Jurisprudencia sobre el Recurso de Casación en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	**Descriptor: Contencioso Administrativo.**
Palabras Claves: Proceso Contencioso Administrativo, Recurso de Casación.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	**Fecha: 16/12/2013.**

Contenido

RESUMEN 2

NORMATIVA 2

- **Cuantía y Recurso de Casación** 2
- **Recurso de Casación por Inadmisión de la Demanda** 3
- **Recurso de Casación por Desestimación de las Defensas Previas** 3
- **Recurso de Casación por Desistimiento del Proceso** 4
- **Recurso de Casación por Inadmisión de la Acción** 4
- **Recurso de Casación en la Etapa de Ejecución** 4
- **Recurso de Casación en el Proceso de Separación de Directores de Entidades Descentralizadas** 5

JURISPRUDENCIA 6

1. **Procedencia del Recurso de Casación** 6
2. **Casación por Inadmisión de la Demanda** 9
3. **Recurso de Casación contra la Sentencia que Declara la Inadmisión de la Acción** 11
4. **Casación por Cuestiones Procesales** 13
5. **Taxatividad de las Causales del Recurso de Casación** 15

6. Casación e Inadmisión de la Demanda 16

7. ¿Ampliación de las Causales de Casación? 18

8. Recurso de Casación en el Proceso Contencioso Administrativo en Materia Municipal 19

9. Recurso de Casación por la Forma y el Fondo en el Proceso Contencioso Administrativo Tributario 20

10. Recurso de Casación en el Proceso de Separación de Directores de Entidades Descentralizadas 22

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre Recurso de Casación en el Proceso Contencioso Administrativo, considerando los supuestos de los artículos 29, 41, 52, 68, 74, 83 y 88 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Vigente únicamente para los procesos y actos administrativos anteriores al Código Procesal Contencioso Administrativo, ya que esta segunda norma derogo la ley Reguladora).

NORMATIVA

Cuantía y Recurso de Casación

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][i]

Artículo 29.- 1. La cuantía de la acción contencioso-administrativa será determinada por el valor de la pretensión objeto de la misma.

2. Cuando existan varios demandantes, se atenderá al valor de la pretensión deducida por cada uno de ellos y no a la suma de todos.

3. En los supuestos de acumulación, la cuantía será determinada por la suma del valor de las pretensiones objeto de aquélla; pero no conferirá a las de cuantía inferior a diez mil colones el recurso de casación.

Recurso de Casación por Inadmisión de la Demanda

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][ii]

Artículo 41.- 1. Si el Tribunal lo considerare procedente, declarará no haber lugar a la admisión del reclamo aun sin pedir el expediente administrativo, cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:

a) La falta de jurisdicción con arreglo al Capítulo Primero del Título Primero;

b) Que la acción se deduce contra alguno de los actos no susceptibles de impugnación conforme a las reglas del Capítulo Primero del Título Tercero, excepto en el supuesto previsto en el párrafo final del artículo 21.

c) Que ha caducado el plazo de interposición de la acción; y

d) Anulado.

> *(La Sala Constitucional mediante resolución N° 03669-2006, dispuso anular este inciso d) del párrafo 1° , cuyo texto disponía: "Que no está agotada la vía administrativa.")*

2. El Tribunal, antes de declarar la inadmisión, hará saber a las partes el motivo en que se funde, para que, en el término de diez días, aleguen lo que estimen procedente y acompañen los documentos a que hubiere lugar.

3. Contra el auto que acordare la inadmisión por los motivos previstos en los incisos a), b) y c) del párrafo 1, se darán los recursos ordinarios; y también el de casación, según la cuantía.

4. Si se tratare del motivo a que se refiere el inciso d), el Tribunal procederá en la forma prevista en el párrafo final del artículo 96.

Recurso de Casación por Desestimación de las Defensas Previas

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][iii]

Artículo 52.- 1. No se dará recurso alguno contra el auto que desestime las defensas previas, sin menoscabo también de lo previsto en el artículo 60; y el que las acoja, tendrá los ordinarios y el de casación, según la cuantía.

2. En el auto que declare con lugar las defensas previas se declarará, a la vez, sin curso la demanda.

3. Firme dicho auto, se devolverá el expediente administrativo a la oficina de procedencia.

Recurso de Casación por Desistimiento del Proceso

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][iv]

Artículo 68.- 1. Presentada la demanda, si antes de recaer sentencia se detuviere el procedimiento durante seis meses, por culpa del actor, se declarará caducado el proceso, de oficio o a gestión de parte.

2. En este caso, el Tribunal dictará resolución en los términos del párrafo 4, del artículo 65.

3. La resolución que denegare la caducidad del proceso tendrá los recursos ordinarios.

4. Y la que la declarare, los mismos y el de casación, según la cuantía.

Recurso de Casación por Inadmisión de la Acción

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][v]

Artículo 74.- Además del recurso por los motivos de fondo y forma, señalados en el Código de Procedimientos Civiles, se dará el de casación por la forma contra la sentencia que declare la inadmisibilidad de la acción, según la cuantía o si ésta fuere inestimable.

> (Así reformado por el artículo 2º de la ley No. 6160 del 25 de noviembre de 1977).

Recurso de Casación en la Etapa de Ejecución

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][vi]

Artículo 83.-

1. De la impugnación conocerá en única instancia el Tribunal Superior respectivo.

2. En el escrito de interposición se fijará concretamente el valor de la pretensión ejercitada, y al mismo se acompañará el documento que acredite el pago, en la caja de la Entidad de que se tratare, de la cantidad respectiva, cuando ello sea exigido así por las leyes tributarias.

3. Si el documento ya constare en el expediente administrativo, bastará con que se indique así.

4. El plazo de interposición será de treinta días, a partir de la notificación del acto o disposición.

5. El expediente administrativo deberá remitirse en el plazo único de cinco días, con aplicación, en su caso, de lo previsto en el artículo 40.

6. Los plazos de formalización de la demanda y contestación, serán de quince días.

7. Las defensas previas deberán invocarse en el escrito de contestación.

8. El plazo para evacuar la prueba pertinente, que habrá de ofrecerse en los escritos de demanda y contestación, será de diez días.

9. *(Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 17306 del 19 de noviembre de 2008. Indica la Sala que "…de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional , el efecto retroactivo de la anulación no se aplica respecto de aquellas relaciones o situaciones jurídicas que se hubieren consolidado por prescripción o caducidad, en virtud de sentencia pasada [sic] en autoridad de cosa juzgada material o por consumación en los hechos, cuando éstos fueren material o técnicamente irreversibles, o cuando su reversión afecte seriamente derechos adquiridos de buena fe".)*

10. Contra lo que resolviere en definitiva el Tribunal, se dará recurso de casación, según la cuantía.

11. Cuando la resolución final fuere favorable total o parcialmente al contribuyente y éste se hubiere visto obligado a pagar, la Administración demandada vendrá obligada a reconocer intereses sobre la suma respectiva, desde el momento del depósito al día de su devolución.

Recurso de Casación en el Proceso de Separación de Directores de Entidades Descentralizadas

[Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa][vii]

Artículo 88.- 1. Conocerá de la impugnación el Tribunal Superior respectivo.

2. Recibido el escrito de interposición, el Tribunal solicitará la remisión del expediente administrativo dentro del plazo único de cinco días, con aplicación, en su caso, de lo previsto en el artículo 40.

3. Los plazos de formalización de la demanda y contestación, serán de quince días.

4. Las pruebas deberán ser ofrecidas en los escritos de demanda y contestación, y se evacuarán a la brevedad del caso, sin que el plazopueda exceder de quince días.

5. El plazo para formular conclusiones será de seis días.

6. La anulación de lo impugnado equivaldrá a la restitución del demandante en su cargo, salvo que ya estuviere vencido el período, caso en el cual se impondrá el pago de daños y perjuicios.

7. En todo caso, el reclamante tendrá siempre derecho al pago de las dietas o salarios caídos, si lo pidiere en la demanda.

8. La sentencia estimatoria implicará, además, la anulación del acto que haya designado sustituto del reclamante.

9. Al sustituto se le tendrá por emplazado en virtud de la reclamación del expediente administrativo, sin que proceda la excusa de que la autoridad reclamada no le comunicó lo pertinente.

10. Contra lo resuelto por la Sala, se dará recurso de casación con independencia de la cuantía.

JURISPRUDENCIA

1. Procedencia del Recurso de Casación

[Sala Primera][viii]
Voto de mayoría:

"VIII. El tribunal declaró la inadmisibilidad del segundo extremo petitorio de la acción, en primer lugar, por cuanto éste no fue solicitado al momento de presentarse la demanda, sino al ser formalizada. El proceso contencioso administrativo, en sus inicios, se encuentra articulado en dos etapas: la primera consiste en la interposición y admisión de la acción, junto con el respectivo emplazamiento, previsto por el Título Cuarto, Capítulo Primero, Secciones Segunda y Tercera de la Ley de la Jurisdicción respectiva. Esta fase comprende la interposición de la acción (artículo 36), su publicación en el Diario Oficial y en uno de circulación nacional (artículo 39), la solicitud del expediente administrativo (artículo 40) y el pronunciamiento sobre admisibilidad de la demanda (artículo 41). La interposición de la acción, es de resaltar, debe hacerse en un escrito reducido, en el cual han de indicarse los actos o disposiciones impugnados, y aportarse los documentos señalados por el ordinal 36

ibídem. Este es el acto de iniciación del proceso, en el cual se emite una declaración de voluntad tendiente a abrir las puertas a la actuación del órgano jurisdiccional. Desde un punto de vista técnico, este escrito de interposición de la acción corresponde a la demanda. La segunda etapa se inicia con la formalización de la demanda prevista por el artículo 46 de la Ley citada. Esta norma utiliza el término de "demanda" en forma impropia, pues no se trata del acto de iniciación del proceso, sino del de formulación de la pretensión. Una vez efectuada tal formalización, ocurre el traslado a las partes ligitimadas, de conformidad con los artículos 46 y siguientes de la Ley respectiva. De esa manera, no es sino hasta en esta segunda etapa en la cual la parte impugnante de los actos administrativos señala, en forma concreta, sus pretensiones, las cuales quedan circunscritas, claro está, a aquellos actos o disposiciones indicados al presentar la demanda. Por ello, es en esa oportunidad precisamente, cuando deben exponer, en forma amplia, los fundamentos de la acción y las pretensiones relacionadas con los actos impugnados (ver, en este sentido, la sentencia de esta Sala, número 160 160 de las 15,30 horas del 2 de diciembre de 1992). Por ende, no lleva razón el Tribunal al afirmar la imposibilidad de analizar esa pretensión, por no haber sido deducida ésta al momento de presentarse la demanda, sino al formalizarse la acción. Con ello, ha quebrantado lo dispuesto por los artículos 36.1 y 48.1 de la citada Ley Reguladora. Pero ello no es motivo suficiente para acceder a la casación del fallo, por cuanto la inadmisibilidad declarada no sólo se fundó en ese argumento, sino también en la imposibilidad de declarar lo pretendido, por tratarse de la concesión de un derecho, lo cual, sostuvo el Tribunal, compete tan sólo a las autoridades administrativas y no a las jurisdiccionales. Se estimó inadmisible la pretensión, por cuanto declarar el derecho de traspasar los vehículos, libre de impuestos, sería una atribución de las autoridades administrativas y no de las judiciales. Conforme a la división de poderes establecida por el artículo 9 de la Constitución Política, los juzgadores no se encontrarían facultados para sustituir la voluntad administrativa. Ello, amén de lo dispuesto por los cánones 1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues, estimó el Tribunal, de acuerdo con éstos, él solo puede revisar el acto impugnado y declarar si es válido o no. La jurisdicción contencioso-administrativa, según dispone el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y las demás entidades de derecho público. Por su parte, su Ley Reguladora le encarga conocer "... de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo" (artículo 1º. 1). Por ende, el problema fundamental a dilucidar es si la pretensión de declaratoria del derecho a vender los vehículos libre de gravámenes, formulada por el actor, puede ser ventilada ante esta jurisdicción o si, por el contrario, como lo sostuvo el Tribunal, ella resulta inadmisible al no poder el órgano jurisdiccional sustituir la voluntad de la administración. De conformidad con nuestra Ley Reguladora, la pretensión del demandante puede ser de dos tipos: de anulación de los actos y disposiciones

susceptibles de impugnación (artículo 22) y de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, junto con la adopción de las medidas necesarias para su restablecimiento (artículos 23 y 62, inciso b). En el sub lite, se solicitó, en primer lugar, la nulidad de los actos denegatorios de la solicitud del administrado, de nacionalizar, libre de impuestos, sus vehículos. Esto fue concedido en sentencia, por tratarse de una pretensión de las previstas por el artículo 22 ibídem. La controversia ha surgido, más bien, en lo tocante a la solicitud del reconocimiento de un derecho. Por ende, se ha de determinar si la pretensión formulada corresponde al reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en cuyo caso resultaría admisible para ser dilucidada en esta sede. El artículo 10.3 de esa misma Ley, regula la legitimación activa en aquellos casos en los cuales se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, exigiendo de quien promueve la acción ser titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento, el cual se considere infringido por el acto o disposición impugnados. En estos casos, determinar la legitimación podría confundirse con la solución del fondo del asunto. Sin embargo, el problema procesal se plantea como un aspecto previo al análisis substancial de la pretensión. En otras palabras, primero se debe responder a la siguiente interrogante: ¿de existir el derecho -lo cual puede ser analizado tan sólo al conocer el fondo-, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa resolver el asunto? Si ello es así, la pretensión sería admisible y, el Tribunal, al resolver el fondo del asunto, determinará si efectivamente existe un derecho subjetivo conculcado, lo cual, dada su naturaleza, conduciría a la declaratoria de una situación jurídica individualizada. En el sub lite, el actor pretende se declare su derecho subjetivo a vender, libre de gravámenes, los vehículos introducidos al país en su condición de diplomático, por cuanto existe entre nuestro gobierno y el de Ecuador un acuerdo de reciprocidad en tal sentido, y también por permitírselo así la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. La misma Constitución Política -al asignar a la jurisdicción contencioso- administrativa la función de velar por la legalidad administrativa- y la Ley Reguladora -al establecer la posibilidad de formular pretensiones de plena jurisdicción-, facultan a los órganos jurisdiccionales a declarar el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, como la pretendida por el actor, sin que ello implique un quebranto al sistema de división de poderes establecido por el Artículo 9 de nuestra Ley Fundamental. En otras palabras, si el administrado sostiene el quebranto de derechos subjetivos, por parte de actos administrativos nulos contrarios a derecho, puede solicitar, además, el reconocimiento de su situación jurídica particular, junto con la indemnización de los daños y perjuicios, lo cual sería el único remedio idóneo ante la violación del ordenamiento jurídico, para así restablecer o satisfacer sus intereses y cumplir con el imperativo de justicia pronta y cumplida. Esta es una de las formas de ejercer el control de la legalidad de la función administrativa encomendada por la Carta Magna a esta jurisdicción, no una usurpación de ella. Corresponderá al Tribunal, en todo caso, constatar si se trata verdaderamente de un derecho subjetivo y si el petente reúne los requisitos para acceder a estrados.

De lo anterior dependerá si puede declarar el reconocimiento de la situación jurídica particular. Asimismo, deberá verificar si lo pretendido en sede jurisdiccional efectivamente corresponde a lo solicitado en vía administrativa, pues, de no ser así, no se podría acceder a su conocimiento, de acuerdo con lo estatuido por los artículos 18 y 19 de la Ley Reguladora. Ergo, no cabe declarar la inadmisibilidad de la acción con base en los motivos dados por el Tribunal, pues ello significaría desconocer, a priori, la posibilidad de obtener el reconocimiento de situaciones jurídicas individuales, según disponen los canones 10.3, 23 y 62.b) de la Ley citada. Está pues en lo correcto el recurrente, al afirmar que la pretensión del reconocimiento del derecho a vender, libre de impuestos, los dos vehículos del señor [actor] ha sido indebidamente declarada inadmisible. Con ello se irrogó violación del artículo 60 de la Ley Reguladora, por aplicación indebida. De acuerdo con lo expuesto, es de rigor declarar con lugar el recurso de casación, por motivos procesales, de la parte actora; anular la sentencia impugnada y enviar de nuevo el asunto al Tribunal de procedencia, para que proceda a emitir nuevo fallo con arreglo a derecho."

2. Casación por Inadmisión de la Demanda

[Sala Primera][ix]
Voto de mayoría

"IV. El otro agravio, por motivos procesales, aducido por el actor, toca con la declaratoria de inadmisibilidad pronunciada por el Tribunal, en lo concerniente a las indemnizaciones de daños y perjuicios reclamadas al momento de formalizarse la demanda. El Tribunal, en lo tocante a ese extremo, en forma lacónica consideró lo siguiente: "XIII. El fallo impugnado invoca la defensa de cosa juzgada para denegar la indemnización por los daños provocados por los actos ilegítimos, pronunciamiento que debe ser revocado para en su lugar declarar la inadmisibilidad de esas petitorias por los defectos señalados, no haber sido reclamados en el escrito de iniciación de proceso, ni tampoco objeto de estimación. Lo mismo ocurre con la suma concedida como daño moral, no reclamada, ni estimada, ni objeto de demostración en el juicio.". Al respecto, resulta oportuno transcribir lo dicho por esta Sala en su sentencia Nº 40 de las 14:15 horas del 16 de junio de 1993, al conocer un caso similar al presente, en el cual el Tribunal Superior había declarado inadmisible un extremo de la pretensión por cuanto no se había formulado al presentarse la demanda, aunque sí se formuló en su formalización. En dicha oportunidad, se estableció lo siguiente: "VII. Una de las formas de conclusión del proceso contencioso administrativo, lo determina el dictado de la sentencia. Nuestra legislación reconoce dos tipos de fallos en estos procesos, a saber: a) cuando se pronuncia declarando la inadmisibilidad de la acción; y b) cuando lo hace sobre la procedencia o improcedencia de las pretensiones deducidas (artículo 59 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). La sentencia de

inadmisibilidad de la acción, o de algún extremo petitorio, como en el sub-lite, se produce cuando no existen los requisitos procesales, o faltan circunstancias que hacen admisible el conocimiento de la pretensión, siempre y cuando el defecto no hubiese sido apreciado con anterioridad y el proceso haya llegado a su fase final. Tal fallo no debe contener ningún otro pronunciamiento sobre la conformidad o disconformidad de lo solicitado con el ordenamiento jurídico, pues ello implicaría contradicción. Esta última no se da cuando, por el contrario, la sentencia se limita a declarar la inadmisibilidad. El artículo 60 de la Ley Reguladora citada, prevé los casos en los cuales procede tal declaratoria. Contra la sentencia de inadmisibilidad de la acción cabría únicamente recurso de casación por la forma, según dispone el ordinal 74 ejusdem. En tal evento, no procedería el recurso de casación por el fondo por cuanto, al declararse inadmisible la acción, no se ha vertido pronunciamiento al respecto y la Sala de Casación, en caso de mantener lo resuelto, no podría conocer de las pretensiones deducidas. Por el contrario, si se estima improcedente, debe anular la resolución recurrida y enviar de nuevo el asunto al Tribunal respectivo para un nuevo pronunciamiento. Así, la inadmisibilidad combatida por el recurrente, no es objeto de un recurso de casación por el fondo, sino por razones procesales. En todo caso, como lo ha manifestado en múltiples ocasiones esta Sala, no interesa la denominación dada por el casacionista a la impugnación, pues ésta resulta atendible si reúne los requisitos del tipo de recurso correspondiente, lo cual sucede en el sub-júdice, pues en él se cumplen los propios para conocer el recurso por la forma y no por el fondo. VIII. El Tribunal declaró la inadmisibilidad del segundo extremo petitorio de la acción, en primer lugar, por cuanto éste no fue solicitado al momento de presentarse la demanda, sino al ser formalizada. El proceso contencioso administrativo, en sus inicios, se encuentra articulado en dos etapas: la primera consiste en la interposición y admisión de la acción, junto con el respectivo emplazamiento, previsto por el Título Cuarto, Capítulo Primero, Secciones Segunda y Tercera de la Ley de la Jurisdicción respectiva. Esta fase comprende la interposición de la acción (artículo 36), su publicación en el Diario Oficial y en uno de circulación nacional (artículo 39), la solicitud del expediente administrativo (artículo 40) y el pronunciamiento sobre admisibilidad de la demanda (artículo 41). La interposición de la acción, es de resaltar, debe hacerse en un escrito reducido, en el cual han de indicarse los actos o disposiciones impugnados, y aportarse los documentos señalados por el ordinal 36 ibídem. Este es el acto de iniciación del proceso, en el cual se emite una declaración de voluntad tendiente a abrir las puertas a la actuación del órgano jurisdiccional. Desde un punto de vista técnico, este escrito de interposición de la acción corresponde a la demanda. La segunda etapa se inicia con la formalización de la demanda prevista por el artículo 46 de la Ley citada. Esta norma utiliza el término de "demanda" en forma impropia, pues no se trata de un acto de iniciación del proceso sino del de formulación de la pretensión. Una vez efectuada tal formalización, ocurre el traslado a las partes legitimadas, de conformidad con los artículos 46 y siguientes de la Ley respectiva. De

esa manera, no es sino hasta en ésta segunda etapa en la cual la parte impugnante de los actos administrativos señala, en forma concreta, sus pretensiones las cuales quedan circunscritas, claro está, a aquellos actos o disposiciones indicados al presentar la demanda. Por ello, es en esa oportunidad precisamente, cuando deben exponer, en forma amplia, los fundamentos de la acción y las pretensiones relacionadas con los actos impugnados (ver, en este sentido, la sentencia de esta Sala, número 160 de las 15,30 horas del 2 de diciembre de 1992). Por ende, no lleva razón el Tribunal a afirmar la imposibilidad de analizar esa pretensión, por no haber sido deducida ésta al momento de presentarse la demanda, sino al formalizarse la acción. Con ello, ha quebrantado lo dispuesto por los artículos 36.1 y 48.1 de la citada Ley Reguladora." Con arreglo al precedente transcrito, estima la Sala, sí se ha producido el quebranto de los artículos 36, 48 y 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el sub-júdice. En todo caso, cabe agregar, en el escrito de interposición de la demanda, el actor sí había hecho referencia a daños y perjuicios de imposible y difícil reparación, especialmente en lo moral, invocando los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, normas atinentes precisamente a la responsabilidad civil del Estado y los entes públicos, lo cual demuestra su intención de reclamar desde un inicio los daños y perjuicios presuntamente sufridos por los actos impugnados. De acuerdo con lo expuesto, es de rigor declarar con lugar el recurso de casación, por motivos procesales, de la parte actora; anular la sentencia impugnada y enviar de nuevo el asunto al Tribunal de procedencia, para que proceda a emitir nuevo fallo con arreglo a derecho."

3. Recurso de Casación contra la Sentencia que Declara la Inadmisión de la Acción

[Sala Primera][x]
Voto de mayoría

"III. Una de las formas de conclusión del proceso contencioso administrativo, lo constituye el dictado de la sentencia. Nuestra legislación reconoce dos clases de fallos en estos procesos, a saber: a) cuando se pronuncia declarando la inadmisibilidad de la acción; y b) cuando se pronuncia sobre la procedencia o improcedencia de las pretensiones deducidas (artículo 59 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). La sentencia de inadmisibilidad de la acción, o de algún extremo petitorio, como en el sub lite, se produce cuando no existen los requisitos procesales, o faltan las circunstancias que hacen admisible el conocimiento de la pretensión, siempre y cuando el defecto no hubiese sido apreciado con anterioridad y el proceso haya llegado a su fase final. Tal fallo no debe contener ningún otro pronunciamiento sobre la conformidad o disconformidad de lo solicitado con el ordenamiento jurídico, pues ello implicaría contradicción. Esta última no se da cuando,

por el contrario, la sentencia se limita a declarar la inadmisibilidad. El artículo 60 de la Ley Reguladora citada, prevé los casos en los cuales procede tal declaratoria. Contra el fallo de inadmisibilidad de la acción cabría únicamente recurso de casación por la forma, según dispone el ordinal 74 ejúsdem. En tal evento, no procedería el recurso de casación por el fondo por cuanto, al declararse inadmisible la acción, no se ha vertido pronunciamiento al respecto y la Sala de Casación, en caso de mantener lo resuelto, no podría conocer de las pretensiones deducidas. Por el contrario, si se estima improcedente, debe anularse la resolución recurrida y reenviar el asunto al Tribunal respectivo para un nuevo pronunciamiento. Así, la inadmisibilidad combatida por el recurrente, no es objeto de un recurso de casación por el fondo, sino por razones procesales. En todo caso, como lo ha manifestado en múltiples ocasiones esta Sala, no interesa la denominación dada por el casacionista a la impugnación, pues ésta resulta atendible si reúne los requisitos del tipo de recurso correspondiente, lo cual sucede en el sub júdice, pues en él se cumplen los propios para conocer el asunto por la forma y no por el fondo. El Tribunal declaró la inadmisibilidad de la pretensión tocante al resarcimiento de daños y perjuicios, en primer lugar, por cuanto éste no fue solicitado al momento de presentarse la demanda, sino al ser formalizada. Además, se utilizó otro argumento, el cual no corresponde a un pronunciamiento de inadmisión de la pretensión, sino a la improcedencia, en cuanto al fondo, de lo solicitado. El demandado, dijo el Tribunal, no había demostrado la existencia de los daños y perjuicios reclamados, lo cual torna improcedente su demanda. De esa forma, se utilizaron dos argumentos incompatibles, según el tipo de resolución dictada. Si hay inadmisibilidad de la acción, por no haberse deducido la pretensión procesal en el momento oportuno, sobra cualquier análisis ulterior en torno a la procedencia o no del extremo petitorio reclamado. Esto último toca con el fondo del asunto, el cual no puede analizarse, precisamente por impedirlo la inadmisibilidad decretada. En consecuencia, se impone considerar este recurso solo bajo la óptica de la casación por la forma, analizando el único argumento atinente a la inadmisibilidad. El proceso contencioso administrativo, en sus inicios, se encuentra articulado en dos etapas: la primera consiste en la interposición y admisión de la acción, junto con el respectivo emplazamiento, previsto por el Título Cuarto, Capítulo Primero, Secciones Segunda y Tercera de la Ley de la Jurisdicción respectiva. Esta fase comprende la interposición de la acción (artículo 36), su publicación en el Diario Oficial y en uno de circulación nacional (artículo 39), la solicitud del expediente administrativo (artículo 40) y el pronunciamiento sobre admisibilidad de la demanda (artículo 41). La interposición de la acción, es de resaltar, debe hacerse en un escrito reducido, en el cual han de indicarse los actos o disposiciones impugnados, y aportarse los documentos señalados por el ordinal 36 ibídem. Este es el acto de iniciación del proceso, en el cual se emite una declaración de voluntad tendiente a abrir las puertas a la actuación del órgano jurisdiccional. La segunda etapa inicia con la formalización de la demanda prevista por el artículo 46 de la Ley citada. Esta norma utiliza el término "demanda" en forma

impropia, pues no se trata del acto de iniciación del proceso, sino del de formulación de la pretensión. Una vez efectuada tal formalización, ocurre el traslado a las partes legitimadas, de conformidad con los artículos 46 y siguientes de la Ley respectiva. De esa manera, no es sino hasta en esta segunda etapa cuando la parte impugnante de los actos administrativos señala, en forma concreta, sus pretensiones, las cuales quedan circunscritas, claro está, a aquellos actos o disposiciones indicados al presentar la demanda. Por ello, es en esta oportunidad precisamente, cuando se deben exponer, en forma amplia, los fundamentos de la acción y las pretensiones relacionadas con los actos impugnados (ver, en ese sentido, las sentencias de esta Sala, números 160 de las 15,30 horas del 2 de diciembre de 1992, 40 de las 14:15 horas del 16 de junio de 1993 y 97 de las 15:55 horas del 9 de noviembre de 1994). Consecuentemente, no se ajusta a derecho la tesis del ad-quem sobre la supuesta imposibilidad de analizar la pretensión referida a daños y perjuicios eventualmente producidos por los actos impugnados, por no haber sido deducida ésta al momento de presentarse la demanda, sino al formalizarse la acción. Dicha tesis quebranta lo dispuesto por el artículo 36.1, invocado por el casacionista, amén del 48.1 de la citada Ley Reguladora, lo cual es suficiente para acoger el agravio en cuestión. Tratándose en la especie, según se analizó, de un recurso de casación por la forma, su acogimiento determina la anulación del pronunciamiento de inadmisibilidad dictado, y la remisión del expediente al Tribunal para que proceda a fallar el asunto conforme al mérito de los autos y las normas de fondo respectivas. Le está vedado a la Sala entrar a considerar si procede o no el pago de daños y perjuicios reclamado, pues ello cabría únicamente si se tratara de un recurso de casación por el fondo, contra sentencia que hubiere desestimado dicho extremo, lo cual no acaece en el sub-lite."

4. Casación por Cuestiones Procesales

[Sala Primera][xi]
Voto de mayoría

"III. Esta Sala ha señalado los efectos jurídicos de la interposición y la formalización de la demanda en el contencioso administrativo. Al respecto ha reiterado: "VII.- El proceso contencioso administrativo, en sus inicios, se encuentra articulado en dos etapas: la primera consiste en la interposición y admisión de la acción, junto con el respectivo emplazamiento, previsto por el Título Cuarto, Capítulo Primero, Secciones Segunda y Tercera de la Ley de la Jurisdicción respectiva. Esta fase comprende la interposición de la acción (artículo 36), la publicación de ésta en el Diario Oficial y en uno de circulación nacional (artículo 39), la solicitud del expediente administrativo (artículo 40) y el pronunciamiento sobre admisibilidad de la demanda (artículo 41). La interposición de la acción, es de resaltar, debe hacerse en un escrito reducido, en el cual han de indicarse los actos o disposiciones impugnados, y aportarse los

documentos señalados por el ordinal 36 ibídem. Este es el acto de iniciación del proceso, en el cual se emite una declaración de voluntad tendiente a abrir las puertas a la actuación del órgano jurisdiccional. Desde un punto de vista técnico, este escrito de interposición de la acción, donde incluso debe hacerse la estimación de la cuantía, corresponde a la demanda. La segunda etapa se inicia con la formalización de la demanda prevista por el artículo 46 de la Ley citada. Esta norma utiliza el término de "demanda" en forma impropia, pues no se trata del acto de iniciación del proceso, sino del de formulación de la pretensión. Una vez efectuada la formalización de ésta, se da traslado a las partes legitimadas, de conformidad con los artículos 46 y siguientes de la Ley respectiva. Queda así concluida la fase de iniciación del juicio, el cual seguirá con la formulación de las defensas previas, la contestación de "demanda", la evacuación de la prueba, las conclusiones de las partes y la sentencia definitiva." (Sentencia de esta Sala número 160 de las 15 horas 30 minutos del 2 de diciembre de 1992. En igual sentido ver las sentencias números 40 de las 14 horas 15 minutos del 16 de junio de 1993, 97 de las 15 horas 55 minutos del 9 de noviembre de 1994, la 44 de las 15 horas 30 minutos del 19 de abril y 86 de las 10 horas 50 minutos del 4 de agosto ambas de 1995, y 21 de las 15 horas 5 minutos del 21 de febrero y 50 de las 14 horas 50 minutos del 29 de mayo ambas de 1996.). IV.- Evidentemente en este caso la actora no solicitó en la petitoria de la formalización de la demanda la indemnización del daño moral. Solo pidió se declarara la nulidad del artículo XXXIX de la sesión de Corte Plena del 7 de marzo de 1991, la reinstalación, los salarios caídos entre el despido y la reinstalación, los intereses y las costas. En consecuencia los tribunales de instancia incurrieron evidentemente en el vicio de incongruencia. Sobre este tema también ha dicho: "V.- Como tercer agravio, el recurrente reclama que el fallo es incongruente. Arguye que las consideraciones son contradictorias entre si. Es claro que el censurante incurre en un error conceptual. La incongruencia, como vicio de actividad, se produce cuando existe una evidente contradicción entre las pretensiones de los litigantes y la decisión del juzgador manifestada en la parte dispositiva del fallo. Tal ocurre si concede más de lo solicitado (ultra petita), si omite referirse a una pretensión (mínima petita) o si acuerda algo distinto a lo rogado (extra petita). Aquí lo aducido es un error de fundamentación, que debió reclamarse como vicio de fondo, concretamente como yerro probatorio, o sea como violación indirecta y no como irregularidad formal. Al plantearse bajo esta conceptuación, sin perjuicio de lo que enseguida se expone al analizar los cargos de fondo, el agravio no puede admitirse." (Sentencia número 5 de las 14 horas 40 minutos del 19 de enero de 1996. En este mismo sentido las sentencias números 22 de las 15 horas 35 minutos del 13 de marzo, 35 de las 15 horas del 22 de marzo de ambas de 1991. 84 de las 14 horas 30 minutos del 22 de mayo, 96 de las 15 horas 30 minutos del 17 de junio y 109 de las 15 horas 15 minutos del 10 de julio todas de 1992. 12 de las 16 horas 10 minutos del 31 de enero, 15 de las 15 horas 30 minutos del 14 de febrero, 20 de las 15 horas del 21 de febrero, 23 de las 10 horas 10 minutos del 23 de febrero, 50 de las 14 horas 50 minutos del 29 de mayo, 52 de las 15 horas 10

minutos del 31 de mayo, 60 de las 14 horas 40 minutos del 19 de junio, 68 de las 15 horas 20 minutos del 28 de junio, 103 de las 11 horas del 30 de setiembre, 110 de las 15 horas 15 minutos del 16 de octubre y 127 de las 14 horas 5 minutos del 13 de diciembre todas de 1996. 12 de las 14 horas 40 minutos del 5 de febrero, 13 de las 15 horas 15 minutos del 19 de febrero, 19 de las 14 horas 40 minutos del 2 de abril y 61 de las 15 horas 20 minutos del 23 de julio todas de 1997). Como el Tribunal otorgó más de lo pedido, al otorgar el daño moral, evidentemente incurrió en el vicio de incongruencia por ultra petita. V.- En razón de todo lo anterior procede declarar con lugar el recurso de casación por razones procesales, declarando con lugar la nulidad de la sentencia, y en consecuencia procede devolver el expediente al Tribunal Superior Contencioso Administrativo para que, verificada la reposición correspondiente, falle de nuevo con arreglo a derecho."

5. Taxatividad de las Causales del Recurso de Casación

[Sala Primera][xii]
Voto de mayoría

"**III.** Al respecto, es menester apuntar lo siguiente. Según se ha resuelto reiteradamente, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 591, en relación con los ordinales 153 y 165, todos del Código Procesal Civil, procede admitir el recurso de casación cuando la resolución impugnada, además de ponerle término al proceso, produce cosa juzgada material. En relación, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias sobre admisibilidad números 20 de las 14:10 hrs. del 6 de mayo de 1994; 12 de las 14:10 hrs.; 15 de las 14:30 hrs. del 4 y 13, respectivamente, de febrero; 18 de las 16 hrs. del 11 de marzo; 131 de las 14:20 hrs. del 18 de diciembre, todas de 1998; y, 776 de las 15:50 hrs. del 17 de diciembre de 1999. De igual forma, según ha sido expuesto en numerosos pronunciamientos, el recurso de casación tiene un carácter extraordinario. Sea, a diferencia de los ordinarios, en los cuales basta la mera disconformidad de la parte para su interposición, el de casación establece en forma taxativa, resoluciones específicas contra las que procede; así como causales determinadas, con arreglo a las cuales debe ser formulado. Al tenor del artículo 591 inciso 1 supracitado, los únicos autos pasibles del recurso de casación son los que tienen "carácter de sentencia". A su vez, según la disposición contenida en el inciso 4) del canon 153 ibídem, son autos con carácter de sentencia los que deciden sobre excepciones o pretensiones incidentales, que ponen término al proceso. Fuera de esos autos con característica tan especial -aparte de los casos establecidos expresamente por ley- no hay otros susceptibles del recurso de casación. En materia contenciosa, como en la especie, las disposiciones relativas al recurso de casación del Código Procesal Civil, deben ser obligatoriamente complementadas con las normas atinentes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Según dispone el

artículo 52 inciso 1 de este cuerpo normativo, no se dará recurso alguno contra el auto desestimatorio de las defensas previas, y exclusivamente el que las acoja, gozará de los recursos ordinarios y el de casación, según la cuantía. Asimismo, el artículo 74 ibídem señala que además del recurso de casación por motivos de forma y fondo, señalados en el Código Procesal Civil, la resolución que declara la inamisibilidad de la acción, según la cuantía, o de cuantía inestimable, tendrá recurso de casación. Las resoluciones judiciales, cabe añadir al respecto, sólo son recurribles por los medios y en los casos expresamente señalados por el ordenamiento jurídico (artículo 550 del Código Procesal Civil). La resolución del Tribunal combatida por el recurrente, dispuso anular el fallo del Juzgado por considerarlo incongruente, ordenando el reenvío para el dictado de un nuevo fallo ajustado a derecho. Esta Sala, mediante auto de las 15:17 del 21 de febrero del 2001, admitió el recurso de casación interpuesto contra ese fallo, con base en el artículo 591 del Código Procesal Civil. Sin embargo, según se advierte ahora, la resolución impugnada no es pasible de tal medio de impugnación. Ello por cuanto, es un simple auto que no le pone término al proceso, ni produce eficacia de cosa juzgada material. Consecuentemente, a fin de sanear el procedimiento, -y sin que pueda abordar la Sala la corrección jurídica del pronunciamiento-, lo pertinente es anular el auto que admitió el recurso, para, en su lugar, rechazarlo ad portas."

6. Casación e Inadmisión de la Demanda

[Sala Primera][xiii]
Voto de mayoría

"I. Tanto el actor como la demandada formulan recursos de casación contra la sentencia dictada por la Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, a las 14:20 horas del 18 de julio de 1994. En el caso del accionante [...] reclama violación directa de ley, con infracción a los artículos 45 de la Constitución Política, 448 a 478, 480, 481 y 1022 del Código Civil, 330 del Código Procesal Civil, 1, 56, 57, 58 y 59 de la Ley de Creación del Registro Nacional, 105 del Reglamento de Registro Público, y 3 y 25 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de Vehículos Automotores, así como violación indirecta por error de derecho en la valoración probatoria, con infracción a los numerales 45 de la Constitución Política y 330 del Código Procesal Civil [...]. El Tribunal Superior estimó, y así quedó expuesto en el considerando II de su sentencia, que por derivar el presente problema de un adeudo tributario, la vía correspondiente para objetar lo resuelto por la administración era la señalada por los artículos 82 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (juicio especial tributario), impugnando la fijación de impuestos hecha por la administración, y, en defecto de ello, el proceso contencioso administrativo, pero atendiendo a lo preceptuado por la ley citada, en cuanto a que el objeto de tal proceso, en casos como el presente, es la anulación de las actuaciones de

la Administración que se demuestre, fueron ilegales, así como la restitución de las cosas al estado anterior. El Tribunal Superior consideró, en ese orden de ideas, que era pertinente declarar de oficio la inadmisibilidad de la demanda, dado que "... la demandada en ningún momento impugnó los actos administrativos que le causaban perjuicio, por lo cual adquirieron firmeza y sus efectos no pueden ser revertidos a través de una acción como la que se intenta", por lo que en su criterio "... existen defectos en los escritos de interposición y formalización de la demanda que impiden verter pronunciamiento sobre el fondo, solución que deberá tomarse en virtud de la debida congruencia del fallo y que autoriza el artículo 565 del Código Procesal Civil. (Artículo 60, f) de la Ley de la Materia)". La Sala es del criterio de que en el presente caso la declaratoria de oficio de la inadmisibilidad de la acción por parte del Tribunal Superior no se ajusta a derecho. Ello por cuanto el fallo impugnado no es congruente ni con lo solicitado en la acción ni en la oposición sustentada en el alegato de expresión de agravios. En efecto, contrario a lo que opina el Tribunal Superior, el artículo 565 del Código de Proc. Civiles no autoriza lo resuelto. Esta norma dispone: "La apelación se considerará sólo en lo desfavorable al recurrente. El superior no podrá, por lo tanto, enmendar o revocar la resolución en la parte que no sea objeto del recurso, salvo que la variación, en la parte que comprenda el recurso, requiera necesariamente modificar o revocar otros puntos de la resolución apelada". En el presente caso, el apelante a quien el pronunciamiento relativo a la inadmisibilidad de la acción podía favorecer no lo solicitó ni hizo valer en su alegato de exposición de agravios. Ello por cuanto la acción había sido declarada improcedente por el Juzgado, que resolvió el fondo. Y la improcedencia tiene efectos más graves que los de la inadmisibilidad, pues la primera extingue el derecho y la acción, en tanto que la segunda no. Por ello, no se requería "necesariamente" en el presente caso modificar o revocar otros puntos de la resolución apelada, como lo dispone la mencionada disposición legal. Consecuentemente con lo anterior, el actor en su recurso de casación alegó que "... la resolución de segunda instancia no resuelve el recurso de apelación planteado sino que resuelve el asunto como si fuera Tribunal de primera instancia", agregando que "... las razones que tuvo el a quo para declarar inadmisible la demanda son diferentes a las que señala el superior, lo cual es otro motivo de casación". Donde el recurrente dice "inadmisible" debe entenderse improcedente, que es la idea correcta. Indiscutiblemente el recurrente está aludiendo al motivo de incongruencia, aunque no lo cita expresamente; vicio éste que, aunque de fondo, en nuestro código se tiene como causal por la forma. De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contra la sentencia que declare la inadmisibilidad de la acción se dará siempre el recurso por la forma, y no importa que los recurrentes hayan esgrimido agravios que correspondan al fondo, pues la solución del recurso debe darse como de forma, procediendo el reenvío y no proceder a fallar en cuanto al fondo. Simplemente, la ley, imperativamente, ha dispuesto que tratándose de la inadmisibilidad de la acción, aunque haya vicios de

fondo, el recurso es por la forma. El recurrente, consiguientemente, podrá alegar motivos de forma y fondo (los mismos que contiene el Código Procesal Civil), pero el recurso debe resolverse como de forma, con reenvío. Desde luego, deberán alegarse agravios, violaciones de leyes, sean procesales o de fondo, pues de lo contrario nunca podría casarse la sentencia, ya que para que esto ocurra tienen que haber violaciones legales. En consecuencia, por ser incongruente la resolución recurrida, pues, como se dijo, la inadmisibilidad ni fue solicitada en el alegato de expresión de agravios formulado ante el Tribunal, ni era necesario en el presente caso modificar la resolución venida en apelación como consecuencia del recurso interpuesto ante el Tribunal, debe declararse con lugar el recurso del actor, anularse la sentencia recurrida y enviar el asunto de nuevo al Tribunal para que éste emita un nuevo pronunciamiento."

7. ¿Ampliación de las Causales de Casación?

[Sala Primera][xiv]
Voto de mayoría

"III. La resolución del Tribunal contra la cual se interpone este recurso da término al proceso, al acoger las excepciones de prescripción y caducidad, declarando inadmisible la demanda. En relación, cabe recordar las particularidades del recurso de casación en estos casos, según fueron señaladas por esta Sala en la sentencia Nº 82 de las 15 horas del 15 de diciembre de 1993, donde se dijo: "En la normativa del Código Procesal Civil, el recurso de casación puede interponerse por violación de leyes procesales o por infracción de normas sustantivas. De aquí la clásica división en recursos de casación por la forma y por el fondo. División muy importante, por lo demás, habida cuenta de los efectos diferentes que la procedencia del recurso determina según se acoja uno o el otro. Dentro de esa misma normativa, solo son susceptibles de producir la nulidad del fallo por vicios de actividad las causales taxativamente enumeradas en el artículo 594. Sin embargo, tratándose de procesos contenciosos administrativos, hay disposiciones especiales que amplían las causales del recurso de casación por la forma a situaciones que, o no están del todo contempladas en el proceso civil o, lo que es más grave, corresponden en éste a causales de fondo y no de forma, como es el caso de una sentencia que viole la cosa juzgada. En concreto nos referimos a los artículos 74 y 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El primero de ellos dispone que, además de los motivos de forma y de fondo, señalados en el Código de Procedimientos Civiles, procede la casación por la forma contra la sentencia que declara la inadmisibilidad de la acción. El segundo lo complementa al enlistar las causales de inadmisibilidad, dentro de las cuales menciona precisamente la falta de legitimación, que es la excepción opuesta por la demandada acogida en el pronunciamiento que nos ocupa.". En este asunto, se trata de una resolución en donde se declara inadmisible la demanda, por cuanto fue presentada fuera del plazo

respectivo (artículo 60, inciso e), en relación con el 83.4, de la Ley de la Jurisdicción citada). Por ende, no se trata de un recurso de casación por el fondo, como erróneamente, en parte, lo han denominado los casacionistas, sino de uno por la forma. En consecuencia, todos los agravios deben ser analizados bajo esta inteligencia."

8. Recurso de Casación en el Proceso Contencioso Administrativo en Materia Municipal

[Sala Primera][xv]
Voto de mayoría

"En la acción que nos ocupa, incoada el 20 de setiembre, los demandantes solicitan la nulidad de los acuerdos [municipales, sobre fijación de alquileres] número 6 del acta 475 y número 7 del acta 30 y asimismo que el Tribunal proceda a hacer la fijación de la renta justa de cada uno de los inquilinos accionantes. En la sentencia objeto de examen, el Tribunal Superior, considerando que se había excedido el plazo de los 30 días para interponer la demanda, declaró inadmisible la acción por caducidad. II. El recurrente censura el fallo aduciendo razones que él denomina de fondo y específicamente reclamando el quebranto del artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por falta de aplicación. III. La inadmisibilidad de la acción, en materia contencioso administrativa, por mandato expreso del artículo 74 de la correspondiente Ley Reguladora, solo puede ser censurada en casación por vicios formales. Ciertamente esto conduce a una casación por la forma sui generis, porque considerando los supuestos en que cabe pronunciar la inadmisibilidad, conforme a la previsión del artículo 60 de la referida ley, no hay una absoluta identidad con los cargos formales del proceso civil, e incluso algunos que en este proceso son de fondo, como la cosa juzgada, se arbitran como agravios de forma en lo contencioso administrativo, con la consecuencia lógica de desembocar en pronunciamientos diferentes a partir de la nulidad. El error del recurrente en la denominación de los cargos, a juicio de esta Sala es, por eso, excusable y no debe impedir su examen, desde luego dentro de su correcta concepción. IV. El recurso de casación, como es sobradamente conocido, aunque no es formalista, en la acepción peyorativa de este término, si es, incuestionablemente, técnico, lo que implica el deber inexcusable, de parte del recurrente, de dar cumplimiento a ciertos requisitos que se exigen para su admisibilidad y con mayor razón para su procedencia. Entre ellos el más conspicuo es la cita de la norma que dentro del contexto de lo alegado resulta infringida con la decisión que se censura; pero además el casacionista está obligado a señalar por qué y cómo se produjo esa transgresión, pues de otro modo la formulación del cargo resulta incompleta y carente por lo mismo de idoneidad para quebrar el fallo. V. La inadmisibilidad que nos ocupa, el Tribunal la pronunció por haberse presentado el

memorial de interposición fuera del plazo señalado por la ley, actuando consecuentemente los artículos 59.1 b, 60 inciso e y 83 inciso 4, de la Ley Reguladora de la jurisdicción Contencioso Administrativa. En ningún momento adujo que no se hubiere agotado la vía administrativa. Es verdad que desechó por impertinente, para los propósitos del agotamiento, la última gestión administrativa, mas esto fue porque consideró que la revocatoria que se solicitaba en esa gestión era un trámite ya precluído. Bajo esta inteligencia la cita, como único fundamento del recurso, del artículo 31 de la indicada ley, resulta desafortunada y en todo caso insuficiente para sustentar el cargo. De aquí que el recurso padezca de una grave informalidad, que sobradamente justifica su desestimación. VI No obstante lo expuesto, importa señalar que esta Sala no encuentra ninguna incorrección en la sentencia. Si la Municipalidad, a través de su órgano superior, se había ya pronunciado rechazando el recurso, no tenía por qué volver a emitir otro pronunciamiento, de modo que hizo bien no atendiendo la última gestión. Adviértase que el Tribunal Superior, resolviendo en lo más favorable para el administrado, o quizá en aplicación del principio contenido en el artículo 260.2 de la Ley General de la Administración Publica, computó el plazo del mes no a partir de la denegatoria de la Municipalidad, sino de la notificación del auto en que se declaró mal admitido el recurso jerárquico impropio, pese a lo cual la interposición se presentó siempre fuera de término. Es obvio que no puede el administrado con gestiones repetitivas abrir plazos ya fenecidos. Hay que recordar que los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados (Art. 255 de la misma Ley General). VII. Importa llamar la atención respecto a que la acción instaurada no parece ser la pertinente para atender los reclamos, pues tratándose de fijación de rentas municipales, existe procedimiento especial señalado por ley, que es la vía idónea para dirimirlos. Sin embargo, como el punto es ajeno al debate, la Sala se limita a hacer esta observación."

9. Recurso de Casación por la Forma y el Fondo en el Proceso Contencioso Administrativo Tributario

[Sala Primera][xvi]
Voto de mayoría

"**III.** La resolución del Tribunal contra la cual se interpone este recurso da término al proceso, al declarar inadmisible la demanda por haber caducado el plazo para interponerla. En relación, cabe recordar las particularidades del recurso de casación en estos casos, según fueron señaladas por esta Sala en la sentencia No. 82 de las 15 horas del 15 de diciembre de 1993, donde se dijo: *"En la normativa del Código Procesal Civil, el recurso de casación puede interponerse por violación de leyes procesales o por infracción de normas sustantivas. De aquí la clásica división en recursos de casación por la forma y por el fondo. División muy importante, por lo demás, habida cuenta de*

los efectos diferentes que la procedencia del recurso determina según se acoja uno o el otro. Dentro de esa misma normativa, sólo son susceptibles de producir la nulidad del fallo por vicios de actividad las causales taxativamente enumeradas en el artículo 594. Sin embargo, tratándose de procesos contenciosos administrativos, hay disposiciones especiales que amplían las causales del recurso de casación por la forma a situaciones que, o no están del todo contempladas en el proceso civil o, lo que es más grave, corresponden en éste a causales de fondo y no de forma, como es el caso de una sentencia que viole la cosa juzgada. En concreto nos referimos a los artículos 74 y 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El primero de ellos dispone que, además de los motivos de forma y de fondo, señalados en el Código de Procedimientos Civiles, procede la casación por la forma contra la sentencia que declara la inadmisibilidad de la acción. El segundo lo complementa al enlistar las causales de inadmisibilidad, dentro de las cuales menciona precisamente la falta de legitimación, que es la excepción opuesta por la demandada acogida en el pronunciamiento que nos ocupa.". En este asunto, se trata de una resolución en donde se declara inadmisible la demanda, por cuanto fue presentada fuera del plazo respectivo (artículo 60, inciso e), en relación con el 83.4, de la Ley de la Jurisdicción citada). Por ende, si bien el recurrente ha esgrimido agravios que corresponden al fondo, el recurso es por la forma, y debe resolverse como tal. Los agravios serán, pues, analizados bajo esta inteligencia.

IV. El punto medular sobre el cual debe pronunciarse esta Sala para resolver el recurso consiste en determinar si el Tribunal violó el artículo 83.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al fijar en 30 días el plazo de interposición de la acción, o si el plazo es el de 4 años señalado por el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública para las nulidades absolutas. Esta Sala en relación al punto en discusión ha dicho:

"V. Debe definirse ahora el plazo para interponer la acción. Específicamente si por haber pedido los actores la nulidad absoluta de los actos administrativos encargados de fijar las rentas o cánones para los arrendamientos del Mercado Municipal de Cartago, ello pueda alegarse dentro del plazo de prescripción de 4 años establecido por el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, o si el plazo de caducidad para la impugnación de aquellos actos es de 30 días conforme al artículo 83.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Aún cuando la calificación de tributaria de la acción ya determinaría la aplicación prevalente de la normativa de la Ley Reguladora y no de la Ley General, la naturaleza jurídica de estas leyes y normas también permiten establecer criterios de prevalencia. En efecto el numeral 175 es una norma general mientras el 83.4 de la Ley Reguladora es una norma específica para la materia tributaria, en consecuencia no podría alegarse la preferente aplicación del numeral 175 si frente a ella existe una norma concreta para un caso específico. En consecuencia no es de recibo la tesis del recurrente de la modificación

del plazo -para aplicar 4 años y no 30 días- cuando se pretende la nulidad absoluta del acto en materia tributaria, pues en esta materia siempre se pretende la nulidad del acto, sea esta absoluta o relativa, y ello no implica una variación de tratamiento, siempre será conocido en la jurisdicción especializada tributaria" (Nº 46. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las 15:15 hrs. del 21 de julio de 1993).

V. En la especie se tiene que la actora presentó su demanda 6 meses y 7 días después del agotamiento de la vía administrativa, en consecuencia, no hay falta de aplicación del artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, siendo correctamente aplicado el artículo 83.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

VI. Con base en las razones precedentes, no encuentra este Organo que el Tribunal haya incurrido en las violaciones alegadas, consecuentemente se impone desestimar el recurso, con costas cargo de la recurrente."

10. Recurso de Casación en el Proceso de Separación de Directores de Entidades Descentralizadas

[Sala Primera][xvii]
Voto de mayoría

"V. La jurisprudencia de la antigua Sala de Casación determinó la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de la reinstalación pues solo ésta estaba facultada para decretar la nulidad del acto administrativo (sentencia Nº 105 de las 16 horas del 21 de setiembre de 1971 y 123 de las 16 y 15 horas del 31 de octubre de 1975, entre otras). Más tarde, al entrar en vigencia la Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 de 2 de mayo de 1978, la Sala atribuyó el conocimiento de determinados asuntos a la jurisdicción laboral (sentencias Nº 62 de las 16 horas y 15 minutos del 18 de julio, 147 de las 14 horas del 29 de agosto, 150 de las 15 horas y 30 minutos del 5 de setiembre y 152 de las 15 horas del 27 de setiembre, todas de 1979). En todo caso, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, expresamente excluye de esa jurisdicción las cuestiones que aunque relacionadas con actos de la Administración Pública correspondan a la jurisdicción de trabajo, y al establecer la excepción lo planteó expresamente, como ocurre con la separación de los Directores de Entidades Descentralizadas: artículos 87 y 88. (Sentencia de esta Sala No. 160 de las 16 horas 30 minutos del 26 de diciembre de 1984). En el sub-júdice se está en presencia de un contencioso-administrativo especial de separación de Directores de Entidades Descentralizadas (artículos 87 y 88). Este proceso tiene por objeto la impugnación contra los actos donde se acuerde la separación, antes del vencimiento del período respectivo, de algún Director de Entidades descentralizadas. Esta Sala en Sentencia Nº 254 de las 14 horas y 10 minutos

del 22 de diciembre de 1989 determinó los alcances del numeral: "III. El artículo 87 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se refiere a la impugnación de los actos, que de cualquier modo, dispusieron la separación, antes del vencimiento respectivo, de algún Director de Entidades descentralizadas. Pero en esta norma el término "separación" alude en realidad a una remoción del cargo, despido o separación definitiva, pero no a una suspensión temporal de las funciones de toda la Junta Directiva..." Se trata de un verdadero proceso contencioso administrativo, abreviado, inspirado en el principio de celeridad procesal. Busca la anulación del acto administrativo para el pronto restablecimiento de la situación jurídica violada (con lesión del derecho subjetivo), así como la respectiva indemnización. En las diversas etapas del procedimiento se reducen los plazos y como se pretende una rápida solución se ha eliminado la doble instancia para reducirla a una con la posibilidad del recurso de casación. El Tribunal Superior Contencioso Administrativo es el competente para conocer de la impugnación (artículo 88.1). Está legitimado activamente para promover la acción el titular del derecho subjetivo lesionado, es decir se requiere ser director de una entidad descentralizada (artículo 10 párrafo 3). La Legitimación pasiva recae sobre el órgano con facultades para ordenar la destitución, y si se trata del Consejo de Gobierno lo será el Estado (Artículo 11. a). En la etapa de iniciación la demanda puede interponerse sin recurso previo de reposición, dentro del décimoquinto día a partir de la notificación respectiva. En relación con el plazo a partir del cual empieza a correr ese término la Sala estableció: "... el artículo 87 de nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por un lado da un término de quince días para la impugnación del acto que dispone la separación de Directores de Entidades Descentralizadas y, por otro, como parece entenderlo el Tribunal a-quo, resta a ese término las horas que transcurrieron antes de que la notificación de la destitución se produjera, el plazo ya no sería de quince días, sino de unas horas menos o hasta de catorce días, en el peor de los casos. Ante esa ambigüedad dentro del mismo precepto legal, que induce a error, lo aconsejable, prudente y equitativo es considerar que el término de quince días que da el artículo 87, de repetida cita, debe empezarse a contar al día siguiente de la notificación del acto destituidor o de la respectiva publicación" (sentencia Nº 22 de las 15 horas 40 minutos del 20 de mayo de 1986). Una vez interpuesta la demanda, el Tribunal solicita la remisión -dentro de quinto día- del expediente administrativo (artículo 88.2). Los plazos para la formalización y contestación de la demanda se reducen a 15 días, debiendo ofrecerse las pruebas con el escrito respectivo (incisos 2 y 3 del artículo 88). En la etapa demostrativa el plazo de evacuación y las conclusiones se reducen a quince y seis días respectivamente (incisos 4 y 5). La sentencia declarativa tiene dos efectos: a) el principal, consistente en la declaratoria de nulidad del acto, o de los actos, en virtud de los cuales se separó al Director de la entidad descentralizada; y, b) los secundarios, derivados de la declaratoria de nulidad de los actos impugnados, consistentes en la restitución del demandante en su cargo, si aún el plazo de su

ejercicio lo permite, y subsidiriamente -si dicho plazo ya transcurrió- en la correspondiente indemnización del pago de los salarios no devengados (artículo 88.6). El actor tendrá derecho, si lo solicita en la demanda, al pago de las dietas o salarios caídos (artículo 88.7). Otro efecto secundario, conforme lo ha establecido la Sala en la Sentencia Nº 254-89 anteriormente citada, "IV. En el procedimiento especial de Separación de Directores de Entidades Descentralizadas se prevé que la sentencia estimatoria implicará, además, la anulación del acto que haya designado sustituto del reclamante y al sustituto se le tendrá por emplazado en virtud de la reclamación del expediente administrativo, sin que proceda la excusa de que la autoridad reclamada no le comunicó lo pertinente (art. 88, apartes 8 y 9)". Finalmente, como se señaló, la Ley concede recurso de Casación a lo resuelto por el Tribunal, independientemente de la cuantía. La representación del Estado acusa el vicio de incongruencia. En efecto la sentencia impugnada incurre en un grave error. Se trata de una contradicción insalvable. Respecto de una serie de actos administrativos impugnados, los cuales devienen en fundamentales para poder pronunciarse sobre el fondo, declaró inadmisible la petitoria. Esa inadmisibilidad se refiere a la nulidad del acuerdo del Consejo de Gobierno por el cual se destituyó al actor, el 27 de noviembre de 1986, así de los actos administrativos del Instituto Costarricense de Turismo por los cuales se confirmó su destitución y se nombró nuevo Presidente Ejecutivo, del 17 de febrero y 10 de marzo, ambos de 1988. No obstante la falta de declaratoria de nulidad de los actos administrativos, alegando su innecesariedad, la sentencia condena al Instituto y al Estado a la indemnización de daños y perjuicios. Este segundo aspecto solo sería posible su declaratoria si previamente la jurisdicción contencioso administrativa, en cumplimiento de las funciones señaladas por la Constitución y la Ley, hubiere declarado la nulidad acusada. El numeral 88.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa consagra ese principio así: "La anulación de lo impugnado equivaldrá a la restitución del demandante en su cargo, salvo que ya estuviera vencido el período, caso en el cual se impondrá el pago de daños y perjuicios". Desde este punto de vista la sentencia declara, en su parte dispositiva, dos premisas jurídicamente contradictorias entre sí, pues si no se determinó la nulidad, resulta improcedente condenar al Instituto Costarricense de Turismo y al Estado la administración de los salarios caídos, pues éstos solo serían procedentes bajo dos supuestos: el primero la nulidad de los actos impugnados, y el segundo el haber vencido el período. En este caso el simple hecho de haber vencido el período no constituye un presupuesto suficiente para la condenatoria en daños y perjuicios, pues siempre la condición sine qua non para esa condenatoria es la nulidad del acto, cuya declaratoria echa de menos el Tribunal. Si bien los argumentos de la representación del Estado no precisan el vicio de incongruencia en los aspectos analizados por la Sala, por haber sido acusada la causal, por razones procesales, y por tratarse de un evidente error de interpretación normativa, lo procedente es darle al agravio las dimensiones correspondientes -en los mismos términos como Casación ha venido separándose de los viejos formalismos

cuando se trata de errores groseros, contrarios a la lógica del sistema normativo- y proceder a declarar la nulidad de la sentencia, pues la incongruencia resulta evidente por violación del numeral 88.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ordenando devolver el expediente al Tribunal para que proceda a tratar y fallar este asunto conforme a derecho."

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

---

[i] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** (NO VIGENTE). Fecha de vigencia desde 01/03/1966. Versión de la norma: 6 de 6 del 19/11/2008. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos Año 1966. Semestre 1. Tomo 1. Página: 315.

[ii] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[iii] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[iv] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[v] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[vi] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[vii] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 3667 del doce de marzo de 1966. ***Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** op cit. supra nota. 1

[viii] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 40 de las catorce horas con quince minutos del dieciséis de junio de mil novecientos noventa y nueve. Expediente: 93-000040-0004-CA.

[ix] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 97 de las quince horas con cincuenta y cinco minutos del nueve de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro. Expediente: 94-000097-0004-CA.

[x] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 86 de las diez horas con cincuenta minutos del cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000086-0004-CA.

[xi] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 11 de las catorce horas con quince minutos del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho. Expediente: 98-100011-0004-CA.

[xii] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 645 de las dieciséis horas con cuarenta minutos del veintiuno de agosto de dos mil dos. Expediente: 96-000166-0178-CA.

[xiii] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 95 de las catorce horas con cincuenta minutos del primero de septiembre de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000095-0004-CA.

[xiv] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 129 de las quince horas con cinco minutos del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000129-0004-CA.

[xv] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 63 de las quince horas con treinta minutos del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 96-100063-0004-CA.

[xvi] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 893 de las quince horas con treinta minutos del veintinueve de noviembre de dos mil. Expediente: 99-000148-0163-CA.

[xvii] SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 35 de las dieciséis horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro. Expediente: 94-000035-0004-CA.