

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: CARÁCTERÍSTICAS DEL PROCESO CIVIL DE HACIENDA

RESUMEN: En el siguiente informe investigativo, se aborda el proceso civil de hacienda, desde una perspectiva doctrinaria, normativa y jurisprudencial. De esta manera, se incorporan las principales características de este tipo de procesos, así como sus principales rasgos diferenciadores, respecto de la jurisdicción contencioso administrativa. Por último, se incorpora la normativa y jurisprudencia relacionada, en la que se abordan múltiples aspectos, tales como el necesario agotamiento previo de la vía administrativa y el cómputo de los plazos de caducidad, entre otros.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Materia y Objeto del Proceso Contencioso Administrativo.....	2
b. El Proceso Civil de Hacienda.....	4
c. Diferencias y Competencias entre la Sede Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda..	8
2. Normativa.....	11
a. Código Procesal Civil.....	11
3. Jurisprudencia.....	11
a. Distinción con el contencioso administrativo puro.....	11
b. Agotamiento de la vía administrativa como requisito previo.....	12
c. Análisis sobre la legitimación activa y la necesidad de demostrar la titularidad de un derecho subjetivo.....	12
d. Cómputo del plazo de caducidad para interponer la demanda.....	15
e. Interpretación de normas reguladoras de la competencia.....	17
f. Posibilidad de fijar el monto de daños y perjuicios en ejecución de sentencia.....	17
g. Reclamo de indemnización derivada e contrato administrativo.....	19

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Materia y Objeto del Proceso Contencioso Administrativo

[HINES CÉSPEDES, César]ⁱ

"De acuerdo con nuestro más ilustre administrativista, el proceso contencioso administrativo tiene una materia y un objeto determinados, sea típicos y necesarios: un acto de la Administración, que es el objeto y el Derecho Administrativo que lo regula, que es la materia. Ello es así porque el proceso contencioso administrativo tiende a revisar por un tercero imparcial y perteneciente a otro Poder del Estado, la legalidad en la actuación administrativa representada por actos de esa naturaleza. Ese concepto no es nuevo, ya hace más de cuatro décadas algunos autores hicieron referencia al punto en cuestión.

Así para Sayagués Laso el proceso contencioso administrativo se debe entender como aquel en que participa una Administración Pública como Poder Público ubicado en la esfera del Derecho Público.

Débase entender que cuando hablamos de actos del "Poder Público", nos referimos a las actuaciones administrativas legitimadas por el ordenamiento jurídico, por un conferimiento de potestades que se les reconoce para hacer cumplir sus fines, con la paralela voluntad de los administrados o sin ella, es decir, hace valer su condición de Autoridad, de donde resulta irrelevante para el Derecho que los destinatarios de ellas estén de acuerdo o no.

Teniendo claro que el objeto del proceso contencioso administrativo es la revisión jurisdiccional de la correcta actuación administrativa manifestada por un acto administrativo en el ejercicio de competencias públicas en cuyo examen se aplicarán normas de derecho administrativo, se parte del principio que dichos actos fueron dictados por la Administración en el ejercicio de potestades de imperio. Para ratificar lo mencionado líneas arriba sobre la suprema posición de la Administración al dictar y ejecutar "actos administrativos", la Ley General de la Administración Pública lo contempla entre muchos otros artículos, en los siguientes: Art. 2: Las reglas de esta ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para éstos... Art. 3: El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario... Art. 28: El Ministro

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio... Art. 44: Cabrá recurso de reposición o revocatoria contra los acuerdos del Consejo que lesionen derechos o intereses legítimos... Art. 59: La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de patestades de imperio... Art. 120: Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado... Art. 128: Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta... Art. 129: El acto deberá dictarse por el órgano competente... Art. 140: El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado... Art. 146: La Administración tendrá patestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los Tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables aún cantra la voluntad o resistencia del obligado... Art. 155: La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo...

Pero es que la misma definición que nos da el padre de la LRJCA nos lleva al mismo concepto, dice el Dr. Retana Sandí: "Jurisdicción contencioso-administrativa es aquella función del Estado encomendada a órganos imparciales e independientes, mediante la cual se ejerce control de legalidad sobre la actividad de la Administración, cuando obra como tal, sea como Poder o como persona de derecho público.

Es evidente, entonces, la ubicación superior de la Administración en sus relaciones con los administrados cuando actúa como órgano público y además se subraya con insistencia, que será el Derecho Público el que regulará su organización y actividad. Si la jurisdicción contencioso-administrativa es un medio de control de legalidad de la actividad de la Administración como Poder del Estado, en principio sólo pretensiones fundadas en Derecho Administrativo pueden ser deducidas ante la misma.

La formación del Estado como lo conocemos ahora no lo fue para satisfacerse intrínsecamente, sino para proyectarse en favor de sus súbditos y suplirles las carencias que individualmente estaban imposibilitados de satisfacer, sea que la razón de ser de la Administración Pública y fin último de sus existencia es el administrado. Así los fines que ésta persigue deben ser siempre en beneficio de la generalidad de individuos que conforman la sociedad, sin distinciones de ninguna naturaleza. Ello significa necesariamente, que la única o únicas personas que potencialmente

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

pueden ser perjudicadas por la actuación administrativa en actuaciones de prerrogativa, son los administrados, de donde la impugnación en la sede contenciosa administrativa siempre lo será contra un acto de la Administración que los perjudique en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Uno de los principios fundamentales del contencioso administrativo es la exigencia, como condición de admisibilidad de las acciones de nulidad, de que quien impugne el acto ante la autoridad judicial tenga interés personal, legítimo y directo. Así se revela que lo que mueve al recurrente no es un abstracto interés por la legalidad, sino el concretísimo de estimar que la Administración le está perjudicando al obrar fuera de la legalidad y que, por tanto, ese perjuicio debe ser eliminado mediante la eliminación del acto ilegal que lo causa. Se trata que el ordenamiento ha apoderado al sujeto que demuestra que está en ese supuesto, para anular el acto que le causa el perjuicio. Esto es más que una regla procesal; es, por el contrario, una regla jurídico-material de primera importancia, una extensión substancial de la tutela, en virtud de la cual nadie está obligado a soportar perjuicios causados por actos ilegales de la Administración.

En el contenido de las normas supra mencionadas, la inclusión del término Derecho Público en lugar de derecho administrativo se da por ser el primero el género y el segundo la especie. A la Administración Pública se le aplica además de las leyes ordinarias, la Constitución, los Convenios, Tratados, Acuerdos y otros del Derecho Internacional en general, según lo establece el artículo 7 de la Constitución, por ello resulta más congruente y académico utilizar el género "Derecho Público " que es comprensivo de todas las demás."

b. El Proceso Civil de Hacienda

[HINES CÉSPEDES, César]ⁱⁱ

"Se reconoce en el proceso Civil de Hacienda como el instrumento utilizado por y contra la Administración para dilucidar los aspectos estrictamente patrimoniales de ésta, es decir aquellos en los cuales lo que se discute no es la legalidad ni la ilegalidad de la actuación administrativa en el ejercicio de sus potestades de imperio, sino sobre obligaciones pecuniarias de la Administración o de un administrado en favor de ésta, originada esa responsabilidad civil en una actuación material legítima o ilegítima de la Administración, que cause lesiones o daños al particular, o en una relación de Derecho Privado de la Administración, en razón que se le reconoce al Estado su doble capacidad: pública y privada. En este último caso, -de relaciones

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

privadas de la Administración-, no se le reconoce ni se le permite a ésta la aplicación de sus potestades de imperio pues actúa en un plano de igualdad con el particular.

El fundamento de esa unificación procesal, de lo patrimonial del Estado en la misma jurisdicción donde se discute la corrección del ejercicio competencial, se asienta sobre la base de la especialidad del órgano jurisdiccional. El sentido doctrinal de esa fusión orgánica se encuentra en la fuerte interferencia del derecho administrativo en el derecho civil de la Administración, que tiende a convertir al proceso civil de hacienda casi en una réplica del contencioso administrativo, a pesar que las razones que le dan origen y el derecho de fondo en uno y otro son diametralmente opuestas.

Pero no por compartir el criterio de la reunificación de las jurisdicciones para lo Contencioso Administrativo y lo Civil de Hacienda, -por el ahorro en recursos humanos y financieros-, compartimos la forma en la que nuestros administradores y tribunales han arbitrado en los procesos Civiles de Hacienda, en razón que en esta materia no se pueden aplicar los mismos plazos para los recursos administrativos y jurisdiccionales como en lo propiamente contencioso, y se hace caso omiso de las diferencias legales y doctrinales existentes. En la práctica se ha instituido que una vez que el administrado, presente su reclamación bajo cualquier título común, -civil o mercantil- se disparan legal y automáticamente contra él, el régimen de los recursos administrativos como si se estuviera en presencia de una impugnación administrativa y son obviamente más cortos los plazos que los reconocidos para las reclamaciones de naturaleza civil o mercantil, como lo son la prescripción decenal o cuatrienal, según sea el título. Es decir que a pesar de la existencia de una relación meramente privada entre la Administración y el administrado en la que se está en un plano de igualdad, tanto la Administración como los Órganos Jurisdiccionales le aplican a aquel los plazos existentes para la impugnación de los actos de derecho público, causando no solamente perjuicio económico, sino que en abierta confrontación con normas legales que contemplan en forma expresa lo contrario.

Por esa equiparación procesal de la Administración con el administrado en la que no se necesita de ninguna actuación administrativa previa para solicitar la protección jurisdiccional, es posible que exista la contrademanda en un proceso, pues tanto el administrado como la Organización Pública pueden causarse perjuicio el uno al otro. Piénsese por ejemplo en el caso que por una colisión de vehículos pertenecientes a un ciudadano y a una

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

entidad pública, aquel pretenda de aquella un resarcimiento de daños y perjuicios. En ese caso concreto, le cabe a la Administración la posibilidad de contrademandar a edictos que sea el actor quien cubra los daños que le causó con la colisión. Es una cuestión meramente probatoria de la responsabilidad civil de las partes en el proceso por daños. No existió ninguna actuación de poder público de la entidad, sino una simple actuación material, que según sea el resultado puede ser considerada legítima o ilegítima.

El artículo 2 de la LRJCA incluye como del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, lo relativo al cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Estado y demás entidades de Derecho Público, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie. Así también de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública.

El término jurisdicción contencioso-administrativa utilizado por el legislador en la mencionada norma no se refiere a un tipo de proceso en que se debe juzgar la cuestión, sino al "fuero" en el cual será ventilado el caso. Más claro. La Jurisdicción como potestad dimante de la soberanía del Estado, es necesariamente única; es imposible conceptualmente que un Estado tenga más de una jurisdicción, a pesar que tradicionalmente se ha venido hablando de una jurisdicción civil, penal, laboral. Pero como puso de manifiesto Prieto Castro, las divisiones de la Jurisdicción en civil, penal y/o laboral, entre otras, no son más que modos de manifestarse de la única función jurisdiccional, pues todas ellas operan con los mismos elementos, con la sola diferencia que entre ellas existe una distinta configuración de los principios del proceso y en la regulación de los procedimientos con arreglo a los cuales se ejercen. Por ello es interesantísima la cita que hace Alcalá-Zamora cuando nos dice: "Podríamos afirmar que del proceso sabemos donde está, pero no lo que es, si una relación o una situación jurídica, de la Jurisdicción sabemos lo que es, pero no dónde está, si en el Derecho Procesal o en el Constitucional y de la acción no sabemos ni lo que es ni donde está.

Es decir, el artículo 2 citado hace referencia a que dichas cuestiones en las que están involucrada una entidad pública deberá ser -procesalmente hablando- resuelta por los tribunales especializados de lo contencioso administrativo, pertenecientes a la única jurisdicción del Estado cuyo ejercicio se le encomendó al Poder Judicial.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Lo anterior fue correctamente resuelto por la Sala Primera de la Corte, en sentencia de las 14:45 horas del 21 de enero de 1987, que en lo que interesa dice: "No estamos en el presente asunto ante una demanda contencioso administrativa, interpuesta para impugnar algún acto de la Administración Central o de los otros entes públicos, ni un proceso de lesividad en que la Administración está pretendiendo que se invalide un acto propio, sino de un juicio civil planteado por una institución autónoma, para que se declare que la parte contraria incurrió en responsabilidad por incumplimiento del contrato en que le vendió a la actora dos tanques destinados al trasiego de alcohol y que debe indemnizar los daños y perjuicios; asilas cosas, es obvio que resulta aplicable la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa".

La norma en cuestión utiliza el término jurisdicción contencioso-administrativa, como sinónimo de potestad genérica de esos órganos especializados para resolver las cuestiones relacionadas con la Administración. Pero la LRJCA no se queda ahí, sino que agrega: "Para los fines del inciso c) del artículo anterior, de los juicios atribuidos a la vía civil de hacienda, los ordinarios se tramitarán de conformidad con la presente ley, y los de más, de acuerdo con la tramitación señalada en el Código de Procedimientos Civiles -hoy Código Procesal Civil- o en leyes especiales".

Esta norma introduce otra dificultad. Efectivamente, al indicar que los ordinarios civiles de hacienda se tramitarán conforme a esta ley, pareciera que se excluye expresamente la aplicación del Código Procesal Civil para los juicios ordinarios civiles de hacienda. Ello se deduce de una interpretación lógica y congruente que nace de la redacción de la norma, pues ordena la aplicación de ese cuerpo procesal -el Código Procesal Civil- "a los demás juicios", que entendemos se refiere a los ejecutivos, interdictos, desahucios etc.

En el caso, -donde procede la aplicación de la LRJCA- de los ordinarios civiles de hacienda, sería procesalmente imposible que exista la reconvencción, y tendría en su caso la Administración o el particular según sea su posición dentro del proceso, que instaurar nuevo juicio para hacer valer otras pretensiones, contrarias a las del actor en este juicio.

Ello pareciera tener algún sentido. Si la Administración instaura un proceso ordinario para obtener la reparación de daños y perjuicios de un particular que la perjudicó, debe de previo iniciar un procedimiento administrativo en el cual quede constancia que efectivamente hubo o existió el daño, y cumplido ese requisito, dictará el acuerdo que ordene iniciar los trámites

del resarcimiento. Me explico. Si en un caso la Administración demanda a un particular por un incumplimiento de contrato, deberá de iniciar procedimiento administrativo en el que se establezca en forma efectiva el incumplimiento del contratista, que se verifique la verdad material que servirá de base para la demanda. En el caso contrario, si el particular instaura el proceso ordinario civil de hacienda para que se obligue a la Administración a resarcirlo por los daños y perjuicios causados con su incumplimiento contractual, igualmente y aunque no lo solicite, se deberá realizar un procedimiento administrativo previo a la interposición de la demanda por parte del contratista, pues como requisito para darle curso a la interposición y posteriormente a la demanda, el ordenamiento jurídico administrativo ordena el agotamiento de la vía administrativa, que en estos casos significa ni más ni menos que presentar una reclamación de daños y perjuicios a nivel administrativo y únicamente ante la negativa de la Administración -en forma expresa o presunta- podrá acudir a estrados judiciales a hacer valer sus derechos. En consecuencia, siempre deberá recurrir-en estos supuestos- contra una actuación administrativa. ¿Cómo podría contrademandar el Estado en estos casos? Si la Administración espera a que el particular demande para entablar contrademanda, estaríamos frente a un INCUMPLIMIENTO DE DEBERES, pues una vez verificado por ésta el incumplimiento queda obligada a obtener del particular la reparación de los daños que le causó, pero siempre con la instauración del procedimiento administrativo previo que tendrá la finalidad de asegurar la correcta actuación administrativa Sin esa actuación previa habría una total falta de legitimación de la Administración, como de seguido pasamos a estudiar."

c. Diferencias y Competencias entre la Sede Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda

[RUIZ BRAVO, Luis Guillermo]ⁱⁱⁱ

"En la Sede Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda se conoce la legalidad de los actos y disposiciones que emitan o realicen; el Poder Ejecutivo, las municipalidades, las instituciones y todas las entidades de derecho público incluyendo la función administrativa del Poder Legislativo y Judicial. Se atenderá en esta sede, las infracciones al ordenamiento jurídico incluyendo la falta de competencia, quebrantamiento de formalidades esenciales y el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por la ley.

Los órganos encargados de lo anterior serán, a) Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, b) Salas Civiles de la Corte

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Suprema de Justicia y c) el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, sobre éste último es que se desarrollará este material atendiendo la división y diferencias existentes entre el Juzgado Contencioso Administrativo y Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, siendo la dinámica procesal del primero basada en su propia ley Reguladora para los procesos ordinarios, en tanto los demás procesos, incluida la materia que conoce el Juzgado de Asuntos Sumarios, basarán sobre los procedimientos del Código Procesal Civil.

Ante el Juzgado Contencioso es que procede denunciar las conductas de la Administración en función Pública, e impugnar los actos administrativos. Es así como, el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial delimita la competencia de éste de la siguiente manera: Conocerá de:

1) De los juicios Contencioso -administrativos que se promuevan con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando estos sean lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el poder ejecutivo o sus funcionarios, las municipalidades y toda institución estatal autónoma o Semiautónoma, actuando como personas de derecho publico y en uso de facultades regladas.

2) De los juicios ordinarios no comprendidos en el inciso anterior, en que sean parte o tengan interés directo, el Estado, sus bancos y demás instituciones, así como las empresas de economía mixta, aún cuando tales juicios se relacionen con juicios universales.

3) De todos los otros asuntos en sean parte o tengan interés directo el Estado, sus bancos, y demás instituciones, así como las empresas de economía mixta aun cuando tales juicios guarden relación con juicios universales, salvo los caso en que. por norma expresa, correspondan ser conocidos por un juzgado civil de hacienda de asuntos sumarios.

4) De todos los litigios que se establezcan contra las municipalidades y juntas de educación, siempre que el asunto por su cuantía, no le corresponda ser conocido en un juzgado civil de hacienda de asuntos sumarios.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

5) De todos los asuntos referentes a denuncias de minas, tierras baldías, ventas judiciales y otros de índole administrativa con tramitación judicial, en que sean parte o tengan interés directo el Estado, sus bancos, sus instituciones o empresas de economía mixta, salvo que leyes especiales dispongan lo contrario. Si sobreviniere contención el mismo juez tendrá competencia para conocer de ella y decidir lo que proceda, sea sumariamente, o en la vía ordinaria.

6) Como superior en grado, de las resoluciones que dicten los juzgados civiles de hacienda de asuntos sumarios.

7) De los demás asuntos que determine la ley.

Entre tanto, el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios conocerá los asuntos de índole patrimonial aplicando, como antes se indicó, las reglas del proceso ejecutivo civil común, contenidas en el Código Procesal Civil con algunas salvedades que lo remiten a la ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo. El artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial delimita su competencia al conocimiento de:

1) de los juicios ejecutivos de cualquier cuantía en los que se ejerciten acciones a favor del Estado o sus instituciones o en contra de ellos.

2) De todo lo relativo a la aplicación de la Ley General de Arrendamientos urbanos y suburbanos, en acciones promovidas por las partes indicadas en el inciso anterior o contra ellas. De esta disposición se exceptúan los procesos ordinarios o abreviados.

3) De las medidas cautelares o actividad judicial no contenciosa, relacionadas con los procesos referidos en los incisos anteriores.

4) De los demás asuntos distintos de procesos ordinarios o abreviados, promovidos por el Estado o sus instituciones o en contra de ellos y cuya cuantía no exceda la establecida por la Corte. En los procesos aludidos en los incisos 1), 2) y 3), la competencia se limitará a las jurisdicciones de los circuitos Judiciales Primero y Segundo de San José; en consecuencia, los demás despachos civiles del país podrá conocer de ellos, atendiendo a las reglas del de competencia por el territorio del Código Procesal Civil. Se exceptúan de esta limitación, los caso s en que el estado o sus instituciones sean parte demandada, pues en ellos, como en el supuesto del inciso 4), el juzgado de los referidos circuitos tendrá competencia nacional."

2. Normativa

a. Código Procesal Civil^{iv}

Artículo 547.- Normas aplicables.

En lo que no esté expresamente previsto en leyes especiales, los procesos civiles de hacienda se tramitarán y fallarán con arreglo a las disposiciones de este Código.

Artículo 548.- Requisito fundamental de la demanda.

El juzgador no dará curso a demandas que se presenten contra el Estado o sus instituciones, sino cuando se haya agotado la vía administrativa, salvo los casos concretos en que la ley no obligue a realizar dicho agotamiento.

Para el agotamiento de la vía administrativa, se estará a lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa.

Artículo 549.- Aceptación por el órgano administrativo.

En el caso de que la pretensión fuere aceptada por el órgano administrativo en forma legal, y, solicitada partida para el pago, la Asamblea Legislativa la denegare, el interesado podrá ocurrir directamente ante los tribunales para ejercitar dicha pretensión. En Tal caso, el reconocimiento hecho por el órgano administrativo no perjudicará sus intereses, y la cuestión deberá resolverse conforme con los datos que suministre el proceso y según las leyes aplicables al asunto. Salvo en el caso de este artículo, el proceso civil de hacienda no impedirá ejecutar la resolución administrativa que le dé ocasión.

3. Jurisprudencia

a. Distinción con el contencioso administrativo puro

[SALA PRIMERA]^v

"Los artículos 2 inciso c) y 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en verdad, establecen la denominada unificación de vías. Empero, es cierto, que el proceso civil de hacienda presenta características propias, diferenciadoras, respecto del contencioso administrativo puro. En

el civil de hacienda, verbigracia, no se ventila lo referente a la nulidad de actos de la Administración, lo cual caracteriza a la jurisdicción contencioso-administrativa. En aquél se discute lo relativo a la responsabilidad de la Administración, proveniente de su funcionamiento (artículo 190 y siguientes de la Ley General de Administración Pública). De acuerdo con la doctrina, en el civil de hacienda, no se puede hablar de caducidad referida a la interposición de la acción. Ahí opera la prescripción ordinaria del derecho privado. Además, al no debatirse en él la nulidad de actos de la administración, no es necesario el requisito previo de agotamiento de vía administrativa. El sub-júdice configura un proceso civil de hacienda. Así se concluye de los autos. De consiguiente no puede operar en la especie el instituto de la caducidad. A esa conclusión se arriba con arreglo a la distinción conceptual, a todas luces procedente, efectuada por el Ad-quem. No se da, por ende, bajo la inteligencia dicha, la vulneración legal aducida por el recurrente."

b. Agotamiento de la vía administrativa como requisito previo

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]^{vi}

"VI.- En la petitoria de la demanda, se solicita se declare la nulidad de los actos administrativos que denegaron el reclamo de daños y perjuicios formulado por el actor, lo que resulta inadmisibile. En tratándose de juicios civiles de hacienda como el presente, donde la pretensión deducida versa sobre el reclamo de daños y perjuicios derivados de actos administrativos dejados sin efecto por la Sala Constitucional en virtud de un recurso de amparo, el procedimiento de agotar la vía administrativa es sólo una exigencia del artículo 548 del Código Procesal Civil, un mero presupuesto formal que una vez cumplido, posibilita el acceso a la vía jurisdiccional. De ahí que no se requiera la anulación de las resoluciones que deniegan el reclamo pecuniario en vía administrativa (artículo 21.1.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)."

c. Análisis sobre la legitimación activa y la necesidad de demostrar la titularidad de un derecho subjetivo

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]^{vii}

"III.- De seguido, se avoca este Despacho a pronunciarse respecto de la falta de legitimación ad causam activa declarada en relación con el señor Hugo Luis Levy Mora. En el escrito de expresión de agravios, el citado señor aduce, que el pronunciamiento combatido parte de una racionalización total y absolutamente equivocada, ya

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que a su entender, este no es un proceso civil, sino un contencioso administrativo, que confiere a terceros su intervención, siempre y cuando ostenten un interés legítimo, lo que puede hacerse, dice, luego de las publicaciones de los avisos. No podía apersonarse, refiere, cuando se interpuso este asunto, porque para esa fecha no se había adjudicado el cincuenta por ciento de las acciones de A.C.M. Inversiones, y que no es sino hasta que se le adjudican, que puede presentarse en su carácter personal, demostrando el interés actual y cierto existente al momento de establecer la demanda, "(...) por la repercusión mediata o inmediata que el acto administrativo en su esfera jurídica tuvo en contra de los intereses del suscrito (...)". Acusa como un desacierto de la señora Juez, el hecho de indicar que no es sino hasta el establecimiento de la demanda que se constituye en parte, en razón de que este proceso está estructurado en dos etapas - interposición y formalización -, y que es a partir de ese momento, luego de la acreditación por medio de un instrumento público, que adquiere el derecho e interés en participar. Luego del estudio del expediente, concuerda el Tribunal con la manifestación del a quo, en el sentido de que este asunto es un civil de hacienda, y dada la confusión que parece tener el apelante, es menester indicarle, que en nuestro medio se da la unificación de vías, de manera que, dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, existen tres clases de procesos ordinarios: el de plena jurisdicción, el de anulación y el civil de hacienda. En el primero, aparte de solicitarse la nulidad de un acto administrativo, se pide además, el restablecimiento de la situación jurídica individualizada y el reconocimiento de los daños y perjuicios que eventualmente se hubieren producido. En el segundo, el objeto del proceso se contrae únicamente, a petitionar la nulidad de un acto o disposición, mientras que en el tercero, la pretensión se refiere al incumplimiento, resolución y efectos de los contratos administrativos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública, como es el caso del sub examine. Tanta es la diferencia, que en relación con los dos primeros, el término para interponer la demanda es de dos meses a partir de la notificación del acto impugnado o bien, desde el siguiente al de la publicación, según corresponda y en tratándose de la figura del silencio negativo, el plazo es de un año a partir del día siguiente en que se entienda desestimada la pretensión, provocando en este caso, que el lapso de interposición sea entonces de un año y dos meses, salvo que se invoque la nulidad absoluta del acto, en cuyo caso, el término se amplía a cuatro años, por disposición del artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública. Fuera de tales períodos, se caería en

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la caducidad para la interposición y por ende, la inadmisibilidad de la acción, según doctrina que informan los artículos 19, 37, 41 inciso c) y 60 inciso c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Situación distinta se presenta en cuanto al tercer grupo - civil de hacienda -, en el que el plazo será entonces, el de la prescripción del derecho, pero además, cuenta con otras distinciones. Así lo ha señalado la Sala Primera de la Corte. Al respecto, en su sentencia número 066-F-97 de quince horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de julio de mil novecientos noventa y siete, dispuso, en lo que interesa: " (...) IX. (...) Empero, es cierto, que el proceso civil de hacienda presenta características propias, diferenciadoras, respecto del contencioso administrativo puro. En el civil de hacienda, verbigracia, no se ventila lo referente a la nulidad de actos de la Administración, lo cual caracteriza a la jurisdicción contencioso-administrativa. En aquél se discute lo relativo a la responsabilidad de la Administración, proveniente de su funcionamiento (artículo 190 y siguientes de la Ley General de Administración Pública). De acuerdo con la doctrina, en el civil de hacienda, no se puede hablar de caducidad referida a la interposición de la acción. Ahí opera la prescripción ordinaria del derecho privado . (...) " En virtud de lo expuesto, debe colegirse sin temor a equívocos, que los agravios esbozados en el sentido dicho, devienen en desafortunados y por el contrario, se comparte en un todo la conclusión a la que se llegó en sentencia. La legitimación, según lo resuelto por la Sala Primera de la Corte en su sentencia número 11 de quince horas del veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, , es: "VII.- La legitimatio ad causam alude a la aptitud de un sujeto para ser considerado parte en un proceso concreto. La determinación de esta idoneidad procesal está íntimamente ligada con la pretensión deducida en la acción, y sólo quien se encuentre en determinada relación con ésta puede ser parte en el respectivo proceso. La legitimación activa, a su vez, se refiere a esa suficiencia procesal del sujeto demandante, la cual representa su capacidad para deducir una pretensión y la titularidad respecto a una relación jurídica o a un interés tutelable por el ordenamiento . Por ende, la cuestión de la legitimación activa se yergue como una cuestión de índole procesal y no de fondo, aunque a veces se deba analizar éste para determinar si el accionante es el llamado a deducir una determinada pretensión. Por ser uno de los requisitos procesales indispensables para la configuración de la litis, puede ser examinada de oficio por el juez. VIII.- La resolución impugnada declara la inadmisibilidad de la acción, mediante el acogimiento de la excepción de falta de legitimación ad causam activa. Dicho pronunciamiento, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, no

padece contradicción, pues la falta de legitimación activa, al igual que la pasiva, constituyen motivos para declarar inadmisibles la acción, según lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reguladora pluricitada. Ergo, no le asiste razón al recurrente cuando afirma que lo relativo a la legitimación activa, introducido por el Tribunal en su nuevo fallo, es un aspecto de fondo, contradictorio con la sentencia de inadmisibilidad .:." (El subrayado no es del original). Síguese, entonces, que al no demostrar el actor la titularidad de un derecho subjetivo a un interés tutelable por el ordenamiento jurídico, y no contemplar el ordenamiento jurídico contencioso administrativo la denominada acción popular, la carencia de legitimación activa de parte del actor es manifiesta, lo que indica que el fallo censurado carece del vicio que le endilga el casacionista, por lo que se impone rechazar el agravio aducido por éste ..." Lo anterior permite concluir, al igual que el a quo, que el carácter de socio que pueda tener en la empresa A.C.M. Inversiones Sociedad Anónima, no le otorga la capacidad procesal para ser parte en este asunto."

d. Cómputo del plazo de caducidad para interponer la demanda

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]^{viii}

"IV.- En primer término, se avoca el Tribunal a pronunciarse respecto de la prescripción invocada. Los argumentos del Estado son de suyo respetables mas no compartidos por este órgano colegiado. Por la clase de proceso de que se trata, no resulta aplicable la Ley General de la Administración Pública, en cuanto a la perención del derecho. En nuestro medio se da la unificación de vías, de manera que existen tres clases de procesos: el de plena jurisdicción, el de anulación y el civil de hacienda. Respecto de los dos primeros, el término para interponer la demanda es de dos meses a partir de la notificación del acto impugnado o bien, desde el siguiente al de la publicación, según corresponda y en tratándose de la figura del silencio negativo, el término es de un año a partir del día siguiente en que se entienda desestimada la pretensión, provocando en este caso, que el plazo de interposición sea entonces de un año y dos meses. Fuera de tales períodos, se caería en la caducidad del plazo para la interposición y por ende, la inadmisibilidad de la acción, según doctrina que informan los artículos 19, 37, 41 inciso c) y 60 inciso c) de la citada ley. Situación distinta se presenta en cuanto al tercer grupo - civil de hacienda -, en el que el plazo será entonces, el de la prescripción del derecho. Así lo ha señalado la Sala Primera de la Corte. Al respecto, en su sentencia número 066-F-97 de quince horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de julio de mil novecientos noventa y siete, dispuso: "

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

(...) IX. (...) Al proceso civil de hacienda no le afecta ese instituto. - se refiere a la caducidad -. Esa distinción era menester hacerla en aras de la debida dilucidación de la cuestión planteada en el sub-lítem. Los artículos 2 inciso c) y 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en verdad, establecen la denominada unificación de vías. Empero, es cierto, que el proceso civil de hacienda presenta características propias, diferenciadoras, respecto del contencioso administrativo puro. En el civil de hacienda, verbigracia, no se ventila lo referente a la nulidad de actos de la Administración, lo cual caracteriza a la jurisdicción contencioso-administrativa. En aquél se discute lo relativo a la responsabilidad de la Administración, proveniente de su funcionamiento (artículo 190 y siguientes de la Ley General de Administración Pública). De acuerdo con la doctrina, en el civil de hacienda, no se puede hablar de caducidad referida a la interposición de la acción. Ahí opera la prescripción ordinaria del derecho privado. (...)” (el resaltado no es del texto). Ante esta circunstancia, poca importancia reviste considerar si el plazo extintivo debe computarse a partir de la cesación de la prisión preventiva - 22 de julio de 1992 -, tal y como lo invoca el Estado, o desde el momento de la sentencia absolutoria - 9 de diciembre de 1994 -, en que se sustenta el señor Juez, ya que para este tipo de reclamos, debe contarse de la fecha de notificación de la sentencia absolutoria. Este hecho no consta en autos, mas sin duda lo fue en data posterior al 9 de diciembre de 1994. Si el reclamo administrativo se realizó el 18 de agosto de 1995, la demanda se interpuso el 3 de mayo de 1996 y se notificó el 24 de mayo del último año citado, es un hecho innegable que no había transcurrido, en su perjuicio, ningún término. Esta posición la sostuvo recientemente la misma autoridad - Sala Primera -, si bien en una ejecución de sentencia, pero aplicable a la especie, por responder a los mismos principios. En su pronunciamiento número 846-F-01 de 10 horas 30 minutos del 26 de octubre del 2001, estableció, que en caso del dictado de un fallo, el plazo extintivo inicia con la notificación del fallo, en que se reconoce el derecho o bien, acota el Tribunal, como en el sub examine, en donde se emitió la absolutoria. Se expresó, en el citado voto: “(...) VII.- Sobre el caso concreto, en cuanto al primer reproche, se alude a la prescripción del derecho del actor a presentar la demanda de ejecución de sentencia, pues se consideró transcurrido el plazo de tres años desde la notificación de la sentencia de la Sala Constitucional referida y la notificación del emplazamiento de este proceso. El artículo 704 del Código Procesal Civil no prevé el análisis de la prescripción en ejecución de sentencia, sin embargo se analiza brevemente el tema solo para efectos ilustrativos. En efecto la sentencia de la

Sala Constitucional fue notificada el dos de marzo de 1994 y el auto de traslado de la presente ejecución el dos de junio de 1998 con lo cual, conforme a los artículos 876 del Código Civil y 296 inciso a) del Código Procesal Civil, queda interrumpida la prescripción decenal aplicable a este tipo de asuntos, según lo estipula el artículo 873 del Código Civil (...)" . En razón de ello, el rechazo de la prescripción debe confirmarse, por las razones aquí apuntadas.-"

e. Interpretación de normas reguladoras de la competencia

[SALA PRIMERA]^{ix}

"II.- El artículo 119, inciso 1º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, dispone que las Alcaldías Civiles de Hacienda conocerán de los juicios ejecutivos de cualquier cuantía, en los que se ejerciten acciones a favor del Estado o en contra de éste o de sus instituciones, incluidas las empresas de economía mixta. Y el párrafo final de ese mismo artículo 119 expresa que: "También serán competentes para conocer de los asuntos que se indican en este artículo, los juzgados y alcaldías civiles del lugar en que esté domiciliada la institución, agencia o sucursal acreedora de la obligación por la que los bienes hubieran sido dados en garantía"; sobre lo cual, la Corte Plena, en sesión celebrada el 10 de enero de 1994, artículo XIX, dispuso que del texto completo de dicho artículo, y en relación con el párrafo final de esa norma, debe entenderse que los juzgados y alcaldías civiles del lugar en que esté domiciliada la institución, agencia o sucursal acreedora, conocerán de todo tipo de procesos ejecutivos, sean simples, hipotecarios o prendarios (aviso publicado en el Boletín Judicial No. 32 del 15 de febrero de 1994). Esta disposición se refiere a lugares en que no exista Alcaldía Civil de Hacienda porque en los que sí las hay, como en esta ciudad, la competencia es exclusiva de una Alcaldía Civil de Hacienda (Resolución de esta Sala, No. 7 de 14,15 horas del 14 de enero de 1994)."

f. Posibilidad de fijar el monto de daños y perjuicios en ejecución de sentencia

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]*

"Los daños de la vivienda fueron demostrados, lo que se debe dejar para ejecución de sentencia, y ello basado en un estudio de suelos que lógicamente debe ser pagado por la vencida, es la cuantificación de los mismos, sea la reparación o la demolición . En igual sentido, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 435-F-03 de las diez horas del veintitrés de

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

julio del año dos mil tres, entre otras, indicó: "...De manera que el Tribunal debe hacer PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA EXISTENCIA, de los daños, y para ello, desde luego debe tenerlos por probados. Pronunciamiento sobre la existencia, significa decir que existen los daños, y no puede el Juez hacer esa afirmación si no están demostrados. En cuanto a la cuantía siguió un criterio distinto porque sí permite expresamente, que si no estuviere demostrada debe dejarse para el período de ejecución. No es correcta la interpretación, que al artículo le da el recurrente cuando expresa: "Qué significa en otro caso? Se refiere a lo que viene hablando la ley, sea: 1) que consta probada la existencia y cuantía de los daños y perjuicios. 2) Que no exista probada en los autos esa existencia y cuantía. En cualquiera de los dos casos, la ley imperativamente manda hacer la declaratoria del derecho del actor a que se resarzan los daños y perjuicios...". El presupuesto marcado con el número 1), es exacto. Pero no lo es el marcado con el número 2), porque cuando el artículo dice: "la sentencia podrá formular pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los mismos, siempre que constare probada en los autos", usa el número singular, y no el plural, como el mismo recurrente lo expresa más adelante. De manera que la prueba se refiere a "cuantía", no a "existencia". Cuando el artículo continúa diciendo: "En otro caso, se limitará a declarar el derecho y quedará para el período de ejecución de sentencia la determinación de la correspondiente cuantía", se refiere, sin lugar a dudas a la cuantía, lo que lleva a la ineludible conclusión de que sólo se releva de la obligación de la prueba a la cuantía, no a la existencia. Y no puede ser de otra manera, probados los daños y perjuicios, podemos dejar para ejecución de sentencia la fijación de su monto. Pero sin demostrar que existen daños y perjuicios no podemos condenar al pago de los mismos. Una sentencia que condene al pago de daños y perjuicios que no existen es un contrasentido, que no podría ejecutarse...". Es de hacer ver que en ciertos casos, en donde el juzgador no tiene los elementos probatorios para establecer el quantum del daño, pero sí que éste efectivamente se dió, y se demuestra además la responsabilidad del mismo, es posible, dejar para ejecución de sentencia su cuantificación, lo cual ocurre en autos, motivos por los cuales el vicio acusado no se configuró, al ser conteste lo concedido de lo pedido y de lo que se necesita a fin de determinar el valor de la lesión producida. Por otro lado, al haber sido el Instituto Nacional de Seguros acreedor hipotecario del bien al momento de la construcción, éste, el salvaguarda de sus derechos de acreedor, debió, a través de los profesionales que realizaban los estudios de avance de obras, determinar problemas en la construcción, pues todo incidía en un desmejoramiento de su garantía."

g. Reclamo de indemnización derivada e contrato administrativo

[SALA PRIMERA]^{xi}

"VII. En punto a la necesidad de integrar la litis (artículos 315 y 1° del Código Procesal Civil), trayendo al proceso a la Contraloría General de la República (artículo 11.2, inciso b, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es menester, indicar que la sociedad actora dedujo en el asunto bajo estudio una pretensión civil de hacienda (artículo 2°, inciso a, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 110.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), tal y como lo apunta el Tribunal de Instancia, y no una pretensión de mera anulación o de plena jurisdicción. A efecto de reclamarle al Instituto demandado la indemnización establecida por la ley, la que constituye un efecto legal de un contrato administrativo, la empresa actora, como resulta lógico, debía agotar la vía administrativa tal y como lo prescriben los artículos 548 del Código Procesal Civil y 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ahora bien, lo anterior, no implica que la sociedad actora impugne la validez y legalidad de los actos administrativos en virtud de los cuales se denegó su reclamo o pretensión resarcitoria. En todo caso, es preciso indicar que los actos que impugna la sociedad actora son aquellos en virtud de los cuales se le denegó su reclamo administrativo y no aquél por el que se acordó reconocerle la indemnización pertinente. A mayor abundamiento, obsérvese que a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.2, inciso b), de la Ley Reguladora, cuando la fiscalización la ha ejercido la Contraloría General de la República rige el inciso a) de ese párrafo, esto es, que se tendrá como parte demandada a la entidad que dictó el acto o disposición, sin perjuicio que la Contraloría intervenga adhesivamente en el proceso, por lo que no se está ante la hipótesis de un litis consorcio pasivo necesario. Valga por otra parte señalar que la entidad demandada no solicitó ante el Juzgado, cuyo fallo confirmó el Tribunal sin modificación ni reserva alguna, la corrección o rectificación de los vicios formales que aquí protesta, lo cual motiva a que los cargos correspondientes no sean de recibo a tenor de lo que dispone el artículo 598 párrafo tercero del Código Procesal Civil. De modo que también por esta razón se deben desestimar."

FUENTES CITADAS:

- i HINES CÉSPEDES, César. La Contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo. *Revista de Ciencias Jurídicas*. (No. 82): pp. 23-26, San José, setiembre-diciembre 1995.
- ii HINES CÉSPEDES, César. La Contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo. *Revista de Ciencias Jurídicas*. (No. 82): pp. 27-30, San José, setiembre-diciembre 1995.
- iii RUIZ BRAVO, Luis Guillermo. La Prescripción en los Procesos Ejecutivos de conocimiento Sumario en materia Civil de Hacienda. 1º Edición. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, 2002. pp. 19-22.
- iv Ley Número 7130. Costa Rica, 21 de julio de 1989.
- v SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 66-1997, de las quince horas con cuarenta y cinco minutos del veintitrés de julio de mil novecientos noventa y siete.
- vi TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 125-2000, de las once horas con cincuenta minutos del veintiseis de mayo de dos mil.
- vii TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 532-2003, de las quince horas con cincuenta y cinco minutos del treinta y uno de octubre de dos mil tres.
- viii TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 130-2002, de las catorce horas con diez minutos del siete de mayo de dos mil dos.
- ix SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 77-1994, de las catorce horas con veintisiete minutos del veinte de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.
- x TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Resolución No. 62-2006, de las diez horas con cuarenta minutos del siete de julio de dos mil seis.
- xi SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución NO. 50-1996, de las catorce horas con cincuenta minutos del veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y seis.

