exclusivamente a través de aquellas situaciones en donde derechos subjetivos e intereses legítimos se vean afectados (lo anterior, refiriéndonos únicamente al proceso de conocimiento contencioso administrativo), por lo que cuando se habla de que en Costa Rica, este control se da de forma conjunta, bajo el supuesto de que esto signifique un control ejercido 50/50 en ambos criterios de aplicación, calificarlos como mixto, no sería proporcional, ni equivalente a la realidad de los tribunales de justicia. Lo correcto sería hablar de un enfoque tan predominantemente subjetivo, que el control de legalidad objetivo se realiza, mayoritariamente a través del primero.

Antes, con el proceso de ley reguladora, únicamente se ejercía un control del acto administrativo, esto quiere decir, aquel en donde el estado sobrepasaba las potestades que se le otorgaron a nivel legal; más ahora una vez ajustado el control a los parámetros de la constitución la administración es responsable, en los términos establecidos en el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública:

“Artículo 190.- La administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero” (Ley General de la Administración Pública, 1978).

Aunque esta norma entró a regir un poco más de una década más tarde que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, debido a que el proceso solo funcionaba como un fiscalizador de la legalidad del acto administrativo, era difícil pensar en aquellas situaciones en donde la administración actuara legítima y normal o anormalmente, entrarán en algún grado de responsabilidad, y que esto realmente fuera resguardado a nivel judicial.

Ejemplo de esta problemática que se daba con el control únicamente anulatorio o ratificador, es lo mencionado de nueva cuenta, por el exmagistrado Oscar González Camacho en el acta N°2 del 13 de octubre del año 2004, de la subcomisión de discusión del CPCA, quien indica al respecto “Ese contencioso anulatorio nos pone en círculo vicio interminable, porque eventualmente si limitamos los poderes del juez, el juez logra la anulación produce la anulación, pero no reconoce al administrado la situación querida. Y esto es grave, porque implicaría posteriormente regresar a otro nuevo proceso, para lograr el reconocimiento de la

situación y sería interminable, no sé; se me ocurre cita un caso, el otorgamiento de una licencia, que en forma arbitraria deniega la Administración. Bueno, yo voy e impugno ese acto y el juez anula el acto, pero quien me da a mí la licencia. Puedo presentarme ante la Administración y el funcionario público con el adefesio arbitrario de una nueva motivación denegarme igualmente el otorgamiento de la licencia. Y me obligaría de nuevo a acudir a estados judiciales, sería una lucha interminable, sería una lucha interminable” (Catillo, F, Alvarado, E,2006, p.9).

Entonces, lo que sucedía es que al limitarse la resolución del juez a decir “el acto es legal, o el acto no es legal” él no tenía el poder suficiente para velar por la situación jurídica que la realización de ese acto hubiese perjudicado, o al menos no más allá del pago de los daños y perjuicios. Como se ve en el ejemplo que da el Dr. Camacho González, esta situación dejaba al administrado en un estado eterno de indefensión, al no poder solicitar en sus pretensiones el resguardo de sus derechos o intereses.

Una vez aclarado el objetivo primordial de la reforma, es importante mencionar, aquellas expectativas que venían acompañadas del nuevo modelo de administración pretendido con la nueva normativa, y las principales metas que se pretendieron conseguir a través del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Lograr un proceso más célere a través de la oralidad.

El proceso de ley reguladora, era un proceso completamente tramitado por escrito; hoy en día los sistemas de justicia tanto a nivel nacional como internacional, optan por la oralidad con el fin de lograr un proceso más expedito, como lo menciona Fernández (2016) “La oralidad, garantía intrínseca del debido proceso, método habitual de juzgamiento en las culturas anglosajonas, conquista jurídica de la realidad continental europea y centro de gravedad de los sistemas latinoamericanos de tendencia acusatoria” (párr.1).

Como se explicó en el apartado de debido proceso, la oralidad garantiza la publicidad, la concentración y la inmediación, principios hoy en día indispensables en cualquier administración de justicia propia de un estado democrático, por lo que, en Costa Rica, decidieron no quedarse atrás al ver el crecimiento de la oralidad a nivel internacional, e implementarla en su sistema.

La oralidad se establece, no únicamente buscando la inmediación, concentración y publicidad del proceso, sino que además se quiso lograr a través de ella, la ya perdida para ese momento celeridad procesal. Al respecto del sistema oral menciona Milano (2020): “(...) beneficia, al menos teóricamente, tanto la celeridad, como la inmediatez, en beneficio del acceso directo al juzgador” (p.13).

El proceso de ley reguladora no solo era problemático en el sentido de que su ámbito de aplicación no protegía las situaciones de los particulares, sino que además del cerrado control jurisdiccional ejercido, este tardaba muchos años en tramitarse, circunstancia a la que se esperaba, la oralidad fuese una solución.

Regionalización de la Jurisdicción.

El CPCA establece en su transitorio II:

“Transitorio II.- La Corte Plena pondrá en funcionamiento, en cada provincia o zona territorial que ella determine, los tribunales de lo contencioso-administrativo y civil de Hacienda que estime pertinentes, tomando en cuenta el índice de litigiosidad, las necesidades de los usuarios y la actuación de los entes u órganos administrativos en el ámbito provincial, regional o cantonal” (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

El legislador estaba consciente de que la nueva normativa iba dar pie, a que la jurisdicción contenciosa administrativa aumentará su volumen laboral considerablemente, por lo que deja dicho a través de esta disposición que la Corte estará facultada para proceder a regionalizar la administración de justicia en esta materia, siempre que el índice de litigiosidad, las necesidades de los usuarios, o bien el actuar administrativo, requieran la especial intervención del contencioso administrativo en alguna zona del país específica.

Con la jurisdicción regionalizada, se pretendía principalmente el fácil acceso de los usuarios a la misma. Actualmente este fin se ha quedado en el aire, el contencioso administrativo sigue únicamente ubicado en San José, sin contar con otra sede en ningún otro lado del territorio nacional.

Agotamiento facultativo de la vía administrativa.

Milano (2020) establece: En el anterior régimen, el ciudadano no podía acudir a la vía jurisdiccional hasta tanto no hubiese planteado ante la Administración todos los recursos administrativos previstos por la legislación en contra de lo resuelto por aquella, fenómeno calificado, técnicamente, como el agotamiento de la vía administrativa. En la nueva legislación, con el afán de facilitar el acceso a la justicia por parte del ciudadano, esa exigencia pasó a ser facultativa, de modo que queda a elección del justiciable optar por agotar o no la vía administrativa salvo en materia municipal y, en alguna medida, en contratación administrativa. (p.13)

En el proceso de ley reguladora, había que agotar la vía administrativa como requisito obligatorio para poder acudir a la judicial, incluso en los casos en los cuales el acto era emitido por el órgano de mayor jerarquía del ente, se tenía que emitir la “reposición o reconsideración” en donde se le daba a la administración un plazo de dos meses para modificar lo resuelto; todo lo anterior solo para interponer el proceso, para finalmente tener acceso a la posibilidad de realizar la interposición de la demanda.

Con el proceso actual el agotamiento de la vía administrativa es facultativo, por lo que el administrado puede escoger si desea recurrir ante el mismo Estado en sede administrativa hasta llegar a la instancia final, o bien acudir directamente a la vía judicial, siempre que no sea materia municipal o contratación administrativa.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha mencionado al respecto: “el carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa(...) siendo esta posibilidad del administrado otorgada primero por una sentencia de la Sala Constitucional, sea la número 2006-03669 de las 15 horas del 15 de marzo del 2006, en la que, entre otras razones, se indicó que no se podía someter al administrado a un vía crucis que significaba obligarlo a agotar la vía administrativa correspondiente, de previo a acudir al proceso judicial, ya que, no siempre en la práctica se conseguía por medio del agotamiento hacer que la Administración revocara su propia actuación, pese a determinar, por ejemplo, incluso la nulidad de lo actuado. Aspecto que, con posterioridad a la sentencia mencionada, el Código Procesal Contencioso lo incorporó como un principio básico de su proceso” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 06922 – 2010).

La Sala consideró que, salvo las excepciones mencionadas, no era justo que el administrado, sino es por voluntad propia, tuviera que someterse al arbitrio de la administración obligatoriamente para poder acudir a tribunales, por lo que, a raíz de esta perspectiva, se decide que en el CPCA el agotamiento de la vía administrativa será facultativo, ya que no se le quiere dar ningún tipo de ventaja incorrecta a la administración.

Ampliación de la capacidad y la legitimación.

El CPCA otorga capacidad para ser parte:

“Artículo 9. Tendrán capacidad procesal ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, además de los sujetos que la ostenten de conformidad con la legislación común:

a) Los menores de edad, cuando puedan hacerlo en forma directa, sin necesidad de que concurra su representante.

b) Los grupos, las uniones sin personalidad o los patrimonios independientes o autónomos, afectados en sus intereses legítimos, sin necesidad de estar integrados en estructuras formales de personas jurídicas. Para el reclamo de daños y perjuicios en los supuestos de este apartado, será necesario comprobar la titularidad de la situación jurídica lesionada de quien demanda. Igual regla se aplicará para los supuestos contenidos en los apartados c) y d) del artículo 10 de este Código” (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Con el primer apartado, al otorgar capacidad procesal a los menores de edad, el legislador busca responder oportunamente con los “imperativos impuestos por el Derecho internacional de los Derechos Humanos, la jurisprudencia constitucional y algunos instrumentos legislativos internos (el interés superior del niño está consagrado en el artículo 3.º de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos núm. OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002. sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia núm. 15869-05, de las 15:55 horas de 22 de noviembre de 2005. código de la Niñez y la Adolescencia) (Jinesta, E, 2009, p.418).

En cuanto al segundo punto, está otorgando legitimidad el código para litigar a los grupos de personas con intereses difusos, y “Finalmente, en lo relativo a la acción popular, el artículo

10, párrafo 1.º, inciso d), del CPCA les otorga legitimación para demandar a «todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente, la ley», supuesto que cubre una serie de habilitaciones expresas de leyes sectoriales en materia ambiental y cumple con el imperativo constitucional (art. 49 constitucional) de la reserva de ley para establecer una acción popular” (Jinesta, E, 2009, p.418).

Este avance fue uno de los varios que se tomaron en cuenta, con el fin de hacer la jurisdicción más accesible para las personas, antes únicamente podía figurar como demandante, “quien tuviera un intereses directo” o bien, la propia administración, en cambio el Código Procesal Contencioso Administrativo amplió el marco de legitimidad en la jurisdicción a otro tipo de sujetos, procurando así resguardar esos derechos subjetivos e intereses legítimos, como bien lo solicita la constitución política.

Medidas Cautelares.

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa únicamente contemplaba como medida cautelar la “suspensión del acto administrativo”; como se explicó anteriormente en este escrito, la normativa ni siquiera llamaba a esta suspensión bajo el título de medida cautelar, más materialmente, era la única disposición que se podía tomar con el fin de evitar que el acto realizará un daño irreparable o de difícil reparación.

Contrario a lo anterior, la ley vigente actualmente, establece una significativa variante en su sistema de medidas cautelares, permitiendo la solicitud de medidas ante causam, provisionalísimas, inaudita altera parte; y más importante aún, abriéndose a la posibilidad de tramitar “las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Este resguardo pretendido con las medidas cautelares proviene de la variante realizada en el carácter de la jurisdicción contenciosa administrativa, de nada serviría tener un sistema que pretende proteger con la sentencia los derechos subjetivos y los intereses legítimos del administrado, si no se le otorgan instrumentos al actor que procuren la efectividad de dicha resolución.

Refuerzo de los poderes del juez.

“En el año 2008, entró a regir el Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) ley N8508, teniendo como regla general el principio de oficiosidad, el cual, según los redactores de la norma en estudio “pide de la autoridad judicial la complementaria actuación oficiosa para satisfacer plenamente el valor de la justicia” (Fallas, A, 2018, p.11).

Se pretendía con la reforma, otorgar la juez facultades especiales con el fin de que este pudiese conducir el proceso a su pronta solución. Estos poderes otorgados al juzgador se encuentran regulados a lo largo del CPCA, y consisten en una de las variables más significativas con el sistema procesal anterior.

Una de estas potestades otorgadas fue el poder cautelar general. Lo anterior se encuentra tipificado en el capítulo de medidas cautelares del código, por cuanto este indica:

“Artículo 19. 1) Durante el transcurso del proceso o en la fase de ejecución, el Tribunal o el juez respectivo podrá ordenar, a instancia de parte, las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. 2) Tales medidas también podrán ser adoptadas por el tribunal o el juez respectivo, a instancia de parte, antes de iniciado el proceso” (Código Procesal Contencioso, 2008).

Esta facultad cautelar se le otorga, buscando que cuando el juez pueda observar, que existe alguna circunstancia que pueda afectar aquellos derechos o intereses en juego en la controversia, cuyas repercusiones se puedan ver reflejadas directamente en la efectividad de la sentencia, pueda ordenar de oficio, la aplicación de todas aquellas medidas que considere necesarias para este efecto.

Otro poder que se otorgó al juez con la reforma procesal proviene de aquellas facultades que le fueron atribuidas para efectos de la sentencia; con la ley reguladora el juez únicamente podía anular o ratificar el acto administrativo que se buscaba impugnar; ahora, la potestad del juez para pronunciarse va más allá, ya que de conformidad con el artículo 122 del código vigente actualmente, el juez puede:

- Declarar, que la conducta administrativa es contraria al ordenamiento jurídico.
- Anular, total o parcialmente la conducta administrativa.

- Modificar o adaptar, la conducta a las reglas de la ley según los hechos probados.
- Reconocer, restablecer o declarar, situaciones tutelables y tomar las medidas para la restitución, de las mismas.
- Declarar si existe o no una relación jurídico-administrativa.
- Fijar los márgenes que la administración debe seguir para el ejercicio de sus potestades administrativas, incluso de los supuestos en donde pueda actuar de forma discrecional.
- Condenar, a la administración a realizar alguna acción de conformidad con la ley.
- Lo anterior también puede aplicar para un sujeto privado, público o mixto cuando la administración sea parte actora.
- Dejar sin efectos el actuar material de la administración declarándolo disconforme con el ordenamiento jurídico.
- Ordenar a la administración que se abstengan de adoptar o ejecutar cualquier conducta (condena de no hacer), que sea contraria al interés público o a situaciones de particulares.
- Dejar sin efectos conductas administrativas relacionadas con el objeto del proceso cuando estas no estén amparadas por la legalidad.
- Hacer, cesar los efectos de la conducta administrativa ilegítima.
- Condenar al pago de daños y perjuicios (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Estas nuevas facultades del juez para pronunciarse resuelven problemáticas como las planteadas en el ejemplo citado anteriormente que daba el exmagistrado González Camacho, en donde el juez se encontraba facultado para dejar sin efectos el acto administrativo en el cual a una persona se le dejó sin su licencia pero ¿quién le restituía al administrado la situación jurídica de la que gozaba antes del actuar administrativo?, actualmente, gracias a las potestades otorgadas al juez para resolver, el problema se encuentra superado.

Y finalmente, están las atribuciones otorgadas al juez ejecutor de sentencia, el cual puede realizar todas aquellas actuaciones que considere necesarias, para procurar que la sentencia tenga efectos. El artículo 155 del CPCA en su inciso 2 establece:

“Artículo 155.-2.- En la fase de ejecución de sentencia, el juez ejecutor tendrá todos los poderes y deberes necesarios para su plena efectividad y eficacia (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Con esto se pretende, en especial ahora que se da un control subjetivo del actuar administrativo, que realmente en la ejecución de sentencia se garantice la restitución de aquellas situaciones jurídicas que se pretendieron y que fueron reconocidas por el tribunal en la sentencia; las disposiciones normativas anteriores al dedicarse la resolución, a un asunto meramente fiscalizador, únicamente traían ciertos parámetros para el pago de los daños y perjuicios en aquellos casos en donde correspondiera, hoy en día, debido a las aptitudes otorgadas al juez para resolver, es necesario un control de la ejecución más amplio que vaya a garantizar que el administrado (o bien la administración cuando figure como actora) tuvo acceso a una tutela judicial efectiva.

Todos estos aspectos generados con el nacimiento del CPCA, trajeron consigo un cambio completo a el papel desempeñado por la jurisdicción contenciosa administrativa en la administración de justicia costarricense. Mecanismos como la oralidad, las facultades mencionadas del juez, y la ampliación de la legitimación se trataron en su momento de ideas completamente novedosas nunca vistas en la normativa procesal del país. El resto del impacto generado con la reforma se abarcará a continuación.

Aparato jurisdiccional contencioso administrativo actual

Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Con la reforma del 2008 la competencia del juzgado varia drásticamente; antes este era el órgano encargado de tramitar la primera instancia del proceso conocido como “ordinario o general”, que podría decirse actualmente sería equivalente al proceso de conocimiento contencioso administrativo, conocido hoy por el tribunal de dicha jurisdicción.

El juzgado se encarga de conocer de todos aquellos procesos competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa que no correspondan al de conocimiento, ni sean propia competencia del tribunal. Al respecto se lee en la Ley Orgánica del Poder Judicial:

“Artículo 110.-_Los juzgados de lo contencioso-administrativo y civil de Hacienda conocerán:

1) De todo proceso civil de Hacienda que no sea ordinario, de cualquier cuantía, salvo si son procesos ejecutivos o relativos a la aplicación de la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos, aun cuando la acción se ejercite a favor o en contra del Estado, un ente público, o una empresa pública. Tampoco corresponderá a estos juzgados, el conocimiento de las medidas cautelares o de actividad no contenciosa, relacionadas con los procesos ejecutivos o relativos a la aplicación de la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos.

2) De las ejecuciones de sentencia dictadas por la Sala Constitucional, en recursos de amparo y hábeas corpus.

3) De los interdictos de cualquier cuantía, que se ejerciten en favor o en contra de la Administración Pública, central o descentralizada, y de las demás instituciones públicas, así como de los relacionados con empresas públicas.

4) De las diligencias especiales de avalúo por expropiación.

5) De los demás asuntos que determine la ley” (Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993)

El juzgado con la reforma, como ya se mencionó, adquiere una competencia completamente nueva y diferente a la que tenía con el proceso de ley reguladora, otorgando su competencia al Tribunal Contencioso Administrativo, y adquiriendo una acorde, con las exigencias de la nueva reforma procesal.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Antes de la reforma conocidos como “tribunales superiores”, debido a que se encargaban de conocer la segunda instancia recursiva y los procesos de única instancia, hoy solamente llamado “Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda”, encargado de tramitar el proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Para la nueva estructura jurisdiccional del tribunal se estableció la siguiente clasificación de juzgadores:

- Jueces tramitadores.
- Jueces Conciliadores.
- Jueces de juicio.
- Jueces de ejecutores (Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, 2008).

Además de estos contemplados por la ley, también están los jueces de amparo, encargados de resolver los amparos de legalidad, los jueces de apelación, quienes se encargan de resolver sobre los autos apelables (más estos desempeñan su función en el tribunal de apelaciones) y los jueces de medidas cautelares ante causam.

Como se puede observar, se optó por la especialización del juez de conformidad con el momento procesal en el que desempeñe sus labores, separando al juez resolutor de las demás etapas procesales. Debido a la reforma fue necesario un cambio radical en los alcances de la función de este órgano, trayendo consigo una estructura jurisdiccional que se pretendía, supliera la nueva cantidad de trabajo que se esperaba.

De conformidad con Milano (2020), el Tribunal Contencioso Administrativo actualmente está dividido en nueve áreas de trabajo, con las siguientes funciones:

- “Amparos de legalidad.
- Tramitación de medidas cautelares anticipadas.
- Conciliación.
- Área de Trámite o área de juicio oral.
- Área de jerarquía impropia.
- Área de ley reguladora de la jurisdicción contenciosa-administrativa.
- Área de ejecución” (p.16).

Todas ellas se encuentran divididas cada una en tres niveles, en el primero se encuentra el juez o juez coordinadora del despacho, en el segundo la planilla de jueces o juezas conformantes del mismo, y finalmente en el tercero compuesto por las personas técnicas judiciales (Informe de diagnóstico de la situación actual del Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, 2016) citado por (Milano, A,2020, p.16).

Al eliminarse la segunda instancia recursiva con el CPCA, ya no era necesaria la existencia de un órgano para estos efectos, por lo que el juzgado otorgo la primera instancia y la tramitación del proceso al tribunal, adquiriendo para sí los demás tipos de procesos que no sean propiamente el de conocimiento; importante aquí aclarar, que el amparo de legalidad es tramitado por el tribunal, debido a que fue una delegación realizada por la Sala Constitucional a la jurisdicción contenciosa administrativa específicamente a dicho órgano; este es el único motivo por el cual el tribunal es competente para conocerlo, caso contrario (a excepción de los recursos de jerarquía impropia) su competencia no se saldría del de conocimiento mencionado, o bien, en las variantes que esté presenta con procedimientos abreviados.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

El Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo no es un órgano que fuese pretendido por el legislador con la reforma procesal, pues su competencia actual fue otorgada por normativa al Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, más esta situación torno un giro luego de que la Corte Plena, decidiera durante los primeros años del código, únicamente darle funcionamiento a este órgano para que resolviera de los recursos de apelación que contemplaba la ley.

En la sesión ordinaria de Corte Plena n.34-09 del cinco de octubre del año 2009 se llegó al siguiente acuerdo: “Con motivo del resultado de la anterior votación se dispone lo siguiente: 1) Comisionar al Departamento de Planificación, para que, a la brevedad, realice un nuevo estudio sobre las cargas de trabajo, tanto en la Sala cuanto en el Tribunal Contencioso Administrativo. También, de la estructura del Tribunal de Casación que solo conocerá de las apelaciones, conforme se dispone en el punto 3 siguiente. 2) La continuidad en la Sala Primera de las 3 plazas extraordinarias de Profesional en Derecho 3 (en el proyecto

de presupuesto de 2010 presentado a la Asamblea Legislativa, mantienen la condición de extraordinarias). 3) Mientras no se apruebe la reforma legal acordada por la Corte (concentración de la Casación en la Sala y Tribunal de Apelaciones), con fundamento en el artículo 59 inciso 16), párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se autoriza el funcionamiento del Tribunal de Casación, para que ejerza únicamente sus competencias como Tribunal de Apelaciones. La Sala Primera continuaría asumiendo el conocimiento de todas las casaciones. La integración del Tribunal sería con recursos de la jurisdicción contencioso administrativo, salvo que el informe del Departamento de Planificación recomiende algo distinto. 4) El Departamento de Personal proceda con la definición del perfil para el cargo de Juez de Apelaciones y, oportunamente, con la realización del concurso respectivo” (Sesión n.34-09, Corte Plena).

Mediante este acuerdo el Tribunal de Apelaciones surge de forma empírica, continuando de igual manera hasta la actualidad, ya que nunca se realizó la reforma para incluir este órgano en el ordenamiento jurídico, por lo que la ampliación y delimitación de su competencia ha ido realizándose a través del tiempo de modo jurisprudencial.

Que tanta facultad tenía la Corte para crear todo un nuevo órgano jurisdiccional, es bastante cuestionable, como menciona Milano (2020), “La norma en que se ha fundado la Corte Plena para “crear” el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, no es una norma que permita, a mi juicio, la creación de un órgano jurisdiccional que no fue ideado por el Legislador.

En efecto, el artículo 59 inciso 16, párrafo segundo, lejos de autorizar la creación de un tribunal no previsto en norma legal alguna, lo que determina es que, entre otras tareas, le corresponde a la Corte Plena “(...) asignarle competencia especializada a uno o varios despachos, para que conozcan de determinados asuntos, dentro de una misma materia, ocurridos en una o varias circunscripciones o en todo el territorio nacional”. Nótese que la norma refiere a la atribución de una competencia especializada “a uno o varios despachos”, valga decir, ya creados por el legislador, lo que no es el caso presente, en el cual, lejos de haberse decidido la creación del Tribunal de Apelaciones, el legislador había optado por crear el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo al cual se atribuyó la tarea, entre otras, de conocer de los recursos de apelación” (p.18).

Efectivamente, la corte está facultada para otorgar competencias especializadas a los órganos jurisdiccionales correspondientes; sin embargo, una cosa es eso y otra muy diferente es la creación de órganos que no han sido contemplados por el legislador, nótese que a pesar de llevar años funcionando actualmente ni siquiera existe iniciativa de ningún tipo para que esta situación cambie, lo cual debería variar por motivos de seguridad jurídica.

¿Por qué debería normarse el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y competencia en pro de la seguridad jurídica? Simple, para evitar afectaciones al derecho a recurrir a de las partes, esta tendencia a crear y crear vía jurisprudencial la competencia de este órgano origina una perpetua inseguridad jurídica alrededor de esta figura. A la hora a la que un abogado, a lo mejor no tan familiarizado con el proceso contencioso administrativo llega a al litigar a esta jurisdicción, puede ver su labor afectada al no encontrar respuesta al tipo de impugnación que se utiliza para el auto según sea el caso, y frente al órgano jurisdiccional que debe interponerse; trayendo como posible consecuencia el vencimiento del plazo para recurrir la resolución judicial objeto en el particular.

Véase que incluso el CPCA en su artículo 133 inciso 1, hasta la fecha continúa estableciendo que la competencia para resolver los recursos de apelación es del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008) situación que como ya se abarco, cambio en los primeros años de la reforma normativa, y parece que no existe voluntad de nadie para variar.

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

La existencia de este tribunal se extrae de la explicación otorgada para el Tribunal de Apelaciones. La idea del legislador era auxiliar a la Sala Primera en su función como Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, otorgándole al Tribunal parte de la competencia para resolver dicho recurso; sin embargo, como ya se abarco, en los primeros años la Corte Plena decidió dejarle a este órgano únicamente su función como Tribunal de Apelaciones.

Actualmente, el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo funciona, más no está conformado por jueces de casación, sino por magistrados, específicamente tres magistrados de la Sala Primera, por lo que en realidad en cierta medida se podría decir, que es la misma Sala, solo que con una conformación distinta y una competencia para resolver más limitada.

De conformidad con el código, el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo es competente para resolver los recursos de casación, cuando la entidad demandada sea una de las siguientes:

- Los colegios profesionales y cualquier ente de carácter corporativo.
- Los entes públicos no estatales.
- Las juntas de educación y cualquier otra junta a la que la ley le atribuya personalidad jurídica.
- Las empresas públicas que asuman forma de organización distintas de las de Derecho público.
- También a este Tribunal le corresponderá conocer y resolver, con independencia del ente u órgano autor de la conducta, los recursos de casación, en los procesos en que se discutan las sanciones disciplinarias, multas y condenas en sede administrativa (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Esta competencia, como se analizará en el Capítulo IV del presente estudio, no abarca ni siquiera un 20% de las casaciones que entran en la jurisdicción contenciosa administrativa, esto, sumado al hecho de que se tomó la decisión que este órgano se encontrará conformado por magistrados, cuyas funciones se extienden también a las correspondientes a la Sala Primera, definitivamente han sido factores determinantes para que esta figura no haya tenido la funcionalidad esperada.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Primera, conformada por cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es el órgano encargado de resolver el recurso extraordinario de casación de la jurisdicción contenciosa administrativa; Sin embargo, su competencia va más allá, y es probablemente, la más amplia de las tres salas de casación que posee la Corte Suprema de Justicia Costarricense.

La Sala Primera de la Corte Suprema es competente para conocer de lo siguiente:

- Los recursos de casación y revisión de los procesos ordinarios en materia civil y comercial.

- Del recurso extraordinario de casación en materia contenciosa administrativa, cuando no sea competencia del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, según el órgano demandado, y las demás especificaciones de la ley (La gran mayor parte de los casos).
- Los recursos de revisión en la materia contenciosa administrativa y civil de hacienda.
- La tercera instancia rogada en asuntos de la jurisdicción agraria (y ahora con la reforma procesal agraria ya no será “instancia rogada”)
- Del auxilio judicial internacional y del reconocimiento y eficacia de sentencias y laudos extranjeros en materia civil y comercial.
- De los conflictos de competencia entre tribunales civiles y los de otras materias.
- Conflictos de competencia entre un juzgado o tribunal contencioso administrativo con el de cualquier otra materia.
- De la inconformidad formulada dentro del tercer día por las partes sobre la resolución emitida por un órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa definiendo su competencia.
- De la competencia entre los juzgados civiles pertenecientes a la jurisdicción de tribunales superiores diferentes, cuando sean juicios ordinarios civiles y comerciales.
- De los conflictos de competencia respecto de autoridades judiciales y administrativas.
- De los demás asuntos que contemple la ley (Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993).

Entre los demás asuntos que contempla la ley, se encuentra lo dispuesto por la Ley Sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción para la Paz Social, la cual otorga a esta Sala la competencia para resolver sobre los recursos de nulidad y de revisión referentes a laudos arbitrales, nombrar árbitros en caso de que las partes no se pongan de acuerdo en ello, y resolver sobre el recurso de apelación que interpongan las partes, cuando un tribunal arbitral se declare incompetente para resolver sobre una controversia (Ley Sobre la Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción para la Paz Social, 1997).

La amplia competencia de la Sala Primera es un hecho, no solo en cuando a sus potestades para resolver en diversas cuestiones, sino también por materia. Se espera los cinco magistrados conformantes, se encuentren capacitados en las materias civil, comercial, resolución alterna de conflictos, agrario y contencioso administrativo; a todas las funciones anteriores hay que sumarles, además, las labores administrativas normales de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Todas estas situaciones han contribuido al colapso que ha presentado este órgano en sus últimos años, la Sala se encuentra rebasa en su capacidad, trayendo una afectación directa en la celeridad de sus labores, entre ellas, el objeto de este estudio, las enfocadas a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Proceso de conocimiento del Código Procesal Contencioso Administrativo

En cuanto al acceso a la vía judicial.

Entre las diferencias más marcadas que existen entre el sistema de ley reguladora y el actual, se encuentran en primer lugar, las derivadas de la necesidad de facilitar al administrado el acceso a la vía judicial contenciosa administrativa. En cuanto a este punto se logran observar tres diferencias, la primera, referente a la actividad administrativa sometida al control jurisdiccional, la segunda, en cuando al agotamiento facultativo de la vía administrativa, y la tercera, en cuanto a la eliminación de la “interposición del proceso” anterior a la demanda.

En cuanto al actuar administrativo susceptible de ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa, ya se ha abarcado considerablemente, que con la anterior ley reguladora únicamente se podía ratificar o anular el acto administrativo, ahora con el nuevo sistema, la tutela se amplía, de forma que logre abarcar el actuar legítimo o ilegítimo, normal o anormal del Estado en el ejercicio de su potestad administrativa, pronunciarse sobre los daños ocasionados, restituir situaciones jurídicas afectadas, modificar el acto de forma tal que se acople al marco de legalidad correspondiente, y en sí, se le otorga la aptitud a la administración de justicia en la materia, que se considere necesaria para la protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado.

Además, de lo anterior, y aunque tal vez no consista en una diferencia que existe entre el sistema actual y el anterior, es importante hacer mención, de aquellas actuaciones que se

escapan del control jurisdiccional contencioso administrativo. De conformidad con el código, son los siguientes:

“Artículo 3. 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 administrativo.

Artículo 4. La competencia de la jurisdicción contencioso administrativo 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 (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

En cuanto al supuesto tipificado en el artículo 3, su fiscalización se sale de la jurisdicción contenciosa administrativa, al tratarse de los llamados “actos de gobierno”, los cuales, por su naturaleza jurídica, no son susceptibles del control del sistema judicial, de igual forma, tampoco era competente la jurisdicción contenciosa para pronunciarse sobre ellos, con la derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Con fines meramente conceptuales, para dejar aún más claro la naturaleza jurídica del acto de gobierno, se procede a citar a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su resolución 000326F-S1-2012, la cual menciona al respecto: “(...) a tono con la doctrina nacional, el acto de gobierno es un medio para sustraer actos al contralor jurisdiccional, para conservar su vigencia en beneficio de la integridad y del funcionamiento del Estado como un todo. Tal doctrina no es compatible con la existencia de un Estado sometido al derecho. Los actos de este tienen que estar sometidos o a la Constitución o a normas infra constitucionales, pero igualmente imperativas, en virtud del principio de legalidad. Toda violación del ordenamiento en perjuicio del ciudadano debe soportar una sanción a efecto de restablecer la vigencia del ordenamiento y del derecho violado. En este sentido, todo acto ilegal del Estado debe poder ser anulado, bien mediante un contralor de constitucionalidad (si la norma violada es constitucional) o uno de legalidad (si la norma violada es inferior a la Constitución)” (a Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 000326F-S1-2012).

De la resolución de la Sala se extrae, que de conformidad con la doctrina nacional, el acto de gobierno es aquel, cuya regulación deriva de la Constitución Política, por lo que no es susceptible de ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que esta se encarga de ejercer un control de legalidad, y el acto de gobierno proviene de potestades concedidas a nivel constitucional no en la ley; en caso de que la administración en el ejercicio de su potestad de imperio ocasione un daño al administrado, el conocimiento de dicha controversia corresponderá a la jurisdicción constitucional, no a la que busca el resguardo de la legalidad.

Ahora, el artículo 4, se encuentra referido a la facultad que posee la jurisdicción contenciosa administrativa, de conocer pretensiones propias de otras materias, siempre que sean compatibles directamente con la jurisdicción contenciosa administrativa, menos la materia penal, ya que esta por su naturaleza no podría ser de conocimiento en esta sede.

A continuación, se mencionarán ejemplos en donde la jurisdicción contenciosa administrativa conoció de pretensiones, las cuales, en primer lugar, se pensarían propias de otras materias.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N02205-2020.

En este caso, un conserje de la Universidad de Costa Rica estaba solicitando la reinstalación en su puesto de trabajo frente al Juzgado de Trabajo del Tercer Circuito Judicial de Alajuela, el cual se declaró incompetente para conocer del asunto, ya que consideró que el actor al querer solicitar su reinstalación en una plaza del gobierno estaba pidiendo nulidad de un acto administrativo, por lo que remitió al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, quien se declaró inconforme con lo resuelto y solicitó a la Sala Primera que resolviera.

La Sala en su resolución manifiesta: “III.- Tomando en cuenta lo indicado, es importante señalar que, según escrito de la demanda, la señora MERCEDES DE LA TRINIDAD CAMPOS JIMÉNEZ se desempeñaba como Conserje en La Universidad de Costa Rica, y promueve proceso para que en síntesis y de conformidad a las pretensiones se declare la ilegalidad de la conducta administrativa emanada por una autoridad de dicha Universidad. Solicita que se anule el acto administrativo que concluyó con su despido y su consecuente

reinstalación, así como el resarcimiento económico de los presuntos daños y perjuicios ocasionados, además, del pago de las costas. Bajo esta perspectiva, se puede señalar que en las pretensiones de la demanda se solicita la declaración de una supuesta disconformidad con el ordenamiento jurídico, la anulación de un acto administrativo, la reinstalación en su puesto de trabajo y el pago de los daños y perjuicios, encontrándose como demandado un ente sujeto al derecho público lo que resulta eminentemente de conocimiento de la jurisdicción Contencioso Administrativa, de conformidad con los artículos 1, 2, 4 y 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En mérito de lo expuesto, se impone establecer que la competencia de este asunto corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N02205-2020).

Como se puede observar, la parte actora pretendía una restitución en el puesto de trabajo, la cual en primera instancia se podría considerar una pretensión de corte laboral, al punto de que de hecho, acudieron a esta jurisdicción a presentarla; más la Sala haciendo un acertado análisis de los demás elementos de la relación jurídica, determino que se estaba solicitando la suspensión de un acto administrativo, lo anterior sumado a que ahora la jurisdicción contenciosa administrativa se encuentra facultada para restituirle su puesto de trabajo aunque se trate de una pretensión “laboral”, la forma en la que las pretensiones fueron planteadas, hace al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil y de Hacienda el competente para resolver del asunto.

Tribunal Contencioso Administrativo resolución N 887-2011.

En este caso se contraponen dos procesos, uno tramitado en la sede contenciosa administrativa, y el otro en la jurisdicción agraria, en el primero se solicitó un desahucio administrativo hacia los actores del proceso agrario, y el proceso agrario se interpuso en esa sede, debido a que el bien inmueble se encontraba bajo la administración del Instituto de Desarrollo Agrario, alegando la ilegalidad del desahucio interpuesto por la actora. El Estado en su intervención dijo que el Tribunal Contencioso debe suspender el proceso a la espera de que se resuelva lo correspondiente en la jurisdicción agraria, más dicho órgano no compartió esta posición, resolviendo en su lugar:

“(…) El asunto que nos ocupa debe seguir siendo conocido por esta sede, nunca suspenderse, dado que por principio de legalidad es la propia ley a la luz del canon 4 CPCA, la que demanda el conocimiento de la demanda tramitada bajo la carpeta judicial No. 09-2750-1027-CA. En otro giro, sin prejuzgar sobre el fondo, ni adelantar criterio (...) más bien, el asunto interpuesto ante el juzgado Agrario de la ZONA Sur, que a la fecha se tramita bajo el expediente No. 10-072-0419-AG, debiera ser del conocimiento de este Tribunal Contencioso Administrativo, con fundamento en el fuero de atracción que permea a esta jurisdicción (art.43 in fine CPCA) (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda resolución N 887-2011).

En este caso se quería pedir la nulidad de la orden de desalojo, mientras se resolvía la controversia en sede agraria; más el tribunal resolvió que es su obligación por el principio de legalidad seguir en marcha con su proceso, y que, de hecho, a pesar de que se trata de un bien inmueble administrado por el Instituto de Desarrollo Agrario, el proceso tramitado en sede agraria debería pasar a formar parte del tramitado en la jurisdicción contenciosa administrativa.

No está demás señalar que esta resolución es mencionada con fines meramente ejemplificadores ya que, a las puertas del nuevo Código Procesal Agrario, se espera que su alcance traiga consigo una serie de conflictos de competencia, cuya solución tendrán que ir generando jurisprudencialmente (al menos en primera instancia mientras no se contemplen reformas) los órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía.

Volviendo al acceso a la vía judicial contenciosa administrativa, se había establecido como segundo punto, la naturaleza facultativa del agotamiento de la vía administrativa; esta se derivó a raíz de que la Sala Constitucional declaró inconstitucional cualquier disposición que obligará al administrado a someterse al agotamiento de la vía administrativa.

Sobre la inconstitucionalidad del agotamiento obligatorio de vía administrativa, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda menciona: “Consideró ese tribunal constitucional que el carácter preceptivo de esa exigencia constituye un privilegio injustificado del que han gozado las administraciones públicas, que infringe el principio de igualdad que protege el artículo 33 de la Constitución Política y los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción, a una tutela judicial efectiva que se traduzca en justicia pronta y

cumplida, y de control de la función administrativa que establecen los numerales 41 y 49 del mismo texto constitucional (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, resolución N 1293-2010).

La anterior disposición fue establecida jurisprudencialmente por la Sala Constitucional salvo para la materia municipal y la contratación administrativa, en donde sí se tendrá que agotar la vía administrativa para acceder al aparato jurisdiccional, por lo cual, se agregó al CPCA la siguiente disposición:

“Artículo 31.1) El agotamiento de la vía administrativa será facultativo, salvo para lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política” (Código Procesal Contencioso Administrativo).

Con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el agotamiento de la vía administrativa era obligatorio, y en aquellos casos en donde el acto fuese directamente emitido por el órgano de mayor jerarquía se establecía el recurso de “reposición o reconsideración” en el cual se le daba un plazo de dos meses al demandado para que modificará el acto.

Actualmente las disposiciones normativas para este efecto son más que distintas, el CPCA, aparte de no requerir un agotamiento obligatorio de la vía administrativa, tiene un sistema para los casos en los cuales, el administrado acude directamente a la vía judicial. Esto se puede encontrar tipificado tanto para el estado central, como para entes descentralizados, en los incisos 3, 4 y 5 del artículo 31 del código en mención, los cuales se establece:

- El juez tramitador emplaza la demanda.
- En el emplazamiento se le da un plazo de 8 días a la administración para que modifique el acto en favor del administrado.
- Si en los ocho días no hay respuesta o no se modifica el acto, sigue corriendo el plazo para la contestación de la demanda, sin necesidad de que se emita resolución para este efecto.

- En caso de que la Administración modifique el acto en favor del administrado, el proceso se da por terminado sin especial condenatoria en costas (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Además de lo anterior, también contiene la normativa actual, otras regulaciones al agotamiento de vía administrativa; entre estos supuestos se pueden encontrar:

- Cuando se formule el recurso ordinario según la administración y este no notifique resolución dentro del mes siguiente se tiene por agotada la vía administrativa.
- Si el recurso es resuelto de forma expresa, el plazo se cuenta desde el día siguiente a la notificación.
- Cuando se realice alguna solicitud frente a la Administración y esta no notifica su decisión en dos meses, se puede, ya sea formular el recurso ordinario que corresponda o acceder a la vía judicial, salvo los casos del silencio positivo.
- Cuando se agote la vía administrativa la demanda será contra el acto que se pretendió impugnar con los recursos presentados en esa sede, contra ambos, o contra aquel que lo modifique (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

A pesar de que se deroga el agotamiento perceptivo de vía administrativa, el código no deja de reconocer aquellos supuestos en donde las personas consideran mejor hacerlo, por lo que se da el establecimiento de las premisas anteriores con el fin de asegurarse, que el agotamiento de vía no se convierta en una traba o requisito formalista innecesario, para acceder a la administración de justicia estatal, ni vaya a entorpecer el deseo del administrado de encontrar solución a su controversia.

Vale la pena mencionar en este apartado, que anteriormente, con el establecimiento del agotamiento facultativo existía cierta corriente de pensamiento la cual solía establecer que el tiempo de caducidad de la acción en la jurisdicción contenciosa administrativa (de un año) empezaba a correr desde la emisión del llamado acto final, esto a pesar, de que el definitivo se encontraba pendiente de resolución por parte del superior jerárquico. Esta interpretación de la norma, vario a partir de la resolución 10-F-TC-2019 del Tribunal de Casación lo Contencioso Administrativo y Civil, mediante el cual se determinó que el plazo de caducidad

empieza a computarse a partir de la resolución del acto definitivo. Específicamente, el Tribunal de Casación estableció:

“En este punto interesa traer a colación lo establecido en el ordinal 33 del CPCA: 1) Cuando se opte por el agotamiento de la vía administrativa, la demanda se dirigirá, indistintamente, contra el acto que sea objeto de los recursos ordinarios, contra el que resuelve estos recursos expresamente o por silencio administrativo o contra ambos a la vez (...).” La norma transcrita otorga al administrado la facultad de agotar la vía administrativa, no hacerlo, impugnar, ambos a la vez o, entender denegada su gestión por silencio administrativo. En el sub júdice, queda claro, el accionante optó por agotar la vía al apelar la resolución de la Inspección Judicial, además, en sede jurisdiccional impugnó ambos actos. Ante tal panorama, considera esta Cámara, el acto que causa estado y que ha de considerarse para el cómputo del plazo de caducidad el acuerdo del Consejo Superior que rechazó la apelación y confirmó la sanción dispuesta por Inspección Judicial” (Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Resolución 10-F-TC-2019).

Finalmente, con el CPCA, la parte actora inicia el proceso con la interposición de la demanda, a diferencia del sistema anterior, en donde luego de agotada la vía administrativa se debía solicitar la “interposición del proceso”, lo cual consistía en únicamente presentar el acto que se pretendía impugnar, para de seguido, y a cuenta del demandante, realizar una publicación en el boletín judicial, en un diario de circulación nacional, anunciando dicha interposición.

Todos esos pasos para lograr acceder a la demanda resultan hoy en día completamente obsoletos, sumando el tiempo que se tomaba agotar la vía administrativa (o bien, los dos meses para pronunciarse sobre la reconsideración), la interposición del proceso, la publicación y el emplazamiento, para al fin proceder con la demanda y la contestación resultaba en un ritual antecesor técnico, que con la reforma fue completamente eliminado. Actualmente, agotada o no la vía administrativa, el proceso entra a conocerse de una vez con la interposición de la demanda, sin ningún tipo de requisito formalista anterior a la misma.

Medidas Cautelares.

A falta de afán por ser reiterativos, no es necesario volver a abarcar como la reforma trajo consigo, el cambio al sistema de medidas cautelares abierto que es contemplado en la

actualidad, sin embargo, es necesario, hacer una mención de las principales disposiciones normativas que goza este instrumento procesal en la actualidad para su implementación.

En primer lugar, con el CPCA, no solo se pueden adoptar todas las medidas necesarias para evitar un daño irreparable o de difícil reparación, sino que éstas, además, podrán ser solicitadas antes de la interposición del proceso, siempre que las circunstancias de hecho o derecho así lo ameriten. Estas medidas cautelares ante causam al ser declaradas con el lugar, otorgan a la parte un plazo de quince días contados a partir del día siguiente de la notificación que la acoge, para la interposición de la demanda, caso contrario será condenada al pago de los daños y perjuicios que ocasione con su actuar (Código Procesal Contencioso Administrativo).

Además de esta variable novedosa de las medidas cautelares, también se encuentran reguladas en el código las medidas provisionalísimas, las cuales son adoptadas por el tribunal de forma inmediata, a solicitud de parte o de oficio. En casos de urgencia especial, se podrá adoptar medidas cautelares sin necesidad de conceder audiencia, más para este efecto, el juez podrá fijar una caución o adoptar medidas que considere necesarias de contra cautela, en estos casos, sin efectos suspensivos se concede la audiencia por tres días, y luego el juez entra a valorar si mantiene la medida cautelar o la revoca (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Finalmente es necesario abarcar, que para la declaratoria con lugar o no de la medida solicitada, el tribunal deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- La proporcionalidad: eventual lesión al interés público, los daños y los perjuicios ocasionados con la medida a terceros.
- Carácter instrumental de la medida cautelar.
- Naturaleza provisional.
- Además, posibles gastos financieros que la Administración Pública enfrentaría con la declaratoria (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Demanda y contestación.

Una vez agotada la vía administrativa en los casos en que se haya optado por hacerlo, se debe recurrir con la presentación de la demanda para dar por iniciado el proceso, en esta deberán constar las partes y sus representantes, hechos, fundamento de derecho, pretensiones, pruebas (en los casos en que se aporte el expediente administrativo, la entidad demandada tendrá quince días hábiles para contestar, caso contrario el plazo se amplía a treinta) y lugar para notificar, en caso de que algún sujeto privado forme parte de la litis (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Al no existir el requisito anterior del Boletín Judicial, no es necesario que la administración sea notificada por este medio, de hecho, únicamente se contempla que se debe señalar lugar para notificar aquellos sujetos de derecho privado que intervengan en la relación jurídica, por lo que se elimina un paso con relación al procedimiento anterior.

La demanda podrá ser declarada inadmisibile, si no cumple con los requisitos formales que establece la ley, en estos casos dicha decisión, según el código, se puede recurrir frente al Tribunal de Casación Contencioso Administrativo por medio del recurso de apelación. También se podrá declarar inadmisibile la gestión, cuando la pretensión se trate de un acto no susceptible de impugnación, exista litispendencia o cosa juzgada, por estos motivos, la inadmisibilidat de la demanda también sería conocida por el Tribunal de Casación, pero bajo la modalidad del recurso de casación. (Código procesal contencioso administrativo 2008).

A pesar de los anterior, jurisprudencialmente, la competencia para conocer del recurso de apelación mencionado ha sido trasladada al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, por lo que la Casación sigue siendo resuelta por el órgano establecido en la normativa, pero la apelación fue otorgada a otro órgano jurisdiccional.

Aunque ambos recursos son conocidos bajo la premisa de que la demanda sea inadmisibile, el legislador debido a su contenido sustancial decidió que el primero de estos supuestos tendría recurso de apelación y el otro de casación. Lo anterior se puede ver en la resolución N.96-F-TC-2009 del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, por cuanto que resolvió:

“La recurrente “apela” la sentencia no.1264-2008, por el juez tramitador del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en el que declara inadmisibile la demanda, por cuanto la pretensión se deduce contra una conducta no susceptible de impugnación, de conformidad con el artículo 62 inciso primero del Código Procesal Contencioso Administrativo. Respecto de esta impugnación, debe advertirse, conforme lo preceptúa el Código Procesal Contencioso Administrativo en su artículo 62 inciso 3), contra la resolución que acuerde la inadmisión por los supuestos de este artículo cabra recurso de casación. Ergo, el fallo que dicta esos supuestos no es pasible de apelación sino sólo del recurso extraordinario señalado, lo que obliga indefectiblemente a declarar inadmisibile el presente recurso” (Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, resolución N.96-F-TC-2009).

Es claro que el legislador, quiso darle un tratamiento especial a los supuestos de inadmisibilidad susceptibles de ser recurridos por medio del recurso de casación; los requisitos formales de la demanda pueden ser subsanados con facilidad y en cualquier caso, en caso de que la demanda hubiese sido archivada por este sentido, si el litigante considera que cumplió con todos las pautas que señala la ley para este efecto, su argumentación y análisis para resolver es de una índole considerablemente más sencilla, que los de aquellos supuestos en donde se tenga que establecer una cosa juzgada, una litispendencia, o bien, la naturaleza jurídica de un acto que no pueda ser impugnado vía contencioso administrativo.

Luego de la presentación de la demanda, la administración tendría un plazo perentorio para contestar, este va depender de sí el actor adjunto no el expediente administrativo con la demanda, en caso afirmativo, se contarán con quince días para contestar, bajo el supuesto contrario será de treinta días hábiles; si el demandado no contesta en el plazo será declarado rebelde y se tendrán por afirmativos los hechos de la demanda, lo mismo ocurrirá en caso de no aportarse el expediente administrativo (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

En cuanto a las excepciones previas, se mantienen todas las que se contemplaban en la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (salvo el agotamiento de la vía administrativa obligatorio en todos los casos), pero además se añaden, la transacción, la caducidad o prescripción del derecho alegado, la indebida acumulación de pretensiones y la falta de integración de litisconsorcio necesario. Estas se resuelven en la

audiencia preliminar, la única que tiene tratamiento diferente es aquella que establece que la controversia no es de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que en ese caso se llevará a cabo el proceso regulado en el artículo 5 del CPCA, el cual indica:

“ARTÍCULO 5.-

- 1) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda será improrrogable.
- 2) Cuando el Tribunal aprecie, de oficio, la falta de competencia oírá previamente a las partes.
- 3) La declaración de incompetencia será fundada y siempre se dictará indicando la jurisdicción que se estime competente; si la parte demandante se apersona ante ella en el plazo de un mes, se entenderá que hizo la gestión ante la autoridad correspondiente, en la fecha en que se inició el plazo para incoar el proceso contencioso administrativo.
- 4) Cualquiera de las partes o el despacho ante el que se remite, podrá manifestar su inconformidad contra lo resuelto sobre la competencia, dentro del plazo de tres días. Todos los conflictos de competencia serán resueltos por el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda” (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

A pesar de lo que establece el artículo, no todos los conflictos de competencia son resueltos por el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, de hecho, de conformidad con el artículo 54 incisos 9 y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, está encargada de resolver, tanto de los conflictos de competencia entre el Juzgado y el Tribunal Contencioso Administrativo, como la inconformidad de las partes referida en el inciso 4 del artículo 5 del código procesal contencioso mencionado en el párrafo anterior (Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993).

Por su parte, el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, resuelve los conflictos de competencia restantes entre órganos de la misma jurisdicción, siempre que la competencia no sea de la Sala Primera. Como se puede observar, su competencia en este sentido más bien adquiere un carácter residual (Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993).

En cuanto a la integración del litisconsorcio necesario, este será integrado en el momento procesal en el que conste su ausencia, ya sea de oficio o a solicitud de parte, incluso se retrotraerá el proceso a la etapa en la cual se considere necesario para garantizarle a esta parte un debido proceso. De conformidad con el CPCA, el recurso de apelación que se dé contra el auto que decida sobre la intervención del litisconsorcio será competencia del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008), pero actualmente, es competencia del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo.

Conciliación.

Uno de los mecanismos más novedosos que fueron implementados con la reforma fue la existencia de una etapa propia del proceso destinada a la conciliación de las partes. Como explica Jinesta (2009) “Como un instrumento de resolución alternativa de conflictos, el CPCA introduce la figura de la conciliación intraprocesal, tanto que existe un cuerpo de jueces conciliadores encargados de llevarla a cabo. El numeral 74 faculta al juez conciliador para convocar a tantas audiencias como estime necesarias y lo habilita para reunirse con las partes de manera conjunta o separada. En caso de arribarse a un acuerdo conciliatorio el juez lo homologará y dará por terminado el proceso “siempre que lo acordado no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni lesivo al interés público” (artículo 76)” (p.423).

Como se explicó, se implementó la figura del juez conciliador para efectos de esta etapa procesal, él es el único con competencia para llevar a cabo la conciliación. Una de las facultades de mayor importancia otorgadas al juez conciliador, es la potestad de implementar todas aquellas medidas cautelares que considere necesarias para garantizar la eficacia del acuerdo al que lleguen las partes (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Sobre la importancia de estas posibilidades para el juez conciliador, se puede leer a Ernesto Jineta Lobo, en el acta N.21 del 18 de mayo del 2005 en la subcomisión para la creación del CPCA, por cuanto menciona:

“(…) la filosofía de las medidas cautelares es garantizar la eficacia del acuerdo conciliatorio en este caso. Entonces, qué puede suceder. Que, si señalan varias audiencias, porque es un asunto complejo, puede acontecer que se produzca la consolidación de

situaciones de hecho o de derecho que se tornan irreversibles si el juez conciliatorio no tomo o no adopta una medida cautelar, con lo cual eso provocaría el fracaso de la conciliación.

Entonces, el tema es, apoderar, habilitar al juez conciliatorio con los poderes suficientes para que pueda garantizar la eficacia del acuerdo conciliatorio, de lo contrario, prácticamente, le estaríamos amarrando de manos para que no pueda –digámoslo- garantizar esa eficacia y eventualmente, lo estaríamos atando para que, de alguna forma, por la irreversibilidad de la consolidación de ciertas situaciones de hecho o de derecho, fracase la conciliación” (Castillo, F, Alvarado, E, 2006, p.370).

Al igual que la sentencia, el acuerdo al que lleguen las partes una vez homologado, tiene carácter de cosa juzgada material, cuya eficacia, deberá ser garantizado; por esto la implementación de las medidas cautelares, aunque se busque llegar a un acuerdo, ya que, no tiene punto que las partes se reúnan tantas veces como sea necesario para llegar al mismo si este no puede hacerse efectivo.

Ahora bien, esta etapa no es obligatoria ni mucho menos, en la resolución que emite el juez el tramitador una vez contestada la demanda con el fin de que la parte actora se refiera a la contestación, se señala la hora y la fecha para la conciliación de oficio, pero las partes, antes de este momento procesal con el fin de ahorrarse esta etapa, pueden manifestar su negativa a conciliar, trayendo como consecuencia que, en su lugar, se fije el día de celebración de la audiencia preliminar (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

La separación entre el juez tramitador y el conciliador es de vital importancia. Durante la conciliación las partes, con el fin de llegar al acuerdo esperado, incurren muchas veces en la admisión de hechos y conductas propias, o en la aceptación parcial de la posición de la otra parte; este tipo de objeciones, podrían serles perjudiciales en caso de fueran reconocidas por el juez resolutor, he aquí la razón de la separación entre ambos tipos de juzgadores.

Al respecto de lo anterior, mencionada la Licda. Ana Lorena Brenes Esquivel en el acta N.21 del 25 de mayo del 2005 en la subcomisión para la creación del CPCA “(...) la separación entre el juez y el juez conciliador es precisamente, para que las partes puedan durante la conciliación hablar con toda franqueza, poner –digamos- las cartas sobre la mesa,

pero sin perjuicio de que si no se llega a la conciliación, nada de lo que se hizo está diciendo vale” (Castillo, F, Alvarado, E, 2006, p.370).

Precisamente como se pretendía con el código, hacer esa separación de funciones para favorecer un posible acuerdo entre las partes, es que el artículo 75 inciso 3 de esta normativa, establece que “la jueza o el juez conciliador deberá guardar absoluta confidencialidad e imparcialidad respecto de todo lo dicho por las partes en el curso de la conciliación, por lo que no podrá revelar el contenido de las discusiones y manifestaciones efectuadas en ella, ni siquiera con su anuencia. En todo caso, lo discutido y manifestado en la conciliación no tendrá valor probatorio alguno, salvo en el supuesto de procesos en los que se discuta la posible responsabilidad del juez” (Código procesal contencioso Administrativo, 2008),

Nada de lo manifestado por las partes en la audiencia de conciliación podrá utilizarse en su contra ni a su favor en ninguna otra etapa procesal, lo anterior aplica, en aquellos casos en donde no se logre llegar a un acuerdo, continuando así la tramitación normal del proceso. La conciliación se tendrá por fracasada, cuando las partes sin justificación no se presenten a la audiencia, manifiesten que no quieren conciliar, o el juez determine que el acuerdo no es viable (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

La implementación de este mecanismo auto compositivo a nivel jurisdiccional, tienen su origen en la necesidad de garantizar el acceso a la justicia pronta y cumplida; por medio de la conciliación cuando se logre el acuerdo y este sea homologado, las partes pasaran directamente a la fase de ejecución del mismo, no tendrán que someterse al resto del proceso cuando no sea necesario, implementando así una forma novedosa y eficaz, de garantizar la celeridad procesal, y la pronta resolución de las controversias en las relaciones jurídico administrativas.

Audiencia Preliminar.

La audiencia preliminar es conocida como aquel mecanismo que se utiliza con una función filtradora, pretendiendo subsanar todas aquellas situaciones que pueden entorpecer o atrasar la realización del juicio oral y público una vez que se esté llevando a cabo.

En el proceso de conocimiento contencioso administrativo, se realiza de forma oral y se ejecutan en ella las siguientes gestiones:

- El saneamiento del proceso por nulidades.
- Aclaración y ajuste de la demanda, contrademanda y contestación, ya sea de oficio o a gestión de parte.
- La intervención del coadyuvante.
- Las defensas previas.
- La determinación de cuáles son los hechos controvertidos que deberán probarse.
- Admisión de elementos probatorios (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Resolución de defensas previas.

De conformidad con el código, cuando se interpongan las defensas previas de: falta de agotamiento de la vía administrativa, falta de capacidad del actor o indebida representación y errores en el escrito de la demanda, si el juez tramitador considera que es procedente, se le dará un plazo a la parte actora para que subsane estas situaciones, luego se le da plazo al demandando para que se pronuncie sobre si considera que fue o no subsanado el error , y el juez resolverá sobre la continuación o no del proceso (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

En los casos en donde se acojan las demás defensas previas, el proceso será declarado inadmisibile y se ordenará el archivo del expediente. La norma establece que los autos que declaren inadmisibile el proceso por que la pretensión se deduzca contra un acto no susceptible de impugnación, litispendencia, transacción, cosa juzgada o prescripción o caducidad del proceso, podrán ser recurridas por medio del recurso de casación frente al Tribunal de Casación de los Contencioso Administrativo (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

A pesar lo dictado por el código, actualmente a nivel jurisprudencial se le otorgó al Tribunal de Apelaciones Contencioso Administrativo, la competencia para resolver del recurso en caso de que el auto declare la inadmisibilidat del proceso por: defectos formales en el escrito de la demanda que impidan ver pronunciamiento sobre el fondo, falta de agotamiento de la vía administrativa y por falta de capacidad o indebida representación.

Cuando las defensas previas sean declaradas sin lugar, esta solución no se puede recurrir; sin embargo, el tribunal podrá volver al examen de estas en la sentencia cuando lo considere oportuno de conformidad con los supuestos que contempla la ley (para declarar inadmisibilidad de la demanda, para pronunciarse sobre su procedencia, y los supuestos contemplados en el artículo 120 del código) (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

En cuanto a los demás puntos a conocer en la audiencia preliminar, al llevarse a cabo de forma oral, todas las decisiones que se tomen en el momento podrán ser recurridas por las partes por medio del recurso de revocatoria en el acto, y serán resueltas por el juez ahí mismo (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Una vez finalizada la audiencia, se fijará la fecha para la celebración del juicio oral y público. En aquellos casos en donde no exista prueba para tramitar, se dará lo dispuesto para el trámite del llamado proceso de puro derecho. En esta etapa procesal se agota la función del juez tramitador, y se da paso a los jueces de tribunal o de fondo, quienes serán los encargados de realizar el juicio oral y público y el dictado de la sentencia.

Antes de entrar al apartado del juicio oral y público, no está demás hacer ciertas consideraciones sobre el proceso al conocido trámite de puro derecho, de conformidad con el CPCA, este es aquel, en donde por la naturaleza de la controversia, no existe prueba que evacuar, y el análisis objeto de sentencia corresponde a una interpretación normativa; en estos casos al finalizar la audiencia preliminar, las partes emiten sus conclusiones, y el expediente es inmediatamente remitido al Tribunal para su resolución (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

En estos casos se pensaría que, por la naturaleza del proceso, su tramitación es más expedita que la del regular que tiene que ir a juicio, sin embargo, y como se abarcará en el capítulo IV del presente escrito, la falta de celeridad en estas etapas procesales no discrimina si el proceso de conocimiento lleva un trámite de puro derecho o va a juicio.

Juicio oral y público.

Luego de haber realizado los ajustes necesarios por medio de la audiencia preliminar, sigue lo que vendría siendo el juicio oral y público, en el cual se entrará a conocer el fondo

de la controversia con el fin de darle solución. A este deberán de asistir las partes, sus representantes, coadyuvantes cuando los haya, testigos, peritos e intérpretes en los casos en los que se requieran.

El juicio por lo general consiste en los alegatos iniciales, en donde el actor y el demandado, en ese orden, exponen su tesis de la situación, el recibimiento y evacuación de la prueba y las conclusiones. No podrá ser suspendido, salvo las excepciones de ley, y en caso de que se tenga que celebrar en más de una audiencia, estas se realizarán de forma consecutiva (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

La incidencia de la oralidad, no solo en la jurisdicción contenciosa administrativa, sino en general, en el sistema de administración de justicia costarricense, como se explicó cuando se abarco el debido proceso, trae consigo la aplicación de los principios de inmediación y concentración. Por medio del sistema oral el juez tiene la posibilidad de escuchar personalmente a las partes y sus posiciones, observar por sí mismo el material probatorio, interrogar testigos y peritos personalmente, poder observar la actitud de las partes y su desenvolvimiento en audiencia, entre otro tipo de contactos e indicios que pueden familiarizarlo más con la controversia, y dar con una sentencia que concluya con la verdad real de los hechos.

Terminado el juicio de conformidad con el código, el tribunal tiene que emitir sentencia oral en el acto, determinando que si el asunto es complejo se emitirá en cinco días por escrito, sin embargo, en la práctica por lo general se declara el asunto de tramite muy complejo y se procede con el dictado de la sentencia por escrito en el plazo de los siguientes quince días hábiles, lo que contribuye a un mejor análisis de la controversia y se realiza bajo la premisa de que las sentencias por escrito brindan mejor seguridad jurídica (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Sistema recursivo.

A diferencia del proceso de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en pro de la celeridad procesal y de eliminar la antigua percepción de que entre más personas analicen un mismo asunto menos margen de error existe, actualmente el proceso contencioso administrativo únicamente cuenta con el recurso extraordinario de casación.

Para acceder a dicha instancia, la parte debe seguir los requisitos formales que establece la ley para su efecto, a diferencia del recurso ordinario de apelación, en donde simplemente se entra a mencionar la disconformidad de la parte con lo resuelto por el juez, por medio de la casación únicamente se puede impugnar la sentencia si la causa del recurso calza con alguno de los supuestos taxonómicos que establece la normativa.

El CPCA establece una lista de motivos de orden procesal y otra de tipo sustantivo; En los primeros se encuentran los siguientes:

- Falta de emplazamiento, deficiencia en la composición de la litis, notificación defectuosa del emplazamiento.
- Indefensión de las partes que afecte la defensa y el debido proceso.
- Falta de determinación clara y precisa de los hechos acreditados en sentencia, o cuando los medios probatorios son ilegítimos o ilegales.
- Falta de motivación.
- Incompetencia de los tribunales costarricenses.
- Cuando uno de los jueces no se encontrará en el juicio o la sentencia fuera dictada por un número menor de ellos del exigido por ley para conformar tribunal.
- Cuando no se observen las pautas del código para la deliberación, el plazo para dictar sentencia o sus elementos esenciales de redacción.
- Violación de normas cuya inobservancia sea sancionada con nulidad absoluta.
- Contradicción con la cosa juzgada (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Por su parte, las razones de orden sustantivo son:

- Prueba preterida o indebidamente valorada.
- Hechos demostrados o indemostrados en contradicción con la prueba.

- Aplicación o interpretación indebida de una norma jurídica o que se haya dejado de aplicar.
- Cuando la sentencia viole normas y principios constitucionales, la razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica e igualdad (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Como se puede observar, a pesar de tener motivos taxativos, la casación en el contencioso administrativo es relativamente abierta; esta fue precisamente la intención de los creadores del código. Al eliminar la segunda instancia, el legislador tampoco pretendía dejar a la parte sin la oportunidad de recurrir la sentencia, mucho menos luego de que Costa Rica fuera condenado en ese sentido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a su recurso de casación en materia penal.

Al respecto se puede leer al Dr. Manrique Jiménez Meza en la subcomisión de discusión para la creación del CPCA, en el acta n.18 del 13 de abril del 2005 “(...) nuestro país se ha visto en la necesidad de llevar adelante la reforma correspondiente, ya sea transformando el recurso de Casación como una segunda instancia, podría decirse, o bien, crear la segunda instancia, sin perjuicio de Casación. Visto el proyecto que me remitió don Óscar, obviamente, se ha adoptado por flexibilizar la casación (...)” (Castillo, F, Alvarado, E, 2006, p.569).

Se tomó la decisión con la reforma del 2008, de hacer una casación abierta y en cierto modo flexible, sin embargo, no pierde su naturaleza de recurso extraordinario, por lo que será declarado inadmisibile en todos aquellos supuestos en los que no cumpla con los requisitos formales que establece la ley. En palabras menos, se considera abierta por sus motivos, más no por la inexistencia de requisitos solemnes para su realización.

Ahora bien, el recurso de casación es conocido por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o por el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, la normativa establece los supuestos en los cuales la competencia es de un órgano o el otro, sin embargo, la casación resuelta por los magistrados de la Sala Primera en forma de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo representa un índice muy bajo de los casos, Como menciona Milano, A (2020): “históricamente, la cantidad porcentual de procesos conocidos por el

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, no ha sido superior al veinte por ciento (...)" (p.61).

Esta distinción la realizó el legislador con el fin de auxiliar a la Sala Primera en su función resolutoria, ya que como se abordará más adelante, esta posee una competencia sumamente amplia, y se previó (como efectivamente ocurrió) que podría verse afectada por el sobre trabajo con el pasar de los años, sin embargo la Corte Suprema de Justicia decidió no poner en funcionamiento este órgano y en su lugar crear el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo; ya hoy se puede decir que está en funcionamiento, pero se encuentra conformado por tres magistrados de la misma Sala Primera, y como fue señalado, su competencia es bastante disminuida en comparación con el volumen de recursos de casación que se presentan.

Ejecución de sentencia.

Para efectos del presente escrito es importante mencionar que, con un sistema de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos, era importante que a diferencia del proceso anterior, se contará con una fase de ejecución de sentencia que no se limitará únicamente a resolver sobre daños y perjuicios como se disponía en la ley reguladora. Debido a las facultades otorgadas al juez de tribunal para resolver, es necesaria una ejecución de sentencia que vaya a traer lo resuelto a la materialidad.

La ejecución de sentencia es llevada a cabo por el juez ejecutor, al cual como se explicó antes, le fueron otorgadas potestades especiales con el fin de que llevará a cabo todas aquellas actuaciones, que sean necesarias para la eficaz ejecución de la sentencia (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008). Ahora en esta fase se llevan a cabo todas las actuaciones necesarias para darle al administrado un verdadero resguardo de sus derechos, logrando ejecutar todas aquellas situaciones particulares reconocidas o aquellas obligaciones del estado para con el administrado otorgadas en sentencia.

En conclusión a todo lo expuesto en el presente apartado, se puede decir que el cambio en la jurisdicción era inevitable, la necesidad de ajustar el proceso a los avances procesales que surgían a nivel internacional como la oralidad y la obligación de crear un proceso que vaya de la mano con lo escrito en el 49 de la Constitución Política, dieron como resultado la conformación de un resguardo para las relaciones jurídico administrativas moderno, en total

conformidad con los parámetros del debido proceso de la fecha y que actualmente siguen vigentes, eso sí, y como se pretende abarcar con la investigación, esto en cuanto a la normativa escrita, ya que el análisis de la realidad material del procedimiento, comentado a partir del capítulo IV del presente escrito, entra en diversas consideraciones al respecto.

Capítulo III: Marco Metodológico

En el presente capítulo se abordará lo correspondiente al marco metodológico, en el cual se desarrollará la metodología empleada en la investigación para el análisis y recolección de datos realizado.

Enfoque de la investigación.

La presente investigación tendrá un enfoque mixto, el cual corresponde en un conjunto de aplicación de la metodología cualitativa y cuantitativa, las cuales se pueden definir de la siguiente manera:

Cualitativo: El enfoque cualitativo es, según Hernández, Fernández y Baptista (2014) citados por la Universidad de Colina (2021) “inductivo, lo que implica que utiliza la recolección de datos para finar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (párr.3) “La investigación cualitativa posee un enfoque multi metódico en el que se incluye un acercamiento interpretativo y naturalista al sujeto de estudio, lo cual significa que el investigador cualitativo estudia las cosas en sus ambientes naturales, pretendiendo darle sentido o interpretar los fenómenos en base a los significados que las personas les otorgan. La investigación cualitativa es un campo interdisciplinario, transdisciplinario y en ocasiones contra disciplinario, atraviesa las humanidades y las ciencias sociales y físicas” (Álvarez, J, Camacho, S, Maldonado, G, Trejo, C, Olguín, A y Pérez, M, SF, párr.1).

La investigación posee parte del enfoque cualitativo, debido a que como lo mencionan los autores, este busca entrar en un análisis de la realidad de conformidad con la naturaleza de la materia que se esté estudiando. En el presente escrito se va a entrar a realizar un análisis sobre la función material que realizan el Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la tramitación del proceso contencioso administrativo, ya que se busca llegar a las principales causas que ocasionan la falta de celeridad en él.

Cuantitativo: “La investigación cuantitativa considera que el conocimiento debe ser objetivo, y que este se genera a partir de un proceso deductivo en el que, a través de la medicación numérica y el análisis estadístico inferencial, se prueban hipótesis previamente formuladas. Este enfoque se comúnmente se asocia con prácticas y normas de las ciencias naturales y del positivismo” (Universidad de Colina, 2021, párr. 2).

Como se puede observar, el enfoque cuantitativo es aquel que parte de datos comprobables objetivamente, aquellos que provienen de estadísticas y medición numérica. En el presente estudio, se utilizarán datos estadísticos con el fin de comprobar la falta de celeridad en la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo, y aquellos aspectos que pueden mejorarse para atacar esta problemática.

Por lo descrito anteriormente, consta que la investigación posee elementos propios de ambos enfoques investigación, confirmando que tendrá su naturaleza es mixta definida como “(...) un proceso que recolecta analiza y vierte datos cuantitativos y cualitativos, en un mismo estudio” (Barrantes, R, 2014, citado por Salas, D, 2019).

Diseño Metodológico.

El diseño metodológico empleado es de naturaleza transversal, el cual se define como un “tipo de investigación observacional que analiza datos de variables recopiladas en un periodo de tiempo sobre una población muestra o subconjunto predefinido” (QuestiónPro, 2021, párr.1).

El diseño transversal se ve reflejado, ya que se entrará en el análisis de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo, desde la entrada en vigor de la reforma que dio lugar al Código Procesal Contencioso Administrativo en el 2008 hasta el año 2021.

En segundo lugar, tendrá un enfoque analítico, ya que como mencionan Viega de Cabo, J, de la Fuente, E, Zimmerman, M (2008) “Los estudios analíticos se caracterizan porque pretenden descubrir una hipotética relación entre algún factor de riesgo y un determinado efecto, es decir, pretenden establecer una relación causal entre dos fenómenos naturales.

En este tipo de estudios, es esencial entender que para que prevalezca su condición de estudio observacional, han de cumplir la premisa de que el investigador no establece ningún tipo de intervención en los grupos de estudio, los cuales se someten a las leyes naturales de evolución desde que interviene la causa hasta que se produce el hipotético efecto resultante” (párr. 31-32).

En este caso se entrará al análisis y valoración de la forma en la que se tramita actualmente el proceso de conocimiento contencioso administrativo, buscando llegar a las posibles soluciones a la problemática generada por la falta de celeridad procesal de dicho proceso.

El presente estudio es de naturaleza observacional, ya que “corresponde a diseños de investigación cuyo objetivo es "la observación y registro" de acontecimientos sin intervenir en el curso natural de estos” (Manterola, C, Otzen, T, 2014, párr.1).

Como se explicó, la investigación tiene un enfoque analítico, ya que se entra a valorar el fenómeno en estudio llegando a conclusiones al respecto, no se entra a ningún tipo de campo experimental, por lo que se trata de un estudio observacional.

Finalmente, el estudio tiene un carácter retrospectivo, ya que “Dentro del enfoque cuantitativo la investigación retrospectiva está ubicada como no experimental, bajo el diseño de investigación transversal o transeccional porque se limita a evaluar una situación o fenómeno en un punto del tiempo y determina o ubica cuál es la relación de un conjunto de variables en un momento” (Ramos, M, 2014, párr.23).

Este diseño corresponde al empleado en la investigación, ya que se va a analizar la tramitación que ha tenido el proceso de conocimiento contencioso administrativo, términos generales desde el 2008 hasta el 2021.

A pesar de las recomendaciones y conclusiones se realizan pensando en un mejor manejo a futuro de la jurisdicción, no se puede perder de vista que el análisis que se realiza es de la función que se ha desempeñado desde el primero de enero del año 2008, cuando dejo de regir la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para dar lugar al Código Procesal Contencioso Administrativo hasta el presente año, por lo que no se podría decir, que nos encontramos frente a un estudio de situaciones hipotéticas futuro o un análisis de posibles escenarios sino que, las afirmaciones y mejoras que se realicen resultan del verdadero objeto en estudio, que es el análisis retrospectivo de la jurisdicción.

Tabla de variables.

Objetivo	Variables	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
Reconocer la función realizada por el Tribunal	Variable 1: Tribunal Contencioso Administrativo.	Variable 1: órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa.	Variable 1: Infraestructura. Regionalización de la jurisdicción	Variable 1: Matriz de análisis.

<p>Contencioso Administrativo como órgano encargado de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo</p>	<p>Variable 2: Tribunal Contencioso Administrativo como órgano tramitador del proceso de conocimiento contencioso administrativo</p>	<p>Variable 2: Órgano encargado de tramitar el proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 2: Eficacia en la labor. medidas cautelares. amparos de legalidad.</p>	<p>Análisis estadístico. Cuestionario. Variable 2: Matriz de análisis. Análisis estadístico</p>
<p>Analizar la función realizada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver los recursos de casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver la casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo. Variable 2: La casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: Recurso extraordinario. Variable 2: La Sala Primera resolviendo la casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: Problemática en generado en la instancia de casación tramitada por la Sala Primera. Variable 2: propuesta para solucionar el problema generado en casación.</p>	<p>Variable 1: Matriz de análisis. Variable 2: Matriz de análisis, estadísticas, Variable tres: Matriz de análisis, estadísticas. cuestionario</p>
<p>Determinar las posibles soluciones que permitan auxiliar la problemática ocasionada por la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: Posibles soluciones a la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: Recomendaciones para corregir las causas de la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.</p>	<p>Variable 1: ¿Cuáles aspectos de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo se pueden mejorar para lograr la celeridad del proceso?</p>	<p>Variable 1: Matriz de análisis, cuestionario.</p>

Técnicas e instrumentos.

Objetivos.	Variables	Técnica	Instrumento	Sujetos y Fuentes de Información Y muestra
Reconocer la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo .	Variable 1: Tribunal contencioso administrativo. Variable 2: Tribunal Contencioso Administrativo como órgano tramitador del proceso de conocimiento contencioso administrativo	Variable 1: Revisión documental. Variable 2: Revisión documental.	Variable 1: Matriz de análisis. Variable 2: Matriz de análisis, análisis estadístico.	Variable 1: Artículos referentes al funcionamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, entrevista, Análisis estadístico presupuestario. Entrevista. Variable 2: Doctrina. Estudios, artículos y foros, análisis estadístico.
Analizar la función realizada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver los recursos de casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo	Variable 1: La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver la casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo. Variable 2: La casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.	Variable 1: Revisión documental. Análisis estadístico. Variable 2: Revisión documental, análisis estadístico, entrevistas.	Variable 1: Matriz de análisis. Análisis estadístico. Variable 2: Matriz de análisis, análisis de estadísticas, cuestionario.	Variable 1: Análisis estadístico, foros, artículos. Variable dos: Entrevistas artículos, estudios, análisis estadístico.
Determinar las posibles soluciones que permitan auxiliar la	Variable 1: Posibles soluciones a la falta de celeridad en el	Variable 1: revisión documental, entrevistas.	Variable 1: Matriz de análisis, cuestionario.	Variable 1: Entrevistas estudios, doctrina, artículos, foros

problemática ocasionada por la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo	proceso de conocimiento contencioso administrativo			
--	--	--	--	--

Instrumentos de Investigación

Los instrumentos de investigación que se utilizarán en el presente estudio son los siguientes:

Matriz de análisis.

“La matriz de datos es una forma de ordenar los datos de manera que sea visible su estructura (tripartita ó cuatripartita) y es de suma importancia en toda investigación porque es la manera ordenada y estructurada de interpelar la realidad con la teoría para hacerla inteligible (entendible).

En sí misma es una estructura funcional a muchas etapas de la investigación, sean estas etapas exploratorias - donde recién estamos comenzando a conocer el objeto de estudio - o etapas finales - cuando emprendemos el análisis de los datos obtenidos en la investigación - en cada etapa una de ellas se utilizará la matriz de datos con mayor o menor desarrollo, aprovechando sus capacidades para resumir un esquema complejo de consideración del contexto y los componentes que incidan en nuestro objeto de estudio” (Lauphan, W, S.F, p.1)

Como se desprende de la tabla de variables y la de técnicas e instrumentos respectivamente, la revisión documental es de suma importancia para la recolección de los datos objeto del estudio, por lo que la matriz de datos es un instrumento que brinda la posibilidad, de recurrir a un análisis ordenado y complementario de toda la información que se considere necesaria.

Estadísticas.

Roldán, N (2017) conceptualiza la estadística como “métodos, procedimientos y fórmulas que permiten recolectar información para luego analizarla y extraer de ella conclusiones relevantes. Se puede decir que es la Ciencia de los Datos y que su principal

objetivo es mejorar la comprensión de los hechos a partir de la información disponible (párr.2).

La investigación necesita recurrir al análisis de estadísticas que contemplen rasgos importantes de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo, lo anterior con el fin de determinar aquellos puntos dilatorios del proceso he intentar buscarles una solución.

Cuestionario.

“El cuestionario es un sistema de preguntas ordenadas con coherencia, con sentido lógico y psicológico, expresado con lenguaje sencillo y claro. Permite la recolección de datos a partir de las fuentes primarias. Está definido por los temas que aborda la encuesta. Logra coincidencia en calidad y cantidad de la información recabada. Tiene un modelo uniforme que favorece la contabilidad y la comprobación. Es el instrumento que vincula el planteamiento del problema con las respuestas que se obtienen de la muestra” (García, F, 2002, p.7).

En la investigación se hace utilización de esta herramienta, con el fin de reunir el conjunto de preguntas que fueron realizadas al experto en derecho administrativo durante la entrevista ejecutada; lo anterior con el fin de enriquecer las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Sujetos y fuentes de información.

Leyes y reglamentos.

Ambas fuentes de información lo son del derecho, su naturaleza jurídica es, aunque complementaria, completamente distinta, mientras que las leyes son aquellas normativas que gozan de alta jerarquía en el ordenamiento jurídico viéndose solamente limitas ante Constitución Política y los tratados internacionales, los reglamentos tienen una posición mucho más baja, debiéndose a las leyes, los decretos, la constitución y los tratados internacionales.

Para efectos del presente estudio son de suma relevancia, la Constitución Política de la República de Costa Rica, Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Procesal Contencioso Administrativo, la anteriormente vigente, Ley Reguladora de la Jurisdicción Constitucional, entre otros.

Doctrina.

Para interés de la investigación se toma en cuenta aquella doctrina que provenga propiamente del estudio del derecho, principalmente, por el objeto en estudio, aquellas que emitan un desarrollo sobre el debido proceso y sus consideraciones, la celeridad procesal, su papel fundamental en la tutela judicial efectiva y la jurisdicción contenciosa administrativa, naturaleza jurídica, objeto, fin, y evolución y manejo en el sistema costarricense.

Entrevista a especialista en derecho administrativo.

Es importante que las entrevistas realizadas sean propiamente a profesionales en derecho, con un conocimiento particular en la materia de derecho administrativo; lo anterior, debido al carácter especializado que presenta la materia, y su marcada diferencia con las demás ramas del derecho tanto en su fondo como en sus formas.

En Costa Rica el proceso contencioso administrativo fue el primero en evolucionar, con la reforma en el año 2008, a muchas de las pautas que se contemplan a nivel internacional como parte del debido proceso, haciendo que años después varias jurisdicciones copiaran muchas de sus formas procedimentales, más esto no exime a la jurisdicción contenciosa administrativa de su particularidad.

En el caso del presente escrito, se contó con la colaboración en este aspecto del Dr. Aldo Milano Sánchez, especialista reconocido a nivel nacional por su alto grado de experiencia en el proceso contencioso administrativo.

Foros.

“Se denomina foro a un espacio de intercambio de opiniones sobre cuestiones en las que se comparte interés. Este se sustenta en la noción de libertado para expresar opiniones, la posibilidad de debatir entre personas con la finalidad de llegar a conclusiones de valor y la existencia de algún sistema de moderación que sirva de intermediario o censor de los exabruptos” (Editorial definición MX, 2014, párr. 4).

En el caso del presente estudio se emplean foros y charlas realizados por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica sobre el manejo y funcionamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, además de artículos que contienen secciones de opinión en donde los profesionales en derecho debaten sobre temas relacionados al objeto en estudio,

por lo que se considera que pueden ser de utilidad para evidenciar la problemática en la jurisdicción contenciosa administrativa y conocer diversas opiniones y recomendaciones al respecto.

Técnicas de investigación.

Las técnicas de investigación que se utilizarán en el presente estudio son las siguientes.

Revisión documental.

La revisión documental como instrumento de investigación, consiste en “una técnica de observación complementaria, en caso de que exista registro de acciones y programas. La revisión documental permite hacerse una idea del desarrollo y las características de los procesos y también de disponer de información que confirme o haga dudar de lo que el grupo entrevistado ha mencionado” (Gónima, C, 2012, párr.1).

Agrega Gónima (2021): Los documentos son la historia ‘escrita’ de las acciones, experiencias y maneras de concebir ciertos fenómenos, situaciones y temas. Es práctico organizarlos en función del tipo de información requerida, por ejemplo, como periodos de tiempo, estableciendo los criterios de revisión y clasificación, de los mismos (párr. 4).

En el presente estudio se hará análisis de cierto tipo de información que ya consta, tanto en el ordenamiento jurídico, como en doctrina, otras investigaciones y artículos de opinión, entre otras fuentes, por lo que se recurre mayoritariamente a la revisión documental.

Análisis estadístico.

Un análisis estadístico es “una ciencia formal y por tanto con base matemática, que enmarca a un conjunto de procedimientos diseñados para la recolección, análisis e interpretación de datos, que busca explicar condiciones regulares en fenómenos de tipo aleatorio. Es una herramienta que apoya a una amplia variedad de ciencias empíricas desde la física hasta las ciencias sociales (medicina, biología, psicología, sociología, economía, etc.) y es usada fundamentalmente para la toma de decisiones en áreas de investigación académica y comercial, tanto en instituciones públicas como privadas” (Sulbarán, D, 2009, p.4).

En la presente investigación se entrará a realizar el análisis de datos estadísticos en diversas áreas de las labores del Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de

la Corte Suprema de Justicia, con el fin de comprobar que existe una falta grave de celeridad procesal, y poder determinar su posible solución.

Entrevistas.

Para Alonso, L, (2007) citado por Vargas, I (2012) la entrevista es: “(...) una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, no fragmentada, segmentada, precodificado y cerrado por un cuestionario previo del entrevistado sobre un tema definido en el marco de la investigación” (p.124).

En el presente estudio se realizó una entrevista al Dr. Aldo Milano Sánchez especialista en derecho administrativo cuyo conocimiento del sistema procesal de la jurisdicción contenciosa administrativa colabora para la ideación de soluciones a la problemática ocasionada por la falta de celeridad del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Capítulo IV: Análisis de Resultados

Reconocer la función realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de la tramitación del proceso de conocimiento contencioso administrativo

Variable: 1 Tribunal Contencioso Administrativo.

Regionalización de la jurisdicción contenciosa administrativa.

El transitorio segundo, del CPCA establece:

“Transitorio II.- La Corte Plena pondrá en funcionamiento, en cada provincia o zona territorial que ella determine, los tribunales de lo contencioso-administrativo y civil de Hacienda que estime pertinentes, tomando en cuenta el índice de litigiosidad, las necesidades de los usuarios y la actuación de los entes u órganos administrativos en el ámbito provincial, regional o cantonal” (Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008).

Era intención del legislador, que una vez entrará a regir el Código Procesal Contencioso Administrativo, se analizará la posibilidad de llevar la jurisdicción a otras partes del país, ya que, en ese momento, y como continua actualmente, únicamente posee sede en la provincia de San José. Esta disposición fue establecida con el fin de garantizar un mayor acceso a los tribunales, ya que con la reforma se esperaba un incremento considerable en la demanda de casos entrantes.

Al respecto menciona Jiménez (2006) citado por Milano (2020) “El Código, también, hace votos de esperanza por la democratización de la jurisdicción contencioso-administrativa y civil de hacienda, a fin de que la Corte Plena apruebe la regionalización del sistema de justicia, evitándose la concentración jurisdiccional en la provincia de San José” (p. 9).

Con el empleo del término democratización de la jurisdicción, el autor establece, la necesidad que hay en un sistema democrático de justicia de garantizar el acceso a la misma; es muy típico que el sistema jurisdiccional se concentre en mayor medida en zonas urbanas con niveles considerables de densidad poblacional, lo cual puede traer problemas o dificultades de acceso para la ciudadanía que reside en zonas más alejadas, creando desigualdad en este aspecto.

A pesar de gozar con un sistema basado en una ideología democrática, la visión del legislador sigue sin ser cumplida en la actualidad; el porqué de estas circunstancias, es difícil de determinar, observando la situación desde una perspectiva objetiva, parece que simplemente no ha existido compromiso directo con la causa y una verdadera voluntad del sistema en que la regionalización sea efectuada.

Las manifestaciones del Poder Judicial sobre aparentes intenciones en esta dirección han sido escasas y de hace ya varios años, la más importante (sino es que la única) probablemente se dio cuando “(...) en sesión de Corte Plena del 14 de febrero de 2011, artículo XXI, se solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos dos Tribunales regionales de lo Contencioso Administrativo” (Milano, A,2020, p.20).

Lastimosamente en su labor el Departamento de Planificación se encontró con una traba que, hasta la fecha continua sin ser corregida, y es por cuanto consta en el oficio 055-PLA-CE-2011 emitido por dicha entidad, que “En esta línea, para establecer el índice de litigiosidad en cada zona; se tiene como limitante que el Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales, no registra el lugar donde se originó cada causa.” (055-PLA-CE-20011, Departamento de Planificación), citado por (Milano, A,2020, p.20).

Cuesta pensar en una justificación lo suficientemente válida para este fenómeno, el transitorio II del CPCA citado al inicio del presente apartado, establece que la jurisdicción deberá regionalizarse de conformidad con los índices de litigiosidad, necesidades de los usuarios y actuar administrativo, por lo que es indispensable, para el cumplimiento de la norma, que la implementación del contencioso administrativo en una región determinada vaya a tener un respaldo estadísticamente comprobado. Hace diez años, consto que dichos datos no se encuentran en el sistema, y aparentemente nadie con la facultad suficiente para actuar al respecto lo ha considerado necesario.

A pesar de lo descrito, en el mismo oficio, con intención de cumplir con lo ordenado por la Corte la Dirección de Planificación decidió, como menciona Milano (2020) realizar “una evaluación puntual de los casos entrados en el año 2009, se estableció una muestra de 407 expedientes en los cuales se identificó la dirección de la parte actora” (p.21). De este estudio, se arrojó la siguiente recomendación:

“Con base en lo antes expuesto, la apertura de una Sede del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo de la Zona Norte resulta factible en Liberia con competencia sobre todo Guanacaste, además la Cabecera del Cantón Central de Puntarenas y los Cantones de Montes de Oro y Monte Verde, así como Los Chiles, Upala y Guatuso de Alajuela. Sin embargo, se requiere de una estricta coordinación con las instituciones públicas usuarias del servicio, para alcanzar la atención simultánea de los asuntos y sin llegar a suspender diligencias judiciales en uno de los Tribunales, por ausencia de la parte Estatal” (055-PLA-CE-20011, Departamento de Planificación), citado por (Milano, A,2020, p.22).

En aquel entonces, aun con datos que no eran los que deberían, se logró concluir que existía una real conveniencia de llevar la jurisdicción contenciosa administrativa a la zona norte del país, eso atendiendo a los índices presentados en aquellos años, sin embargo, y a pesar de que la Corte ordeno este análisis de forma expresa “ la recomendación del referido Departamento de crear un tribunal en la zona norte, contenida en el oficio 055-PLA-CE-2011, no fue nunca atendida, circunstancia a la cual debe agregarse que, como se ha dicho, no existe durante la década de vigencia del Código, registro alguno que permita medir la litigiosidad por áreas geográficas, lo que frustra la posibilidad de determinar la pertinencia o impertinencia de la creación de tribunales regionales” (Milano, A, 2020. p.22).

En resumen, a pesar de la luz verde legislativa, la situación parece no querer corregirse, cuando el oficio fue emitido en 2011 se consto que falta información indispensable para este efecto, que diez años más tarde sigue sin ser recolectada, y a pesar de ello con la información disponible en aquel momento, se llegó a la conclusión de que era conveniente instalar la jurisdicción en la zona norte, solicitud ignorada por la corte. “En ese sentido, es posible concluir que, pese a que el legislador habilitó al Poder Judicial, este no ha tomado las decisiones administrativas y políticas para llevar a cabo su cometido” (Tercer informe estado de la justicia, 2020).

A pesar de lo anterior Milano (2020) menciona en su investigación ya anteriormente citada, que en comunicaciones personales mantenidas en enero del 2019 con Alfaro, Chinchilla comprobó que “la Administración Regional del II Circuito Judicial de San José se encuentra trabajando en un estudio preliminar sobre la descentralización regional de la jurisdicción, lo que ha sido conocido en la Comisión de lo Contencioso Administrativo en

diciembre pasado, si bien ello no ha generado ninguna decisión formal o iniciativa institucional (...)” (Milano, A,2020, p. 23).

Menciona el autor que al momento de finalizar su investigación no se había tomado ninguna decisión real sobre la labor que le fue comunicada, está siendo realizada para este efecto, al momento de la presente tampoco se ha hecho pública ningún tipo de iniciativa para que la justicia contenciosa administrativa se regionalice.

En entrevista con el Dr. Aldo Milano Sánchez, se le consultó sobre el tema abarcado en este apartado, cuya respuesta se adjunta a continuación a modo de enriquecer la investigación:

“Creo que, a propósito de la pandemia, ha quedado claro que el acceso a la justicia debería ser, también, virtual o digital. Además, se demostró que el Poder Judicial tiene infraestructura para ello, salvo algunos ajustes menores que no requieren una inversión importante (actualmente no es posible presentar las demandas en línea, hay que apersonarse al Tribunal necesariamente, por ejemplo). La restricción en el gasto público que se seguirá viviendo por varias décadas, me hace pensar que no habrá recursos para abrir tribunales contencioso-administrativos fuera de SJ. No obstante, podría aprovecharse las sedes del Poder Judicial fuera de SJ, para que se puedan presentar escritos al Tribunal Contencioso Administrativo sin necesidad de desplazarse como hasta ahora a su sede, así como participar en las audiencias mediante teleconferencias en esas mismas sedes fuera de SJ. Esa es una solución creativa que aprovecha los recursos materiales ya existentes y que podría solucionar la limitación en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa” (A. Milano, comunicación personal, 2 de mayo del 2021).

Como bien lo menciona el Dr. Milano, y a propósito de la situación que se vive a nivel nacional, podría ser de provecho que gracias a la situación ocasionada por el Covid- 019 desde el año pasado; la utilización de medios tecnológicos para la comunicación marcará un precedente que, de ahora en más, seguirá siendo utilizado como herramienta primordial en muchas áreas, pudiendo ser la administración de justicia, una de ellas, Además de las otras sugerencias que menciona y no necesitan una inversión significativa por parte del Poder Judicial, podrían ayudar al manejo de la jurisdicción que parece, se quedará un buen tiempo más con su única sede en la capital.

Infraestructura.

Una problemática que ha aquejado a la jurisdicción contenciosa administrativa los últimos años y parece no tener pronta solución, que es la derivada de la infraestructura del lugar en el que el Tribunal y el Juzgado realizan sus funciones. Como se ha mencionado anteriormente, esta encuentra su única sede en San José, lo cual, por las razones expuestas, presupone un problema de acceso para el usuario.

Sin embargo, el problema a abarcar en este apartado no tiene alcances únicamente en sus posibles consecuencias para el servicio de justicia brindado, sino que, además, también se manifiesta en representación de unas incorrectas condiciones laborales para los jueces, y en general para los funcionarios judiciales del lugar. Es conocido que la salud ocupacional existe y es importante, no solo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores en su ambiente laboral, sino que, además, un ambiente saludable de trabajo garantiza también un buen rendimiento en el desempeño de las labores.

“Como es público y notorio, desde la entrada, en vigencia del CPCA, se decidió ubicar la sede de los despachos de la jurisdicción contencioso-administrativa en el antiguo edificio de la empresa Motorola ubicado en Calle Blancos, donde tienen su asiento las secciones del Tribunal Contencioso Administrativo, las dos secciones del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, así como el Juzgado de la misma materia” (Milano, A,2020, p.23).

Es fácil suponer de la simple extracción de la cita anterior, que las instalaciones del lugar no son precisamente las más adecuadas para brindar el servicio de administración de justicia; a pesar de que se decidió llevar la jurisdicción a esta sede, precisamente, con la intención de dar abasto con el volumen de trabajo que se esperaba, el resultado hasta la fecha no ha sido el esperado.

Tomando en cuenta el papel protagónico que empezó a tener la jurisdicción contenciosa administrativo en el 2008 con la reforma, es difícil pensar que, hasta el día de hoy, trece años más tarde, aunque ha habido esfuerzos, principalmente de los mismos funcionarios del lugar por intentar idear planes para el mejoramiento de esta problemática, estos han sido en términos generales, mayormente desatendidos.

En información recolectada por Milano (2020) menciona, existe un informe realizado en el año 2016 emitido por la Dirección de Planificación llamado “Análisis y Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, “en el cual se identificaron lo que se denomina como “Actividades improproductivas o que no agregan valor relacionadas con infraestructura”, las cuales se enumeraron y luego se les calificó como Tipo A, Tipo B y Tipo C, según su importancia, dichas observaciones, referentes a la infraestructura de la sede jurisdiccional, fueron las siguientes:

- 2.- No adecuadas instalaciones físicas de conformidad a la Ley 7600 (Tipo C)
- 3.- Servicio de fotocopiado lento y con errores (Tipo C)
- 81.- No se cuenta con vehículo propio para el Tribunal, lo mismo que deficiencias en equipo y mobiliario para audiencias, reconocimientos y otras diligencias (Tipo A)
- 90.- Problemas en infraestructura que provocan trasladar los expedientes por largas distancias que interfieren en el flujo continuo del proceso (Tipo A)
- 91.- Se tienen problemas de espacio para archivar los expedientes (Tipo B)
- 92.- Se tienen problemas de infraestructura en relación con el mantenimiento del edificio, lo que puede provocar deterioro de equipo, mobiliario y expedientes (Tipo A)” (p.26).

Aparte de lo anterior, también se realizaron una serie de sugerencias en el llamado “Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, a propósito del cual: “en el oficio 35-MI-2017-B, del Subproceso de Modernización Institucional de la Dirección de Planificación, se indica lo siguiente:

- Implantar 42 modulares para los técnicos judiciales
- Reducir el espacio actual de área de manifestación y en el espacio disponible, trasladar a la RDD (área de recibo de expedientes) con los ajustes necesarios.
- Acondicionar el espacio para salas de audiencia preliminar (2 nuevas, 2 actuales y 1 de ejecución) con los requerimientos mínimos necesario (mobiliario, equipo tecnológico y de audio).

- Eliminar un sector de servicios sanitarios y acondicionar para sala de testigos y archivo del despacho.
- Reubicación de los modulares de los técnicos judiciales de las áreas amparos y conciliación. -Modulares de Ejecución -Traslado de 4 oficinas de juezas o jueces del área actual de técnicos judiciales (Milano, A,2020, p.27).

Ahora bien, en cuanto a las salas de audiencia y sus condiciones, las recomendaciones del proyecto de rediseño del tribunal fueron las siguientes:

Salas disponibles Tribunal Contencioso:

- 1 ejecución
- 7 juicios (juicios orales)
- 2 audiencia preliminar.

Requerimientos:

- 2 ejecución (1 se requiere mobiliario y equipo)
- 7 juicio oral (*2 requieren equipo de vídeo)
- 7 audiencias preliminares (2 jueces de trámite por sala)” (Milano, A, 2020, p.29).

Tomando en cuenta toda esta información se puede concluir, que efectivamente, el Poder Judicial se encuentra enterado de las fallas existentes en la infraestructura de la única sede de la jurisdicción contenciosa administrativa en el país. Como se comentó anteriormente, en este caso si se han intentado realizar esfuerzos para la mejora de esta situación, pero estos se han visto trabados por las circunstancias que de seguido se expondrán.

“Según correo enviado el 23 de marzo de 2017, a la Administradora Regional del Segundo Circuito Judicial de San José, doña Ericka Alfaro, en el que se le solicitaba el estado de los requerimientos antes citados, se indicó en respuesta a este correo, el 27 de marzo de 2017 lo siguiente:

“Con respecto a lo solicitado me permito informarle el avance de los proyectos:

- Primera etapa de la construcción de modulares: Mediante acuerdo del Consejo Superior N°17-17 del 28 de febrero del año en curso, art VIII, se adjudicó a la empresa Amoblamientos Fantini S.A., y se tiene previsto hacer la primera reunión de coordinación y de inicio para esta semana ya que se le está dando tiempo a la empresa para que cumpla lo que la Ley exige que es realizar el depósito de garantía.
- Remodelación de RDD (área de recepción de documentos), desde el mes de enero se coordinó con el Lic. Juan Luis Giusti para remodelar el área de manifestación del Tribunal Contencioso y así reubicar la oficina de recepción de documentos por lo que se hizo de esa manera y se habilitó una entrada lateral para que las personas con discapacidad pudieran ingresar por la rampa ya existente, por lo que este tema ya está concluido.
- Creación de sala de testigos y archivo, ya se tiene el criterio técnico elaborado por la Arquitecta Laura Araya Blanco en donde cotizó la remodelación en 20 millones de colones, por lo que el Lic. Juan Luis Guisti conversará con la Comisión de Construcciones y Comisión de la Jurisdicción Contenciosa para ver si nos colaboran con el dinero previo a realizar alguna modificación interna.
- 23 modulares fase 2, dicho proyecto se iniciará una vez que se finalice la etapa 1.”
- Tres salas de juicio de audiencia preliminar, esta administración ya elevó a la Dirección Ejecutiva las propuestas de solución las cuales serán sometidas a la Comisión de la Jurisdicción Contenciosa para su aprobación la cual los escenarios propuestos no requieren de contratación directa ya que se asumirán con recursos propios tanto Obreros especializados como contenido presupuestario.

Es importante manifestar, que hasta tanto no se cuente con el equipo y mobiliario necesario en relación con las salas de audiencia, la propuesta de solución aprobada por la Comisión Contenciosa Administrativa no podrá ser implementada.

Por otra parte, dentro de las limitaciones para el éxito del rediseño del Tribunal, en el mismo oficio se apunta la siguiente:

“Para la implantación de la propuesta se pueden presentarlas siguientes que retrasarían la puesta en marcha de la propuesta:

- Aspectos relacionados con la infraestructura física, como la distribución de planta (modulares, instalación eléctrica, puntos de red, salud ocupacional, entre otros);
- y la dificultad para dotación de las nuevas salas de juicio requeridas, por razones de orden presupuestario” (Milano, A, 2020 p.28).

Como se afirmó, ya se han realizado acciones para realizar la implementación del programa de rediseño del tribunal mencionado; sin embargo, el hecho de que la estructura física del edificio no hubiese sido creada para tal efecto, no ayuda con esta situación; esto, sumado a que parece no quererse realizar un esfuerzo extraordinario de orden presupuestario, tomando en cuenta el recurso pecuniario consumido por la jurisdicción desde la entrada en vigencia de la reforma, y las variables que ha tenido, las conclusiones parecen ser bastante claras.

Para ejemplificar la situación anterior se procederá con el examen de los gastos variables de la jurisdicción contenciosa administrativa, 2008, 2009 y 2010, 2017, 2018, 2019, al ser estos los primeros, y últimos años de funcionamiento de la reforma (no se hace inclusión del 2020 al no encontrarse disponibles dichos datos).

Año	Suma	Porcentaje de	Peso relativo
2008	¢322.427.813	4,85%	
2009	¢117.198.664	2,34%	
2010	¢180,235,659	4.73 %	

Fuente: (Milano, A,2020, p.23).

El porcentaje de peso relativo el gasto variable tuvo una baja apenas en el segundo año en que la reforma empezó regir, volviendo a aumentar en el tercero, aunque de forma no muy significativa. A lo anterior, hay que sumarle, los datos del gasto variable de la jurisdicción antes de la entrada, en vigencia, para lograr observar, el grado de la respuesta del Poder Judicial en cuanto a recurso económico, al CPCA.

Año	Porcentaje de Peso relativo.
2006	4.78%
2007	4.59%

Fuente: (Milano, A,2020, p.23).

Realizando un comparativo entre ambas tablas, se puede concluir que el porcentaje de peso relativo en la jurisdicción contenciosa administrativa se mantuvo constante, tanto antes como después de la entrada, en vigencia de la reforma, por lo que parece que el Poder Judicial no considero que el paso de un modelo escrito a uno oral tendría que traer consigo una respuesta presupuestaria incluida.

Ahora bien, en los últimos años esta situación tampoco ha variado, y es probablemente el principal motivo por el cual, no se han llevado a la ejecución las soluciones al problema de infraestructura señalado en el proyecto de rediseño. Las cifras de épocas actuales corresponden a las siguientes:

Año	Suma	Porcentaje de peso relativo
2017	¢438,552,219.	4.8%
2018	¢664,491,748	4.8%
2019	¢374,258,260	2.633%

Fuente: (956-PLA-2018. Ref. SICE: SN, Dirección de Planificación) (1700-PLAPP2019. Ref. SICE: 1175-19, Dirección de Planificación) (1502-PLA-PP-2020. Ref. SICE: 1347-2020, Dirección de planificación).

En el año 2019, incluso hubo un decrecimiento de un poco más de 2% en el porcentaje de peso relativo en la jurisdicción contenciosa administrativa. Existiendo un diagnostico por parte de la Dirección de Planificación, y una aparente clara voluntad de ciertos funcionarios, como se menciona en la comunicación emitida por Erika Alfaro anteriormente citada, haciendo un análisis excluyente de toda la información expuesta, no queda más que concluir que el Poder Judicial no parece querer invertir en la jurisdicción contenciosa administrativa como si parece no tener problema en hacerlo, con otras jurisdicciones.

Grandes sumas de dinero como las que se observan en la rama civil o en la penal, son fácilmente justificables, por el hecho de que dichas jurisdicciones realizan su labor a todo lo largo y ancho del país, a diferencia del contencioso administrativo únicamente ubicado en San José. Es necesario mencionar que en ningún momento se está queriendo establecer una obligación de que las dos jurisdicciones mencionadas a modo de ejemplo y el contencioso tengan un mismo valor presupuestario, esto no sería proporcional, por motivo de la situación regional expuesta.

Lo que se pretende, es que se realicen las correcciones infraestructurales que ya han sido señaladas por la Dirección de Planificación, haciendo un esfuerzo extra presupuestario para estos efectos; ya que como indica Milano (2020) “ (...) las medidas no son dramáticas, es decir, no se pretende la construcción de una nueva edificación por completo, que sería la medida más adecuada, sino al menos adecuar las actuales instalaciones mediante ajustes que, en el marco de la presupuesto del Poder Judicial, no representarían un desbalance grave en las finanzas públicas (p.29).

Este problema se puede deber principalmente a la falta de acción por parte de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, los magistrados conformantes no parecen estar verdaderamente ligados a la jurisdicción contenciosa administrativa, en el sentido de consciencia sobre la realidad material de esta problemática.

Variable 2: Tribunal Contencioso Administrativo como órgano encargado de tramitar el proceso de conocimiento contencioso Administrativo.

Análisis de la labor.

Como ya se ha venido indicando, a pesar de que con la implementación del CPCA, la duración del proceso de conocimiento se ha reducido, no llega a un número de años que garantice un acceso a la justicia pronta y cumplida, y además de esto, esta cantidad ha venido en aumento, en lugar de decrecer.

“¿Por qué se da esa tendencia? Según un diagnóstico realizado por el mismo Poder Judicial, en la tramitación de los procesos existen tres cuellos de botella que pueden estar generando crecientes atrasos: i) la audiencia preliminar, que ocurre en salas de juicio que no tienen las condiciones adecuadas, ii) el juicio oral, que topa con falta de espacio en la agenda de los jueces y una cantidad limitada de ellos, y iii) la etapa de casación, que registra un

aumento significativo en los casos entrados; pasó de 153 a 800 expedientes anuales después de la reforma” (Tercer Informe del Estado de la Justicia, 2020, 131).

En cuanto a la audiencia preliminar, como se observó en el marco teórico, se supone que la fecha y hora para que esta sea celebrada es señalada al momento de ya sea, terminar la audiencia de conciliación, o bien, cuando las partes manifiestan su negativa a conciliar; sin embargo, esto normalmente no se ejerce, por los motivos que de seguido se mencionarán.

Menciona Milano (2020) “En cuanto a la primera problemática, se relaciona como se indica en el diagnóstico citado, por carecer de suficientes salas de audiencias, de modo que la solución pasa por una mayor inversión en ese sentido. Queda la duda de si no es que se requiere más jueces de trámite, pero eso solo el tiempo lo dirá, una vez que se llegue a implementar el rediseño del Tribunal” (p.55).

Los problemas de infraestructura tratados en el título anterior, son objeto de la presente investigación, precisamente porque el mismo Poder Judicial logro determinar que está afectando la tramitación del proceso en estudio; cómo se puede observar en este caso, la audiencia preliminar se está viendo retrasada por la falta de salas de audiencias para su celebración, si no se celebra la audiencia preliminar de forma oportuna, tampoco lo hará el juicio oral y público, convirtiéndose en una cadena de atraso simbolizada en la tendencia a la alza en la tramitación de los procesos.

Ahora bien, también menciona Milano en la cita anterior, que habrá que ver si no se necesitarían más jueces de trámite junto con el rediseño del tribunal, entendiéndose, la implementación de las salas de audiencia preliminar que hacen falta para agilizar el proceso; sin embargo, como resultado de la investigación, existen una serie de datos que van en favor de la afirmación, de que existe una necesidad genuina de estudiar un aumento en el personal juzgador en la sede del Tribunal.

De hecho, esto último probablemente no aplique solo para el juez tramitador sino para en general todo el recurso humano del tribunal, ya que como indica el Tercer Estado de la Justicia (2020) “(...) la capacidad de recurso humano, en términos de jueces asignados a esta jurisdicción, se estancó desde 2015” (p.131), es claro que el Poder Judicial no ha visto la necesidad de contratar más recurso humano para la labor de la jurisdicción; si esta situación

se debe a que no sienten que existe justificación para hacerlo, fácilmente las cifras con tendencia a la alta en duración en la tramitación de los procesos podrían contradecir dicha afirmación.

Parecida es la conclusión a la que se puede llegar en el segundo punto, el señalamiento para el juicio oral y público, el Tercer Estado de Justicia indica que el señalamiento para juicio es ocasionado por la falta de jueces y lo apretado de su agenda, pero el proyecto de rediseño y organización del tribunal contencioso administrativo únicamente establece que es necesario “para ser implementada, de la recalificación de una plaza categoría tres a categoría cuatro. Es decir, no se está sugiriendo el aumento de la planilla de funcionarios juzgadores, lo que ha de estar fundado en la idea de que del 2015 al 2017, la cantidad de asuntos entrados no ha tenido un aumento significativo” (Milano, A,2020, p.37).

Se determina que en el lapso 2015/ 2017 no se dio aumento en la cantidad de casos entrados al Tribunal Contencioso Administrativo; al ser la presente investigación desarrollada en 2021, se procederá con la actualización de dichas cifras.

Casos entrados	Año
13.733	2017
12.871	2018
11.970	2019
9.428	2020
2.504	2021 (Datos registrados hasta marzo)

Fuente: Dirección de Planificación.

Efectivamente, se observa que la cifra de casos entrados en los últimos años se ha mantenido constante, incluso con una (aunque no muy significativa) tendencia a la baja; no merece especial atención la cifra de 9.248 casos del 2020 considerablemente menor que la del año anterior, ya que es claro que con la pandemia ocasionada por el Covid-019 no solo se pudo haber visto disminuida en cierto porcentaje la actuación estatal, sino, que además, al no ser esta jurisdicción de acceso gratuito, esto también pudo dificultar el acceso a la misma.

En conclusión, si el Poder Judicial ve en la cantidad de casos entrantes y su consistencia, que no existe una necesidad real de aumentar la planilla de juzgadores del tribunal, específicamente estos datos parecen no contradecirlos; sin embargo, a lo interno de dicho órgano el volumen de trabajo es otra realidad, y no se puede dejar de obviar que “la agenda apretada de los jueces” es un hecho inminente y el que se tengan dificultades para señalar a la fecha del juicio oral y público también lo es, y en efecto, además de resolver el problema ocasionado por infraestructura, se deberá también poner la lupa sobre el tema del recurso humano.

En investigación Milano (2020), fue informado por la coordinadora del Tribunal Contencioso Administrativo que “(...) tanto en el caso de los procesos de puro derecho como en los casos que requieren ir a juicio oral y público, el plazo que transcurre desde que se traslada a fallo por el juez de trámite a la sección que corresponda, ronda en aproximadamente un año y seis meses. Según indicó la coordinadora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

Los plazos son variados y por ello no es posible dar datos inequívocos de fechas de duración pues por diversos temas (fecha de origen de la Sección, cantidad de procesos en turno, suspensiones en los casos de Juicio, etc.) los controles que se manejan en el despacho son manuales y se llevan para orden de las casillas y para organización del personal técnico únicamente. No obstante, considerando la cantidad de asuntos pasados para señalar juicio, así como la cantidad de asuntos turnados para fallo de puro derecho entre el número de personas juzgadoras y la cuota, es posible establecer un estimado de aproximadamente un año y seis meses desde que un asunto está listo para dictar sentencia y el momento en que dicha actuación procesal ocurre, y esto aplica tanto para los que van a juicio como los de puro derecho. No obstante, en cada caso varía, sobre todo en el caso de aquellos a los que debe dársele prioridad, como en lo que intervienen adultos mayores (Sánchez Sánchez, Ileana, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)” (p.56).

Aproximadamente un año y seis meses pasa (en el mejor de los casos, ya que hay los extremos), para que el juez tramitador remita al órgano correspondiente para la celebración del juicio, por consiguiente, el dictado de la sentencia; véase que la misma suerte padecen

los procesos de puro derecho, los cuales por su naturaleza ni siquiera requieren una fecha de juicio.

Lo anterior lo padecen los litigantes de la jurisdicción en su función todo el tiempo, un ejemplo de esto lo manifiesta Calvo (2020) en la sección de comentarios del artículo ¿Dónde quedo la reforma del código procesal contencioso administrativo? mencionada como antecedente de este escrito, el cual manifiesta “Por ejemplo, en lo particular, estoy “esperando” sentencia de un caso de puro derecho que ya lleva 3 años. Según el consuelo que me dio un colega: tengo poco tiempo de espera, él tiene más años en otros litigios que lleva” (párr.11).

De nuevo, esta situación parece afirmar que el Poder judicial no lleva razón en sus afirmaciones sobre el recurso humano, ni siquiera en cuanto a la única recomendación realizada en el rediseño mencionado, el cual por cierto, se intentó solicitar con el fin de ampliar la información aquí recolectada, al igual que el informe diagnóstico correspondiente (Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, de la Dirección de Planificación (2016) y el Informe diagnóstico de la situación actual del proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, 2016) sin embargo, la respuesta de la Dirección de Planificación fue que esos informes aún no han sido conocidos por el Consejo Superior, por lo que no se encuentran disponibles al público (D, Li, comunicación personal, 12 de Mayo del 2021).

Es preocupante que un informe cuya elaboración inicio en el año 2014 a 2021 no haya sido conocido por el Consejo Superior del Poder Judicial, la jurisdicción contenciosa administrativa parece estar sometida a un despreocupado por parte de la administración de justicia cuyas consecuencias empiezan a afectar el servicio de justicia brindado al usuario.

Medidas cautelares.

“Otro de los fantasmas que se querían erradicar (Entiéndase, con la reforma) era la excesiva lentitud para alcanzar una decisión. Ahora, tanto en el trámite de la medida cautelar, como del propio proceso de conocimiento, se alcanzan ya parámetros similares al que tenía la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. (...). Apelaciones de una medida cautelar que es señalada para dos o tres meses después de que han sido denegadas, dotando a la “urgencia” de un respirador artificial” (Vicenti, I, 2020, párr. 5).

Como lo indica el autor, la tramitación de las medidas cautelares es uno de los “cuellos de botella” típicos durante la tramitación del proceso en estudio, Solana (2018) citado por Milano (2020), da las siguientes estadísticas en cuanto al tema:

2015	2016	2017
10 meses con dos semanas	Seis meses con dos semanas	Seis meses con cero semanas.

Fuente: Solana (2018) citado por Milano (2020).

Se intentó realizar una actualización de estos datos a unos más recientes, sin embargo, no fue posible la obtención de dichos pronósticos; sin embargo, si es de conocimiento que no se han tomado medidas en cuanto a la tramitación de las medidas cautelares, por lo que difícilmente los espacios temporales señalados hayan variado significativamente.

Ahora bien, tomando en cuenta los plazos que tarda en resolverse el recurso de Apelación de la resolución, competencia del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y sus dos secciones de trabajo, la duración es aproximadamente la siguiente:

2015	2016
12 meses	7 meses una semana

Fuente: Milano (2020).

“El resultado descrito en el cuadro anterior deja en evidencia que, en promedio, en el año 2017, las medidas cautelares requirieron al menos siete meses y una semana para ser resueltas de forma definitiva, es decir, considerando que se plantea, usualmente, el recurso de apelación. Nótese que, de esos siete meses y una semana, seis se consumieron en primera instancia, lo que rebasa lo deseable, según se pasa a comentar de seguido” (Milano, A, 2020, p.51).

En cuanto a acciones tomadas específicamente para la lograr una tramitación de las medidas cautelares más expedita, existe en el Tribunal Contencioso el siguiente antecedente:

“(…) consta en el oficio 2507-PLA-2016, remitido al Magistrado Luis Guillermo Rivas Loáciga, Coordinador de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, desde el 21 de

diciembre de 2016, la preparación de una propuesta para descongestionar el área de medidas cautelares, la cual consta en el oficio adjunto al Informe antes citado número 258-PI-2016 de la Sección de Proyección Institucional de la Dirección de Planificación.

(...) Tal y como se refiere en el oficio de reciente cita, en el año 2012 se planteó a lo interno de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, lo que se denominó el Programa Especializado de Medidas Cautelares (PMC) (anticipadas e intraprocesales), conformado por tres jueces con una duración de ocho meses, aunque en realidad funcionó tan sólo entre abril y agosto del 2012, generando en promedio 1,5 a 2 fallos diarios por juez/a. En total, fueron resueltas 634 medidas cautelares en esos cinco meses.

Con posterioridad, por motivos que no son detallados en el documento, en el mes de setiembre del 2012 se acuerda que ese programa desaparezca, decidiéndose que se traslade la labor al área de trámite del Tribunal por reparto. Aparentemente, la razón del ajuste ha de ser que, en criterio de los jueces que integraron el Programa, “las medidas deben ser tratadas por el juez o jueza que conoce el expediente” (258-PI-2016), así como que el programa descongestionó el área.

Al optarse por trasladar al área de trámite la resolución de las medidas cautelares, el rendimiento promedio de resolución de medidas cautelares bajó a menos de un fallo diario por Juez/a. En el año 2014 se retorna al modelo de gestión mediante el área de medidas cautelares anticipadas, asignándose a un único juez/a la labor de resolver, tanto el trámite como el fondo de estas demandas ante causan, medida que hace que se resuelva un poco más de un asunto diario por juez/a. En los años 2015 y 2016 se mantiene este modelo de gestión, reforzándose con un juez/a más, para un rendimiento de un fallo diario por juzgador/a” (Milano, A,2020, p.49).

Como se puede observar, el “programa especializado de medidas cautelares “designó jueces únicamente para este efecto, presentando resultados positivos durante su labor, sin embargo, fue eliminado por considerarse que las intraprocesales deberán ser resueltas por el “juez que conoce del expediente”. Actualmente el sistema fue retomado para las medidas cautelares ante causam en donde ha demostrado buenos resultados, principalmente en aquellas de origen provisionalísimo.

El problema con la cancelación de este sistema para las medidas cautelares intraprocesales acarrea el actual retardo con que este instrumento procesal es resuelto; debido a lo anterior, es importante, encontrar una solución en esta instancia, que vaya a garantizar la resolución de la medida en tiempo oportuno, sin arriesgar la calidad de las resoluciones emitidas actualmente. La solución a este problema, como adelante se mencionará, bien podría estar en establecer juzgadores en el área de trámite para este efecto, y así el juez tendría el acceso al expediente sin incurrir en ningún tipo de atraso, al tener que hacer traslados, del mismo de un lugar a otro.

Peso de los Amparos de legalidad en la jurisdicción.

Esta figura “surge a la vida jurídica a partir de los votos números 9928-2010 y 17909-2010 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que delega la competencia de los recursos de amparo, formulados por los administrados que alegan la transgresión del artículo 41 Constitucional: derecho a un procedimiento administrativo en los plazos establecidos por ley, en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda” (Urbina, M,2017, p.vi).

Esta decisión de la Sala Constitucional fue tomada, sin que haya conestado una causa de peso para este efecto, trasladando al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, una carga laboral que no se esperó el legislador durante la realización de la reforma procesal entrada en el 2008; véase que de hecho su origen y conformación se ha hecho vía jurisprudencial y años más tarde sigue sin ser regulado.

El amparo de legalidad no es objeto del presente estudio, por lo que únicamente se menciona con el fin de señalar que la carga derivada de esta delegación de competencia realizada por la Sala Constitucional tiene un peso muy significativo para la labor del Tribunal Contencioso, a continuación, datos estadísticos al respecto:

Circulante final de casos entrados al tribunal	Amparos de legalidad	Año.
14.182	8.529	2015
14.432	9.768	2016
14.922	9.718	2017

Fuente: Subproceso de estadística, Dirección de Planificación citado por Milano (2020).

Se puede observar en la tabla anterior, como en el 2015, los amparos de legalidad representaron un 61,14 % del circulante final del año, un 67,68 % del 2016 y un 65.13% en el 2017. Dejando en evidencia la clara magnitud de la incidencia de estos en el trabajo realizado por el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda; inclusive es de reconocimiento el mérito del Tribunal, tomando en cuenta que esta competencia no fue previsible en la reforma, sus consecuencias podrían ser incluso de mayor escala, si no se contará con el personal designado en toda una sección del tribunal para este efecto.

Recapitulando todo lo estipulado en este primer análisis de resultados:

- La regionalización de la jurisdicción es una intención del legislador completamente desatendida por la corte, cuya proyección a futuro no se visualiza posible, por lo que se tendrían que analizar formas para llevar el acceso a la justicia a las personas de las zonas más alejadas.
- El problema derivado por la infraestructura de la única sede de la jurisdicción deberá resolverse implementando el plan de rediseño propuesto por la Dirección de Planificación, el cual no necesita una inversión que vaya a perjudicar en algo las finanzas del Poder Judicial.
- Han sido detectadas tres áreas problemáticas durante la tramitación del proceso contencioso, el señalamiento para la audiencia preliminar (la cual parece solucionarse resolviendo la falta de salas de audiencia para este efecto), el señalamiento al juicio y dictado de la sentencia (que deja en entredicho la afirmación del Poder Judicial sobre la no necesidad de aumentar el recurso humano de la jurisdicción y compatibilidad con la realidad) y la instancia de casación.
- El actual sistema en las medidas cautelares necesita ajustes, para efectos de la celeridad procesal.
- Los amparos de legalidad son una carga laboral mayoritariamente significativa en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y se necesitan adoptar medidas al respecto.

Analizar la función realizada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver los recursos de casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Variable 1: La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como órgano encargado de resolver la casación del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Impacto de la reforma civil.

Como se mencionó en el capítulo II, la casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo es competencia jurisdiccional de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, y del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo; el cual materialmente corresponde a la Sala Primera en sí misma, más posee una distinta conformación.

La problemática en esta área es seria, la duración en la resolución del recurso de casación por parte de la sala es alarmante y se encuentra lejos de garantizar un acceso a la justicia pronta y cumplida. La carga de trabajo de este órgano jurisdiccional y su competencia diversa no ayudan en su labor. A continuación, se adjuntan datos del circulante de trabajo que ha tenido la Sala Primera en los últimos años.

Expedientes en proceso en el cierre de año.

2019	2020	2021 (marzo)
4494	3998	2.164

Fuente: Dirección de Planificación.

De los anteriores expedientes, los siguientes fueron y son, en materia contenciosa administrativa:

2019	2020	2021 (marzo)
1.151 (25.61% del total)	1413 (41.58% del total)	984 (45.41 % del total)

Fuente: Dirección de Planificación.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta, antes de entrar a realizar un análisis más exhaustivo de la solución al problema en la Sala Primera, que el día ocho de octubre del 2018, entro a

regir la reforma al Código Procesal Civil, la cual se esperaba, trajera como consecuencia, un volumen de trabajo mayor en sede casacional.

A pesar de la anterior, sería difícil medir esta situación en la actualidad, ya que, aunque han pasado tres años del nuevo código, el nivel de mora judicial en dicha jurisdicción es gravoso y merecedor de un estudio aparte por sí mismo; según la Dirección de Planificación del Poder Judicial la duración en sede civil en el año 2019 se encontraba en 32 meses y 3 semanas, y en el 2018 la tasa de congestión era de 136 (1632-PLA-ES-2019Ref. SICE: 1471-19, Dirección de Planificación).

Por lo anterior, lo que se puede hacer es a modo complementario, realizar una mención y análisis menor de los casos entrantes y la circulante laboral que ha tenido la jurisdicción civil desde la entrada, en vigencia de la reforma.

Datos de casos entrados en Tribunales civiles en 2018, 2019, y 2020 (incluyendo juzgados de cobro).

2018	2019	2020
5089 (con reentrados)	4.89	2.754

Fuente: Dirección de Planificación.

Como se puede observar, el volumen de casos entrados no vario realmente en dichos periodos; esto no se esperaba que sucediera ya que en materia civil la reforma fue únicamente a nivel de procedimiento y estructura jurisdiccional, por lo anterior es mayor relevancia, debido a la mora judicial explicada anteriormente, el volumen de trabajo presente en la jurisdicción civil los últimos años. No se encuentra disponible para el público el circulante de trabajo al cierre del año 2018, por lo que se utilizará como un aproximado el correspondiente a enero del 2019.

2019 (enero)	2019	2020
69.185	69.591	59.347

Fuente: dirección de planificación.

La circulante de trabajo en materia civil, a diferencia de como ocurrió, por ejemplo, con la reforma procesal contenciosa administrativa debido a la naturaleza de ésta, se han

mantenido contante. Únicamente observando los datos de los últimos años, y tomando en cuenta la congestión judicial que padece la jurisdicción, es imposible, al menos para un estudio de este alcance, intentar medir de forma certera, un impacto casi exacto sobre la implicación de la reforma civil para la Sala Primera. Tal vez la única afirmación que se puede hacer en ese sentido es que con la reforma se esperaba agilizar el proceso, lo cual significaría una mayor rapidez del expediente a presentarse en sede de casación, sin embargo, y esto sí parece poder afirmarse con los datos obtenidos, la duración del proceso civil y el circulante al menos en estos primeros años, no ha variado en forma significativa. A pesar de esta situación, no se puede dejar de obviar que el colapso de la Sala ya es una realidad material, y que, a pesar de la falta de celeridad en el proceso civil, el tener a tribunales a todo lo largo y ancho del país emitiendo sentencias que llegarán tarde o temprano a esta instancia va a contribuir aún más, al desgaste de trabajo presente en dicho órgano jurisdiccional.

Aclarado el asunto con la incidencia que tenga o no la reforma civil sobre el recargo laboral de la Sala Primera actualmente o a futuro, se vuelve a entrar en el análisis de cómo afecta esta situación a la jurisdicción contenciosa administrativa. Como se mencionó en el marco teórico, este órgano jurisdiccional posee una competencia material sumamente amplia, la cual se encuentra repartida entre las áreas civil, comercial, RAC, agrario, contencioso administrativo, y sus funciones administrativas propias del cargo.

Esta situación es la que precisamente ha desencadenado el problema con la Sala en los últimos años; se ha evidenciado que su capacidad resolutive no alcanza para tener una labor óptima en relación con el volumen de expedientes entrados. De conformidad con la información que consta en la sección de estadística institucional de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, en el 2019 la Sala Primera presentaba una duración promedio en su labor jurisdiccional de 26 meses con tres semanas (Estadística institucional, Dirección de Planificación). Sumado al anterior dato hay que tomar en cuenta, que por más modesta que sea por si misma esta cifra, se trata de una duración promedio otorgada en el llamado “mejor de los casos presentados”.

Como ya se observó en el apartado anterior, un significativo porcentaje del total actual de trabajo circulante en la Sala Primera corresponde a derivada de la jurisdicción contenciosa administrativa; en cuanto a esta afectación Solana (2018) citado por Milano (2020)

menciona: “Desde el año 2011 se aprecia que la cantidad de casos terminados ha sido estable, oscilando entre un mínimo de 633 en el 2011 a un máximo de 776 en el 2013. Aparentemente estos resultados dan a entender que ese volumen (entre 650 y 750) representa el mayor rendimiento que puede dar la Sala en la resolución de expedientes en materia contenciosa con el personal que dispone y, al ser inferior a lo que ingresa en la mayoría de los años, explica el incremento del circulante” (p.58).

Si la Sala Primera trabajando a su máximo potencial puede otorgar un máximo de 750 resoluciones de casación al año, es evidente que existe un problema considerando el volumen de expedientes entrantes por parte de esta y las demás jurisdicciones que le corresponde atender. Solo tomando en cuenta el contencioso, a continuación, se hará un recuento de los casos entrados y terminados por la sala, en los últimos años.

Datos de casaciones entrados a la Sala Primera en materia contenciosa administrativa al año.

2019	2020
800	653

Fuente: Dirección de Planificación.

Datos de casaciones resueltas por la Sala Primera en materia contenciosa administrativa al año.

2019	2020
545	604

Fuente: Dirección de Planificación.

Efectivamente, la Sala no parece otorgar un máximo de resoluciones por año que pase de la cifra de 750 casos mencionada con anterioridad, de hecho, de conformidad con la información citada de Solana; véase que la cifra de 545 expedientes que se terminaron en el 2019 es un porcentaje relativamente bajo, en medida con los seiscientos y más, que parecen ser la regla general.

La solución que quiso otorgar el legislador para auxiliar a la Sala Primera en su función fue la creación del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual se encargaría de un porcentaje menor de los recursos de casación

presentados. Al final la Sala decidió dejarse para si la competencia en esta instancia y creo en su lugar el Tribunal de Apelaciones; sin embargo, poco tiempo después empezó a funcionar, pero con tres magistrados de la sala que se conforman para este efecto.

Datos de los recursos de casación entrados al Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo.

2019	2020
264	232

Fuente: Dirección de Planificación.

Datos de los recursos de casación resueltos por el Tribunal de Casación de lo contencioso Administrativo.

2019	2020
198	251

Fuente: Dirección de Planificación.

Las casaciones resueltas por este órgano son un porcentaje bastante bajo del total presentadas en dicha instancia; “(...) de modo que, si se hubiese implementado el funcionamiento de este Tribunal en los términos deseados por el legislador, la crisis en la cual se encuentra la Sala siempre se hubiese presentado, puesto que el número de casos que debe conocer en función de Tribunal de Casación es poco representativo (...)” (Milano, A,2020, p.61).

El Tribunal encargado de las Casaciones debido a estas circunstancias, realmente pareciera que no fue una figura que viniera a cumplir la función que se esperaba de el con la creación de la reforma procesal, al menos en cuanto a el alivio de la Sala Primera se refiere.

En conclusión, la Sala Primera ha demostrado los últimos años que ni trabajando a su máxima capacidad puede otorgar una cifra resolutive que garantice un proceso más célere; la amplia competencia de este órgano jurisdiccional tiene consecuencias directas sobre la duración del proceso de conocimiento en estudio, al grado de que la resolución del recurso de casación es actualmente, el principal cuello de botella en la tramitación de este. Dicha problemática es de dimensiones mayores, ya que como afirma Milano (2020) “Esa dilación,

como se ha visto ya, es cercana a la mitad del plazo total que toma la finalización de un proceso una vez resulto el recurso de casación” (pp.58-59); confirmando que esta instancia representa, el epicentro de la falta de celeridad en el proceso contencioso administrativo.

Variable 2: La casación en el proceso de conocimiento contencioso administrativo.

Vale la pena, a modo de introducir la idea que se entrará a desarrollar en este apartado, volver a mencionar las cifras del volumen del trabajo proveniente de la jurisdicción contenciosa administrativa a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Expedientes en proceso en el cierre de año.

2019	2020	2021 (marzo)
4494	3998	2.164

Fuente: Dirección de Planificación.

En materia contenciosa administrativa:

2019	2020	2021 (marzo)
1.151 (25.61% del total)	1413 (41.58% del total)	984 (45.41 % del total)

Fuente: Dirección de Planificación.

La carga laboral que aporta esta jurisdicción a la Sala Primera representa un porcentaje importante de su circulante de trabajo; que como ya se mencionó en el apartado anterior y sin afán de ser demasiado reiterativos, representa un volumen más amplio que al que parece poder responder oportunamente; véase que incluso existe evidencia de que este problema no se presenta únicamente en cuanto a la casación contenciosa administrativa, sino que también lo padecen otras jurisdicciones, Como lo establece Capella (2020) en la sección de comentarios del artículo ¿Dónde quedo la reforma del código procesal contencioso administrativo? “. “La lentitud de la casación es un problema estructural que afecta no solo la sede contencioso administrativo, sino, todas las materias propias de ese alto tribunal. Solo para dar un ejemplo, las resoluciones relativas a recusaciones que se presentan en el proceso arbitral, que, en algunos supuestos, deben ser conocidas y falladas por la Sala, duran más de un año en ese tribunal. Ni hablar de las consultas o conflictos de competencia, y menos aún de las sentencias. En materia de cobro judicial, encontramos el más irrazonable caso de mora judicial. Quienes atienden estos procesos saben a qué me refiero. El tema que toca don Iván,

entonces, no es exclusivo de la competencia contencioso administrativo, sino de la estructura misma del sistema” (párr.14).

Como se puede ver, la competencia tan amplia de la Sala llegó al punto de afectar el enfoque cuantitativo de su labor, al quedar demostrado que su capacidad no da para resolver, en tiempo oportuno su competencia jurisdiccional, no solo en casación contenciosa y en la de otras materias, sino que además también se ha visto perjudicada en las competencias otorgadas por la Ley de Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social, y la resolución de los conflictos de competencia que le son competentes.

Por todo lo expuesto, una solución que a continuación se entrará analizar, es la posibilidad de cambiar la formación del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de magistrados de Sala Primera a Jueces jurisdiccionales de la materia; los cuales asumirían la competencia de los recursos de casación de la sentencia que el código asigno a la Sala normativamente, y está se guardaría para si el porcentaje de los recursos de casación que conoce actualmente en forma de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo.

Los jueces jurisdiccionales que se buscan destinar para este efecto serían jueces 5, quienes se encargarían de la resolución del mayor porcentaje de recursos de casación presentados en dicha instancia. Ellos al realizar esta labor, tendrán una cuota de trabajo destinada a buscar la celeridad procesal, además de que se deberá aplicar el respeto a las disposiciones que la ley dispone, y además una propuesta de reforma legal al artículo 150 del CPCA, para evitar que incurran en la resolución con efectos devolutivos, ya que por su jerarquía y especialidad se tendría por sentado, que ellos tendrían la capacidad de resolver en esta instancia cualquier tipo de saneamiento u situación que debió observarse durante la tramitación del procedimiento.

Análisis estadístico.

Como se citó anteriormente en datos otorgados por la Dirección de Planificación del Poder Judicial, en el 2019 la duración promedio de los asuntos en la Sala Primera era de aproximadamente 26 meses y tres semanas, lo cual también como ya se afirmó, corresponde a un margen de tiempo que no representa aquellos casos en donde la duración en esta sede se vuelve aún más crítica; sumado a esto, ya la Sala demostró que su capacidad resolutoria no

compagina adecuadamente con el flujo de trabajo que tiene, como ya explico Solana (2018) citado por Milano (2020) y vale la pena volver a mencionar brevemente “estos resultados dan a entender que ese volumen (entre 650 y 750) representa el mayor rendimiento que puede dar la Sala en la resolución de expedientes en materia contenciosa con el personal que dispone y, al ser inferior a lo que ingresa en la mayoría de los años, explica el incremento del circulante” (p.58).

Este aumento del volumen de trabajo y desbalance existente entre los casos resueltos y entrados a la sala provenientes de esta jurisdicción se confirma con las estadísticas de los últimos dos años, como ya se mencionó, en el 2019 entraron 800 casos y fueron resueltos únicamente 545, y en el 2020 entrados 653 casos y resueltos 604.

El promedio resolutivo de la Sala Primera de 650 a 750 no es una suma productiva, tomando en cuenta los casos entrantes y el circulante proveniente de otras jurisdicciones competencia de la Sala, ocasionando el inevitable atraso en la instancia de casación que se padece en la actualidad.

Otro dato que podría jugar a favor de la propuesta es precisamente la cantidad de trabajo que tiene este órgano que proviene directamente de la jurisdicción contenciosa administrativa, Como se mencionó en el 2019 un 25.61% del circulante provenía de la jurisdicción contenciosa administrativa, y esto sin contar los que resuelven en forma de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, en el 2020 la cifra subió a un 41.58% y hasta marzo del presente año representaba un 45.41% del total. En el caso en el que Sala delegará esta competencia a otro órgano jurisdiccional y se resguardará únicamente la competencia que conoce por medio del Tribunal de Casación, la disminución en el flujo de trabajo de está sería significativa, trayendo como efecto colateral un mayor espacio de trabajo para resolver sobre las cuestiones planteadas provenientes de distintas jurisdicciones, las casaciones que seguiría conociendo de contencioso administrativo y los posibles conflictos de competencia planteados.

Análisis Jurídico-Material.

Naturaleza Jurídica de la casación en el proceso contencioso administrativo.

Como se abarcó en el Capítulo II del presente escrito, el legislador tenía dos opciones, o flexibilizar la casación, o no prescindir del recurso de apelación como pretendía hacerlo; por

lo que se decidió la implementación de una casación que, a pesar de la naturaleza jurídica extraordinaria del recurso, actualmente es interpuesta en la mayoría de los casos, ya que la normativa relativamente “abierta” para este efecto así lo permite. Por lo que, si se dejan de lado los meros requisitos de forma que tiene que cumplir el recurso para ser admitido es fácil afirmar, que con la resolución del recurso de casación los magistrados materialmente realizan la labor de un juez de instancia.

Esta instancia recursiva, con las características abarcadas en el párrafo anterior, está siendo resuelta por cinco magistrados de la Sala Primera que conocen, además, como ya se explicó, de cuestiones provenientes de las ramas de civil, comercial, arbitraje y agrario; circunstancia por la cual, se podría analizar como un beneficio colateral de la implementación de la propuesta, es que la, materialmente, segunda instancia en el proceso de conocimiento contencioso administrativo, pasaría a resolverse por jueces jurisdiccionales especializados específicamente en dicha materia.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que esto no es un fin en sí mismo, con la investigación se pretende otorgar sugerencias para combatir la falta de celeridad en el proceso contencioso, no entrar a realizar ningún tipo de análisis cualitativo sobre la resolución de la casación por parte de la Sala Primera, véase que incluso se está sugiriendo que este órgano siga conociendo de las casaciones que ya conoce en forma de Tribunal de Casación, esto con el fin, se reitera, de dejar en claro que no se pretende emitir un juicio de valor sobre la calidad resolutoria actual con un enfoque de fondo, y de además, no dejar de desconocer la jerarquía jurisdiccional de la que goza la Corte Suprema de Justicia en la administración de justicia Costarricense.

En caso de que se tuviera que recurrir a la implementación de un aumento de personal, y, por consiguiente, un aumento del recurso humano, esto no debería en sí, de representar ningún tipo de problema, ya que como se indicó citando a él el Tercer estado de la justicia (2020) “(...) la capacidad de recurso humano, en términos de jueces asignados a esta jurisdicción, se estancó desde 2015” (p.131). Para comprobar esta situación se procederá con la mención de los datos correspondientes.

Peso relativo del costo del recurso humano en la jurisdicción contenciosa administrativa.

2015	2016	2017	2018	2019
6.4%	6.1%	5.8%	6.0%	4.69%

Fuente: (1346-PLA-2016-B, Dirección de Planificación), (244-PLA-2018, Dirección de Planificación),(956-PLA-2018. Ref. SICE: SN, Dirección de Planificación) (1700-PLAPP2019. Ref. SICE: 1175-19, Dirección de Planificación) (1502-PLA-PP-2020. Ref. SICE: 1347-2020, Dirección de Planificación).

El peso relativo del costo en esta área que representa la jurisdicción contenciosa, efectivamente, no ha aumentado desde el 2015 y más bien presenta tendencias a la baja, por lo que en caso de que variar en este sentido y la conformación del Tribunal de Casación representará una necesidad de mayor personal, la adquisición, del mismo no debería de significar una traba significativa dado a los datos expuestos.

Ahora de todo lo expuesto, el principal argumento en contra, y que representa el principal obstáculo para la implementación de la propuesta, es precisamente el establecido por el Dr. Aldo Milano Sánchez, quien, en entrevista personal, al comentarle sobre la propuesta manifestó “Su propuesta es muy razonable, aunque políticamente inviable. No veo posible que la Corte Plena cambie su criterio y decida crear un Tribunal de Casación en esta materia, porque representaría un precedente para otras materias y las Salas perderían poder. Lamentablemente, para los Magistrados y Magistradas, el tema se perfila así: pérdida de poder, no agilización de la Justicia” (A, Milano, comunicación personal, 5 de mayo del 2021).

Como resultado de la investigación se concluye, que esta situación de que la implementación del Tribunal de Casación en los términos que se pretenden vaya a marcar un precedente para las demás jurisdicciones no tiene porque necesariamente ser de este modo; a modo de introducción para la explicación de este punto no está demás citar aquí, el transitorio I del CPCA, el cual indica:

“Transitorio I.- La Corte Plena pondrá en funcionamiento el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, cuando las circunstancias jurídicas o de hecho así lo exijan. Entre tanto, los recursos de apelación y casación asignados a él en el presente Código serán del conocimiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia” (Código procesal contencioso administrativo, 2008).

Es claro, con el análisis de toda la situación que sufre la jurisdicción expuesta a lo largo del presente escrito que “las circunstancias jurídicas y de hecho”, para traer al Tribunal de Casación a la vida jurídica en los términos que el legislador esperaba siempre han estado ahí; más este requerimiento fue desatendido por la corte quien decidió resguardarse dicha competencia, aun por medio del Tribunal de Casación, llamándole por el nombre de otro órgano jurisdiccional. Hablando meramente de la posibilidad de que esta situación se presentase en la Sala Primera, como bien indica don Aldo, lastimosamente existe una situación en donde el respecto a la jerarquía jurisdiccional de la gozan los señores magistrados es un asunto innegociable; por lo anterior, si los magistrados no quisieron atender el requerimiento del legislador en materia contenciosa administrativa ¿Por qué una vez que se realizará en esta jurisdicción tendrían necesariamente, que acceder a utilizar el mismo sistema en otras jurisdicciones?, reiterando que se está hablando en el caso de que así quisiera hacerse en Sala Primera, por ejemplo en la jurisdicción civil, y logrará pasar por la corriente legislativa una norma que divida la competencia entre dos órganos de esta naturaleza, es probable que para este efecto sea utilizado el texto del Transitorio I antes citado, en este caso, los señores magistrados bien podrían decir que las circunstancias jurídicas y de hecho no ameritan la implementación de este sistema en esta jurisdicción, ya que por la descongestión del volumen de casos que provenían de la jurisdicción contenciosa administrativa ahora existe la posibilidad material de dedicar todo ese espacio a atender las demás funciones en las que su competencia es repartida; y no existiría motivo ni forma (así como no la hubo para la implementación del Tribunal de Casación), de revertir este criterio.

Ahora bien, en cuanto a la situación de las demás Salas de Casación, aunque se sale del alcance de la presente investigación, se reitera que el escenario más probable es el padecido en la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que, si la Corte no lo desea, no tendría porque, manejar este sistema en otras jurisdicciones.

Para finalizar este análisis, también perfectamente se puede afirmar que, si la Corte no tuvo el deseo de implementar materialmente el Tribunal de Casación en los términos que el legislador lo esperaba (que eran menos de un 20% de los casos) ¿Qué hace pensar que sería factible hacer una propuesta que no solo traiga a la vida jurídica la división de la competencia en casación, sino que además se convierta su potestad para resolver en dicha instancia

recursiva a una mucho más discreta?; de la mano con todo lo expuesto y el punto anterior, la propuesta, que se encuentra debidamente fundamentada estadística y jurídicamente, no pretende poner en entre dicho la conveniencia de los magistrados resolviendo la casación desde la perspectiva cualitativa, se busca proponer lo que es lo mejor para la celeridad procesal; a pesar de lo anterior es claro que un análisis subjetivo o político pueda hacer que pierda un peso considerable, más, tomando en cuenta que la Corte puede decidir si implementa el sistema o no en otras jurisdicciones, no existe razón de peso de índole objetivo para no darle validez.

De todo lo expuesto en este segundo análisis de resultados se puede extraer:

- Aunque se sale del alcance del pretender estudio, se determinó que parece ser muy pronto para medir de forma exacta la afectación que se espera en la Sala Primera debido al volumen de trabajo que vaya a entrar con la implementación de la reforma procesal civil, sin embargo, dicha situación no se escapa de lo que debería ser un estudio especializado de análisis con el fin de dar proyecciones específicas.
- La circulante de trabajo de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia es en un porcentaje considerable, proveniente de la jurisdicción contencioso- administrativa.
- La Sala trabajando a su máxima capacidad, puede emitir un promedio de resoluciones en esta materia entre los 650 y los 750 casos, lo cual es insuficiente para garantizar que no exista mora judicial en esta instancia.
- En cuanto a la propuesta analizada de delegar en el Tribunal de Casación, los recursos de esta naturaleza dispuestos en el código y que este pase a conformarse por jueces de jurisdicción en lugar de magistrados se hacen las siguientes consideraciones:
- Estadísticamente la Sala no puede garantizar un recurso de casación pronto y cumplido, además que descongestionar de esta carga a la Sala ayudaría a su labor con los expedientes planteados por las demás jurisdicciones.
- Materialmente el recurso de casación en materia contenciosa administrativa funciona como la segunda instancia y única instancia, del proceso de conocimiento contencioso administrativo, por lo que un beneficio colateral que se traería la propuesta es

precisamente que esta instancia pasaría a ser conocida por el fondo por jueces que se dediquen exclusivamente a esta área del derecho.

- En caso de que se requiriese contratar recurso humano en este sentido, no habría mayor problema, debido a que la posibilidad de que costo en recurso humano de la jurisdicción aumente no traería consigo ningún tipo de desbalance en las finanzas del Poder Judicial.
- No necesariamente la implementación de este sistema en contencioso administrativo vaya a significar algún tipo de obligatoriedad para la Corte de implementarlo en otras jurisdicciones, ya que como corrió en esta jurisdicción, si el deseo de la Corte no es delegar su competencia, materialmente esto no va a suceder a pesar de la intención legislativa.

Determinar las posibles soluciones que permitan auxiliar la problemática ocasionada por la falta de celeridad en el proceso de conocimiento contencioso administrativo

Variable 1: Posibles soluciones para revertir la falta de celeridad del proceso.

Regionalización la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el caso de la regionalización jurisdiccional del contencioso administrativo, la posibilidad de que esto ocurra, aunque era pretendido por el legislador actualmente es prácticamente nula, al menos en un corto, mediano plazo, esto debido a varios factores, principalmente a la falta de presupuesto sumada al recorte en gasto público que se seguirá en aumento los próximos años.

Debido a lo anterior, la solución práctica más tangible para garantizar el acceso a la justicia a las personas de las zonas más alejadas es precisamente lo dicho por el Dr. Milano Sánchez en entrevista, al afirmar que ahora a propósito de la pandemia ocasionada por el Covid-019, la utilización de medios electrónicos y servicios de telecomunicaciones para el diario vivir ha marcado un precedente que de ahora en más se seguirá aplicando; por lo que sería oportuno que las partes tengan la posibilidad, o incluso que el juez de oficio, si lo considera pertinente, en caso de tener motivadas dificultades para trasladarse ante la sede del contencioso, ya sea para el juicio oral y público, la audiencia preliminar, u otras gestiones que requieran su presencia física en el lugar, de solicitar que dichas actuaciones sean

realizadas por medio tecnológicos de comunicaciones; esto traería ventajas no solo para las partes sino además para el Tribunal, tomando en cuenta que la falta de salas de audiencia a ha demostrado convertirse en uno de los impedimentos para el avance oportuno del proceso.

Además, también menciona el Dr. Milano, la posibilidad de implementar la presentación del escrito de la demanda en línea como ya se ha implementado en otras jurisdicciones, o bien valerse de otros despachos regionales de distintas jurisdicciones para este efecto.

En caso de que existiera algún caso excepcional, en el cual la condición socioeconómica de algunas de las partes, no le permitiera el acceso a los medios tecnológicos dispuestos para este efecto, previa solicitud fundada, o sí el juez así lo considera de oficio necesario, se debería de llevar a cabo la aplicación de mecanismos propios de la justicia itinerante, con el fin de que la centralización de la jurisdicción contenciosa administrativa no se convierta en un impedimento para acceder a la justicia de cierto sector de la población.

Infraestructura.

Para la problemática ocasionada en la jurisdicción por el problema derivado de la infraestructura, lo más conveniente en primera instancia es aplicar el Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, de la Dirección de Planificación, el cual, consto del resultado de la investigación, se encuentra en la circulante desde el año 2014 y fue concretado en el 2016; y a pesar de que ya han pasado siete y cinco años respectivamente, de las fechas mencionadas, como consto también cuando se intentó tener acceso al documento a mayo del 2021 el informe sigue sin ser conocido por el Consejo Superior del Poder Judicial.

A pesar de que no se tuvo acceso al documento, del estudio se logró conocer que el mismo posee una serie de sugerencias y requerimientos que serían un aporte positivo para la sede del Tribunal; además de confirmarse que la propuesta del rediseño no traería la necesidad de una inversión económica injustificada o irracional, y que de conformidad con el gasto variable constante que ha padecido la jurisdicción contenciosa desde incluso antes de la reforma, el realizar una inversión porcentualmente mayor en cierto momento para la ejecución de este requerimiento, no debería de significar un problema de mayor alcance.

Unido a este problema, están los detectados en el informe diagnóstico de la situación actual del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, (el cual fue solicitado junto con el rediseño, obteniendo la misma respuesta negativa) este al buscar detectar los principales “cuellos de botella” que padece el proceso de conocimiento en contencioso administrativo, concluyó con que se observa un atraso considerable en otorgar la fecha para la audiencia preliminar y luego el juicio oral y público; sobre estos dos puntos se concluye que las faltas en infraestructura son un problema, por lo que la aplicación del rediseño del tribunal podría solucionarlo, sin embargo, a pesar de que dicho informe parece no haber visto necesidades en cuanto a recurso humano se refiere, la circulante de trabajo parece indicar lo contrario, esto sumado a que el recurso humano se encuentra estancado desde el 2015, debería de estudiarse la posibilidad de aumentar la planilla de jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, con el fin de auxiliar la apretada agenda de los integrantes actuales.

Otra sugerencia en cuanto a la falta de prontitud para el señalamiento de audiencias, que salió a relucir como resultado de la investigación es la propuesta por Milano (2020) al indicar “podría considerarse como una de las reformas dirigidas a agilizar más el procedimiento, determinar que la audiencia preliminar pase a ser un acto procesal de celebración potestativa para el juzgador, según sea útil para concentrar la resolución de múltiples aspectos de procedimiento o no. Cuando ese no sea el caso, se podría optar por prescindir de esa audiencia y trasladar el proceso a fallo” (p. 83).

Ahora bien, la misma propuesta se ha venido manejando por un grupo de personas que están trabajando en un anteproyecto de ley para una reforma parcial al CPCA sobre la cual se tuvo noticia en entrevista con el Dr. Milano Sánchez (el cual es miembro creador de la misma) (A, Milano, comunicación personal, 5 de mayo del 2021).

Refiriéndose a dicho anteproyecto menciona el Dr. Jorge Leiva Poveda “ (...) no se trata tampoco de que si hay que ajustar pretensiones o si hay que resolver algún aspecto que necesariamente es atendido en la audiencia preliminar, eso no se tenga que hacer, evidentemente si la pretensión requiere ajustes habrá que hacer la audiencia preliminar si hay resolver coadyuvancias y será la naturaleza o las características de cada caso la que nos darán la posibilidad de si excepcionalmente podemos prescindir de la audiencia preliminar para

avanzar (...) en la práctica es muy muy excepcional (...) en estos tipos excepcionales estamos buscando que la jueza o el juez puedan hacer que las partes avancen más rápido con su proceso” (Leiva, 2019).

Como se indica, esto tendría una naturaleza que a lo mejor es considerablemente excepcional, ya que de hecho en la práctica, se ha tenido que implementar un espacio al inicio del juicio oral y público para realizar el saneamiento de cuestiones que debieron ser gestionadas en etapa de tramite; sin embargo, al ser objeto de la investigación la celeridad procesal, si se puede prescindir en un caso por sus situaciones particulares de esta etapa procesal, lo óptimo sería continuar con el señalamiento a juicio. Eso sí, deberá de indicarse que el juez tramitador podrá decretarlo de oficio, más si existe oposición fundada de alguna de las partes o de ambas, se dejará sin efectos lo resuelto y se señalará fecha para la celebración de dicha audiencia.

Medidas cautelares.

En cuanto a la tutela cautelar, como ya fue señalado, debido al antecedente del programa especializado mencionado; actualmente las medidas cautelares ante causas son tramitadas por un grupo de jueces especializados, dedicados exclusivamente a esta labor. Sin embargo, en cuanto a las intraprocesales, se consideró que el juez que se encuentra tramitando el expediente debería de ser el encargado de resolver la medida cautelar, trasladándoles nuevamente dicha competencia.

Es importante mencionar aquí que, aunque el sistema actual desde el punto de vista práctico ha otorgado buenos resultados, como se pudo comprobar con las estadísticas mencionadas, la cantidad de medidas cautelares que entran al Tribunal es tal que ha ocasionado los problemas de celeridad que ya fueron mencionados. Tomando en cuenta estas circunstancias, una solución que podría sugerirse en esta dirección, y en base al antecedente antes mencionado, sería destinar, en la misma área de trámite, un número de jueces (los que la práctica indique que se requieran), que se dediquen a la resolución de la medida cautelar intraprocesal; tendrían una cuota de trabajo específica que debería de cumplirse, y así se resolvería el problema que existiría al tener que trasladar el legajo de la medida cautelar a otra sección de trabajo para ser resuelto y a su vez existiría la obligación de resolver un

número determinado de medidas cautelares que vaya en función a buscar mayor celeridad en esta etapa del proceso.

Amparo de legalidad.

Debido a que un análisis jurídico de esta figura, y la problemática derivada de la misma se escapa del objeto de la investigación, la posibilidad de realizar observaciones en dicha dirección quedará reservada. Sin embargo, durante el transcurso de la investigación consto en entrevista con el Dr. Aldo Milano Sánchez, como ya se mencionó, que actualmente existe una iniciativa de una reforma al CPCA, en donde, entre varias consideraciones, se encuentra precisamente el objeto de regular el amparo de legalidad (A, Milano, comunicación personal, 5 de mayo del 2021).

Es de interés, para la celeridad del proceso de conocimiento dicha reforma, ya que uno de los objetivos con este anteproyecto, es traspasar el conocimiento del amparo de legalidad del Tribunal al Juzgado Contencioso Administrativo, lo cual, como ya fue comprobado, representaría un alivio de un porcentaje considerablemente importante del circulante de trabajo actual del Tribunal Contencioso Administrativo.

Las principales consideraciones del anteproyecto fueron presentadas por el Dr. Aldo Milano Sánchez, el Lic. Alonso Ernesto Moya y el Dr. Jorge Leiva Poveda en el Seminario Internacional "La reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo: medidas urgentes para su aceleración", celebrado por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica; en dicho evento se hizo la exposición de la reforma, y específicamente el Lic. Alonso Ernesto Moya, fue el encargado de exponer el apartado legal propuesto, sobre el amparo de legalidad. En términos generales, la reforma buscaría:

- “Se pretende descongestionar al Juzgado de cierto tipo de procesos y darle traslado a otras jurisdicciones (Sumarios de desahucio, sumario de derribo, interdicto posesorios, pagos por consignación, 27 y 28 Ley de Asociaciones, 708 y 710 del Código de Comercio, 5 y 8 de la Ley de Informaciones Posesorias y el 4 de la Ley de Localización de Derechos Indivisos, pasan a la jurisdicción civil independientemente de que intervenga la administración pública, siempre que no sea competencia de la jurisdicción agraria). Además del 20 y 21 de la Ley Contra la Delincuencia

Organizada y Demás Procesos de Capitales Emergentes, que pasan al juzgado penal competente.

- Luego de la descongestión, trasladarle el amparo de legalidad al Juzgado Contencioso Administrativo, dotándolo de recurso material y humano necesario para esta tarea.
- La competencia queda sujeta a que la Sala Constitucional la reclame nuevamente total o parcialmente.
- Pasaría a ser conocido en el juzgado por un juez unipersonal, será regulado como un proceso “sumarísimo”.
- Se buscará regular el trámite que se ha realizado actualmente en la práctica realizando una equiparación en lo que sea posible al trámite que tendría como “recurso de amparo” frente a la Sala Constitucional” (Arnesto, 2019).

La presentación y finalmente aprobación de esta propuesta de reforma legislativa, auxiliaría en definitivo la labor del Tribunal, el cual tendrá la posibilidad de destinar todo el recurso material o humano que empleaba en esta etapa, a la tramitación del proceso de conocimiento, como bien se pretendía con la reforma procesal en el 2008.

Casación del proceso.

Finalmente, sin que versen motivos para volver a exponer todo el respaldo mencionado a la propuesta realizada para el recurso de casación, en términos generales, se busca por medio del sistema propuesto tratar de raíz el problema que existe en esta instancia; la creación de un Tribunal de Casación especializado, que se dedique de forma exclusiva al mayor porcentaje de la casación, beneficiaría tanto a la Sala Primera, por cuanto que podría dedicar todo el espacio de trabajo que actualmente consume en contencioso, a otras competencias, como a la jurisdicción contenciosa administrativa, a dar por terminado el principal cuello de botella que ha sufrido en la tramitación del proceso los últimos años.

Se espera por medio de la conformación pretendida para el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, proponer una solución tangible y práctica, al sistema recursivo de la jurisdicción contenciosa administrativa, por medio del rango 5 designado a los juzgadores, su cuota de trabajo determinada y la prohibición de la resolución

con efectos devolutivos (salvo las excepciones establecidas por ley sobre las cuales se propone una reforma en el apartado V de este escrito), se espera un sistema recursivo más óptimo que el actual, ya que la Sala Primera lastimosamente demostró, que se encuentra imposibilitada para este efecto por su circulante laboral.

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

De conformidad con todo lo expuesto en el presente escrito, se lograron concluir las siguientes consideraciones:

El legislador en el 2008, tenía la expectativa darle un giro radical a la naturaleza jurídica de la jurisdicción contenciosa administrativa; lo cual logro excepcionalmente el, en aquel entonces, nuevo modelo, garantizo al administrativo un acceso a la protección de sus derechos subjetivos e intereses legítimos frente a las potestades estatales, y además toda la estructura jurisdiccional fue ajustada para este efecto, convirtiéndose así, en ejemplo para las demás reformas procesales que se han observado en el país en los últimos años.

Sin embargo, el objetivo de la celeridad procesal esperada fue quedando atrás, hasta convertirse su carencia actualmente, en una característica de la administración de justicia impartida por la jurisdicción en estudio; esta situación sin embargo, no es ocasionada por la algún tipo de problema generado con la eficacia en la labor desempeñada por los funcionarios judiciales que se encuentran laborando para ella, sino que ha sido el conjunto de todas los puntos analizados en el capítulo anterior, los cuales al tratarse, aunque he de decirse que sería ya de forma algo tardía, auxiliaran la problemática expuesta.

Un punto importante, antes de empezar con el desglose de las conclusiones sobre cada apartado expuesto en el análisis resultados, es que es de menester mencionar, que la probablemente causa macro de la problemática actual que sufre la jurisdicción contenciosa administrativa se deriva de la falta de respuesta o interés judicial en la misma, los funcionarios que tienen la potestad de hacer la diferencia no la hacen, no existe actualmente, una comisión de lo contencioso administrativo que conecte verdaderamente, con la realidad de la jurisdicción, que llegue a ejecutar gestiones constantes y sistemáticas a favor de ella y se encuentre actualizada y consciente de su situación.

Expuesto lo anterior, un ejemplo de esto, fue la recomendación realizada en el año 2011 para la conformación de un despacho contencioso administrativo en la zona norte; a pesar de realizarse un estudio para este efecto (aunque a medias, ya que los datos que verdaderamente deberían de tomarse en cuenta ni siquiera son recolectados), la solicitud fue completamente desatendida por la Corte Plena aun siendo ellos los que solicitaron dicho estudio; si en aquel

entonces a tan poco tiempo de entrada la reforma fue muy fácil desatender la solicitud, el interés que se pueda generar para que esto ocurra en la actualidad resulta en probablemente nulo; como mencionó el Dr. Milano Sánchez, en la entrevista citada en el apartado referente a este tema, con los recortes al gasto público que ya se han sufrido y los que se esperan, esto sumado a la mencionada, falta de interés del sistema judicial, la regionalización de la jurisdicción, al menos en un corto largo mediano plazo, parece que va quedar en un mero anhelo legislativo.

Ligado a esto se encuentra el problema por infraestructura que sufre la única sede de la jurisdicción en el país, por lo que no solo se consideró no tan relevante la democratización de la justicia contenciosa administrativa, sino que la única sede con la que se cuenta no posee las condiciones óptimas, ni para el personal ni para el usuario. Las oficinas de los juzgadores tienen problemas de tamaño y condiciones de aire adecuadas, hace falta una inversión en un mayor número de salas de audiencia y en suplir las necesidades de equipo tecnológico que se necesitan y que provienen como parte de las garantías con la implementación de un sistema oral.

Lo más tangible para efectos de auxiliar esta problemática es la aplicación del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso y Civil de Hacienda realizado por la Dirección de Planificación, este como se comprobó con la investigación, posee una serie de sugerencias que son factibles económicamente hablando, y que vendrían a ayudar a mejorar las condiciones materiales de la sede trayendo consecuencias positivas sobre las condiciones laborales del personal, y el servicio brindado al usuario. Sin embargo, y de nuevo, se alude la falta de respuesta judicial, dicho informe se empezó a estudiar en el 2014, y al 2021 no ha sido conocido por el Consejo Superior, o al menos como se indicó, esta fue la respuesta cuando se solicitó el acceso a el documento.

A propósito de dicho proyecto, es importante mencionar que, aunque el mismo no pareció ver necesidades en cuanto a recurso humano, como resultado de la investigación se pudo concluir que existe una necesidad real en esta área. Los “cuellos de botella”, comprobados en cuanto a la labor del Tribunal se encuentran en los nombramientos para fecha de audiencia preliminar y de juicio oral y público; esta situación, aunque evidentemente puede deberse en parte a la falta de salas de audiencia, la apretada agenda del personal juzgador disponible

también incide en este aspecto, esto sumado a que el circulante de trabajo del Tribunal no da abasto, parecen ser la evidencia de la falta de recurso humano; a pesar de esto, el mismo se encuentra estancado desde el año 2015, de nuevo, quienes pueden brindar una respuesta en este punto ni siquiera se encuentran familiarizados con esta realidad.

A pesar de que el sistema de medidas cautelares actual ha dado resultados en cuanto al enfoque cualitativo, sí que es verdad que para efectos de celeridad es necesario tomar las medidas (o bien, otras) sugeridas al respecto, ligado a la necesidad de ampliar el recurso humano, el traer personal juzgador al área de trámite que se encargue de esto, podría garantizar celeridad, sin arriesgarse a disminuir la calidad de las resoluciones emitidas. Ahora bien, debido a que el modelo de gestión es utilizado para la tramitación de la medida cautelar anticipada, no se realizaron propuestas en cuanto a éstas, sin embargo, si es importante resaltar que se deberá estudiar un posible aumento del personal juzgador encargado de resolverlas para efectos de celeridad.

Los amparos de legalidad fueron delegados por la Sala Constitucional al estar segura de que gracias a la nueva reforma el Tribunal Contencioso Administrativo podría fácilmente con dicha carga laboral; como se pudo comprobar, esto no podría estar más lejos de la realidad, por lo que es necesario que se adopten medidas al respecto. El anteproyecto en el que se está trabajando que busca delegar esta competencia al Juzgado, es actualmente la solución viable más tangible a esta problemática, por lo que toca esperar que este sea aprobado y surta efectos.

La sobrecarga laboral padecida por la Sala Primera es evidente, y ahora, en los primeros años de funcionamiento de la reforma procesal civil “: es urgente medir el impacto que tendrá la reforma (...) en el funcionamiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de modo que se pueda planificar adecuadamente el manejo de ese volumen de casos. Además, el actual colapso de esa Sala exige una pronta reacción para tomar las medidas de operación y rediseño que permitan mejorar, ostensiblemente, los rendimientos y tiempos de resolución de los recursos de casación (Milano, A,2020, p.86).

Unido al punto anterior, la realización de una reanálisis de las competencias otorgadas a la Sala, tanto en sus funciones jurisdiccionales como administrativas, no vendría nada mal dadas las circunstancias, y si su competencia pudiera ser ajustada o bien, su sistema de

funcionamiento sería de provecho no solo para el contencioso administrativo, sino para las demás materias sobre las cuales conoce. Sería provechoso un estudio en donde estas competencias de la Sala sean analizadas al lado de sus capacidades resolutorias, y que otorgue soluciones reales sobre en qué puntos este órgano ya no da abasto y se puedan realizar ajustes al respecto.

Finalmente, se concluye que el sistema en casación ya no funciona, la Sala no da abasto con su capacidad y cada año que pasa este problema solo trae consigo tendencia al alza; es urgente adoptar medidas al respecto en esta instancia, en caso contrario, dentro de poco tiempo se observará un contencioso administrativo que a pesar de la reforma legal y el implemento de la oralidad alcanzará márgenes temporales resolutorios, propios de los tiempos de ley reguladora. Independientemente si se opta por el modelo propuesto u otro, lo evidente es que el sistema recursivo del proceso de conocimiento contencioso administrativo necesita medidas que auxilien su ejecución.

Recomendaciones

Como resultado de la investigación se recomienda el seguimiento de la siguiente serie de sugerencias:

- Debido a lo difícil que se visualiza el panorama para una eventual regionalización de la jurisdicción, se recomienda aprovechar la facilidad que brindan los medios electrónicos de telecomunicaciones para este efecto, otorgando a las partes la posibilidad, siempre fundamentada, de que se haga empleo de ellos para actos que requieran su presencia física en la sede del Tribunal; también la habilitación de la interposición de demandas u otros escritos de forma electrónica sería provechosa. Además, cuando la situación socioeconómica de las partes lo amerite, se recomienda activar mecanismos de justicia itinerante para este efecto.
- A pesar de lo anterior, es importante, como bien lo indica Milano (2020) “(...) para medir la litigiosidad regionalmente, es urgente registrar el origen geográfico del proceso, lo que debe hacerse considerando el lugar en donde se origina la conducta administrativa sometida a evaluación, no así el asiento de la parte actora (...)” (p.87). Lo anterior por cuanto que, independientemente de que el índice de litigiosidad al final concluya que no existe actividad suficiente para efectos de regionalizar la

jurisdicción contenciosa, al menos tener una decisión que se fundamente en datos reales.

- Urge el conocimiento por parte del Consejo Superior y eventual ejecución del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, de la Dirección de Planificación, el cual fue generado desde el 2014 y hasta la fecha parece no existir mayor voluntad para su aplicación.
- Es evidente que la labor de la Comisión de lo Contencioso Administrativo no empata con un funcionamiento oportuno que vaya acorde con las necesidades de la jurisdicción; por lo que “es preciso que se asegure el funcionamiento eficiente y continuo de esta Comisión, de modo que no se retarde la toma de decisiones requeridas para beneficio de la jurisdicción. Alternativamente, podría atribuirse al Consejo de Jueces de la jurisdicción las tareas que le corresponden a la Comisión antes referida” (Milano, A,2020, p.85).
- Debido a la evidente carencia que existe cuanto a recurso humano propio del derivado por el cuerpo de juzgadores, es urgente realizar el estudio para especificar y ejecutar, el posible aumento en la planilla de jueces de la jurisdicción.
- Se recomienda la implementación en fase de trámite, de un número de jueces determinado, según las circunstancias lo ameriten, que se encarguen de la resolución de las medidas cautelares intraprocesales con una cuota de trabajo obligatoria; esto con el fin de evitar movimientos de expedientes que vayan a retrasar el proceso, pero dejando esta labor en un grupo de juzgadores específico, lo cual, de conformidad con el antecedente estudiado, garantiza mayor agilidad en la labor.
- Además, también se recomienda la espera de la implementación del anteproyecto presentado para reformar parcialmente el Código Procesal Contencioso Administrativo, específicamente, en cuanto a la regulación que se pretende para el amparo de legalidad, y el traslado de dicha competencia al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y el empleo facultativo de la audiencia preliminar.

- También, como se mencionó en las conclusiones, la adopción de medidas a lo interno de la Sala Primera con el fin de tratar el impacto que se espera en unos años ocasionado por la reforma procesal civil.
- En cuanto a propuestas relativas a futuros trabajos de investigación se establecen las siguientes:
- Estudiar el impacto de la reforma civil en la actual circulante de Trabajo a lo interno de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y que medidas se pueden adoptar a lo interno de este órgano para auxiliar su función jurisdiccional, lo anterior debido a que un mayor hincapié en este punto se escapa del tema a tratar en la presente investigación y es importante analizar el alcance de los efectos de la reforma procesal tanto con la jurisdicción contenciosa administrativa como con las demás jurisdicciones sobre las cuales su competencia recae.
- Necesidades de la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel normativo: estudio relativo a una reforma parcial del CPCA, ya que el análisis de la presente investigación tuvo un enfoque más organizacional y no se examinó propiamente la normativa regulatoria del procedimiento en la materia y las posibles necesidades de reforma que esta puede presentar.
- Análisis del origen del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y la inminente importancia de su regulación a nivel normativa. Este órgano jurisdiccional debido a su función, aunque es mencionado a lo largo del escrito no se entra a realizar un estudio más allá de él, por lo que una investigación aparte de su naturaleza jurídica y la importancia de que sea establecido normativamente sería de mucho provecho, para efectos de seguridad jurídica.
- Finalmente, para la implementación de la propuesta realizada en la instancia de casación, se recomienda la realización de la siguiente reforma legal:

Refórmese el Código Procesal Contencioso Administrativo para que el siguiente articulado indique:

Artículo 150.-

- 1) Cuando la sentencia se case por razones procesales, la Sala o el Tribunal de Casación la anulará y reenviará el proceso al Tribunal de juicio, con indicación de la etapa a la que deberá retrotraer los efectos, para que, reponiendo los trámites -incluso, de ser necesario, el juicio oral y público-, falle de conformidad con el derecho; Sin embargo, cuando el vicio se refiera únicamente a la sentencia como acto procesal, la Sala, o el Tribunal según corresponda, anulará en su resolución la sentencia y fallará el proceso en el acto, siempre que esto no ocasione ninguna indefensión a las partes.

Refórmese la Ley Orgánica del Poder Judicial para que el siguiente articulado indique:

Artículo 54-.2) Del recurso extraordinario de casación en materia contencioso-administrativa y civil de Hacienda, cuando intervenga alguno de los siguientes órganos y no sean competencia del Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda:

- a) Los colegios profesionales y cualquier ente de carácter corporativo.
 - b) Los entes públicos no estatales.
 - c) Las juntas de educación y cualquier otra junta a la que la ley le atribuya personalidad jurídica sustancial.
 - d) Las empresas públicas que asuman formas de organización distintas de las del Derecho público.
- 2) También le corresponderá conocer y resolver, con independencia del ente u órgano autor de la conducta, el recurso de casación en los procesos en que se discutan las sanciones disciplinarias, multas y condenas administrativas.

Artículo 94. Bis- 1) Corresponderá al Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, conocer y resolver el recurso extraordinario de casación, cuando intervenga alguno de los siguientes entes u órganos y no sean competencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

- a) El presidente de la República.
- b) El Consejo de Gobierno.

c) El Poder Ejecutivo, entendido como el presidente de la República y el respectivo ministro del ramo.

d) Los ministerios y sus órganos desconcentrados.

e) La Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, cuando ejerzan función administrativa.

f) Las instituciones descentralizadas, incluso las de carácter municipal y sus órganos desconcentrados.

g) Los órganos con personería instrumental.

3) Cuando la conducta objeto de impugnación emane, conjuntamente de algunos de los órganos señalados con anterioridad y de los que se indican en el primer párrafo del artículo 54 de esta Ley, siempre que el acto sea complejo o se trate de autorizaciones o aprobaciones dictadas en el ejercicio de la tutela administrativa.

4) A este Tribunal también le corresponderá conocer y resolver, con independencia del ente u órgano autor de la conducta, los recursos de casación en los procesos en que se discutan la validez y eficacia de los reglamentos, así como lo relativo a la materia tributaria y al recurso de casación, en interés del ordenamiento jurídico establecido en el Código Procesal Administrativo.

5) De los recursos de revisión que procedan conforme a la ley, en la materia contencioso-administrativa y civil de Hacienda.

A su vez, refórmese el Código Procesal Contencioso Administrativo para que indique:

Artículo 135. 1) Corresponderá a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, conocer y resolver el recurso extraordinario de casación interpuesto contra alguna de las resoluciones indicadas en el artículo 134 de este Código, cuando la conducta objeto del proceso emane de alguno de los siguientes entes u órganos:

a) Los colegios profesionales y cualquier ente de carácter corporativo.

b) Los entes públicos no estatales.

c) Las juntas de educación y cualquier otra junta a la que la ley le atribuya personalidad jurídica.

d) Las empresas públicas que asuman forma de organización distintas de las de Derecho público.

2) También a este Tribunal le corresponderá conocer y resolver, con independencia del ente u órgano autor de la conducta, los recursos de casación, en los procesos en que se discutan las sanciones disciplinarias, multas y condenas en sede administrativa.

Artículo 136. 1) Corresponderá al Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, conocer y resolver del recurso extraordinario de casación interpuesto contra alguna de las resoluciones indicadas en el artículo anterior, cuando la conducta objeto del proceso emane de alguno de los siguientes entes u órganos:

A) El presidente de la República.

b) El Consejo de Gobierno.

c) El Poder Ejecutivo, entendido como el presidente y ministro del ramo.

d) Los ministerios y sus órganos desconcentrados.

e) La Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando ejerzan función administrativa.

f) La Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

g) Las instituciones descentralizadas, inclusive las de carácter municipal, y sus órganos desconcentrados.

h) Los órganos con personalidad jurídica instrumental

2) El Tribunal conocerá el asunto cuando la conducta objeto de impugnación emane de algunos de los órganos o entes señalados en el artículo 136 en conjunto con los indicados en

el párrafo anterior, sea porque se trate de actos complejos, autorizaciones, o aprobaciones, dictadas en el ejercicio de la tutela administrativa.

3) También le corresponderá conocer y resolver con independencia del ente u órgano autor de la conducta, los recursos de casación en los procesos en que se discutan las siguientes materias:

a) La validez y eficacia de los reglamentos.

b) Lo relativo a la materia tributaria.

4) En igual forma, al Tribunal le corresponde conocer del recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico establecido en el artículo 153 y los recursos de revisión que procedan conforme a la ley, en la materia contencioso-administrativa y civil de Hacienda.

Finalmente, refórmese el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda, para que en adelante indique:

Artículo 5. -De la integración de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Primera está integrada por los Magistrados que indique la Constitución Política y la LOPJ. En el conocimiento de la materia contencioso administrativo, ejerce las competencias que le asigna el CPCA y las leyes conexas.

Referencias

Libros

Castillo F, Alvarado E (2006). Código Procesal Contencioso Administrativo anotado con las actas legislativas. La gaceta.

Documentos Electrónicos

Agudelo, M (2004). El debido proceso. Revista opinión jurídica. Vol. 4 Numero 7. Recuperado de: [file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-ElDebidoProceso-5238000%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-ElDebidoProceso-5238000%20(1).pdf)

Álvarez, J, Camacho, S, Maldonado, G, Trejo, C, Olguín, A y Pérez, M, (Sin fecha). La investigación cualitativa. Universidad Autónoma del estado de Hidalgo. Recuperado de: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n3/e2.html#:~:text=La%20investigaci%C3%B3n%20cualitativa%20posee%20un,fen%C3%B3meno%20en%20base%20a%20>os

Artavia, S (2019). ¿Es apocalíptico el nuevo código procesal agrario? Delfino CR. Recuperado de: <https://delfino.cr/2019/11/es-apocaliptico-el-nuevo-codigo-procesal-agrario>

Badilla, J, Naranjo Y (2016). Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho Los medios de impugnación en el proceso contencioso administrativo: propuesta de reforma legal. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/los_medios_de_impugnacion_en_el_proceso_contencioso_administrativo._propuesta_de_reforma_legal._tesis_completa_121.pdf

Bautista, J (2019). Tesis para optar por el título de abogado de los tribunales de la república la plena jurisdicción y el derecho a la buena administración en los procesos judiciales sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Universidad regional autónoma de los Andes. Recuperado de: <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/10263/1/PIUAAB048-2019.pdf>

Caldas, F (2017). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos N 12: debido proceso. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Callegari (2011). Celeridad Procesal y razonable duración del procesal. Revista Derecho y ciencias sociales. Número 5. Recuperado de: [file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-CeleridadProcesalYRazonableDuracionDelProceso-5582559%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-CeleridadProcesalYRazonableDuracionDelProceso-5582559%20(1).pdf)

Calvo, R (2020). ¿Dónde quedo la reforma del código procesal contencioso administrativo? Por Vicenti, I . Master Lex. Recuperado de: <https://www.puntojuridico.com/en-donde-quedo-la-reforma-del-codigo-procesal-contencioso-administrativo>

Capella, G (2020) Calvo, R (2020). ¿Dónde quedo la reforma del código procesal contencioso administrativo? Por Vicenti, I. Master Lex. Recuperado de: <https://www.puntojuridico.com/en-donde-quedo-la-reforma-del-codigo-procesal-contencioso-administrativo/>

Coello, C (2019). Tesis de maestría profesional en derecho administrativo las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7052/1/T3060-MDA-Coello-Las%20medidas.pdf>

Constenla, A (2014). El desarrollo del debido proceso como garantía procesal, en el estatuto de la Corte Penal Internacional. Revista Judicial, Costa Rica. Número 113. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35887.pdf>

Corrales, F (2018). La oralidad como principal cambio y los procesos de conocimiento en el nuevo código procesal civil. La república. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/la-oralidad-como-principal-cambio-y-los-procesos-de-conocimiento-en-el-nuevo-codigo-procesal-civil>

Covadela, M, Pacheco, J (2019) tesis para optar por el grado maestría en derecho administrativo la extensión de la jurisprudencia: parámetros para que su implementación no sea un “idealismo inaplicable”. Pontificia universidad Javeriana. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42352/TESIS%20FINAL%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Diccionario Jurídico (2020). Contencioso administrativo de plena jurisdicción. Diccionario Pan Hispano del Español Jurídico. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/contencioso-administrativo-de-plena-jurisdicci%C3%B3n>

Dirección de planificación (2016). Costo de la Justicia 2015. Oficio No. 1346-PLA-2016-B. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/formulacion-presupuestaria/costo-de-la-justicia-anual>

Dirección de planificación (2017). Costo de la Justicia 2016. Oficio No. 244-PLA-2018. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/formulacion-presupuestaria/costo-de-la-justicia-anual>

Dirección de planificación (2018). Costo de la Justicia 2017. 956-PLA-2018 Ref. SICE: SN. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/formulacion-presupuestaria/costo-de-la-justicia-anual>

Dirección de planificación (2019). Costo de la Justicia. 2018.1700-PLA-PP-2019 Ref. SICE: 1175-19. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/formulacion-presupuestaria/costo-de-la-justicia-anual>

Dirección de planificación (2020). Costo de la Justicia. 2019.1502-PLA-PP-2020 Ref. SICE: 1347-2020. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/formulacion-presupuestaria/costo-de-la-justicia-anual>

Dirección de Planificación (2019). 1632-PLA-ES-2019 Ref. SICE: 1471-19. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/estadisticas-e-indicadores/indicadores-institucionales>

Dirección de planificación (2021). Poder judicial de la república de Costa Rica. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/estadisticas-e-indicadores/indicadores-institucionales>

Donayre, W Fung, I (2018). Tesis para obtener el título de abogado agotamiento de la vía administrativa como vulneración a la tutela judicial efectiva. Universidad autónoma de Perú. Recuperado de: <http://repositorio.autonoma.edu.pe/bitstream/AUTONOMA/685/1/Donayre%20Cuba%2c%20Wendy%20Mabel%20y%20Fung%20Pinto%2c%20Ian%20Bryan.pdf>

Editorial MX (2014). Definición de foro. Definición MX. Recuperado de: <https://definicion.mx/foro/>

Estadística institucional (2019) dirección de planificación. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/estadisticas-e-indicadores/indicadores-institucionales>

Fallas, A (2018). Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la comisión del programa de estudios de posgrado en derecho para optar al grado y título de Maestría profesional en derecho público caducidad del proceso contencioso administrativo. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/13368/1/43488.pdf>

Fernández, W (2016). Oralidad, Celeridad y Telemática. Opinión/ Columnistas. Legis Ámbito jurídico. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educacion-y-cultura/oralidad-celeridad-y-telematica>

Flores, D (2017). La prueba en el nuevo código procesal contencioso administrativo. s Charlas impartidas por los autos del 22 de septiembre de 2006 y 18 de mayo de 2007 dentro del Programa de Capacitación de la Procuraduría General de la República. Recuperado de: https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/07/La_prueba_en_el_nuevo_Codigo_Procesal_Contencioso_Administrativo.pdf

García, E (1999). Contencioso- Administrativo objetivo y contencioso- Administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión Histórica y comparatista. Pensamiento Constitucional Año VII. Número 07. Recuperado de: <file:///C:/Users/coloc/Downloads/3258-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12290-1-10-20121110.pdf>

García, E (2009). La formación y desarrollo en Europa de la Jurisdicción contenciosa administrativa. Su adquisición definitiva de un estatus de jurisdicción plena y efectiva. Revista de administración pública. Número 179. pp.167-183. Recuperado de: <file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-LaFormacionYElDesarrolloEnEuropaDeLaJurisdiccionCo-3050220.pdf>

García, F (2002). Resumen del libro: el cuestionario recomendaciones metodológicas para el diseño del cuestionario. México: editorial Limusa. S.A DE CV. Recuperado de: <http://www.estadistica.mat.uson.mx/Material/elcuestionario.pdf>

Genoma, C (2012). Revisión documental. Comunicación e investigación 3 facultad de comunicación social-UAO. Recuperado de: <https://comunicacioneinvest3.wordpress.com/2012/08/09/revision-documental/#:~:text=Es%20una%20t%C3%A9cnica%20de%20observaci%C3%B3n,el%20grupo%20entrevistado%20ha%20mencionado.>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. México: McGraw Hill Education (6ª ed.). Recuperado de: <https://recursos.uco.mx/tesis/investigacion.php#:~:text=Tradicionalmente%2C%20existen%20dos%20enfoques%20de,el%20cualitativo%20y%20el%20cuantitativo.&text=A%20diferencia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n,metodolog%C3%ADa%20que%20se%20pretende%20utilizar.>

Hurtado, M (2015). La incongruencia en el proceso civil. Recuperado de: <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2015/04/La-incongruencia-en-el-proceso-civil-HURTADO-REYES-M.-A.-.pdf>

Jarama Castillo, Z. V., Vásquez Chávez, J. E., & Durán Ocampo, A. R. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. Universidad y Sociedad. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

Jinesta, E (2009). La nueva Justicia Administrativa en Costa Rica. Revista de Administración Pública. Número 179. pp. 413-445. Recuperado de: [file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/coloc/Downloads/Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20(3).pdf)

Laggiard, M (2012). Principios de congruencia en los procesos civiles. Recuperado de: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Cal-Laggiard-Principio-de-Congruencia-en-los-Procesos-Civiles.pdf>

Lauphan, W (sin fecha). El dato científico y la matriz de datos. Universidad Nacional de Entre ríos. Recuperado de:

http://www.fca.uner.edu.ar/files/academica/deptos/catedras/metodologia/ficha_mjatriz_de_datos.doc

Master Lex (2020). Nuevo Código Procesal de Familia entrará a regir a partir del 1 de octubre. Punto Jurídico. Recuperado de: <https://www.puntojuridico.com/conozca-el-nuevo-codigo-procesal-de-familia/#>

Milano, Aldo (2020). A diez años del código procesal contencioso administrativo. Estado de la Justicia. Recuperado de: [Milano_A_diez_anos_codigo_procesal_contencioso_administrativo_2020.pdf](#)

Montero, K (2008). Tesis para obtener el grado de licenciatura en derecho violación al debido proceso como causal del procedimiento de revisión penal: reflexiones acerca de su procedencia. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <file:///C:/Users/coloc/Downloads/TESIS-KARLA-MONTERO-VIOLACION-AL-DEBIDO-PROCESO-COMO-CAUSAL-DE-REVISION.pdf>

Mora, A (2017). Entra en vigor la reforma procesal laboral. El país.cr. Recuperado de: <https://www.elpais.cr/2017/07/25/entra-en-vigencia-la-reforma-procesal-laboral/>

Navarro, T (2006). EL CONSEJO DE ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO Y REGULACIÓN ACTUAL A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 3/2004, DE 28 DE DICIEMBRE. Anales del derecho. Universidad de Murcia. Número 42. pp.9.39. Recuperado de: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/11408/1/AD24%202006%20p%20939.pdf>

Nettel, A (2013). La jurisdicción contenciosa administrativa en el contexto de los estados democráticos. Instituto de investigaciones jurídicas de la universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/4.pdf>

Paredes, P (2018). Tesis para optar por el grado de master en derecho procesal y litigio oral la vulneración al debido proceso por la inexistencia del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo en ecuador. Universidad Internacional SEK. Recuperado de: <https://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/123456789/3208/1/Trabajo%20de%20Titulaci%c3%b3n%20presentado%20en%20conformidad%20a%20los%20requisitos%20establecidos%20para%20optar%20por%20el%20t.pdf>

QuestionPro (2021). ¿Qué es un estudio transversal? QuestionPro. Recuperado de: <https://www.questionpro.com/blog/es/estudio-transversal/>

Ramos, M (2014). Investigación retrospectiva para dar respuesta al origen de una enfermedad ocupacional músculo- esquelética. Salud de los trabajadores. Recuperado de: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-01382014000100008#:~:text=Dentro%20del%20enfoque%20cuantitativo%20la,de%20variables%20en%20un%20momento.

Rodríguez, V (Sin fecha). El debido proceso legal y la Convención Americana de derechos humanos. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>

Rojas, M (2010). Dictamen 094 del 05 de mayo del año 2010. Procuraduría General de la República. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16294&strTipM=T#:~:text=Uno%20de%20los%20principios%20desarrollados,la%20gratuidad%20de%20la%20justicia.&text=Lo%20que%20significa%20como%20m%C3%ADnimo,el%20acceso%20a%20la%20justicia.

Roldan, N (2017). La estadística. Economipedia. Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/estadistica.html>

Salas, D (2019). El enfoque mixto de investigación: algunas características. Investigalia. Recuperado de: [https://investigaliacr.com/investigacion/el-enfoque-mixto-de-investigacion/#:~:text=El%20enfoque%20mixto%20puede%20ser,100\).](https://investigaliacr.com/investigacion/el-enfoque-mixto-de-investigacion/#:~:text=El%20enfoque%20mixto%20puede%20ser,100).)

Salinas, L (2005). Principios generales que rigen la actividad probatoria. Revista la ley. Recuperado de: file:///C:/Users/coloc/Downloads/el_principio_procesal_de_comunidad_de_la_prueba.pdf

Sesión Ordinaria n.34-09. Corte Plena. Recuperado de: https://salaprimera.poderjudicial.go.cr/phocadownload/Divulgacion/Acuerdo_34-09_Corte_Plena_Tribunal_de_Apelaciones.pdf

Solano, B (2018). La publicidad de las audiencias en el nuevo código procesal civil: alcances y limitaciones. Revista judicial, poder judicial de Costa Rica, N 124. 74-91 pp. Recuperado

de: <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/La%20publicidad%20de%20las%20audiencias%20en%20el%20nuevo%20proceso%20civil-%20alcances%20y%201%C3%ADmites.pdf>

Somarribas, A (1998). Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho el debido proceso como garantía constitucional. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: file:///C:/Users/coloc/Downloads/los_principios_del_debido_proceso.pdf

Sulbarán, D (2009). Conceptos fundamentales para el análisis estadístico de datos. Universidad Central de Venezuela. Recuperado de: <https://estadisticaucv.files.wordpress.com/2010/10/conceptos-fundamentales-de-estadistica-aplicada-a-las-ciencias-sociales.pdf>

Tercer informe Estado de la justicia (2020). Programa estado de la nación. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/PEN_Estado_Justicia-2020-Completo.pdf

Universidad de Colina (2021). Investigación cualitativa, cuantitativa y mixta. Portal de la tesis. Recuperado de: <https://recursos.ucol.mx/tesis/investigacion.php#:~:text=Tradicionalmente%2C%20existen%20dos%20enfoques%20de,el%20cualitativo%20y%20el%20cuantitativo.&text=A%20diferencia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n,metodolog%C3%ADa%20que%20se%20pretende%20utilizar.>

Urbina, M (2017). Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho tramite del amparo de legalidad en la sede contencioso-administrativa: análisis jurídico, comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica. Universidad de Costa Rica Recuperado de: https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/marvin_gerardo_urbina_solis_tesis_completa.pdf

Vargas, I (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. Revista calidad en la educación superior. Volumen 3, número 1. Recuperado de: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_DICIEMBRE_2013_69/UNED/2012/investigacion_cualitativa.pdf

Vega, M (2001). Tesis para optar al grado de licenciado en derecho la oralidad en el proceso sumario civil con énfasis en el anteproyecto del código procesal general. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: file:///C:/Users/coloc/Downloads/los_principios_del_debido_proceso%20(1).pdf

Vicenti Iván (2020) ¿A dónde quedó la reforma del código procesal contencioso administrativo? Punto Jurídico. Recuperado de: <https://www.puntojuridico.com/en-donde-queda-la-reforma-del-codigo-procesal-contencioso-administrativo/>

Viega de Cabo, J, de la Fuente, E, Zimmerman, M (2008). Modelos de estudio en investigación aplicada: conceptos y criterios para el diseño. Medicina y seguridad del trabajo. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_serial&pid=0465-546X&lng=es&nrm=iso

Normativa Nacional

Código Civil. El congreso constitucional de la republica de Costa Rica (1888)

Código de Familia. Asamblea legislativa de la república de Costa Rica (1974)

Código Penal. Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica (1970).

Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente (1949).

Código Procesal Agrario. Asamblea legislativa de la república de Costa Rica (2021).

Código Procesal Contencioso Administrativo N 8508. Asamblea legislativa de la república de Costa Rica. (2008)

Código Procesal de Familia. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019).

Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto San José (1978).

Ley General de la Administración Pública. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1978).

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1966).

Ley N°9343. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2017).

Ley N 9904. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2020).

Ley Orgánica del Poder judicial. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1993).

Reforma a la entrada, en vigencia del Código de Familia (2019).

Reglamento autónomo de Organización y Servicios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. Corte Suprema de Justicia (2008).

Normativa Internacional

Constitución Española. Padres de la Constitución. (1978).

Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Consejo de Europa (1953).

Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América. Congreso de los Estados Unidos (1868).

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Asamblea Nacional Constituyente Francesa (1789).

Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Jefatura de Estado (1998).

Jurisprudencia (Nacional)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto 1739-92.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 06922 – 2010.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. resolución 000326F-S1-2012.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 00641-2006.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N02205-2020.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 02875-2020.

Tribunal Contencioso Administrativo, resolución N 1293-2010.

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, resolución no. 76-C-S1-2008.

Tribunal Contencioso Administrativo resolución N 887-2011.

Tribunal de Casación contencioso administrativo, resolución N.96-F-TC-2009.

Medios Audiovisuales (foros)

Colegio de Abogados, y Abogadas de Costa Rica (2019). Presentación del anteproyecto de reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo en cuanto al amparo de legalidad. Expositores Dr. Aldo Milano Sánchez Lic. Alonso Arnesto Moya Dr. Jorge Leiva Poveda Seminario Internacional "La reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo: medidas urgentes para su aceleración". Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ycg9HBTMDFI>

Colegio de Abogados, y Abogadas de Costa Rica (2019). Presentación del anteproyecto de reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo: actividad procesal; juicio oral y ejecución de sentencias Expositores Dr. Aldo Milano Sánchez Lic. Alonso Arnesto Moya Dr. Jorge Leiva Poveda. Seminario Internacional "La reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo: medidas urgentes para su aceleración" Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=YNN6EdtTNEE>