

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: DEFENSAS PREVIAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN: A lo largo del presente informe, se realiza una breve recopilación relacionada con el tema de las defensas previas contenidas dentro de la recientemente derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. De esta manera, se examinan los principales tipos y enumeración de defensas previas, junto con la normativa y algunos extractos jurisprudenciales, relacionados con la admisión de las mismas.

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Procedencia de las Defensas Previas

[JIMÉNEZ MEZA, Manrique]¹

"a) Tanto los demandados como los coadyuvantes deberán oponer las defensas previas en el escrito de contestación.

b) Todos los hechos y motivos relacionados con tales defensas que sean posteriores al acto de contestación, serán objeto de oposición antes de la audiencia oral, y serán resueltos de forma inmediata por la vía incidental.

c) Los hechos y motivos opuestos luego del señalamiento de la audiencia oral o durante la audiencia misma, serán resueltos en tal acto de la audiencia de forma inmediata.

d) El Tribunal que dirija la audiencia oral podrá suspender el debate para resolver las oposiciones planteadas. En todo caso deberá indicar fecha y hora del mismo día para dictar la resolución correspondiente. Si el caso es de suma complejidad, en tal día podrá dar lectura a la parte dispositiva, debiendo redactar la parte considerativa en el plazo de los tres días siguientes, ante la acogida de alguna defensa interpuesta en tal momento procesal. En el evento de desestimación de las oposiciones, el Tribunal ordenará continuar con el debate."

b. Clasificación de las Defensas Previas

[BOLAÑOS ZAMORA, Daniel Francisco]²

"Para el propósito de esta investigación, he considerado importante procurar una clasificación de las mismas, con fundamento en los distintos momentos procesales que se analizarán luego.

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contiene varios artículos, que permiten apreciar de oficio de parte del Tribunal o alegar por el demandado o coadyuvante, los defectos en los requisitos o presupuestos procesales.

El artículo 6 de ese cuerpo legal, faculta al Tribunal para apreciar la falta de jurisdicción, pero de previo a resolver la presunta inadmisibilidad, deberá escuchar a las partes; la norma número 24 establece la obligatoriedad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de resolver dentro del petitum de las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

partes (párrafo 1) pero el Tribunal si considera que, antes de dictar sentencia, la cuestión sometida a su conocimiento no ha sido debidamente apreciada por las partes, así lo hará saber a las mismas, otorgándoles un plazo de ocho días, para que formulen las alegaciones que estimen del caso.

Cuando al escrito de interposición de la acción no se acompañen los documentos o si se presentaren incompletos, según lo exigen los incisos a), b), c) y d), párrafo 2) del artículo 36, el Tribunal podrá considerar si esa omisión es necesaria para la validez de la comparecencia; y si así lo manifestare, otorgará un plazo de diez días para que el demandado subsane el defecto. En el caso de no subsanarlo, el Tribunal ordenará archivarlo (expediente 36, párrafo 3).

La ley contencioso administrativa establece en el artículo 41, la facultad para el Tribunal de declarar la inadmisibilidad de la acción, aún sin haber solicitado el expediente-administrativo, cuando: conste de modo inequívoco y manifiesto que se da la falta de jurisdicción, que la acción que se -pretende deducir es contra un acto no susceptible de impugnación; que ha caducado el plazo para el plazo de la interposición de la acción; y que no se ha agotado la vía administrativa .

El Tribunal antes de hacer esa declaratoria de inadmisibilidad hará saber a las partes los motivos en que se funde, otorgándoles un plazo de diez días, para que aleguen lo que consideren pertinente (artículo 41, párrafo 2). Esta regla opera 3. los requisitos de falta de jurisdicción, caducidad del plazo de interposición de la acción; impugnación de actos consentidos expresamente, o por no haber sido recurridos en tiempo y forma o los actos reproductores de otros anteriores definitivos o firmes y de los actos confirmatorios de los actos consentidos (artículo 41, párrafos 2 y 3).

El procedimiento que ha de seguirse cuando se aprecia la falta de agotamiento de la vía administrativa, lo indica el párrafo 4 del artículo 41, que nos remite al párrafo 3 del artículo 96, estableciendo que el Tribunal requerirá al demandante para que formule el recurso administrativo del caso en el plazo de diez días. Si el administrado acredita dentro de cinco días siguientes de haber deducido el recurso administrativo correspondiente, el procedimiento se suspenderá hasta que sea re_uelto en forma expresa o presunta.

Dentro de los dos primeros tercios del plazo para contestar la demanda, los demandados o coadyuvantes podrán alegar las defensas previas de falta de agotamiento de la vía administrativa, litis pendencia y el listado de motivos que contiene el artículo 60,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para declarar la inadmisibilidad de la acción.

Planteadas las defensas previas, el Tribunal dará audiencia de tres días al demandante, quien podrá hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 96. Para tales efectos debemos entender que si la defensa opuesta es la de falta de agotamiento de la vía administrativa, deberá el demandante ajustarse a lo dicho en el párrafo 3 del artículo 96.

Para los demás presupuestos procesales alegados como defensas previas, el demandante está facultado a lo dispuesto en el artículo 96, párrafo 1, en el sentido de que podrá subsanar tales defectos dentro de los diez días siguientes a la notificación correspondiente.

Antes de dictar sentencia, si el Tribunal apreciare de oficio que alguno de los actos de las partes no reúne los requisitos procesales, otorgará un plazo de diez días para que la -parte subsane dichos efectos, suspendiendo en su caso, el plazo fijado para dictar sentencia (artículo 96, párrafo 2).

El último momento para apreciar defectos formales será el dictar sentencia. En este caso no cabe la subsanación, y el -Tribunal está obligado a declarar la inadmisibilidad de la acción, si concurre alguno de los motivos que enumera el artículo 60.

Los momentos procesales analizados antes, conducen a distinguir los diferentes tipos de defensas previas, cuyo agrupamiento permite clasificarlos como sigue:

1-. Aquellas defensas previas que pueden ser apreciadas de oficio por el Tribunal, aún sin haber solicitado el expediente administrativo. Tales defensas tienen el requisito -fundamental de que debe constar de modo manifiesto e inequívoco. Dentro de estas se encuentran: la falta de jurisdicción, la falta de agotamiento de la vía administrativa. Se incluye dentro de la falta de jurisdicción, aquellos actos no susceptibles de impugnación.

2-. Aquellas defensas que pueden alegar el demandado y -coadyuvante dentro de los dos primeros tercios del plazo para contestar la demanda. Debo aclarar que tanto estas defensas -como las indicadas en el punto anterior pueden ser alegadas -como defensas previas. Dentro de las cuales están: defensas previas referentes a las partes (capacidad procesal, legitimación y representación); defensas provenientes de formalidades judiciales (defectos formales en el escrito de interposición-de la acción o deducción de la demanda? que impiden verter pronunciamiento en cuanto al fondo) y caducidad en el plazo de -interposición de la acción o deducción de la demanda.

Esta clasificación es para efectos de su estudio en el -presente trabajo de investigación, la cual es muy flexible o-puede variar sustancialmente, pero considero que para los efectos de esta investigación es la más apropiada."

c. Enumeración de las Defensas Previas

[MUÑOZ QUESADA, Mario]³

"No está de más repetir que los tres tipos de defensas previas a que se refiere el artículo 50-1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la que se invoque, hacen que la demanda resulte del todo inadmisibles o bien que quede sujeta a la subsanación de los defectos que se le señalen, a fin de que los procedimientos sigan su curso normal.

El legislador, al establecer este tipo de defensas de resolución interlocutoria, obviamente lo que tuvo en mente fue regular dos situaciones: una de carácter privado y otra de orden público. Las de orden privado tienden a que haya mayor seguridad entre los litigantes frente a una demanda cuyo final se desconoce y que puede causarles serios perjuicios, como sería el caso de dos sentencias contradictorias por no haberse alegado en tiempo la defensa de litis pendencia. Las de orden público conllevan el interés de que se condene a la Administración al pago de una indemnización; a que ésta procure mantener la legalidad del acto o disposición que se impugna en virtud del interés que sobre su nulidad pudieran tener otro gran número de sujetos; y la correcta aplicación de la ley, cuando se aducen como defensas la falta de jurisdicción, la incompetencia del Tribunal o la falta de agotamiento de la vía administrativa.

El estudio de este tipo de defensas en los procesos contencioso-administrativos, requiere que sean analizadas en forma separada para tener una idea más clara de los efectos que pueden producir cada una de ellas e indicarle a la Administración demandada y a los sujetos que coadyuvan en su defensa, ciertos defectos capaces de echar por tierra una demanda de plena jurisdicción.

1. Defensas que determinan la inadmisibilidad de la acción.

Según el artículo 60 de la Ley Reguladora, la finalidad de este tipo de defensas es el de enervar la demanda hasta lograr su inadmisibilidad en virtud de los defectos u omisiones que se le señalen, sin que le quede al demandante posibilidad alguna para subsanarlos.

Se invocan en los supuestos de incompetencia de jurisdicción; falta de personalidad, incapacidad o legitimidad en la persona del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

demandante; a actos no susceptibles de impugnación, como los consentidos expresamente, los reproductivos de otros anteriores ya definitivos y firmes y los confirmatorios de los consentidos; a actos que pongan término a la vía administrativa como previa a la judicial; a la cosa juzgada; a la presentación de los escritos de interposición de la acción o de formalización de la demanda fuera de los respectivos plazos; y cuando dichos escritos adolecieren de defectos que impidan verter pronunciamiento sobre el fondo.

La Ley faculta al Tribunal para que, de oficio, declare la inadmisibilidad de la acción cuando se está ante cualquiera de tales supuestos; y si no lo hiciera, también la parte demandada y los coadyuvantes están facultados para pedir al Tribunal que lo haga, sin que sea necesario que éste tenga que esperar hasta que el juicio esté para sentencia, en la cual indefectiblemente, por imperio de la ley, han de acogerse de oficio todas las causales que hagan inadmisibile la demanda (art. 50-1, inciso a) L.R.J.C.A.).

Veamos someramente los principales supuestos que hacen inadmisibile la acción y las hipótesis que emergen de ellos.

Con relación al inciso a), éste está íntimamente relacionado con el artículo 4 de la Ley de la materia, en lo que respecta a lo que no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. He aquí donde es de aplicación la defensa o excepción de incompetencia de jurisdicción, pero únicamente en cuanto a la materia, con exclusión, eso sí, de la que se relaciona con cuestiones de índole penal o laboral, con actos entre los Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales de la República. Esta defensa, si la demandada no la alegare oportunamente, tendrá que considerarla el Juez, de oficio, en el acto de dictar la sentencia. El único problema de la resolución en sentencia, cuando de materia laboral se trata, es en cuanto al agotamiento de la vía administrativa que también exige el Código de Trabajo, porque cuando se declare inadmisibile la acción contencioso-administrativa, probablemente el plazo para la demanda laboral ya estaría vencido y el derecho caduco. De ahí que se pregunte: ¿interrumpe la demanda contencioso-administrativa o no el término de prescripción para accionar en la vía laboral? Depende del accionante, digo yo, porque jurisprudencialmente se ha declarado que mientras no se deje de accionar oportunamente, el término sigue interrumpido.

A propósito, hay que tener presente: "Que la impugnación de una fiscalización desaprobatoria ejercida por la Contraloría General de la República jamás puede ser materia laboral, aún cuando tal fiscalización haya recaído específicamente sobre un acto

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

relacionado íntimamente con esa materia, como en el caso resulta ser la resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que reconocía al actor el pago de vacaciones y prestaciones legales...").

Con relación a la materia penal, fácil es determinar la jurisdicción que corresponde.

El inciso b) del artículo 50-1 citado no requiere especial comentario, toda vez que expresamente alude a la falta de personería debidamente comprobada o a la legitimación de la parte demandante. En cuanto a ésta, para determinarla hay que

estarse a lo dispuesto en los artículos 10-1-5 de la Ley reguladora, en relación con el 20-1, que se refiere a la impugnación directa, y el 20-2 que habla de la impugnación indirecta, para lo cual, repito, es menester tener un interés legítimo y directo, no sólo de parte de los administrados, sino también de la misma Administración central cuando es ella la que demanda la anulación de una disposición de carácter general propia o de la Administración descentralizada.

Respecto a los actos no susceptibles de impugnación, como los consentidos expresa o tácitamente por no haber sido recurridos en tiempo y forma; los reproductores de otros anteriores, ya definitivos y firmes; y los confirmatorios de los consentidos, la defensa previa que los alegue tienen por objeto demostrarle al Juez que el acto ya se encuentra firme y, de consiguiente, no puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo, salvo que sea la propia Administración, mediante el proceso de lesividad promovido dentro del término de cuatro años –como único caso de excepción– la que se presente a sancionar contra un acto suyo ya firme.

Los actos reproductores o confirmatorios no tienen mayor importancia, porque generalmente lo que hacen es regular el que ha creado derechos subjetivos; pero creo que serán objeto de recurso cuando, además de su función, crearen nuevas situaciones jurídicas que podrían consolidarse, debido a una mala interpretación del acto original por parte del Administrador Público.

Como se ve, no es menester que el consentimiento del acto sea expreso. Puede ser tácito y al efecto no se atiende que para ello haya mediado error.

La excepción contemplada en el inciso a) del artículo 21 de la Ley, cuando ha habido consentimiento del acto en forma expresa o presunta, se refiere a los actos nulos de pleno derecho y que están surtiendo efectos, pues aún cuando este tipo de actos se hayan consentido, el administrado podrá en cualquier tiempo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

pretender la anulación del mismo o su inaplicabilidad; y si la Administración demandada o los coadyuvantes que tuvieran interés en el mantenimiento del acto impugnado de nulidad absoluta alegaren la defensa previa de acto consentido, la misma no sería de recibo, puesto que está en juego un principio de orden público y una nulidad absoluta y por lo mismo, nunca podría ser generadora de efectos jurídicos.

En caso de silencio administrativo, dentro de los dos meses siguientes al día en que presentó su reclamo administrativo, el administrado debe acudir a la vía jurisdiccional, sin perjuicio de que lo haga antes porque en forma presunta ya fue agotada la vía administrativa. Ahora bien, no es que necesariamente la Administración deba pronunciarse dentro de dos meses, pues la Ley le concede un año de término; en consecuencia, el accionante puede estar en espera de tal pronunciamiento porque después de que le fuere notificado empieza para él un nuevo plazo de dos meses para incoar el proceso en la vía jurisdiccional.

Vencidos los correspondientes plazos sin que alguien impugnara el acto, éste queda implícitamente consentido y firme y por ende, la defensa previa de caducidad sería de recibo en caso de que alguien incurriera en el error de hacerlo extemporáneamente.

En relación con las defensas previas porque una demanda defectuosa impidiera entrar al fondo del asunto; defectos u omisiones que generalmente consisten o radican en la parte petitoria, en la motivación que la origina, en una mala estimación de las pretendidas indemnizaciones, etc., cabe observar que tales supuestos están contemplados en el artículo 60, inciso f), ibídem y para determinar si procede la inadmisibilidad de la acción o no, hay que esperar hasta que se dicte sentencia. Ello es así porque en realidad suelen ser defectos subsanables y en tal caso, el curso del proceso se despeja.

A propósito, el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo ha dicho: ". . .el Tribunal no comparte el criterio del representante del Estado, Los términos de las pretensiones de la demanda no se ven afectados por la diferencia de términos usados, los cuales no han de ser sacramentales, además de que consideramos que se ha de atemperar la rigidez formalista de esta defensa la que debe quedar reducida a sus justos límites, no convirtiéndola en una fuente de denegación de justicia". "El Estado pretendió la inadmisibilidad de una demanda subsidiaria, ya que el actor no solicitó la nulidad del acto impugnado sino su revocatoria".

Como puede verse de este somero estudio sobre las defensas previas que enumera el artículo 60 de la Ley Reguladora, de ellas hay dos tipos que si fueren acogidas por el Juez, obligan a ordenar la

subsanción de defectos o a declarar inadmisibile la acción.

Las que determinan la inadmisibilidat de la acción, no hay duda que constituyen la mejor defensa de la Administración, porque la sentencia tomaría el carácter de cosa juzgada material, produciéndose, lógicamente la caducidad del derecho sobre el acto o disposición impugnados, de suerte que al accionante ya no le queda la oportunidad de hacerlo valer en otro juicio.

2. La litis-pendencia.

La litis-pendencia es otra defensa previa que pueden alegar los demandados y los coadyuvantes, aún dentro del período de formulación de conclusiones para dictar sentencia.

En el proceso contencioso administrativo y civil de hacienda, la litis-pendencia produce los mismos efectos que en el proceso civil, pues contrariamente a lo que afirma González Pérez, deque si se intentase deducir la misma pretensión en otro proceso, se incurriría en motivo de inadmisibilidat, personalmente creo que ello no sería así, porque al igual que las defensas previas, las causas de inadmisibilidat de la acción están taxativamente indicadas en el artículo 60 de la Ley y de ellas no se infiere, siquiera, que la litis-pendencia haga inadmisibile la acción más reciente, porque esa defensa se halla entre las que atacan defectos u omisiones que pueden ser subsanadas, que en este caso concreto vendría a ser la acumulación del juicio nuevo al más viejo.

Así las cosas, cabe preguntarse: ¿es procedente la declaratoria de litispendencia, cuando, a pesar de presentarse la trilogía de los elementos partes, objeto y causa, no se ha deducido la demanda y se desconoce la pretensión del nuevo proceso? , porque aunque se esté impugnando el mismo acto o disposición, bien podría suceder que el accionante lo que pretenda en el nuevo proceso es una declaratoria diferente.

Otro interrogante sería, si procede la defensa previa de litispendencia en un proceso reciente, relacionado con otro en que se impugna el mismo acto o disposición por parte de terceros legitimados activamente que derivan derechos subjetivos. En tal caso, me parece que además de proceder la acumulación de todas las otras acciones, se estaría en un caso de litis consorcio activo, sobre todo si hay unanimidad en la pretensión de que el acto o disposición sea anulado.

Respecto a la acumulación he formado dos teorías:

La primera, en el sentido de que no es posible la declaratoria de inadmisibilidat de la nueva acción, a tenor de lo dispuesto en el

artículo 52, párrafo 2 ibídem, porque si bien es cierto que esta disposición legal habla de declarar sin curso la demanda, ello no debe interpretarse en una forma tan amplia como para declararla inadmisibile, osea que si el Juez acoge la defensa de litis-pendencia, podría declarar sin curso la demanda, pero no la inadmisibilidat de la misma. Y si esa nueva acción pudiere ser acumulada a la más antigua, se entraría entonces en una litis consorcio activa y pasiva, con pluralidad de demandantes, demandados y coadyuvantes. Por otro lado, al no prohibir expresamente la Ley la acumulación de acciones, cuando las pretensiones sean idénticas o cuando exista conexión entre varios actos o disposiciones, la interpretación del párrafo 2 del artículo 52 no puede hacerse en forma tan amplia, como para declarar la inadmisibilidat de una nueva acción.

La segunda, totalmente contraria a la anterior, la expreso así: es procedente la declaratoria de inadmisibilidat de la acción cuando se acoge la defensa previa de litis-pendencia, por cuanto el objeto de los procesos es el mismo y porque el acto o disposición impugnados generalmente no crean derechos para sólo una persona, ya sea física o jurídica, sino para muchísimos administrados, de suerte que uno sólo de estos puede, mediante el correspondiente recurso contencioso-administrativo, beneficiar a todos los demás en caso de una sentencia favorable.

A pesar de que estas dos teorías tienen sus fundamentos lógicos, personalmente me inclino hacia la primera, por entender que una mayor participación de partes activas, pasivas y accesorias en el proceso, daría como resultado una mayor y más correcta aplicación de las normas de Derecho y de Justicia.

3. La falta de agotamiento de la vía administrativa.

El agotamiento de la vía administrativa contiene tres efectos de gran trascendencia como acto previo a interponer el recurso contencioso-administrativo. El primero constituye una función de autotutela, dado que para tener por agotada la vía administrativa necesariamente algún administrado ha tenido que interponer el recurso de reposición o reconsideración, dándole así la oportunidad a la propia Administración para verificar la legalidad del mismo acto o disposición, a fin de ver si procede revocarlo o anularlo y así, relevar al administrado de un proceso contencioso-administrativo.

En segundo lugar, el reclamo en la vía administrativa permite, si hay lesión al interés legítimo o al derecho subjetivo, la subsanación correspondiente, de suerte que ya no sería necesario acudir a la vía jurisdiccional.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Se considera que tienen interés legítimo: "a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos, b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, c) Aquellos cuyos intereses

legítimos, personas y directos puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva".

Y respecto al derecho subjetivo, RETANA SANDI, expresa: "El derecho subjetivo es un concepto correlativo con el derecho objetivo. Este, al regular la actuación del hombre en las relaciones sociales, reconoce y tutela, dentro de ciertos límites y bajo ciertas condiciones, tales intereses, para asegurar su satisfacción; y con tal objeto, a su vez, concede a los sujetos a los que pertenecen, un poder jurídico sobre o frente a personas, o sobre cosas (materiales o inmateriales) para conseguir conservar o gozar el valor en que tienen interés.

Pues bien, tal poder jurídico que el derecho objetivo concede para garantizar la satisfacción de un interés, es el derecho subjetivo. Se trata, pues de que ciertas situaciones de los particulares, en razón de los intereses que las constituyen, están directamente protegidas por el ordenamiento jurídico, de cuya protección deriva un poder jurídico para el sujeto titular de la situación. En consecuencia, todo derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido".

Queda claro, entonces, que el derecho subjetivo, para que exista, necesariamente debe estar amparado por un interés legítimo y que a la vez tenga su fundamento en un acto o disposición de la Administración que los afecte, en la persona del administrado o en sus cosas. En tal supuesto, el reclamo en la vía administrativa, ante el mismo órgano que dictó el acto o disposición, o ante su jerarca, lo que persigue es la reparación de la lesión que el mismo está produciendo en los intereses o derechos del administrado.

El tercer efecto consiste, como ya se dijo, que si las gestiones administrativas fueren de recibo, ya no habría necesidad de recurrir al proceso en la vía jurisdiccional, con la consiguiente economía de tiempo y de gastos.

Teniéndose por agotada la vía administrativa, podría darse el caso de que en la vía jurisdiccional no lo estimen así el demandado, los coadyuvantes o el propio Juez, quien, en tal caso, requerirá al demandante para que formule el reclamo administrativo en el plazo de diez días, y si dentro de los cinco días siguientes

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

acreditare haberlo deducido, el procedimiento quedará en suspenso hasta que sea resuelto en forma expresa o presunta (artículos 33 y 96 *ibídem*).

Esa disposición legal ha sido acogida por la jurisprudencia, a saber: "Si no se ha agotado la vía administrativa debe la parte actora presentar el recurso administrativo ante el Superior, dentro de diez días".

La importancia y finalidad del agotamiento de la vía administrativa fue condensada por un Juzgado, así: "Enseña la doctrina más autorizada en la materia, y lo admite nuestra jurisprudencia, que uno de los propósitos fundamentales de este instituto, es lograr que se reduzcan al máximo los procesos judiciales en tanto en cuanto por su medio se permite al Estado o a sus instituciones que puedan conocer y, si es del caso, resolver, aquellas reclamaciones que se les formulan como antecedentes de un pleito. Propende pues, a lograr la aveniencia en vía administrativa y ahorrar así a las partes los gastos, generalmente ingentes, de dinero, tiempo y trabajo, que importa el establecimiento y atención de un juicio. Ahora bien, lógicamente tal finalidad solo se puede satisfacer a través del órgano que en la expresada vía goza de la competencia necesaria para dirimir el conflicto".

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es enfática en cuanto al agotamiento de la vía administrativa. Se refiere a ello en sus artículos 18-1 y 19-1, aduciendo que la acción es admisible en relación con las disposiciones y actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en la vía administrativa; y que cuando se formulare alguna petición ante la Administración y ésta no notificare su decisión en el plazo de dos meses, se da el caso de la denegación presunta.

Por su parte, de sus artículos 31 – 1, 33-1 y 41 – 1 resulta que será requisito para admitir la acción, el agotamiento de la vía administrativa y que la vía contencioso administrativa queda expedita si transcurren dos meses desde la interposición del recurso sin que se haya producido y notificado resolución alguna; y que es improcedente la admisión del reclamo cuando no se compruebe fehacientemente que fue agotada la vía administrativa.

Con respecto a esta defensa, se presentan tres situaciones, a saber: a) La apreciación de oficio de parte del Tribunal; b) La alegación correspondiente de parte de la demandada o coadyuvantes como defensa previa; c) La inadmisibilidad de la acción en sentencia; situación esta última que se presenta como consecuencia de la segunda, pues esa defensa obliga a la suspensión del proceso mientras el accionante no dé cabal cumplimiento a ese requisito.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

La gravedad de este instituto radica en el hecho de que si el demandado y sus coadyuvantes no alegan la falta de agotamiento de la vía administrativa como defensa previa, sino que lo dejan para aducirlo como defensa general al contestar la demanda, podría darse el caso de que el acto o disposición se tenga por consentido tácitamente por no haber sido recurrido en tiempo, y, en consecuencia, la acción viniera a ser inadmisibile porque ya no sería aplicable el artículo 96 ibídem.

Eso es parte de la astucia del ente estatal: mantener la vigencia del acto, porque, como dice EDUARDO ORTIZ, si bien el Estado es una persona solvente por excelencia, ello no significa que siempre asuma una actitud pasiva frente a las pretensiones de sus administrados."

2. Normativa

a. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴

Artículo 50.-

1. Los demandados y coadyuvantes podrán alegar, dentro de los dos primeros tercios del emplazamiento para contestar, las siguientes defensas previas:

a) Las que funden en los motivos que, con arreglo al artículo 60, podrían determinar la inadmisibilidat de la acción;

b) La litis - pendencia; y

c) (La falta de agotamiento de la vía administrativa.)

2. Del escrito correspondiente se dará audiencia por tres días al demandante, quien podrá ejercitar la facultad prevista en el artículo 96.

(*) El inciso c) del presente artículo ha sido anulado mediante Voto No. 3669-06 a la Consulta Judicial No. 11636-04. BJ# 115 de 15 de junio del 2006.

Artículo 60.- (*)

Se declarará la inadmisibilidat de la acción en los casos siguientes:

a) Que su conocimiento no correspondiere a la Jurisdicción

contencioso - administrativa;

b) Que se hubiere interpuesto por persona incapaz, no representada debidamente o no legitimada;

c) Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tenor del artículo 21;

d) Que recayere sobre la cosa juzgada, que podrá apreciar de oficio el Tribunal;

e) Que los escritos de interposición de la acción o de formalización de la demanda que se hubieren presentado fuera de los plazos respectivos; y

f) Que dichos escritos adolecieren de defectos formales que impidan verter pronunciamiento en cuanto al fondo. (*)

Nota: Mediante Voto No. 2003-03481 a la Acción de inconstitucionalidad No. 02-005586-0007-CO, se declara inconstitucional la interpretación judicial de la Sala Primera de Casación del inciso f) del presente artículo en el sentido de que la deducción de pretensiones en relación a actos administrativos no indicados en el escrito de interposición de la demanda es un defecto formal que impide verter pronunciamiento en cuanto al fondo. BJ#99 de 26 de mayo del 2003.

3. Jurisprudencia

a. Agotamiento de la vía administrativa

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁵

"V.- En cuanto al alegato del representante de la municipalidad, funda su recurso básicamente en el artículo 79 de la Ley General de Administración Pública, que estima de aplicación obligatoria, argumento que el tribunal debe rechazar. No está previsto que como requisito previo a una demanda de una institución pública contra otra se deba agotar esa vía, que está ordenada para conflictos organizativos de la Administración Pública, y no para solucionar litigios jurídicos respecto de los derechos de cada una. Al efecto se debe acotar que la letra de dicha norma en forma expresa indica que el mecanismo se aplicará cuando el órgano "quiera" plantear el conflicto, estableciendo una opción meramente discrecional. Por otro lado, el artículo 41 de la LEY REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA y el 548 del CODIGO PROCESAL CIVIL, requieren exclusivamente el agotamiento de la vía administrativa como condición para interponer el presente tipo de proceso; y la omisión de tal formalidad solo es oponible en la etapa de defensas

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

previas (arts. 51, 50 u 96 de la L.R.J.C.A.), siendo que la jurisprudencia ha dicho reiteradamente que es un privilegio renunciable.- Finalmente, se debe agregar que el artículo 5° de la LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL, obliga a la jurisdicción a pronunciarse sobre el fondo, una vez puesto el asunto en su conocimiento formalmente."

b. Inadmisibilidad de reclamos por vicios procesales

[SALA SEGUNDA]⁶

"II-. ANTECEDENTES: El señor Durán Durán laboró para la Municipalidad de La Unión, desempeñándose como asistente del Alcalde (folio 29). El 7 de noviembre del 2002, un grupo de vecinos presentó una queja ante el Concejo Municipal, denunciando una serie de irregularidades cometidas por don Rodrigo (folio 1). Dicho órgano colegiado, en esa misma fecha, dispuso conformar una comisión investigadora (folio 11), la cual procedió a realizar varias entrevistas -sin la presencia del imputado- (folios 19-27, 30-35, 38-44, 53 y 58), y, finalmente, recomendó el inicio de un proceso disciplinario (folio 60). El 19 de febrero del 2003, el Alcalde Municipal dictó el auto de apertura del procedimiento, basado en las siguientes faltas: "PRIMERO: Que el señor Rodrigo Durán Durán, Asistente del Alcalde Municipal, usó la vagoneta, y el Back Hoe de la Municipalidad para llevar una tierra del plantel municipal a su casa de habitación, para uso en su propiedad; SEGUNDO: Que don Rodrigo Durán, usa el vehículo Pick Up, para ir a su casa a almorzar. Que dicho vehículo es usado los fines de semana para pasear la familia (...). TERCERO: Que se le entregó al señor Durán la suma de veinte mil colones, por la compra de emulsión para reparación en Calle Vargas. El dinero no ingresó a la Municipalidad (...); CUARTO: Que el trabajador José Antonio Varela Pacheco, hace más de tres meses se encuentra sin realizar trabajo alguno, por encontrarse en mal estado la vagoneta y es un peligro para la integridad física e inclusive de su propia vida. Que el señor Francisco Porras funcionario municipal declaró que el señor Durán tiene persecución laboral en su contra y se le trató por depresión por la misma causa (...)" (folio 82). El 28 de febrero el actor presentó su descargo, ofreciendo prueba documental y testimonial (folios 85-92). El 31 de marzo siguiente, el Alcalde decretó el despido sin responsabilidad patronal del actor, por considerar que las anomalías achacadas fueron debidamente acreditadas mediante la prueba recopilada por la comisión investigadora (folio 97). El 9 de abril de ese mismo año, don Rodrigo apeló su cese, básicamente por dos motivos: a) prescripción de la potestad sancionatoria (numeral 603 del Código de Trabajo) y b) infracción del debido proceso: no se evacuó la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

prueba por él ofrecida, no se le advirtió sobre su derecho de abstenerse de declarar cuando fue entrevistado por la comisión investigadora, el despido se fundamentó en prueba recabada sin respetar el principio del contradictorio y no se le indicó el plazo que tenía para impugnar la resolución, ni que para ello debía acudir ante el Tribunal de Trabajo. Por esas razones, pidió ser reinstalado en su puesto, debiendo cancelársele los salarios caídos y los daños y perjuicios irrogados (folio 102). El 19 de diciembre del 2003, el señor Durán Durán le comunicó al Alcalde su renuncia, acogiéndose a lo dispuesto por el artículo 34 de la convención colectiva, que dice: "El trabajador municipal que quiera dar por concluido su contrato de trabajo o despido con responsabilidad patronal, tendrá derecho a recibir una suma de dinero como cesantía en razón de un mes de salario por cada año de servicio hasta un máximo de veinte años, con los siguientes porcentajes: (...)" (folios 106 y 178). El 17 de marzo del 2004 se notificó a las partes el voto N° 14250 de las 11:51 horas del 5 de diciembre del 2003, mediante el cual la Sala Constitucional rechazó un recurso de amparo planteado por don Rodrigo contra el acto de despido, concluyéndose que el procedimiento administrativo seguido en su contra se ajustó al debido proceso (folio 108 y hecho 4 de la demanda de folio 168). El 29 de marzo siguiente, una vez fallado el recurso de amparo que había suspendido la ejecución del acto, la Municipalidad remitió al Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Cartago la apelación incoada por el actor (folio 113). Ello dio origen al expediente judicial N° 04-000198-0641-LA, cuya resolución inicial se dictó el 27 de abril del 2004, confiriéndosele traslado a la Municipalidad de La Unión de la demanda ordinaria laboral presentada por el señor Durán Durán (folio 118). El 19 de mayo del 2004, la corporación municipal contestó negativamente la demanda, oponiendo las excepciones de falta de derecho y la genérica "sine actione agit", para sustentar las cuales ofreció prueba confesional y testimonial (folio 126). El 10 de junio del 2004 se confirió la audiencia de excepciones y se señaló la fecha para efectuar la diligencia de conciliación y recepción de prueba (folio 135). El 18 de ese mes, el actor incoó un incidente de nulidad de actuaciones y resoluciones, por no habersele dado a la apelación el trámite previsto por el numeral 150 del Código Municipal, el cual ordena que esta sea conocida por el Tribunal de Trabajo -no por el Juzgado-, amén de que se trata de una consulta y no de una demanda ordinaria laboral. En esa misma fecha, don Rodrigo agregó los siguientes extremos petitorios: preaviso y auxilio de cesantía de conformidad con el ordinal 34 de la convención colectiva, vacaciones y aguinaldo del último periodo laborado, intereses legales y ambas costas de la acción. Además, aprovechó la oportunidad conferida mediante la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

audiencia de excepciones para ofrecer prueba testimonial (folios 138-143). El 29 de junio el a quo rechazó la nulidad planteada, por considerar adecuado el trámite practicado al asunto, y admitió los testigos propuestos por el señor Durán Durán (folio 145). El 13 de julio del 2004 se celebró la audiencia de conciliación y recepción de prueba confesional y testimonial propuesta por ambas partes (folios 151-164). En esa misma fecha -13 de julio del 2004- se dispuso acumular a este juicio la demanda ordinaria laboral interpuesta por don Rodrigo contra la Municipalidad de la Unión el 10 de junio del 2004 (expediente N° 04-000340-06471-LA) (folio 175). En esa otra demanda, el actor indicó que en el procedimiento disciplinario de que fue objeto se violentó el debido proceso. También, manifestó que no había recibido respuesta acerca del pago de prestaciones que solicitó en la carta de renuncia presentada el 19 de diciembre del 2003. Por ende, pidió la cancelación de los siguientes rubros: preaviso y auxilio de cesantía de conformidad con el ordinal 34 de la convención colectiva, vacaciones y aguinaldo del último periodo laborado, intereses legales y ambas costas de la acción (folios 168). La sentencia de primera instancia se emitió el 8 de junio del 2005. En ella se acogió parcialmente la demanda. No se reconoció el derecho a cobrar el preaviso ni el auxilio de cesantía, dadas las faltas que cometió el actor (utilizar bienes públicos en beneficio personal y recibir dinero sin estar autorizado para ello; sin que el hecho de contar con la autorización del Alcalde o la existencia de una costumbre contraria a la ley sirvieran de excusa, por el principio de legalidad que impera en esta materia), las cuales se tuvieron por demostradas luego de analizar los elementos probatorios allegados a los autos según las reglas de la sana crítica racional. Por ello, únicamente se ordenó el pago de las vacaciones y el aguinaldo proporcionales, junto con los intereses legales correspondientes. El juzgador razonó que si bien en el procedimiento administrativo se irrespetó el debido proceso, cualquier indefensión que se le pudo haber ocasionado al accionante quedó subsanada en sede judicial. Se rechazó la excepción de prescripción planteada por el accionante; mientras que las de falta de derecho y "sine actione agit", opuestas por la parte accionada, se acogieron respecto de lo denegado y se desestimaron en cuanto a lo que fue concedido. Se falló sin especial condena en costas, por haberse otorgado solo parte de las pretensiones (folio 284). Ese voto fue impugnado por don Rodrigo el 15 de junio del 2005, con base en los siguientes agravios: a) No se declaró la nulidad del despido, pese a haberse comprobado que el procedimiento administrativo que le precedió violó el debido proceso; b) Se analizó la prueba según las reglas de la sana crítica racional, sistema que es propio del Derecho Penal,

mientras que el artículo 493 del Código de Trabajo estatuye la valoración de la prueba en conciencia; c) Se omitió pronunciamiento sobre la aplicación del artículo 34 de la convención colectiva en virtud de la renuncia presentada; d) El trámite que se le dio al asunto no se ajusta a lo previsto por el numeral 150 del Código Municipal; e) Se inobservó el lineamiento jurisprudencial que obliga, en este tipo de faltas, a apercibir previamente al trabajador (folio 304). Sin embargo, el Tribunal confirmó la sentencia apelada, partiendo de los razonamientos que a continuación se resumen: a) Ante la Sala Constitucional se alegaron los mismos vicios procesales sometidos a conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral y ese órgano resolvió que el procedimiento administrativo seguido contra el actor se ajustó al debido proceso. Aunado a lo anterior, la prueba que no se le recibió al demandante en sede administrativa no era muy importante porque iba dirigida a desvirtuar una de las tantas faltas endilgadas (maltrato a un subordinado), la cual ni siquiera se tuvo por acreditada en primera instancia, por lo que no le deparó ningún perjuicio al actor; b) Lo de la sana crítica y la apreciación en conciencia de la prueba es una cuestión meramente semántica. Lo que interesa es el contenido del análisis probatorio que hizo el juez, y eso es precisamente lo que el recurrente no combate. Aunque lo hiciera, la crítica no sería atendible, puesto que la valoración hecha por el a quo está correcta; c) El hecho de que el juzgador haya omitido pronunciarse sobre la renuncia y el artículo 34 de la convención colectiva se explica porque ese tema no fue incluido en el escrito de apelación que sirvió de base a la demanda. En todo caso, la renuncia no puede surtir efecto porque se presentó cuando ya se había decretado el despido. A mayor abundamiento, admitir que el accionante pueda acogerse a esa norma estando pendiente de resolución un procedimiento administrativo en su contra sería permitirle burlarse de la facultad sancionatoria del patrono; d) El trámite que se le dio al asunto por parte del Juzgado de Trabajo es acorde a la ley; y e) No es cierto que la jurisprudencia exija en este tipo de faltas un apercibimiento previo (folio 317).

III-. SOBRE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 150 DEL CÓDIGO MUNICIPAL (LEY N° 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998): La disposición cuyo incumplimiento acusa el recurrente dice: "Los servidores podrán ser removidos de sus puestos cuando incurran en las causales de despido que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y las dispuestas en este código. El despido deberá estar sujeto a las siguientes normas: a) El alcalde o la Oficina de Personal, en su caso, harán conocer por escrito al servidor el propósito de despedirlo y la indicación de las causales. Le concederán un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al que reciba

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la notificación, a fin de que exponga sus motivos para oponerse, junto con las pruebas de descargo propuestas. b) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiere presentado oposición o hubiere manifestado expresamente conformidad, podrá ser despedido sin más trámite, salvo que pruebe haber estado impedido por justa causa para oponerse. c) Si el interesado se opusiere dentro del término legal, se recibirán las pruebas pertinentes dentro de un plazo improrrogable de quince días naturales. Vencido dicho plazo, el alcalde contará con un término igual para decidir la sanción que corresponda. d) El servidor despedido podrá apelar de la decisión del alcalde para ante el correspondiente tribunal de trabajo del circuito judicial a que pertenece la municipalidad, dentro de un término de ocho días hábiles contados a partir de la notificación del despido. e) Dentro del tercer día, el alcalde remitirá la apelación con el expediente respectivo a la autoridad judicial, que resolverá según los trámites ordinarios dispuestos en el Código de Trabajo y tendrá la apelación como demanda. El Juez podrá rechazar de plano la apelación cuando no se ajuste al inciso anterior. f) La sentencia de los tribunales de trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto, con el pleno goce de sus derechos y el pago de salarios caídos. En la ejecución de sentencia, el servidor municipal podrá renunciar a ser reinstalado, a cambio de la percepción del importe del preaviso y el auxilio de cesantía que puedan corresponderle y el monto de dos meses de salario por concepto de daños y perjuicios. g) El procedimiento anterior será aplicable, en lo conducente, a las suspensiones sin goce de sueldo determinadas en el artículo 149 de esta ley." Según el accionante, el trámite que se le dio a este asunto no se ajustó a lo antes transcrito, pues la apelación -que en estos casos consiste en una mera consulta del despido- no la conoció el Tribunal de Trabajo, a modo de jerarca impropio cuyas decisiones agotan la vía administrativa, sino el Juzgado, quien le dio curso como si se estase en presencia de una demanda ordinaria laboral. Antes que nada, debe recordarse que esta Sala carece de competencia para conocer de vicios formales, ya que solo está facultada para resolver agravios por el fondo. El artículo 502 del Código de Trabajo reza: "Una vez que los autos lleguen en apelación de la sentencia ante el Tribunal de Trabajo, éste revisará, en primer término, los procedimientos; si encontrare que se ha omitido alguna formalidad capaz de causar efectiva indefensión, decretará la nulidad de actuaciones o de resoluciones que proceda y hasta donde sea necesario para orientar el curso normal del juicio. En este caso devolverá el expediente al Juez, con indicación precisa de las omisiones que deban subsanarse y de la corrección disciplinaria que corresponda, si hubiere mérito

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para imponerla (...). Toda sentencia del Tribunal de Trabajo contendrá, en su parte dispositiva, una declaración concreta de que no ha observado defectos de procedimiento en la tramitación del juicio de que se trate." Por su parte, el ordinal 559 ibidem estipula: "Recibidos los autos, la Sala rechazará de plano el recurso si se ha interpuesto contra lo que disponen los artículos 556 y 557. Lo mismo hará cuando en el recurso se pida únicamente la corrección, reposición o práctica de trámites procesales". Sobre este tema, en el voto N° 32 de las 15:20 horas del 26 de enero de 1994 se expresó: "Los artículos citados, excluyen toda posibilidad de alegar vicios formales, en un recurso para ante la Sala que conoce de lo laboral. Ello se desprende de las actas de la Comisión del Congreso que, en aquella oportunidad, al dictaminar sobre el proyecto del Código de Trabajo, [...] señaló: "Obligamos al Tribunal Superior de Trabajo a consignar en la parte dispositiva de sus fallos que no ha observado defectos de pronunciamientos en la tramitación de los juicios, con el objeto de que no puedan las partes recurrir ante la Sala de Casación por violaciones de forma, según la definición que de éstas da el Código de Procedimientos Civiles ..." (la negrita también es nuestra). De lo anterior se infiere, claramente, que la voluntad del legislador fue la de dejar en manos del Tribunal de segunda instancia, todo lo relativo al examen de los eventuales defectos de procedimiento y, consecuentemente, esta tercera instancia rogada, únicamente tiene competencia para conocer de lo concerniente a los aspectos de fondo, con excepción de algunos graves vicios de incongruencia o de quebrantos groseros (Ver Sala 2ª Casación de las 15:45 horas del 13 de julio de 1979 y de las 16:30 horas del 6 de julio de 1977)" (en igual sentido, pueden consultarse los fallos de esta Sala N° 29 de las 14:35 horas del 10 de febrero de 1999 y 645 de las 9:50 horas del 31 de octubre del 2001). En el caso concreto, el Tribunal incluyó, en la parte dispositiva de su sentencia, la mención expresa de no haber observado defectos en la tramitación del proceso capaces de producir indefensión y consecuente nulidad, a la que hace referencia la primera disposición transcrita. Ello implica que ese órgano revisó la validez de las actuaciones y, de esa manera, cerró la discusión en relación con fortuitas nulidades procesales. Por consiguiente, el reparo del demandante sobre este aspecto concreto debe desestimarse en su totalidad. En cualquier caso, ya la Sala Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión, en el voto N° 8016 de las 16:26 horas del 21 de julio del 2004, oportunidad en la cual explicó: "Según la norma transcrita, hasta el momento procesal en que el Alcalde dicta su decisión sobre la falta investigada y la consecuencia que le atañe (inciso c), se trata indudablemente de un procedimiento

administrativo sancionatorio, de connotaciones particulares pero perfectamente válidas dentro de las facultades que tiene el legislador de diseñar diferentes tipos de trámite para formar la voluntad administrativa, siempre con respeto de los parámetros constitucionales del caso como lo es el principio del debido proceso. Sin embargo, a partir del ejercicio del recurso de apelación -que debe entenderse es uno de los medios de impugnación ordinarios dentro del procedimiento administrativo- se produce, en efecto, una simbiosis entre lo administrativo y lo jurisdiccional que puede calificarse, por lo menos, de inusual. El inciso d) por sí mismo no evidencia la confusión que se señala, pues analizado fuera de contexto bien podría entenderse que se trata de aquellos casos, menos extraños a la regulación procedimental administrativa, de la jerarquía impropia. No obstante el inciso d) de la norma despeja toda duda sobre la conjugación de los dos elementos al disponer que la apelación será resuelta por la autoridad judicial "según los trámites ordinarios dispuestos en el Código de Trabajo" y sobre todo que el recurso se "tendrá como demanda". Finalmente, el inciso f) habla de "sentencia" de los tribunales de trabajo y de la ejecución de esa sentencia. Aquellos elementos del trámite ordinario en vía administrativa y jurisdiccional que resultan necesariamente suprimidos, en vista de la abreviación de los dos órdenes que efectúa la norma impugnada, serían el ejercicio del recurso administrativo ordinario de reposición -por tratarse de un acto emanado por el jerarca, según el artículo 17 inciso k) del Código Municipal- y del recurso extraordinario de revisión; la configuración de un acto inequívoco de agotamiento de la vía administrativa; y la interposición de la demanda en sede jurisdiccional. Otros pasos procesales de los que, según el actor, se estaría prescindiendo son las diversas instancias del proceso ordinario laboral, incluyendo el caso en que sea rechazada de plano la apelación. Pero ello no es así, como se verá. De las anomalías procesales descritas, que supuestamente producen los incisos cuestionados, surge la pregunta de si estas contravienen preceptos constitucionales. Se han invocado en ese sentido el principio del debido proceso -el derecho a ejercer los recursos, a contar con doble instancia-, su vertiente específica del principio de razonabilidad, el de igualdad y el de seguridad jurídica. En una anterior oportunidad el reclamo fue contestado negativamente por esta Sala. Esa vez la sentencia de inconstitucionalidad se refirió al artículo 154 del Código Municipal de 1970, Ley número 4574, cuyos incisos ch), d) y e) regulan de forma bastante similar la materia propia de los incisos d), e) y f) del artículo 150 del Código vigente (...). La argumentación con base en la cual la Sala consideró que no existía inconstitucionalidad del procedimiento fue la siguiente: "I.- Un

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

primer argumento que se debe analizar es la alegada violación del artículo 35 constitucional, en tanto el accionante considera que la Municipalidad se convierte, durante el procedimiento administrativo de despido, en un "Tribunal especial". Tal argumento no es válido y ya la Sala definió el punto en resolución número 1148-90 de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa (...). Es evidente que el procedimiento administrativo de despido que sigue la Municipalidad no pretende sustituir la actividad jurisdiccional, sino que es una instancia que agota la vía administrativa, permitiendo que las partes acudan luego a la vía judicial correspondiente, en este caso, a la vía laboral administrativa, para hacer valer sus derechos. II.- Otro argumento expuesto por el accionante es que la norma cuestionada viola el principio del debido proceso y de la doble instancia, contenido en los artículos 39 y 42 constitucionales pues existe una condición de desigualdad procesal entre el patrono y el trabajador al limitar a una sola instancia judicial la revisión de lo resuelto por la Municipalidad. Esta Sala considera que, por el contrario, el artículo 154 del Código Municipal establece y garantiza el debido proceso en las causas de despido de los servidores municipales, tal cual lo definió este Tribunal en sentencia número 1793-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos, el inciso a) de dicho artículo establece el principio de intimación e imputación y el derecho de audiencia, al igual que el derecho de defensa, dándole la oportunidad al servidor de proponer prueba de descargo. Tampoco se viola el principio de la doble instancia, por el contrario, los incisos ch), d) y e) del artículo en cuestión establecen claramente el derecho del servidor de apelar la decisión del Ejecutivo para ante el correspondiente Tribunal de Trabajo del circuito judicial al que pertenece la municipalidad. III.- El otro argumento de inconstitucionalidad que da el accionante es que el artículo impugnado violenta el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional, al constituir a la Municipalidad en juez y parte dentro del procedimiento administrativo, lo que pone a la institución en una situación de ventaja frente al servidor. Tampoco este argumento es válido. Al estar el patrono, de hecho, en una situación de poder frente al empleado, la norma cuestionada viene a ser un freno frente a posibles arbitrariedades de la administración, obligando a la Municipalidad a respetar el debido proceso a la hora de realizar los despidos y garantizando el acceso a los tribunales de justicia para revisar lo actuado por la administración. El que la apelación que presente el trabajador despedido ante el Tribunal de Trabajo deba cumplir con ciertos requisitos de forma, descritos en el inciso ch) del artículo en cuestión, mientras que la sentencia

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del tribunal en que se deniegue la gestión de despido tenga apelación automática ante el superior no violenta en modo alguno el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional” (Sentencia número 3466-93 de las 15:03 horas del 20 de julio de 1993) (...). No quedan contestados con la anterior decisión, sin embargo, todos los alegatos expuestos en esta acción, debiendo analizarse los que restan bajo dos perspectivas diversas. La primera de ellas concierne a los elementos que arriba se indicaron como suprimidos del trámite regular que sigue cualquier procedimiento administrativo y que, se recuerda, son el ejercicio del recurso administrativo ordinario de reposición y del extraordinario de revisión; así como la configuración de un acto inequívoco de agotamiento de la vía administrativa. Si bien es cierto la posibilidad de recurrir los actos sancionatorios en sede administrativa forma parte necesaria de los alcances del debido proceso, no debe olvidarse el carácter dual que tienen esos medios de impugnación. Esto porque son tanto garantía de los intereses de los particulares -al procurarles una opción de reacción contra la acción administrativa y de eventual supresión del acto perjudicial a sus intereses- como privilegio para el Estado -Estado en sentido amplio-. Esto último, en la medida en que permite revisar sus actos y evitar procesos judiciales complejos y costosos. Por otra parte, en materia laboral en los artículos 402 a) y 469 del Código de Trabajo se pone en cabeza del Estado la excepción de agotamiento de la vía, en términos similares a los que regula el artículo 50.1 inciso c) de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Es decir el órgano o ente público puede defender su posición en el desarrollo del proceso jurisdiccional, invocando la falta de agotamiento de la vía administrativa. Si el cumplimiento de esta fase significara la protección exclusiva de los intereses del administrado, sería a él a quien se le habría otorgado la opción de oponer la defensa previa que se comenta. De esta manera, la omisión del último tramo del procedimiento administrativo para acceder de pleno derecho a la sede jurisdiccional no deja en estado de indefensión al funcionario municipal. No hay una infracción sustancial del debido proceso, tal y como lo entiende el Derecho de la Constitución. Nótese que se trata de la supresión de una etapa del procedimiento que no impide acceder al ámbito jurisdiccional, sino de la conjugación de los dos campos. En verdad, la supresión de esta etapa acelera el litigio y permite llevar el caso ante el juez. Tampoco se infringe con la abreviación anotada el principio de igualdad pues, como ya se dijo, la diferencia de trámite que deben soportar los servidores municipales en relación con otros funcionarios del Estado -para quienes queda abierto el ejercicio de los recursos administrativos ordinarios y extraordinarios, así

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

como la obtención de un acto formal de agotamiento de la vía administrativa- no les causa perjuicio alguno ni, mucho menos, resulta contraria a su dignidad, porque, como se dijo, el único efecto causado por la supresión de una o varias etapas del proceso administrativo, es abreviarle al ciudadano el plazo para acudir ante los jueces para la revisión de su caso. Finalmente, tampoco se observa lesión del principio de seguridad jurídica, en la medida en que el procedimiento, pese a su atipicidad, está regulado claramente en las normas que se impugnan y el cumplimiento de sus etapas está claramente estipulado en la Ley. En un segundo orden de consideraciones hay dos tipos de actos de índole jurisdiccional que se ven afectados por el régimen procesal irregular del artículo 150 del Código Municipal: la interposición de la demanda y el recurso a subsiguientes instancias en el proceso laboral. Sobre el inicio del proceso laboral ordinario el artículo 394 del Código de Trabajo dice que los tribunales de esa materia " una vez reclamada su primera intervención en forma legal, actuarán de oficio y procurarán abreviar en lo posible el curso normal de los asuntos sometidos a su conocimiento" , fundamentando la puesta en marcha de su actividad jurisdiccional en el principio dispositivo. Esta regla procesal, sin embargo, no tiene jerarquía constitucional y es la Carta Fundamental la que en su artículo 166 remite al legislador ordinario para la determinación de las características y principios que rigen la actividad jurisdiccional -potestad reconocida, asimismo, por la Sala en las sentencias número 773-93 de las 16:00 horas del 16 de febrero, 6492-93 de las 10:33 horas del 9 de diciembre, ambas de 1993; y número 2365-94 de las 15:21 horas del 17 de mayo de 1994- . Y es el propio legislador quien a través del Código Municipal rompe la regla del principio dispositivo para, automáticamente, transformar un reclamo administrativo en el primer acto de un proceso laboral. Es decir, el Código Municipal asimila la apelación a una formal demanda judicial, creando una ficción jurídica que opera exclusivamente a favor del trabajador. Esto aunado al carácter informal y garantista de la jurisdicción laboral -mismo artículo 394 del Código de Trabajo- permite concluir que al tener la ley la apelación de la decisión del Alcalde Municipal como demanda laboral no se causa un perjuicio a los servidores municipales de tal grado que les obstaculice el ejercicio y reconocimiento de sus derechos, debiendo declinarse la inconstitucionalidad reclamada sobre este aspecto. En verdad, esta solución es un derecho del que no gozan todos los ciudadanos que impugnan resoluciones administrativas ante los tribunales de justicia, quienes deben interponer una formal demanda dentro de un plazo fatal. En este caso, los trabajadores municipales gozan de un privilegio al asimilarse su apelación a una demanda que inicia

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

un juicio laboral plenario. En cuanto a la posibilidad de acudir a las diversas instancias que componen el proceso laboral, cabe aclarar liminarmente que la doble instancia como derecho fundamental se protege únicamente cuando se trata de materia penal -de lo que es base el artículo 8.2 inciso h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-. No obstante, se esgrime aquí el argumento de una diferenciación irrazonable en relación con el régimen procesal que cubre a los demás servidores públicos, lo que compele a examinar, al menos, si tal distinción procesal existe. Esta no se desprende con nitidez de la redacción de las normas cuestionadas, en particular en lo que toca al supuesto en que la apelación no se ajuste a las formalidades que regula el inciso d) del artículo 150 del Código Municipal. Sin embargo, tal ausencia de claridad se ha visto paliada con la práctica de los tribunales laborales, quienes en consonancia con el inciso e) del artículo citado han equiparado el trámite a aquellos dispuestos en el Código de Trabajo, es decir, al proceso ordinario laboral, con lo que la decisión que dicta el juez que conoce inicialmente del asunto cuenta con los mismos medios de impugnación que puede ejercer cualquier persona que inicia una demanda laboral contra un órgano o ente público, luego de haber agotado la vía administrativa. Sobre el caso particular del rechazo de la demanda por incumplimiento de las formalidades prescritas en el Código laboral, en la resolución número 164 de las 9:50 horas del 28 de julio de 1993 la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia señaló, con base en el texto similar del artículo 154 del Código Municipal de 1970, lo siguiente: "El Tribunal Superior [...] denegó la demanda aduciendo que, de acuerdo con el artículo 154 del Código Municipal, el actor tenía un plazo de ocho días hábiles para interponer la apelación, a partir de la notificación del acuerdo de despido. Expresan que la apelación fue extemporánea, porque el despido le fue notificado el 16 de octubre de 1989 en su casa de habitación, [...] y él lo presentó el 27 de octubre de ese mismo año [...], luego de transcurridos esos ocho días, por lo que "eso le cierra el camino de poder discutir en vía ordinaria, el asunto." Los suscritos estiman que hay un evidente error en la apreciación de los juzgadores. Ciertamente el artículo 154 del Código Municipal, en su inciso ch), contempla la apelación dentro de un término de ocho días, la cual es remitida a la autoridad judicial correspondiente y, ese escrito de apelación debe hacer mención a cada una de las faltas que se le imputan, ofrecer prueba y señalar el derecho en que se basa pues servirá como demanda y podrá ser rechazada si no cumple las formalidades. Sin embargo, ese plazo de ocho días para apelar no es preclusivo del derecho de fondo para llevar el asunto a los tribunales y pretende únicamente la conversión del procedimiento administrativo en el inicio de un

proceso judicial. No es correcto el criterio del Tribunal de que al no haber hecho uso del recurso oportunamente, hace irrevisable el despido por la jurisdicción laboral, como si se tratara de una aceptación de los hechos con renuncia a la garantía contemplada en los artículos 35, 70 y 74 de la Constitución Política. El actor tenía todo el derecho de acudir a esta vía que es la correcta para dilucidar el asunto." De manera que ni con la transformación automática del recurso administrativo de apelación en demanda, ni al omitir hacer referencia expresa al ejercicio de los recursos propios del proceso ordinario laboral, se quebranta el derecho a la jurisdicción (...). Al no causarse indefensión de los servidores afectados por la norma, en consecuencia, tampoco se causa desigualdad. Y el principio de seguridad jurídica queda salvaguardado con la claridad meridiana de la norma que sumada a la casuística de los tribunales de trabajo completan un panorama que no roza con las normas de la Carta Fundamental. En verdad, la simple apelación presentada ante los tribunales de trabajo contra la decisión del alcalde, se considera una demanda ordinaria laboral que se tramita por el trámite de ese tipo de juicio, y que termina con una sentencia jurisdiccional, no administrativa. Es un medio diferente pero válido de iniciar un juicio laboral. En síntesis, la norma no es inconstitucional porque lejos de limitar las posibilidades de acción de los servidores municipales contra, entre otros, el acto de despido, les abre dos vías: la atípica del 150 del Código Municipal con su especificidad de seguir en parte un trámite administrativo y en parte uno jurisdiccional -ordinario laboral-; y la jurisdiccional común laboral accionada sin seguir el trámite del artículo 150 mencionado, sea porque no se ejerció el recurso de apelación previsto en esa norma o porque al hacerlo no se cumplió las formalidades pedidas por el Código. En este último caso debe atenerse el funcionario a las reglas ordinarias que regulan la actividad procesal en la materia (por solo citar dos ejemplos, v. artículos 602 y 461 del Código de Trabajo). En ese sentido, esta Sala recoge la posición expuesta de la Sala Segunda de esta misma Corte, en el sentido que la desatención de las formalidades del artículo 150 del Código Municipal para impugnar el acto sancionatorio no precluye el derecho de acudir a combatirlo en la vía jurisdiccional. Esto permite al trabajador municipal dos opciones: a) Apelar el acto del Alcalde, con lo que se inicia un juicio jurisdiccional ordinario laboral; o b) Presentar dentro del plazo legal una formal demanda laboral contra la decisión del alcalde, que también inicia un juicio jurisdiccional ordinario laboral. Son dos vías diferentes pero concurrentes de acudir a los tribunales a pedir alivio contra un acto administrativo municipal que el trabajador considera le causa perjuicio." Con fundamento en los razonamientos vertidos por el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

órgano encargado del control de constitucionalidad -de carácter vinculante erga omnes (artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional)-, las críticas hechas por el señor Durán Durán en este acápite del recurso han de ser rechazadas. IV-. ACERCA DEL DEBIDO PROCESO: El actor se muestra disconforme con la conclusión a que llegó el ad quem, en el sentido de que la omisión de recibir la prueba por él propuesta durante el procedimiento administrativo no es un hecho grave capaz de generarle indefensión. Al resolver un recurso de amparo planteado por don Rodrigo contra el acto de despido -oportunidad en la cual se alegaron los mismos vicios procesales que se han venido sosteniendo en esta otra jurisdicción ordinaria laboral-, dicho órgano judicial manifestó: " En consecuencia, del expediente administrativo seguido por la Municipalidad de La Unión se desprende que en el procedimiento administrativo se garantizó el ejercicio del debido proceso a favor del amparado y no se evidencia que el órgano director haya incurrido en acto u omisión contrario a los derechos fundamentales del recurrente" (voto N° 14250 de las 11:51 horas del 5 de diciembre del 2003, visible a folio 108). Bajo tales términos, es claro que el examen del cumplimiento del debido proceso fue la pretensión principal revisada en aquella otra vía, cuyas resoluciones, como ya se dijo, resultan vinculantes erga omnes, con carácter de firmeza (artículos 11 -párrafo 2- y 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), de modo que no podría un tribunal distinto -como lo es el conformado por los suscritos- entrar a analizar el mismo punto (así se resolvió en los votos de esta Sala N° 937 de las 10:20 horas del 8 de noviembre del 2000 y 280 de las 10 horas del 25 de mayo del 2001). V-. EN CUANTO A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA: Como el impugnante no indica cuál es la prueba que, según su criterio, fue indebidamente apreciada, ni los motivos por los cuales opina eso, el reclamo resulta inadmisibles. Ya esta Sala ha señalado que, pese al informalismo que impera en esta materia, el recurso de tercera instancia rogada debe contener las razones claras y precisas que le sirvan de fundamento (inciso b) del artículo 557 del Código de Trabajo), sin que quepa simplemente hacer una remisión a las consideraciones expuestas en el recurso de apelación, dado que los recursos han de sostenerse por sí solos (al respecto, pueden verse las resoluciones N° 622 de las 10:10 horas del 23 de junio del 2000 y 147 de las 14:10 horas del 9 de abril del 2002). VI-. RESPECTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Aduce el señor Durán Durán que los juzgadores de instancia no tomaron en cuenta que él siempre actuó con la venia de su jefe inmediato, el Alcalde Municipal. Independientemente de que ello sea cierto o no, la verdad es que ese hecho no justifica las anomalías cometidas por el accionante, pues los servidores

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

públicos deben sujetar su conducta al principio de legalidad. El artículo 11 de la Constitución Política dice: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede (...) ". En la misma línea de pensamiento, el ordinal 11 de la Ley General de la Administración Pública dispone: "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa". Sobre este principio, la Sala Constitucional ha indicado: " En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-" (voto N° 440 de las 15:27 horas del 27 de enero de 1998). De este modo, para que el actor pudiera usar los bienes públicos en su beneficio personal debió demostrar la existencia de alguna norma que lo amparara, lo que no acreditó. Más bien lo que existe es una prohibición expresa al respecto en el Código Municipal, cuyo artículo 148 no les permite a los servidores municipales: "Utilizar o distraer los bienes y recursos municipales en labores, actividades y asignaciones privadas distintas del interés público". En este sentido, una eventual autorización que hubiere dado el Alcalde sería un acto absolutamente nulo, puesto que dicho funcionario no estaba facultado para dar ese tipo de permisos contrarios a la ley.

VII-. DEL ORDINAL 34 DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA: Aduce don Rodrigo que él presentó su carta de renuncia el 19 de diciembre del 2003, por lo que debe aplicársele la disposición citada, que regula el pago del auxilio de cesantía para el caso de la renuncia y del despido con responsabilidad patronal. No obstante, no puede perderse de vista que, para la fecha en que el señor Durán Durán renunció a su puesto, estaba pendiente de resolución el recurso de apelación que él había interpuesto contra el acto de despido. En un asunto similar esta Sala razonó: " Así las cosas, si al renunciar Moya Delgado, existía pendiente una investigación o un procedimiento administrativo, en su contra, para determinar si incurrió o no en una de las faltas del artículo 50 de la Convención, no se le podía

hacer el pago de los beneficios laborales del artículo 142 de la Convención, hasta tanto no concluyera la investigación y se tuviera por no acreditada la falta " (voto N° 76 de las 9:50 horas del 31 de enero del 2001). Es que de lo contrario, como acertadamente lo estimó el Tribunal, se le estaría permitiendo ilegítimamente al trabajador evadir las eventuales consecuencias negativas del procedimiento disciplinario incoado en su contra. Como en el caso concreto dicho proceso concluyó con la acreditación de las faltas achacadas al actor, no procede otorgarle el auxilio de cesantía solicitado. En consecuencia, carece de interés examinar el argumento referente a que el accionante no era un empleado de confianza. VIII-. CONSIDERACIÓN FINAL: Por los motivos expuestos, ha de denegarse el recurso planteado; procediéndose a confirmar la sentencia impugnada."

c. Agotamiento de la vía administrativa

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁷

"En lo tocante a la falta de agotamiento de la vía administrativa, ha sido constante la jurisprudencia que ha sostenido que si la omisión no ha sido percibida por el juzgador, ni alegada oportunamente por la parte contraria, se entiende renunciada ya que es un trámite que se otorga en beneficio de la parte actora, no susceptible de declaratoria en sentencia. Así ha dicho la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia: "Si la falta de agotamiento de la vía administrativa no la observa de oficio el Tribunal al empezar el asunto, y tampoco la alega el demandado dentro de los dos primeros tercios del emplazamiento, el defecto se tiene por subsanado. (Artículo 31.3, 33.3, 41, inciso a) 50,1 inciso c, 93.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)". (Sentencia N° 18 de las 16 horas del 30 de marzo de 1982)."

d. Acto administrativo consentido

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁸

"V.- Se alegan además, la de acto consentido y extemporaneidad procesal, que entiende este cuerpo colegiado, como caducidad del plazo para la interposición. Tal y como se expresó en un caso anterior, este Despacho arriba al convencimiento, que existe una confusión de conceptos en cuanto a la naturaleza de ellas, ya que pareciera que están siendo mezcladas, de manera improcedente. Para despejar toda confusión en torno a este tema, debe transcribirse, lo resuelto por esta Sección del Tribunal en su voto número 309 de 11 horas 320 minutos del 11 de junio de 2003, en cuanto dispuso: "

(...) III.- Dada la confusión latente en los argumentos en torno a las figuras de "acto consentido" y "caducidad de la acción", en otras oportunidades este Tribunal ha realizado las siguientes precisiones, que resulta conveniente aquí transcribir: "VI.- Las figuras del "acto consentido" y de la "caducidad de la acción", son diferentes y no hay que confundirlas entre sí. ACTO CONSENTIDO: La acción contencioso administrativa se dirige contra uno o varios actos administrativos (concretos o generales), que deben ser definitivos o bien de trámite, cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación, para pedir que se declaren no conformes al ordenamiento jurídico (artículos 18, 22, 59, 60, 61, y 62 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. De previo a acudir a la vía jurisdiccional, debe agotarse la vía administrativa, lo que constituye un privilegio para la Administración y un supuesto de admisibilidad, dispuesto en el artículo 31 de la Ley citada: "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...". Es por ello, que expresamente el artículo 21 de la ley citada, establece que no es admisible la acción contencioso administrativa, contra los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma, se entiende en vía administrativa. En nuestro ordenamiento jurídico, el agotamiento de la vía administrativa tiene excepciones: a) los actos no manifestados por escrito (artículo 32 b de la Reguladora citada); b) las disposiciones de carácter general (artículo 32 c ibídem); c) los actos de separación de directores de entidades descentralizadas (artículo 87 ibídem); y d) las actuaciones materiales de la administración no fundadas en acto administrativo eficaz (artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública). CADUCIDAD DE LA ACCIÓN: Esta figura se refiere al problema del plazo de interposición del proceso contencioso-administrativo, que es de dos meses [en tratándose de un proceso especial tributario el plazo de interposición es de treinta días (artículo 83.4 de la Ley que regula esta jurisdicción)], contados desde el día siguiente a su notificación o de publicación en el Diario Oficial (cuando no proceda la notificación personal); en tratándose de actos presuntos por silencio administrativo, el plazo será de un año desde el día siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición, salvo si con posterioridad - dentro del término de un año- recayere acuerdo expreso, en cuyo caso será el primer indicado (artículo 37 de la Ley Reguladora).

Además, debe tenerse en cuenta que para los actos absolutamente nulos, el plazo de caducidad de la acción se extiende a 4 años, salvo en procesos contencioso administrativos especiales (artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública)." Ahora bien, luego de uno de los últimos pronunciamientos de la Sala Constitucional, el panorama jurídico del acto consentido varió. En un pronunciamiento de mayoría, aquella autoridad, en el voto número 3669-06, con ocasión de una consulta realizada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, dispuso: "Se evacua la consulta judicial en el sentido que los párrafos 1º y 2º del artículo 31, en cuanto disponen "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.(...)" y el inciso a) del párrafo 1º del artículo 21, al preceptuar que no será admisible la acción contencioso administrativa respecto de los actos tácitamente consentidos, ambos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (No. 3667 del 12 de marzo de 1966), son inconstitucionales. Por lo que se anula la totalidad de 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. Por conexidad con las normas consultadas se anulan, por inconstitucionales, las siguientes: a) La frase del artículo 18, párrafo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuanto establece "(...) que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa (...)"; b) el inciso d) del párrafo 1º del artículo 41 de ese cuerpo normativo en cuanto dispone "d) Que no está agotada la vía administrativa"; c) El párrafo 3º del artículo 33 de esa ley al preceptuar "3. La falta de agotamiento de la vía administrativa dará lugar a su alegación, por vía de defensa previa, si el Tribunal no apreciare el defecto en la oportunidad prevista en el artículo 41"; d) la frase final del párrafo 4º del artículo 33 al señalar "(...) por no haber sido recurridos administrativamente en tiempo y forma"; e) el inciso c) del artículo 50 de la ley referida al indicar "c) La falta de agotamiento de la vía administrativa"."

e. Innecesario agotamiento de la vía administrativa

[TRIBUNAL AGRARIO]⁹

"V. En lo que atañe al segundo motivo, referido a que no se agotó adecuadamente la vía administrativa ante el Instituto de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Desarrollo Agrario, por las razones que se dirán no resulta atendible este reclamo, ni es por ende capaz de producir la nulidad del fallo. Aunque el numeral 548 del Código Procesal Civil, que se ha venido aplicando a esta materia por autorización de los artículos 26 y 44 inciso d) de la Ley de Jurisdicción Agraria, dispone que " El juzgador no dará curso a demandas que se presenten contra el estado o sus instituciones, sino cuando se haya agotado la vía administrativa (...) Para el agotamiento de la vía administrativa, se estará a lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa "; debe también indicarse las normas que regulan el agotamiento de la vía administrativa han sido recientemente declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional mediante Voto No. 3669-06, la cual resolvió: " Se evacua la consulta judicial en el sentido que los párrafos 1º y 2º del artículo 31, en cuanto disponen "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.(...) " y el inciso a) del párrafo 1º del artículo 21, al preceptuar que no será admisible la acción contencioso administrativa respecto de los actos tácitamente consentidos, ambos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (No. 3667 del 12 de marzo de 1966), son inconstitucionales. Por lo que se anula la totalidad de 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. Por conexidad con las normas consultadas se anulan, por inconstitucionales, las siguientes: a) La frase del artículo 18, párrafo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuanto establece "(...) que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa (...) "; b) el inciso d) del párrafo 1º del artículo 41 de ese cuerpo normativo en cuanto dispone "d) Que no está agotada la vía administrativa"; c) El párrafo 3º del artículo 33 de esa ley al preceptuar "3. La falta de agotamiento de la vía administrativa dará lugar a su alegación, por vía de defensa previa, si el Tribunal no apreciare el defecto en la oportunidad prevista en el artículo 41"; d) la frase final del párrafo 4º del artículo 33 al señalar "(...) por no haber sido recurridos administrativamente en tiempo y forma"; e) el inciso c) del artículo 50 de la ley referida al indicar "c) La falta de agotamiento de la vía administrativa ". Tal norma es aplicable a este caso concreto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. VI. Consecuentemente se

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

estima que al no ser un requisito de validez del proceso el agotamiento de la vía administrativa cuando se demanda a alguna de las instituciones del Estado, carece de interés analizar si se produjo una nulidad por un agotamiento inadecuado o incompleto de ésta, por lo que sin mayor esfuerzo lo procedentes es rechazar este agravio."

f. Diferencia entre actos prematuros y actos firmes y consentidos

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]¹⁰

"IV.- En primer término, antes de conocer el fondo del asunto, debe el Tribunal resolver la defensa de falta de agotamiento de la vía administrativa, alegada por el Estado y la coadyuvante, con base en que no se recurrió el acto impugnado ante la autoridad que lo dictó como correspondía, por lo que lo resuelto resulta consentido según dispone el numeral 21 inciso a ° la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa -en adelante LRJCA-, en relación con el 18 ibídem que dispone que la acción procede sólo contra disposiciones y actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa. En el presente caso se deben señalar una serie de hechos procesales importantes para analizar la situación, en primer lugar, es cierto que no consta en autos y de hecho el actor reconoce que no llevó a cabo dicha gestión, la cual, contrario a su alegato, si es necesaria (ver artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa); así, en casos como el presente, cuando lo impugnado emanare directamente de la jerarquía superior de la respectiva entidad administrativa y careciere de instancia superior como dice el artículo 31 ibídem, debe formularse el recurso de reposición o reconsideración ante el mismo órgano que ha dictado la disposición (ver concordancia con los artículos 126, 345 p.2 ° y 350 de la Ley General de la Administración Pública -en adelante LGAP-); en segundo lugar, la omisión no fue observada por el juez tramitador al interponerse la acción, que debió dar la audiencia de ley y resolver (conforme con el artículo 41 LRJCA); en tercero, no fue alegada por los accionados como defensa previa para que pudiera ser conocida en la etapa procesal correspondiente (artículo 50 en relación con el 60 ibídem). A lo anterior hay que agregar que la demanda fue interpuesta antes de cumplirse el plazo para presentar el recurso de reposición en vía administrativa, al efecto no consta la fecha de notificación a la actora del acto, pero si que entre la fecha del acuerdo y la gestión judicial media menos de un mes, cuando el plazo para el recurso es de dos (artículo 31 ibídem y hechos probados 17 y 19). Este cuadro obliga a desestimar la defensa en comentario, pues al interponerse la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

demanda antes de vencer el plazo para agotar la vía administrativa resulta que es una acción prematura, que no configura la situación de acto consentido, al no haberlo notado el Tribunal se subsana el error y, al no haberlo alegado las demandadas como defensa previa, se renunció por la Administración a ese privilegio, como reiteradamente ha dicho la jurisprudencia. Al respecto cabe citar: "VIII.- En la exposición de motivos del proyecto de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como en las actas de la Comisión que lo estudió, se señala que el agotamiento de la vía administrativa es un privilegio de la Administración que ésta puede renunciar, renuncia que opera tácitamente, cuando la administración, en el correspondiente estadio procesal, no acusa el vicio mediante la respectiva defensa previa . El artículo 33.4 de la referida Ley condensa ese principio; sin embargo el agregado que tiene sobre que lo anterior es " sin perjuicio de lo que resultare acerca de la firmeza o consentimiento del acto o de la disposición, por no haber sido recurrido en tiempo y forma", motiva a pensar que la preclusión se convierte de hecho en un instituto inocuo, pues sin importar cuando se acuse el defecto de todos modos al momento que se dicte sentencia con seguridad todo recurso administrativo que se hubiere intentado antes sería ya extemporáneo, habida cuenta del lapso que normalmente transcurre entre la interposición y el momento en que el asunto está listo para el dictado del fallo. Para bien entender la norma, es necesario hacer una distinción entre actos prematuros y actos firmes y consentidos. Al incoarse un proceso, bien puede ser que el acto fuese ya firme y consentido. Vicio semejante es insubsanable y lo invoque o no la Administración, producirá necesariamente la inadmisibilidad de la acción. Por el contrario , el acto prematuro es aquel que al interponerse el proceso no ha adquirido firmeza o aún no se ha consentido, lo que ocurre si a ese momento está pendiente algún recurso -apelación o reconsideración- o no ha vencido el plazo para impugnarlo. Tratándose de un acto prematuro, se dan dos posibilidades: que la misma autoridad judicial advierta el vicio o que la Administración demandada lo haga interponiendo la correspondiente defensa previa. En cualquiera de los dos casos, se confiere el plazo al accionante, para que subsane el defecto. Es el plazo que prevé el artículo 96.3 de la Ley Reguladora, para que se cumpla con el trámite omitido. La interposición de la acción, frente a un acto prematuro, suspende el plazo para que el administrado formule el recurso administrativo omitido ; pues de otra manera la norma del artículo 96.3 en la mayor parte de las veces sería inocua. Desde luego, si el administrado no aprovecha el plazo de diez días que se le confiere, obvio es que pierde la oportunidad de accionar contra ese acto. Ahora bien, si la autoridad no señala el defecto

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

y la Administración demandada tampoco lo observa, el agotamiento de la vía se tiene por cumplido, y de ningún modo se puede volver sobre este asunto y menos para apoyar una inadmisibilidad de la acción. Cosa distinta es si un acto administrativo se consintió o quedó firme antes de ser interpuesta la acción porque, entonces, no se está frente a un problema de "falta de agotamiento de la vía administrativa", sino ante otra situación. De aquí que en tal supuesto, no importa si la Administración invoca o no el vicio, porque media un acto sobre el que no se admite la acción, a tenor de lo que disponen los artículos 21.a) y 60.c) ibídem, y sobre el cual la Administración no puede hacer renuncia alguna. En la situación que aquí se examina, la resolución de la Dirección General de Aduanas, se pronunció a las 9:30 horas del 6 de abril y se notificó al administrado el 13 de ese mismo mes, y el memorial de interposición llegó a estrados el 17 de mayo. Esto implica que al iniciarse el proceso, no había transcurrido el plazo de los dos meses con que contaba el administrado para solicitar la reconsideración, o lo que es lo mismo, que el acto era prematuro, pues todavía no era firme ni definitivo. Este defecto no lo advirtió la Administración, que no formuló la correspondiente defensa previa. En consecuencia, la prematuridad del acto quedó curada y fue un error del Tribunal Superior aducir de nuevo el vicio para fundar la inadmisibilidad de la acción." (SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, número 101-F-91 de quince horas cinco minutos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y uno; la negrilla no es del original)."

FUENTES CITADAS:

- 1 JIMÉNEZ MEZA, Manrique. Reformas a la Justicia Contencioso Administrativa. *Revista Ivstitia*. (No. 118-119): pp. 51-52, San José, octubre-noviembre 1996.
- 2 BOLAÑOS ZAMORA, Daniel Francisco. Las Defensas Previas en el Proceso Contencioso Administrativo. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1984. pp. 7-12.
- 3 MUÑOZ QUESADA, Mario. Las Defensas Previas en el Contencioso Administrativo. *Revista Judicial*. (No 9): pp. 96-101, San José, setiembre 1978.
- 4 Ley Número 3667. Costa Rica, 12 de marzo de 1966. DEROGADA
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 167-2000, de las once horas con quince minutos del nueve de junio de dos mil.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 180-2006, de las diez horas con diez minutos del veinticuatro de marzo de dos mil seis.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 297-2001, de las diez horas con cincuenta y cinco minutos del diecinueve de setiembre de dos mil uno.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 297-2006, de las once horas con veinticinco minutos del doce de julio de dos mil seis.
- 9 TRIBUNAL AGRARIO. Resolución No. 301-2006, de las quince horas con quince minutos del veintitrés de marzo de dos mil seis.
- 10 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 344-2005, de las diez horas con veinticinco minutos del veinticuatro de agosto de dos mil cinco.