

Universidad de San José  
Sede - Alajuela

# Código Procesal Contencioso Administrativo

Alcances Generales

Autor: Alexander Vargas Sanabria



2008

## **I. Introducción.**

Dado que el primero de enero de 2008, entró en vigencia el Código Procesal Contencioso Administrativo; luego de que enero de 1998, la Corte Suprema de Justicia encargara a una comisión de juristas la elaboración de un proyecto de reforma integral de la justicia contencioso administrativa; ello amparado en los preceptos constitucionales establecidos en nuestra carta magna en los artículos 41 y 49; con respecto al principio de legalidad y el postulado esencial del debido proceso; y buscando la protección efectiva de los intereses legítimos y los derechos subjetivos; y confirmando la trascendencia de la jurisdicción como mecanismo reparador y protector de las situaciones jurídicas eventualmente afectadas por el poder público a través de sus múltiples órganos; entonces consiste en garantizar la legalidad de la función administrativa, en todas sus manifestaciones; sin espacio a exención de fiscalización, pues se suprimen una serie de privilegios formales de los entes públicos y se entra en la esfera de la protección de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados.

Además se intenta lograr acercarse más el modelo de justicia pronta, cumplida, democrática, transparente y sencilla, mediante la inserción de la oralidad, que nos lleva a las ventajas de los principios de inmediación y concentración. Y la inserción de la posible conciliación intra-procesal, sentencias verbales, nuevas medidas de ejecución; ampliación de los poderes de los jueces de ejecución; así como la extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia a terceros.

El presente trabajo investigativo busca entrar a conocer los cambios suscitados a nivel jurídico luego de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo; y las nuevas formas de protección que tienen los administrados frente al poder de imperio del Estado.

El nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, (C.P.C.A) constituye un valioso instrumento de transformación del proceso para impartir justicia en la materia Contenciosa- Administrativa y Civil de Hacienda. También representa un importante cambio de la normativa que rige el sector público de nuestro país, porque incluye todo un título de disposiciones derogatorias y de reforma.

## **II. Motivación y Principios esbozados en el nuevo C.P.C.A.**

En la exposición de motivos, del entonces proyecto de ley, se mencionaron los principios y líneas rectoras, que informan el Código Procesal Contencioso Administrativo, a saber:

- Derecho opcional para el agotamiento de la vía administrativa, salvo para la contratación administrativa y materia municipal.
- Humanización del proceso.
- Debido proceso y sana crítica.
- Justicia pronta y cumplida.
- Igualdad procesal, se atenúan privilegios para el Estado como litigante.
- Transparencia y publicidad.

- Semiformalismo procesal.
- Amplios poderes para el juez.
- Flexibilidad impugnatoria.
- Apertura de la legitimación activa y pasiva.
- Apertura de la capacidad procesal.
- Alcance extensivo para las medidas cautelares.
- Oralidad.
- Publicidad.
- Inmediación, contradicción y concentración de la prueba.
- Verdad formal o material objetiva.
- Fortalecimiento de medidas alternativas de resolución de conflictos.
- Principio de especialidad conciliatoria.
- Separación del órgano instructor del procedimiento con el decisor y el ejecutor.
- Principio de adaptación de la justicia a la realidad y necesidad sociales.
- Refuerzo del control pleno de la función administrativa.
- Regionalización de la justicia.

Los mencionados principios y líneas rectoras revelan el serio compromiso hacia un nuevo marco ideológico de una justicia con visión humanista y democrática, fortaleciéndose así la libertad, la igualdad y la dignidad del ser humano. Con el nuevo Código, la Administración no podrá escudarse, ni disimular sus abusos e ineficacia detrás de procedimientos que desincentiven el acceso a la justicia y la obtención de

una tutela judicial efectiva, ocasionada por el obstáculo de procesos largos (de años), inaccesibles para la mayoría y con altos costos asociados al litigio. El Código Procesal Contencioso Administrativo representa un instrumento de garantía contra cualquier abuso de poder; se busca una nueva administración de justicia orientada hacia la persona y sus necesidades, y no en función de sí misma.

### III. Extensión y límites de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

#### 1. Materias Incluidas.

Según la Carta Magna en su artículo 49,

*ARTÍCULO 49.- Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.*

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

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

se protege el principio de legalidad, y brinda una protección al administrado que se encuentra ampliado en sus alcances en el artículo primero del Código que nos ocupa; sin contradecir a la Constitución se amplían los alcances:

*Artículo 1.*

**1)** *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de*

*toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.*

**2)** *Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*

**3)** *Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:*

**a)** *La Administración central.*

**b)** *Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.*

**c)** *La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.*

La Jurisdicción Contencioso Administrativa tendrá un ámbito claro, que es el componente **objetivo** que es garantizar la legalidad de la función administrativa en todas sus manifestaciones, como lo son la actividad formal, las actuaciones materiales, las omisiones formales y materiales; y también la protección **subjetiva**, por lo que tutelaré las situaciones jurídicas de los administrados sean derechos subjetivos o intereses legítimos; o sea que pueden ser personales (individuales) o colectivos.

Una de las ampliaciones es que se tutelan las situaciones jurídicas sustanciales de toda persona como restablecer la legalidad de cualquier conducta administrativa,

pero nótese que no sólo de la actividad formal ya protegida anteriormente en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino inclusive las conductas omisivas que se encuentren en apego al derecho Administrativo; pues las demás se deslindan hacia otras materias como agrarias, laboral o constitucional.

Dado que el C.P.C.A. protege la legalidad, de las actuaciones de los entes del Estado, que debieran actuar al apego del artículo 11 de la Constitución Política; con respecto a su vinculación positiva (el ente público sólo puede hacer lo que le autoriza el Ordenamiento Jurídico) y negativa (el ente público no puede hacer lo que no le es permitido por el Ordenamiento Jurídico); es por ello que consecuentemente cuando se quebranta el bloque de legalidad en perjuicio del administrado, o eventualmente cuando se lesione o perjudique un ente público, existe la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en busca de justicia pronta y cumplida; por ello es importante precisar los motivos por los cuales se tiene por infringido el Ordenamiento Jurídico; así se establece que los motivos de ilegalidad de la función o conducta administrativa, comprende cualquier infracción ya sea por **acción u omisión** del Ordenamiento, entendiéndose por infracción, la desviación de poder o sea el uso de potestades legales para fines distintos de los establecidos por la ley y para beneficio del funcionario público que las ejerce, de la administración pública o de terceros.

Dentro de extensión que abarca el C.P.C.A se incluye la Contratación Administrativa, pues se establece que esta jurisdicción también conocerá “la materia de contratación administrativa, incluso los actos preparatorios (de trámite de

procedimiento de contratación) con efecto propio, así como la adjudicación, interpretación, efectos y extinción, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (contractual administrativa, construcción de obra pública, concesión de obra o de servicio público, de suministros, etc.).

La responsabilidad administrativa, abarca también la responsabilidad patrimonial de la administración pública y sus funcionarios, inclusive la responsabilidad extracontractual, que es cuando se le produce al administrado una lesión antijurídica por la conducta lícita o ilícita, o el funcionamiento normal o anormal, pues ella resulta de que la función o conducta es administrativa.

Además, los incisos c y d del artículo 2º, le otorga a la jurisdicción en estudio el conocimiento de los procesos ordinarios y sumarios civiles de hacienda; y ejemplos de éstos son los de contratación bancaria y de seguros; ello nos deja entrever que la jurisdicción conoce tanto de asuntos en los que la administración pública ha actuado en ejercicio de su capacidad de derecho público, así como privado; por ello la denominación un tanto confusa de “civil de hacienda”. El que esta jurisdicción también entre a conocer asuntos civiles de hacienda, se da para buscar seguridad jurídica, conociendo asuntos de las administraciones públicas, independientemente de si ejercen su capacidad de Derecho Público o Privado, evita conflictos de competencia, tal y como sucede en otras latitudes.

Aunado a lo dicho anteriormente, el ámbito de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se extiende mucho más, por una cláusula residual muy interesante; que le otorga flexibilidad y amplitud a conductas o relaciones regidas por

el Derecho Público, aunque provengan de sujetos de Derecho Privado, por ejemplo las conductas de particulares que prestan un servicio público virtual o impropio, a través de concesión u otra figura, tal es el caso de las farmacias, centros de educación, hospitales y clínicas privados; pero debe ser sobre situaciones surgidas con motivo de la aplicación al régimen de Derecho Público como inobservancia o incumplimiento de los requisitos, deberes y límites impuestos para el funcionamiento de la actividad; pues si el conflicto surge con motivo de la relación que tiene el prestador del servicio público virtual con el usuario, se debe dilucidar, ante la jurisdicción civil u ordinaria, por tratarse de Derecho Privado. Entonces, es necesario incluir dentro de esta línea la conducta desplegada por cualquier sujeto de Derecho Privado que actúe en función “pública”, como Notarios Públicos, Contadores Públicos, Agentes de Aduana, etc.) Esto puede acarrear conflictos de competencia frecuentes en los que hay que es determinante para dirimirlos establecer con nitidez si la conducta desplegada – aunque por sujeto de Derecho Privado- se encuentra regida por el Derecho Público.

Además se conocerán los procesos en los que interviene una empresa pública, aunque se trate de un contrato privado, como en el caso de un proceso en el que se discuten los efectos de la ejecución de contrato de suministro celebrado por RECOPE.

## **2. Materias que no conocerá la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

**2.1.** La Jurisdicción Contencioso Administrativa, está excluida de conocer las pretensiones relacionadas con las conductas administrativas en materia de **empleo público**, disponiendo, expresamente que las conocerá la jurisdicción laboral.

**2.2. Los actos políticos o de gobierno**, que son los que se producen en el ámbito de las relaciones internacionales, la seguridad nacional y las relaciones entre los poderes; pero se deja entreabierto la posibilidad de conocer de los actos que son consecuencia de los anteriores; o sea existe un control indirecto; por lo que se puede pedir indemnizaciones, por la lesión antijurídica que le cause a los administrados un acto político. Por ejemplo, el proceso de responsabilidad por una conducta aunque lícita, como un Tratado de Libre Comercio (acto político), que cause un daño especial e intenso, a un grupo determinable de personas como podrían serlo los productores agropecuarios.

**2.3. Los procesos cobratorios** donde figura como parte el Estado se trasladan a la Jurisdicción Civil. De conformidad con el transitorio V del CPCA, el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios permanecerá funcionando y conocerá de todos los procesos que le hayan ingresado hasta el día de entrada en vigencia del CPCA, cualquiera que sea su estado procesal, hasta por 3 años. Finalizado ese plazo, es decir, el 1 de enero del 2011, los procesos que no hayan terminado, serán trasladados a la Jurisdicción Civil. Sin embargo, el transitorio II de la Ley de Cobro Judicial (N°8624 de 1° de noviembre del 2007), dispone que el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios mantendrá su sede en el Segundo Circuito Judicial 2Consulta a la Licda. Ana Cristina Víquez Cerdas, jueza del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de San José, y pasará como juzgado especializado para los fines que establece esta Ley, por lo que ese despacho pertenecerá a la jurisdicción civil.

### **3. Competencia.**

- 3.1.** Cuando exista un conflicto de competencia y éste sea entre órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, serán resueltos por el Tribunal de Casación de lo Contencioso – Administrativo y Civil de Hacienda.
- 3.2.** Cuando el conflicto se da entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y otras jurisdicciones como civil, laboral, o agrario; serán resueltas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.
- 3.3.** En dado caso que haya conflicto entre la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, y el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo; dado que ambos órganos conocen recursos de casación; será la Corte Plena la que resuelva el conflicto.

## **IV. Organización y función Judicial.**

### **1. Composición del C.P.C.A.**

El Código Procesal Contencioso Administrativo, se compone de 222 artículos más 5 disposiciones transitorias. Se estructura en los siguientes XII títulos:

Título I: La Jurisdicción Administrativa y Civil de Hacienda

Título II: Partes

Título III: Medidas Cautelares

Título IV: Objeto y pretensiones

Título V: Actividad procesal

Título VI: Terminación del proceso

Título VII: Recursos

Título VIII: Ejecución de sentencias

Título IX: Procesos especiales

Título X: Efectos económicos del proceso

Título XI: Disposiciones derogatorias y de reforma

Título XII: Disposiciones finales

## **2. Organización.**

El artículo 6 del C.P.C.A. indica que los despachos que integran la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda son los siguientes:

- a) Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda;**
- b) Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda;**
- c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, y**
- d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.**

## **3. Funcionalidad:**

### **3.1. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda**

conocerán:

- a. 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,
- b. Las ejecuciones de sentencia dictadas por la Sala Constitucional, en recursos de amparo y hábeas corpus;
- c. Los interdictos de cualquier cuantía, que se ejerciten a 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,
- d. Las diligencias especiales de avalúo por expropiación, y
- e. Los demás asuntos que determine la ley.

### **3.2. Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda**

conocerán:

- 1. De los procesos contencioso-administrativos y de los ordinarios civiles de Hacienda que se tramiten conforme al Código Procesal Contencioso-Administrativo y la ejecución de sus propias sentencias,

2. De los impedimentos, las excusas y las recusaciones de sus jueces, propietarios y suplentes, 3) De los demás asuntos que determine la ley.

**3.3. 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 134, 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 del 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. En igual forma, conocerá el recurso de casación interpuesto contra toda ejecución de sentencia cuyo conocimiento corresponda a esta jurisdicción, incoada contra alguno de los órganos o entes mencionados en el presente artículo y no corresponda a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

**3.4. A la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia** le corresponde conocer y resolver: De conformidad con el artículo 135 del Código, el recurso extraordinario de casación, cuando la conducta objeto del proceso emane:

- a. del presidente de la República,
- b. del Consejo de Gobierno,
- c. del Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro del ramo),
- d. de los Ministerios y órganos desconcentrados,
- e. de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, 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. También conocerá cuando la conducta objeto de impugnación emanare de alguno de los órganos o entes señalados en el artículo 136 en conjunto con los indicados anteriormente (incisos del a al h del párrafo 1 del artículo 135), sea porque se trate de actos complejos, autorizaciones o aprobaciones, dictadas en el ejercicio de la tutela administrativa. Con independencia del ente u órgano autor de la conducta, conocerá los recursos de casación en los procesos en que se discutan las siguientes materias: validez y eficacia de los reglamentos y la materia tributaria. También conocerá del recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico establecido en el artículo 153 del Código y el interpuesto contra toda ejecución de sentencia, cuyo conocimiento corresponda a

esta jurisdicción, incoada contra alguno de los órganos o entes mencionados en el artículo 135.

Y según el artículo 212 del Código reforma el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de manera que la **Sala Primera** conocerá los siguientes asuntos:

- a. De los recursos de casación y revisión, que procedan, conforme a la ley, en los procesos ordinarios y abreviados, en las materias civil y comercial, con salvedad de los asuntos referentes al Derecho de familia y a juicios universales.
- b. 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:
  - i. El presidente de la República.
  - ii. El Consejo de Gobierno.
  - iii. El Poder Ejecutivo, entendido como el presidente de la República y el respectivo ministro del ramo.
  - iv. Los ministerios y sus órganos desconcentrados.
  - v. 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.

- vi. Las instituciones descentralizadas, incluso las de carácter municipal y sus órganos desconcentrados.
  - vii. Los órganos con personería instrumental.
- c.** 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 94 bis de esta Ley, siempre que el acto sea complejo o se trate de autorizaciones o aprobaciones dictadas en ejercicio de la tutela administrativa.
  - d.** A esta Sala 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 Contencioso Administrativo.
  - e.** De los recursos de revisión que procedan conforme a la ley, en la materia contencioso-administrativa y civil de Hacienda.
  - f.** De la tercera instancia rogada en asuntos de la jurisdicción agraria, cuando el recurso tenga cabida de conformidad con la ley.
  - g.** Del cumplimiento de sentencias pronunciadas por tribunales extranjeros, con arreglo a los tratados, las leyes vigentes y los demás casos de exequátur.

- h.** De los conflictos de competencia que se susciten en los tribunales civiles o entre estos y los de otra materia, siempre que aquellos hayan prevenido en el conocimiento del asunto.
- i.** De los conflictos de competencia que se susciten entre un juzgado o tribunal de la Jurisdicción Contencioso –Administrativo y Civil de Hacienda, con cualquier otro de materia diversa.
- j.** De la inconformidad formulada dentro del tercer día, por cualquiera de las partes, sobre la resolución emitida por órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, definiendo su competencia.
- k.** De las competencias entre juzgados civiles pertenecientes a la jurisdicción de tribunales superiores diferentes, siempre que se trate de juicios ordinarios civiles o comerciales, excepto en juicios universales y en asuntos de familia y Derecho laboral.
- l.** De los conflictos de competencia que se planteen respecto de autoridades judiciales y administrativas.
- m.** De los demás asuntos que indique la ley, cuando, por la naturaleza, no correspondan a otra de las salas de la Corte. De los recursos de casación y revisión, que procedan, conforme a la ley, en los procesos ordinarios y abreviados, en las materias civil y comercial, con salvedad de los asuntos referentes al Derecho de familia y a juicios universales.

#### IV. Jueces.

El Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda tendrá jueces que realicen las siguientes funciones:

- a. tramitar,
- b. conciliar,
- c. realizar el juicio y resolver el fondo, y
- d. ejecutar;

Es decir, se trata de una especie de especialidad funcional, que permitirá agilizar el uso de la agenda del despacho. De manera que, habrá jueces tramitadores, jueces conciliadores, jueces de juicio (integrados en tribunal colegiado) y jueces ejecutores. El juez tramitador tiene amplios poderes. Las actuales secciones del Tribunal Contencioso- Administrativo continuarán atendiendo los asuntos viejos (es decir los que ingresados hasta el 31 de diciembre del 2007), y para realizar su trabajo tendrán un juez tramitador. A su vez, para los asuntos nuevos, a saber, los que ingresen a partir del 1 de enero del 2008, el Tribunal contará con un juez tramitador por cada sección. El juez conciliador además de tener conocimientos de la materia contenciosa administrativa, deberá conocer técnicas de conciliación, puesto que se trata de aplicar las técnicas conciliatorias a una materia especializada y compleja.

- a. **El Juez Tramitador.** No es un Juez tramitador en sentido estricto , es llamado también **prosecutor**, puesto que tiene importantes poderes de decisión, como sanear el proceso de nulidades, aclarar y ajustar los extremos de las pretensiones, determinar los hechos

controvertidos y trascendentes –que merecen ser probados-, determinar por si la urgencia, necesidad, o trascendencia para el interés público la pretensión debe ventilarse en un proceso preferente, etc. Entonces, al prosecutor o tramitador le compete sustanciar el proceso desde su inicio hasta el final de la audiencia preliminar, salvo la fase de conciliación.

- b. Juez Conciliador.** Le corresponde dirigir la conciliación, declarar fracasada la conciliación u homologar el acuerdo conciliatorio; es un grupo de jueces, adscrito exclusivamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, que no forma parte del grupo general de jueces de conciliación del Poder Judicial, y son jueces especializados en esta materia.
- c. Jueces del Juicio Oral y Público.** Les compete realizar la audiencia oral y pública, dirigir el debate, evacuar la prueba, deliberar y dictar sentencia.
- d. Juez Ejecutor.** Es el encargo de la ejecución de las sentencias y demás resoluciones firmes. Se trata de un cuerpo de jueces con todos los poderes necesarios para brindar plena efectividad y eficacia a las resoluciones dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo. Está habilitado para ejecutar tanto resoluciones del Juez Tramitador, Conciliador, como de los Jueces de Juicio al disponer que le corresponde la ejecución de las “demás resoluciones firmes”.

En el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda se introduce la figura del juez ejecutor encargado del cumplimiento efectivo de la sentencia. La legislación anterior no otorgaba con claridad poderes para que el juez asegurara la ejecución de las sentencias firmes.

En el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, habrá un juez tramitador y varios jueces de juicio (resuelven el fondo). Este Juzgado conocerá en un mismo espacio físico los asuntos nuevos (que ingresen a partir del 1 de enero del 2008), y los viejos (ingresados hasta el 31 de diciembre del 2007). Para atender los asuntos viejos quedarán 2 jueces tramitadores, y para atender los asuntos nuevos habrá 4 jueces; de los cuales 3 se van a distribuir conforme a las necesidades del despacho.

Por su parte, el nuevo Código dota de importantes poderes a todos los jueces. Junto a un amplio abanico de pretensiones a disposición de las partes, se da al juzgador una correlativa potestad de anular, condenar, declarar o modificar la conducta administrativa (activa y omisiva) cuestionada en estrados judiciales.

### **Causales de inhibitoria de los jueces contencioso-administrativos.**

Además de los establecidos en el artículo 49 del Código Procesal Civil, se establecen los siguientes:

- a) Hayan participado en la conducta activa u omisiva objeto del proceso, o se hayan pronunciado, previa y públicamente, respecto de ellas.

- b) Tengan parentesco, dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con las autoridades superiores de la jerarquía administrativa que participó en la conducta sometida a su conocimiento y decisión.
- c) Se encuentren en igual relación con la autoridad o los funcionarios que hayan participado en la conducta sometida a proceso o informado respecto de ella.

#### **IIV. Capacidad Procesal y Legitimación.**

**La capacidad procesal**, que es la aptitud potencial para ser titular de derechos y obligaciones procesales que tiene cualquier persona por esa sola condición; es la traducción al ámbito procesal de la capacidad de actuar; se le da a los menores de edad para casos en que sea posible su participación directa (sin necesidad de que concurra su representante), esta innovación es importante, puesto que es la regla que el menor no tiene capacidad de actuar, y se da dentro de las modernas tendencias de protección y tutela de los derechos fundamentales y humanos de los menores de edad, que les reconoce su condición humana, su dignidad inherente, por su inmadurez, vulnerabilidad o indefensión que le provoca desventaja. A los grupos, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, afectados en sus intereses legítimos, sin necesidad de estar integrados en estructuras formales de personas jurídicas (artículo 9). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, únicamente contempla la legitimación individual.

**La Legitimación:** Que es la aptitud para ser parte de un proceso contencioso-administrativo específico y concreto; de manera consecuente no toda persona que tenga capacidad procesal tendrá legitimación.

Se amplía la legitimación activa y pasiva, con reconocimiento para la defensa de los intereses colectivos y difusos, los grupales, los corporativos y gremiales, se deja abierta la posibilidad de la acción popular bajo reserva legal expresa que así lo autorice. De especial relevancia debe destacarse el inciso a) del párrafo 1 del artículo 10, el cual establece la legitimación cuando se afecte un interés legítimo o un derecho subjetivo; esto es importante porque se elimina la exigencia jurisprudencial de la Sala Primera, en el sentido de que para que exista legitimación el interés legítimo debe ser además: directo, personal y actual. Entonces, es el poder fundado en un título específico (Constitución, Ley, Reglamento, Sentencia, Contrato o acto de hecho unilateral de un tercero) que habilita a su titular para exigirle a uno o varios, que puede ser otro administrado o una administración pública, una actuación o conducta, que le otorgue un beneficio de su propio interés. Así por el ejemplo, el expropiado tiene el derecho subjetivo para iniciar un proceso para obtener la reversión expropiatoria cuando se los supuestos de ley; o cuando se produce el rescate de una concesión, tiene el derecho de reclamar los daños y perjuicios.

También tendrá legitimación activa, quien invoque la defensa de un interés difuso y colectivo; esto es muy importante para ciertos sectores del Derecho Administrativo como el ambiental, derechos del consumidor, de protección del patrimonio histórico, y del dominio público.

Además de la legitimación a todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente la ley; esto abre la puerta para ejercitar en sede contencioso-administrativa, por ejemplo la Ley Orgánica del Ambiente, o la Ley de Biodiversidad, etc.

La legitimación activa también podrá ejercerla la administración pública en procesos contenciosos administrativos, según 3 circunstancias:

- a. Cuando se cause un daño o perjuicio a los intereses públicos o la hacienda pública.
- b. Cuando existan actos propios de la administración pública que sea lesivo de los intereses públicos.
- c. De un proceso inter-administrativo, o sea entre dos entes públicos, cuando la conducta de uno lesiona o afecta al otro.

### **Tipos de procesos:**

El nuevo Código contempla dos tipos de procesos: los procesos especiales y el ordinario. Adicionalmente, dentro del proceso ordinario, el legislador contempló la posibilidad de dar un tratamiento procesal diferente a ciertas situaciones particulares; estas variantes procesales se denominan de la siguiente forma: asuntos de puro derecho, trámite preferente, acumulación de acciones (2 tipos), proceso unificado y el fallo directo.

## 1. Procesos Especiales:

El legislador eliminó los diversos procedimientos especiales que regulaba la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y estableció únicamente dos procesos especiales:

- a. el proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros,
- b. y el recurso no jerárquico en materia municipal; ambos serán de conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Todas las demás pretensiones se tramitarán a través del procedimiento ordinario.

El proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros, evitará el tener que presentar un proceso Contencioso Administrativo cuando existan al menos dos fallos de casación (del Tribunal o de la Sala Primera), que hubiere reconocido una situación jurídica, siempre que en lo pretendido exista igualdad de objeto y causa con lo ya fallado; el nuevo mecanismo permitirá extender y adaptar a otras personas los efectos de la jurisprudencia.

El recurso no jerárquico en materia municipal, es un procedimiento administrativo tendiente a agotar la vía administrativa, cuya resolución produce un acto administrativo que luego puede ser impugnado en vía judicial. Este procedimiento especial será de conocimiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, garantizándose así el derecho a apelar contra los acuerdos municipales establecido en el artículo 173 de la Constitución Política (artículo 189 del Código).

**2. Proceso ordinario:** El proceso ordinario se tramitará en una única instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. El proceso ordinario inicia con la demanda que presenta el actor, el juez tramitador del Tribunal la revisa, la admite y la traslada. El demandado contesta y contrademanda, si fuera del caso. Luego se señala fecha para la audiencia de conciliación, y si esta fracasa, se pasará a una audiencia preliminar, en la cual se resolverá el saneamiento del proceso y se determinarán los hechos controvertidos. Posteriormente se realiza el juicio oral, concluido el cual los jueces integrantes del Tribunal se retirarán a deliberar y dictarán sentencia, la cual debe notificarse. Contra lo resuelto cabrá el recurso extraordinario de casación, cuyo conocimiento corresponderá a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o bien al Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, según corresponda. Finalmente, la sentencia se ejecuta. Más adelante se expondrá este proceso con mayor detalle.

**2.1. Variantes del Proceso Ordinario:** Dentro del proceso ordinario, pueden darse circunstancias especiales que inciden sobre la tramitación, en estos casos el legislador previó un tratamiento distinto, por ejemplo: el proceso de puro derecho (artículo 98 inciso 2), el proceso preferente (artículo 60), los 2 tipos de acumulación de procesos (artículos 44 y 47), el proceso unificado (artículo 48), y el "fallo directo" (artículo 69), todos del CPCA.

- 2.1.1. Cuando el asunto es de puro derecho, o cuando no existe prueba que evacuar, el proceso avanza normalmente hasta la audiencia preliminar, y antes de darla por finalizada, dará a las partes oportunidad para que formulen las conclusiones, las cuales serán consignadas literalmente por los medios técnicos o telemáticos que el juzgador estime pertinentes; acto seguido, remitirá el expediente al Tribunal para que dicte la sentencia (artículo 98 inciso 2 CPCA). La sentencia se dicta en un plazo de 5 días, se dicta el fallo en forma directa, ya que se prescinde de las audiencias y sin necesidad de recibir prueba (artículo 69 CPCA).
- 2.1.2. En relación al Trámite preferente, el CPCA establece mecanismos rápidos para acelerar la resolución de los procesos, que la ley actual no prevé. Por ejemplo: se dispone dar un trámite preferente en casos que revistan urgencia, necesidad o trascendencia para el interés público. Este mecanismo se aplicará por el Juez Tramitador de oficio o a gestión de parte; el juez únicamente envía el expediente a la Sección del Tribunal que corresponda. La demanda deberá ser contestada en un plazo de 24 horas. Se realizará una única audiencia en la que se entrará a conocer y resolver sobre los extremos del artículo 90 (audiencia preliminar), se evacuará la prueba y oirán las conclusiones de las partes (de no haber prueba que evacuar, se prescindirá de la audiencia oral y pública). La sentencia deberá dictarse en un plazo máximo de 5 días (artículo

60 del Código). Este plazo inicia a partir del día siguiente a aquel en que se tenga por contestada la demanda o que se de por finalizada la audiencia oral.

2.1.3. El nuevo Código prevé 2 tipos de acumulaciones de procesos. La primera es la prevista en el artículo 44 del CPCA, este mecanismo procesal de la acumulación de procesos, establece que si las pretensiones del recurrente no son satisfechas en la fase administrativa y este interpone un proceso contencioso-administrativo, ante una misma conducta o relación jurídico-administrativa ya impugnada en sede jurisdiccional, pero entre partes diferentes, podrá solicitarse al juez tramitador, la aplicación de un procedimiento expedito y privilegiado, con la reducción de los plazos a la mitad, a fin de llegar a la misma etapa procesal en la que se encuentra el otro proceso, siempre que sea antes de la audiencia preliminar y se haya contestado la demanda, todo esto con el propósito de gestionar su acumulación, si resulta procedente. Ahora bien, el Código prevé otro tipo de acumulación, concretamente la establecida en el artículo 47, y a tal efecto dispone que si durante el proceso, en cualquier momento antes del dictado de la sentencia, el juez tramitador o el tribunal, según corresponda, de oficio o a gestión de parte, podrá ordenar la acumulación oficiosa de varios procesos contencioso-administrativos que cumplan lo dispuesto en el artículo 45 del

CPCA, es decir cuando las pretensiones no sean incompatibles entre sí y se deduzcan en relación con una misma conducta administrativa o una relación jurídico-administrativa (inciso a) del párrafo 1 del artículo 45); o cuando las pretensiones referidas a varios actos, cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros, o exista entre ellos conexión directa, salvo lo señalado en el artículo 38 (inciso b) del párrafo 1 del artículo 45 CPCA). El juez lo notificará a las partes del nuevo proceso ya iniciado, a fin de que se manifiesten al respecto, (audiencia por un plazo de 3 días), la autoridad judicial revolverá interlocutoriamente en un plazo de 5 días. De ser procedente, ordenará el trámite expedito y dictará la acumulación de procesos. En caso contrario, el nuevo proceso continuará su curso, sin que retrase o detenga el otro iniciado con anterioridad.

- 2.1.4. Cuando se trate de la afectación de intereses grupales, colectivos, corporativos o difusos, el Código prevé un proceso unificado, en el supuesto de que exista identidad de objeto y causa. De esta forma, el juez tramitador o el tribunal de juicio, de oficio o a gestión de parte, podrá instar a los actores para que se unan en un solo proceso, sin perjuicio de actuar bajo una sola representación (artículo 48 del Código). Para mayor claridad acerca de los nuevos procesos establecidos en el CPCA, pueden verse los esquemas anexos en la parte final de esta Guía Informativa.

2.1.5. **Fallo directo.** El Código en el artículo 69 prevé la posibilidad al actor y al reconventor de solicitar en su demanda o contrademanda, que una vez contestadas, el proceso se falle sin necesidad de recibir prueba, prescindiendo incluso de la conciliación y de la celebración de audiencias. Si la parte demandada o contrademandada no se opone a esa petición, y el juez tramitador así lo estima procedente, el Tribunal deberá dictar sentencia sin más trámite, dentro de los 5 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación del auto que acoge la gestión; en otras palabras, se falla directamente el caso.

14.- Proceso ordinario, demanda: Se establece el plazo de un año para presentar el juicio Contencioso-Administrativo. En el caso de los actos absolutamente nulos, así como para las conductas omisivas, mientras subsistan sus efectos continuados, serán impugnables para su anulación e inaplicabilidad futura. En estos casos, el plazo máximo para interponer el proceso será de un año, a partir del día siguiente al cese de sus efectos (artículos 39 y 40 del CPCA).

Anteriormente, según la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-Administrativa, la demanda se interponía primero mediante escrito reducido dentro del plazo de 2 meses; y posteriormente, se formalizaba mediante un escrito más detallado. El nuevo Código, en cambio, establece un único escrito para incoar la demanda (artículo 58).

15.- Economía procesal:

El Código Procesal Contencioso Administrativo persigue agilizar el proceso y reducir su costo económico, a tal efecto, se elimina la publicación de edictos; a diferencia de la LRJCA (artículo 39), según la cual la parte actora debía costear la publicación en el “Boletín Judicial” y en un diario de circulación nacional, del aviso que anuncia la interposición de la acción.

#### 16.- Flexibilización de la facultad de agotamiento de la vía administrativa:

De acuerdo con el artículo 58 inciso 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el agotamiento de la vía administrativa es opcional, salvo para la contratación administrativa y la materia municipal. A diferencia de la LRJCA que establecía ese requisito como obligatorio. Sin embargo, la Sala Constitucional mediante la resolución N° 3669-06 de las 15 horas del 15 de marzo del 2006, se pronunció declarando inconstitucionales, y por tanto anulando los párrafos 1º y 2º del artículo 31 y la frase “o por no haber sido recurridos en tiempo y forma” del inciso a) del párrafo 1º del artículo 21, ambos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en dicha sentencia se anulan también por conexidad otras disposiciones de la LRJCA relacionadas con el agotamiento de la vía administrativa.

#### 17.- El silencio administrativo:

Se armonizan y fortalecen institutos como el silencio positivo, destacándose el mal denominado silencio negativo como omisión inconstitucional, ante el inexcusable deber de respuesta o resolutorio de la Administración frente a alguna petición, reclamo o recurso interpuesto por algún interesado. El artículo 32 del CPCA establece

que cuando se formule alguna solicitud ante la Administración Pública y esta no notifique su decisión en el plazo de 2 meses, el interesado podrá considerar desestimada su gestión, a efecto de formular, facultativamente, el recurso administrativo ordinario o a efecto de presentar el proceso contencioso-administrativo, según elija, salvo que a dicho silencio se le otorgue efecto positivo de conformidad con el ordenamiento jurídico.

#### 18.- Medidas cautelares:

El ejercicio del derecho de acceso a la justicia cautelar, ha sido calificado por la Sala Constitucional como un derecho fundamental, es parte integral del núcleo esencial del derecho a una justicia pronta y cumplida. Las medidas cautelares tienden a posibilitar la ejecución de la sentencia y la conservación de los bienes y cosas que posteriormente deberán ser apreciados por el tribunal.

El nuevo Código vigoriza y diversifica las medidas cautelares, siempre que se cumplan determinados supuestos (por ejemplo para evitar males mayores o primeros males, cuando éstos sean de difícil o imposible reparación), superando así el sistema anterior, en que la ley solamente contenía las medidas cautelares suspensivas del acto administrativo. En otras palabras, con el CPCA el legislador optó por un régimen abierto e innominado de medidas cautelares, que permiten una libre y abierta conducción del Juez a la hora de determinar, de acuerdo a cada caso, cuáles medidas provisionales son necesarias para la protección del objeto del proceso y garantizar la efectividad de una sentencia estimatoria.

Las medidas cautelares se pueden solicitar durante todo el proceso o en la fase de ejecución, y su propósito es garantizar una justicia cumplida, aquí las medidas cautelares proceden de oficio o a gestión de parte. Ahora bien, a instancia de parte, también se pueden solicitar medidas cautelares antes de iniciado el proceso (artículo 19 del CPCA). De manera que, el Código establece la posibilidad de aplicar medidas cautelares antes, durante y en la etapa de ejecución; con esto se garantiza una amplia tutela. Con el propósito de dar una pronta y eficiente atención a las solicitudes de medidas cautelares, se tiene proyectado como novedad en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, su atención a través de la disponibilidad de jueces. El tribunal o el juez respectivo al realizar el estudio y valoración para decidir si otorga o deniega alguna medida cautelar, deberá considerar especialmente, el principio de proporcionalidad, ponderando la eventual lesión al interés público, los daños y los perjuicios provocados con la medida a terceros, así como los caracteres de instrumentalidad y provisionalidad, de modo que no se afecte la gestión sustantiva de la entidad, ni se afecte en forma grave la situación jurídica de terceros. También deberá considerar las posibilidades y previsiones financieras que la Administración Pública deberá efectuar para la ejecución de la medida cautelar (artículo 22 del CPCA).

Cuando varíen las circunstancias de hecho que motivaron la adopción de alguna medida cautelar, el tribunal, el juez o la jueza respectiva, de oficio o a instancia de parte, podrá modificarla o suprimirla. De igual forma, cuando varíen las circunstancias de hecho que dieron motivo al rechazo de la medida solicitada, el tribunal, el juez o la

jueza respectiva, de oficio o a instancia de parte, podrá considerar nuevamente la procedencia de aquella u otra medida cautelar (artículo 29 CPCA).

#### 19.- Oralidad:

El Código incorpora fases caracterizadas por la tramitación oral (audiencias), lo que pretende contribuir a su celeridad, humanización y transparencia. El procedimiento diseñado es predominantemente oral, aunque también tiene fases escritas. Se combina la oralidad con la inmediatez y la concentración de la prueba; lográndose así una justicia oral y escrita, puesto que hay fases que se mantienen escritas, como la demanda, y la contestación simple o con contrademanda. La LRJCA contemplaba un proceso escrito. El nuevo Código, en cambio, busca la dialéctica viva y directa entre las partes, sus representantes, testigos, peritos y jueces. El nuevo Código contempla momentos de oralidad, entre los que se pueden mencionar las siguientes:

- a.- Audiencia en medidas cautelares, por vía de excepción (art. 24 inciso 2)
- b.- Audiencia de conciliación (art. 74).
- c.- Audiencia preliminar (art. 90).
- d.- Audiencia de juicio oral (art. 99).
- e.- Audiencia oral del recurso de casación (se puede evacuar nueva prueba, art. 142).
- f.- Audiencia del recurso extraordinario de revisión (art. 154 inciso 2).
- g.- Audiencia del trámite preferente (art. 60 inciso 3).

h.- Audiencia de la ejecución de sentencia de procesos Contenciosos administrativos y Civiles de Hacienda (art. 164 inciso 2).

i.- Audiencia de la ejecución de sentencia de los procesos de Hábeas Corpus y de Amparo contra sujetos de Derecho Público (art. 182 en relación con el art. 99).

Según el artículo 85 del CPCA, la jueza o el juez tramitador y el Tribunal, según sea el caso, deberán asegurar, durante las audiencias, el pleno respeto de los principios de la oralidad. Durante las audiencias, deberá promoverse el contradictorio como instrumento para la verificación de la verdad formal de los hechos y velar por la concentración de los distintos actos procesales que corresponda celebrar. También se garantiza la inmediación y la publicidad a través del juicio oral y público, salvo si el Tribunal a petición de parte, dispone lo contrario por resolución debidamente motivada.

A continuación se brindan varias recomendaciones para implementar la oralidad:

Si bien el CPCA utiliza el término verdad real, debe mencionarse que en vista de que se trata de impartir justicia humana, no divina, y de que sólo Dios es omnisciente y conoce la verdad absoluta de todas las cosas, entonces pareciera que lo más apropiado es hablar de verdad formal o verdad material objetiva (son sinónimos), es decir, la verdad objetiva que surge del mismo proceso. En este sentido Lic. Roberto Gutiérrez Freer, Juez del Tribunal y Lorena Montes de Oca, Jueza del Juzgado, ambos de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa y Civil de Hacienda.

1. Oralidad es un sistema que tiene una lógica, no se debe confundir con simple retórica.
2. Sea breve y conciso. Hable en forma concreta, clara y sin usar palabras complicadas.
3. Estudie bien el caso y establezca una estrategia, elabore su teoría del caso, puesto que es el centro del proceso. Tenga presente que en torno a la teoría del caso giran los hechos y se articula la prueba.
4. Recuerde que un caso mal preparado tiene como consecuencia la falta de credibilidad.
5. Debe aprender a pedir, saber expresar la pretensión es importantísimo.
6. Recuerde que durante la audiencia preliminar y la de juicio oral, las partes están sujetas a control recíproco y del juez.
7. El juez o el Tribunal es el director del proceso y debe velar porque se cumplan los principios de debido proceso y oralidad.
8. Cuando ofrezca la prueba relaciónela con los hechos que pretende demostrar.
9. Los peritos y testigos se deben acreditar para ganar la confianza de la autoridad judicial; compete a la parte contraria su desacreditación, ya sea del perito o del peritaje.

10. En cuanto a los testigos debe indicarse la relación de éste con el caso. Los testigos son de las partes y son estas quienes deben extraer de los mismos las proposiciones fácticas que sirvan a su tesis del caso.

11. Las partes deben tomar en cuenta las debilidades de la parte contraria. En el contrainterrogatorio cada abogado director del proceso debe desacreditar la prueba presentada por la contraparte.

12. Si estuviera en desacuerdo, recuerde que los recursos (revocatoria) se ejercen en la audiencia preliminar a viva voz, por eso debe estar atento para hacer las objeciones. La objeción es aquella inconformidad, malestar evidente u oposición ante determinada pregunta de la parte contraria. La objeción sustituye el incidente. La objeción debe ser oportuna, fundamentada y pertinente (relacionada).

13. En la evacuación de la prueba se debe seguir una línea de examen de interrogatorio (parte actora) y de contraexamen (parte demandada). En cuanto a la prueba testimonial, en las preguntas narrativas hay que orientar al testigo, aunque sean preguntas abiertas y directas. Debe preguntarse en forma concreta para evitar divagaciones. Las partes pueden hacer uso de la objeción para evitar las preguntas capciosas o sugestivas.

14. La audiencia preliminar es una fase abreviada, saneadora y de filtro de prueba. Se inicia con una breve exposición de los hechos y la pretensión de las partes, se sana el proceso (de oficio o a instancia de parte), se resuelven las excepciones, se fijan los hechos controvertidos y se filtra la prueba.

15. El juicio oral y público inicia con el discurso de apertura (que no es argumentativo), y concluye con el alegato final (que es de vital importancia). Es un ejercicio donde se relaciona la prueba con los hechos que originan la demanda y que fueron acreditados con la prueba correspondiente, se hace uso de la prueba contraria para desacreditar y fundar nuestra tesis del caso, haciendo ver al juez por qué debemos creer en esa visión de lo que ocurrió. También se debe desacreditar la prueba de la parte contraria y la contrademanda. La exposición de conclusiones debe hacerse respetando un orden cronológico. Un buen discurso de conclusiones ofrece una ruta al juzgador desde el punto de vista de la tesis del caso de quien lo exponer.

#### 20.- La conciliación:

El nuevo Código brinda a la Procuraduría General de la República, la posibilidad de realizar acuerdos conciliatorios, tema que constituye toda una novedad en el Sector Público. El artículo 72 del CPCA establece que la Administración Pública podrá conciliar sobre la conducta administrativa, su validez y sus efectos, con independencia de su naturaleza pública o privada.

Mediante el artículo 217 del CPCA, se reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículos 3 inciso l) y 20), de manera que se permite a la Procuraduría proponer y acordar arreglos o convenios (conciliación, allanamiento, transacción, desistimiento y someter los juicios a la decisión de árbitros) durante la tramitación de cualquier proceso; en estos casos, se requerirá la autorización escrita del procurador general, del procurador general adjunto o del funcionario en quien

estos deleguen. La legislación anterior no permitía al Estado la posibilidad de conciliar. Además, se incorpora la figura del juez conciliador a la dinámica procesal (artículo 74).

#### 21.- Audiencia Preliminar:

La función de la audiencia preliminar es saneadora del proceso, permite filtrar la prueba y fijar los hechos controvertidos. En la audiencia preliminar la autoridad judicial que interviene es el juez tramitador, el cual tendrá las facultades de quien preside el juicio oral y público.

De conformidad con el artículo 90 del CPCA en la audiencia preliminar se resolverá lo siguiente:

- Saneamiento del proceso; de oficio o a instancia de parte, se resolverán toda clase de nulidades procesales.
- Aclaración y ajuste de los extremos de la demanda, contrademanda y contestación y réplica, cuando a criterio del juez tramitador, resulten oscuros o imprecisos, sea de oficio o a gestión de parte.
- La intervención del coadyuvante.
- Las defensas previas.
- La determinación de los hechos controvertidos y con trascendencia para la resolución del caso y que deban ser objeto de prueba.

- Durante la audiencia, las partes podrán ofrecer otros medios de prueba que, a juicio del juez tramitador, sean de interés para la resolución del proceso y se refieran, únicamente, a hechos nuevos o a rectificaciones realizadas en la propia audiencia.
- Admisión de los elementos probatorios ofrecidos, cuando así proceda, se rechazarán los que sean evidentemente impertinentes o inconducentes, y se dispondrá el señalamiento y diligenciamiento de los que correspondan. Por ejemplo: el nombramiento de peritos, si se requiere.

Cumplido el trámite de la audiencia preliminar, cuando sea procedente, el juez tramitador citará de inmediato a las partes para la realización del juicio oral y público, previa coordinación con el Tribunal para fijar la hora y la fecha.

Si se tratara de un asunto de puro derecho o no existe prueba que evacuar, el juez tramitador, antes de dar por finalizada la audiencia preliminar, dará a las partes oportunidad para que formulen las conclusiones, y acto seguido remitirá el expediente al Tribunal para que dicte la sentencia. Esas conclusiones serán consignadas literalmente por los medios técnicos o telemáticos que el juez estime pertinentes.

## 22.- Juicio oral:

Al ser el día y la hora señalados para celebrar el juicio oral, el Tribunal se constituirá en la sala de audiencias, en su integración habrá un juez ponente, quien presidirá y redactará en forma integral el fallo. La audiencia será pública para todos los efectos, salvo si el Tribunal dispone lo contrario por resolución debidamente motivada.

La audiencia tendrá 3 fases:

- a) apertura,
- b) desarrollo, y
- c) conclusión.

Quien presida verificará la presencia de las partes y sus representantes; cuando corresponda, la de los coadyuvantes, los testigos, los peritos y los intérpretes. Seguidamente declarará abierta la audiencia y advertirá a los presentes sobre su importancia y significado.

El presidente dirigirá la audiencia, hará las advertencias legales, recibirá los juramentos y las declaraciones, ejercerá el poder de disciplina, velará porque se cumplan el debido proceso, los principios, la ética y la lealtad procesal, ordenará las lecturas necesarias, moderará la discusión, impidiendo intervenciones impertinentes e injustificadamente prolongadas; además rechazará las solicitudes notoriamente improcedentes o dilatorias, respetando el derecho de defensa de las partes.

La audiencia se realizará sin interrupción, durante las sesiones consecutivas que sean necesarias hasta su terminación, y solamente se podrá suspender por las causas expresamente establecidas en el inciso 1° del artículo 100 del CPCA. Cuando las circunstancias que originan la suspensión hagan imposible continuar la audiencia después de transcurrido el plazo de 15 días, todo lo actuado y resuelto será nulo de pleno derecho, salvo los actos o las actuaciones probatorias irreproducible, los cuales mantendrán su validez en la nueva audiencia.

Durante el desarrollo de la audiencia la parte actora y la demandada, en ese orden, resumirán los fundamentos de hecho y de derecho que sustenten sus pretensiones y manifestarán lo que estimen pertinente en defensa de sus intereses. Luego el Tribunal recibirá la prueba en el siguiente orden:

- 1.- prueba pericial,
- 2.- prueba testimonial, y
- 3.- prueba confesional.

Debe entenderse que las partes y sus abogados pueden hacer las preguntas que consideren pertinentes, hacer notar las contradicciones y pedir aclaraciones. Sin perjuicio de que los jueces puedan pedir aclaraciones también.

Una vez evacuada la prueba, las partes formularán sus conclusiones por el tiempo fijado por el Tribunal.

Posteriormente, quien presida dará por finalizada la audiencia y pasará el asunto para que los jueces realicen la deliberación del caso.

Se levantará un acta de la audiencia en la cual se indicará la información que señala el artículo 102 del CPCA.

Si durante la deliberación, el Tribunal estima absolutamente necesario recibir nuevas pruebas o ampliar las incorporadas, podrá disponer la reapertura del debate. La discusión quedará limitada al examen de los nuevos elementos de apreciación.

23.- Sentencia:

El artículo 111 del CPCA establece que transcurrida la audiencia oral y pública, el Tribunal deliberará inmediatamente y procederá a dictar sentencia. La sentencia deberá notificarse en el plazo máximo de los 15 días hábiles siguientes a la terminación del juicio oral y público.

Vencido dicho plazo con incumplimiento de lo anterior, lo actuado y resuelto será nulo, por lo que el juicio oral y público deberá repetirse ante otro tribunal, que será el encargado de dictar la sentencia, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes; lo anterior salvo en el caso de los actos o las actuaciones probatorias irreproductibles, que mantendrán su validez en la nueva audiencia convocada.

La sentencia resolverá sobre todas las pretensiones. Contendrá también, entre otros, el pronunciamiento correspondiente respecto de las costas, aún de oficio.

El Código en los artículos 121 y 122 dispone que la pretensión se declarará improcedente cuando no se ajuste al ordenamiento jurídico; y establece los aspectos sobre los cuales debe pronunciarse el Tribunal en la sentencia de procedencia.

El Código da amplios poderes a los jueces, incluso de indexar, a tal efecto dispone que cuando la sentencia condene al cumplimiento de una obligación dineraria (directamente o por equivalente), deberá incluir pronunciamiento sobre la actualización de dicha suma, a fin de compensar la variación en el poder adquisitivo ocurrida durante el lapso que media entre la fecha de exigibilidad de la obligación y la de su extinción por pago efectivo. A su vez, cuando se trate de una obligación de valor, el Tribunal deberá convertirla y liquidarla en dinero efectivo, en forma congruente

con su valor real y actual en el momento de su dictado. Una vez convertida en dineraria la obligación de valor, el juez executor la actualizará hasta su pago efectivo.

La sentencia estimatoria siempre obligará a la ejecución de las obligaciones y prohibiciones que imponga, así como a la satisfacción de las pretensiones reconocidas, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con los hechos probados de la sentencia.

#### 24.- Recursos:

El título VII regula el tema de los recursos. Por su naturaleza, pueden clasificarse en recursos ordinarios y recursos extraordinarios. Dentro de los recursos ordinarios el CPCA prevé el recurso de revocatoria y el de apelación, el primero ante el Juzgado o el Tribunal Contencioso-Administrativo, según corresponda; y el segundo ante el Tribunal de Casación Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda. Debe recordarse que, en forma transitoria, mientras no esté funcionamiento el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, corresponderá a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia conocer y resolver los recursos de apelación y de casación (Transitorio I).

El recurso de revocatoria se interpone y resuelve en la misma audiencia (Preliminar y de Juicio). El recurso se interpone en forma oral y motivada en la propia audiencia. El recurso de apelación deberá interponerse directamente ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo en el plazo de 3 días hábiles, y no requiere formalidades especiales. El superior, en caso de admitirlo, citará, en el mismo acto, a una audiencia oral, a fin de que las partes expresen agravios y formulen conclusiones.

Tal resolución deberá notificarse a todas las partes, al menos 3 días hábiles antes de realizar la audiencia.

En lo atinente a los recursos extraordinarios, el nuevo Código establece los siguientes recursos:

- a) casación por violación de normas procesales,
- b) casación por violación de normas sustantivas,
- c) casación contra la resolución final de ejecución de sentencia (por violación a la cosa juzgada),
- d) casación en interés del ordenamiento jurídico, y
- e) revisión.

Los recursos de casación son de conocimiento de la Sala Primera o del Tribunal de Casación

Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, según corresponda. El recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico y el recurso de revisión corresponde conocerlos y resolverlos a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Contra los autos de embargo y final de ejecución de sentencia se establece la posibilidad de interponer el recurso de casación, cuyo conocimiento corresponderá a la Sala Primera o al Tribunal de Casación, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en los artículos 135 y 136 de este código.

25.- Recurso de Casación:

De conformidad con el artículo 137 del CPCA, procederá el recurso de casación por violación de normas procesales en los siguientes casos:

- a) Falta de emplazamiento, incluso la deficiencia en la composición de la litis, así como la notificación defectuosa del emplazamiento a las partes principales.
- b) Indefensión de la parte, que no le sea imputable, cuando se le afecten los derechos de defensa y del debido proceso.
- c) Falta de determinación clara y precisa, en la sentencia, de los hechos acreditados por el Tribunal o por haberse fundado en medios probatorios ilegítimos o introducidos ilegalmente al proceso.
- d) Falta de motivación.
- e) Incompetencia de los tribunales costarricenses, habiendo sido alegada y rechazada en el momento procesal correspondiente.
- f) Dictado de la sentencia por un número menor de jueces que el exigido para conformar el Tribunal o cuando uno de ellos no haya estado presente en el juicio oral y público.
- g) Inobservancia de las reglas previstas en este Código para la deliberación, el plazo de dictado de la sentencia o la redacción del fallo en sus elementos esenciales.
- h) Violación de las normas cuya inobservancia sea sancionada con la nulidad absoluta.

i) Contradicción con la cosa juzgada.

Por otra parte, en el artículo 138 del CPCA se establece que procederá el recurso de casación por violación de las normas sustantivas del ordenamiento jurídico, en los siguientes casos:

a) Cuando se atribuya a la prueba una indebida valoración o se haya preterido (que se haya ignorado la prueba, no se valoró).

b) Cuando se tengan por demostrados o indemostrados hechos en contradicción con la prueba que consta en el proceso.

c) Cuando se haya aplicado o interpretado indebidamente una norma jurídica o se haya dejado de aplicar.

d) Cuando la sentencia viole las normas o los principios del Derecho constitucional, entre otros, la razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica e igualdad.

A su vez, el artículo 178 del CPCA dispone que cabrá recurso de casación contra la resolución final de ejecución de sentencia en los términos establecidos en el artículo 137 del CPCA, y su conocimiento corresponderá a la Sala Primera o al Tribunal de Casación, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en los artículos 135 y 136 del CPCA.

El Código Procesal Contencioso Administrativo disminuye el formalismo para el recurso de casación.

Según el artículo 139 del CPCA, el recurso de casación deberá ser interpuesto dentro de los 15 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la notificación de la resolución a todas las partes.

En el escrito de interposición del recurso se deberá indicar lo siguiente:

- Tipo de proceso.
- Nombre completo de las partes.
- Firmas de las partes debidamente autenticadas.
- La hora y la fecha de la resolución recurrida.
- Número de expediente en el cual fue dictada.
- Indicación de lugar para recibir notificaciones, dentro del perímetro judicial.
- Indicar de manera clara y precisa los motivos del recurso, con la fundamentación fáctica y jurídica del caso.
- No será indispensable indicar el precepto legal infringido concerniente al valor del elemento probatorio mal apreciado.
- No será indispensable citar la normativa infringida en la sentencia recurrida; tampoco la que establece los requisitos del recurso, los plazos y las reglas básicas para su admisión.
- El recurso no estará sujeto a otras formalidades o requisitos.

26.- Recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico:

Como figura novedosa se introduce el recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico, el cual será de conocimiento de la Sala Primera. Este recurso podrá ser interpuesto, en cualquier momento, por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Defensor de los Habitantes de la República o el Fiscal General. El mencionado recurso cabe contra las sentencias firmes dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda o el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda que produzcan cosa juzgada material, cuando no habiendo sido conocidas por la Sala Primera, se estimen violatorias del ordenamiento jurídico. La sentencia que se dicte, no afectará situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, tampoco afectará situaciones jurídicas consolidadas y, cuando sea estimatoria, se limitará a fijar la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, debiendo publicarse en una sección especial del diario oficial La Gaceta y no implicará, de manera alguna, responsabilidad para los tribunales que hayan resuelto de manera distinta.

#### 27.- Ejecución de sentencias:

La ejecución es la realización del derecho declarado en la sentencia, constituye una fase muy importante del proceso que garantiza la tutela judicial efectiva.

El Tribunal tendrá un cuerpo de jueces ejecutores, encargados de la ejecución de sus sentencias y demás resoluciones firmes.

En la fase de ejecución de sentencia, el juez ejecutor tendrá todos los poderes y deberes necesarios para su plena efectividad y eficacia. Firme la sentencia, el juez

ejecutor dictará o dispondrá, a solicitud de parte, las medidas adecuadas y necesarias para su pronta y debida ejecución.

La sentencia firme debe ejecutarse de inmediato (si hay contenido económico suficiente y debidamente presupuestado), salvo que el juez ejecutor, de oficio o a gestión de parte, otorgue en forma motivada un plazo hasta por 3 meses. En casos excepcionales, el juez podrá prorrogar, por una vez, el plazo concedido. Cuando el cumplimiento de la sentencia signifique la provisión de fondos para los cuales no sea posible allegar recursos sin afectar, seriamente, el interés público o sin provocar trastornos graves a su situación patrimonial, la Administración Pública obligada al pago de una cantidad líquida, mediante escrito fundado, podrá solicitar al juez ejecutor, que se le autorice fraccionar el pago hasta un máximo de 3 anualidades, por lo que deberá consignar, en los respectivos presupuestos, el principal más los intereses.

Si fuera imposible la ejecución del fallo, se deberá indemnizar la frustración del derecho obtenido en sentencia. La parte tendrá derecho a la indemnización por los daños y perjuicios que le cause la suspensión de la ejecución del fallo.

#### 28.- Ejecución de sentencias en recursos de amparo y hábeas corpus:

Corresponde al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo la ejecución de las sentencias de hábeas corpus y de amparo contra sujetos de Derecho Público, únicamente en lo relativo a la demostración, la liquidación y el cumplimiento de indemnizaciones pecuniarias.

En el escrito inicial, el interesado deberá exponer en forma clara y precisa los hechos en que se fundamenta; además debe ofrecer la prueba. En relación a los daños y perjuicios cuya indemnización se pretende, debe concretarse el motivo que los origina, en qué consisten y la estimación prudencial y específica de cada uno de ellos.

El escrito se trasladará a la parte ejecutada, y se le dará un plazo de 5 días hábiles para proponer contraprueba y formular alegaciones. Se evacuará la prueba y el Juzgado pronunciará la sentencia dentro del plazo de 5 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia.

Contra el fallo final emitido por el Juzgado, únicamente cabrá recurso de casación. Una vez firme la resolución que condene a pagar una cantidad líquida, el Juzgado seguirá las reglas establecidas en el capítulo I del Título VIII "Ejecución de Sentencias".

#### 29.- Procesos pendientes a la entrada en vigencia del Código:

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

la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (procesos especiales a saber: a) materia tributaria o impositiva, b) materia municipal, c) separación de directores de entidades descentralizadas, d) los contratos de la Administración y de las Licitaciones), y en grado de las resoluciones que dicte el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (transitorio IV del Código). Los asuntos nuevos que ingresen a partir del 1° de enero del 2008, serán conocidos por los jueces del Juzgado y del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda ubicados en el Edificio Anexo A del Segundo Circuito Judicial de San José.

### 30.- Reformas y derogatorias legales:

El CPCA reforma y deroga diversas leyes que rigen el Sector Público; entre ellas, pueden citarse por su especial relevancia: la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de, por su orden, reorganizar los tribunales relacionados con la materia Contencioso-Administrativa, y de autorizar a la Procuraduría para proponer y acordar arreglos o convenios durante la tramitación de cualquier proceso. También se deroga la Ley N° 7274 de 10 de diciembre de 1991, Ley de Creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, la reforma dispone que en adelante esa Sección conocerá de las mismas materias que actualmente corresponden a las otras secciones de dicho Tribunal, según la distribución que disponga la Corte Suprema de Justicia.

Para la actualización del poder adquisitivo de las obligaciones dinerarias fijadas en sentencia, el Código introduce el instrumento de la indexación y los parámetros para su cálculo, en consonancia con la ya existente jurisprudencia patria. A tal efecto, el artículo 123 del CPCA establece lo siguiente:

"Obligación dineraria. Indexación.

1) Cuando la sentencia condene al cumplimiento de una obligación dineraria, directamente o por equivalente, deberá incluir pronunciamiento sobre la actualización de dicha suma, a fin de compensar la variación en el poder adquisitivo ocurrida durante el lapso que media entre la fecha de exigibilidad de la obligación y de su extinción por pago efectivo. Cuando sea posible fijar en la propia sentencia alguna partida, el Tribunal la liquidará, incluso su debida actualización. Si se trata de una condenatoria en abstracto o de rubros posteriores al dictado de la sentencia, el juez executor conocerá y resolverá la liquidación efectiva y su debido reajuste.

2) Para la actualización del poder adquisitivo, la autoridad judicial correspondiente tomará como parámetro el índice de precios al consumidor, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos para las obligaciones en colones, y la tasa prime rate establecida para los bancos internacionales de primer orden, para las obligaciones en moneda extranjera, vigente desde la exigibilidad de la obligación hasta su pago efectivo.

3) Si se trata de una obligación convencional, en la cual las partes convinieron cualquier otro mecanismo de compensación indexatoria, distinto del establecido en el presente artículo, la autoridad judicial competente deberá reconocer en sentencia el mecanismo pactado, actualizar y liquidar la suma correspondiente hasta su pago efectivo."

Es importante mencionar que la indexación, es decir, la actualización a valor presente, no excluye los daños y los perjuicios que se dispongan en sentencia.

Con el propósito de dar efectividad al fallo en el plano de la realidad y que se corrijan los entuertos administrativos, el Código da importantes facultades al Juez ejecutor, puesto que su labor se centra en la efectiva y plena ejecución de lo dispuesto en sentencia; por ejemplo se pueden mencionar: la prevención, la multa, la paralización presupuestaria, la denuncia penal, el embargo, la ejecución comisarial, hasta la ejecución directa y coactiva a manos del propio Juez como última ratio.

Según el artículo 155 del Código en el Tribunal existirá un cuerpo de jueces ejecutores; la cantidad de jueces deberá ser determinada mediante análisis administrativos y estadísticos.