



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: JURISDICCIÓN CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVA

### SUMARIO:

#### 1. DOCTRINA

- a. Definición
- b. Objeto y Materia
- c. Naturaleza
- d. Obligaciones de la Procuraduría General de la República como Representante Legal del Estado
- e. Entidades sujetas al Derecho Público
  - i. Instituciones Autónomas
  - ii. Municipalidades
  - iii. Casos Especiales
- f. Recursos Ordinarios y de Casación
  - i. Apelación
  - ii. Revisión
  - iii. Casación

#### 2. NORMATIVA

- a. Constitución Política de Costa Rica
- b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- c. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- d. Código Municipal

#### 3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

- a. Función de la Procuraduría General de la República como Representante Legal del Estado
- b. Sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa
- c. Sobre el Proceso Contencioso Administrativo en General



## DESARROLLO

### 1. DOCTRINA

#### a. Definición

"Con base en ello el contencioso administrativo como rama del derecho, es definido como "el conjunto de reglas jurídicas que determinan por vía jurisdiccional la solución de los litigios administrativos". Esta definición es clara y conveniente, pese a esto, su adaptación a nuestro sistema suscita una reticencia a causa de la mezcla operada con la unificación de dos jurisdicciones, la contencioso-administrativo y la civil de Hacienda. De tal suerte que en términos precisos no se puede definir la jurisdicción contencioso-administrativo sin hacer referencia en su contenido a la materia civil de Hacienda. En efecto, la expresión "civil de Hacienda", designa la aplicación al Estado y a las personas públicas de las reglas del derecho común, con las excepciones establecidas por ley en forma expresa y que constituyen privilegios como son: inembargabilidad, no remate de sus bienes, etc."<sup>1</sup>

"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."<sup>2</sup>

#### b. Objeto y Materia

"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. Ellos 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."<sup>3</sup>

#### c. Naturaleza

"El art. 1, párrafo 1 de la LRJCA establece con carácter general la materia que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Dice textualmente: "Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso-administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo". De esta disposición hemos derivado dos



aspectos esenciales: en primer lugar, que nos encontramos ante una jurisdicción especial, que conoce de un grupo específico de pretensiones que han sido sustraídas del conocimiento de la jurisdicción ordinaria, y en segundo lugar, que toda pretensión deducida ante la jurisdicción contencioso-administrativa debe necesariamente referirse a un acto o disposición de la Administración.”<sup>4</sup>

#### **d. Obligaciones de la Procuraduría General de la República como Representante Legal del Estado**

“La Procuraduría General de la República es el órgano que ostenta la representación del Estado en todos los procesos que se ventilen contra éste, dándose en la especie una quiebra de la unidad de la que hablamos supra, pues esa oficina no puede ejecutar actos de administración activa. Es obvio, por razones de carácter político que esa representación debe tener límites en razón que al no tener potestades de administración activa, su interferencia dentro de la actividad del Estado debe circunscribirse a lo que su ley orgánica le indica: dar asistencia técnico-jurídica a toda la Administración Pública, y ostentar la representación del Estado en los juicios que se instauren contra éste o por éste.

(...)

El artículo 49 constitucional, así como los artículos 1, 11 y 18 de la LRJCA son claros y expuestos al indicar que el objeto del juicio contencioso administrativo es la anulación de un acto de la Administración en el ejercicio de potestades públicas. En esa tesitura que no está sujeta a interpretación por lo diáfano del contenido, no puede el Estado contrademandar al particular si éste no tiene capacidad de dictar actos perjudiciales a la Administración. En la eventualidad que una entidad pública se viese perjudicada por un acto de un particular, como es el caso de una colisión contra un vehículo del Estado, la falta de pagos de una obligación, el cobro indebido de dineros, la Administración afectada no interpondría, -porque es improcedente- un juicio contencioso administrativo, sino un proceso Civil de Hacienda o el sumario proceso ejecutivo, además del caso en que hace uso de las facultades que al efecto le otorga el artículo 204 de la LGAP, en los supuestos por ella contemplados, circunstancia en la que acude al mencionado sumario ejecutivo.

(...)

En el Derecho Público esas condiciones del mandatario son imposibles, pues por las características propias de él, la función del Procurador es la de velar porque la actuación de la Administración se canalice por los medios que el Ordenamiento Jurídico le permite, lo que significa que es contralor objetivo de



legalidad de la actividad administrativa, que lo inhibe de realizar diligencias judiciales contrarias a una correcta interpretación y resolución judicial. Esa es la inteligencia del artículo 15 de la LRJCA.

(...)

La Procuraduría es un órgano del Ministerio de Justicia, con independencia funcional y de criterio en el ejercicio de sus funciones, lo que podría llevar a considerarla a lo sumo como un órgano desconcentrado, con competencias bien delimitadas por la ley. En caso de querer actuar en defensa de los intereses del Estado, asumiendo la posición de demandante, requiere de un acto administrativo del jerarca de la Administración Activa que así se lo pida, pues ello únicamente es posible en el contencioso de lesividad o en los procesos civiles de hacienda, siempre y cuando se instauren estos para el resarcimiento de una suma líquida y exigible, pues si en éstos de lo que se trata es de determinar responsabilidades por incumplimientos contractuales, no se puede realizar por la vía de la contrademanda en ausencia de un procedimiento administrativo previo que deje constancia clara y expresa de ese incumplimiento.”<sup>5</sup>

## **e. Entidades sujetas al Derecho Público**

### **i. Instituciones Autónomas**

“En Costa Rica no existe un criterio unívoco de la representación activa y pasiva de las entidades sujetas al derecho público.

(...)

De este modo creemos que la ley de creación de los Presidentes Ejecutivos debió haber dispuesto expresamente que la representación judicial de la institución corresponde a su Presidente Ejecutivo.

Al no hacerlo, no es de obligación legal para las Juntas Directivas de esos entes, nombrar como su representante legal al Presidente Ejecutivo, salvo que en la Ley Orgánica de creación del ente no se hubiere dispuesto quién debe ser su representante legal.

De este modo podría ser el Presidente del ente, su Gerente, su Subgerente, o inclusive un abogado de su Departamento Legal, a quien se le puede otorgar el carácter de apoderado general judicial.”<sup>6</sup>

### **ii. Municipalidades**

“De acuerdo con el Código Municipal corresponde al Ejecutivo Municipal ostentar la representación legal de la municipalidad respectiva.”<sup>7</sup>

### **iii. Casos Especiales**

“Normalmente es el Presidente de la institución sujeta al Derecho Público o Privado, quien tiene su representación judicial. Sin



embargo, puede haber varios casos especiales. Algunos ejemplos aclaran lo indicado:

- a) Liga Industrial de la Caña: su Presidente.
- b) Universidad de Costa Rica: el Rector.
- c) Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Heredia: el Presidente.
- d) Junta de Educación de Cacao de Nandayure: su Presidente.
- e) Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos: de acuerdo con el art. 3° de su Ley Orgánica N° 4925 del 26 de setiembre de 1972, corresponde la representación judicial y extrajudicial del colegio a su Director Ejecutivo, el cual es nombrado por la Junta Directiva.
- f) Colegio de Abogados: el fiscal, de acuerdo con el art. 18 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados, N° 13 del 28 de octubre de 1941.”<sup>8</sup>

## **f. Recursos Ordinarios y de Casación**

### **i. Apelación**

“Están legitimados para apelar las partes, los coadyuvantes y demás interesados.

No obstante, se les puede exigir que garanticen el resultado del recurso mediante fianza a satisfacción del juez.

La fianza se exige si hay solicitud expresa de la parte contraria. Si no prestare la fianza o caución dentro de tres días, no se dará curso a la apelación. Si admitida ésta, el apelante extraño al juicio, no obtuviere la revocatoria o reforma de la resolución recurrida, se hace efectiva la garantía a favor de quien la hubiera pedido (artículos 71.2 LRJCA y 561 del Código Procesal Civil)

Puede recurrir en nombre de su cliente el abogado que autorizó los últimos dos escritos presentados por la parte perjudicada, y que no tenga poder, si en el mismo escrito afirmare que el cliente se halla ausente o imposibilitado de firmar. En ese caso, el recurso se tendrá por legalmente interpuesto, si el cliente ratificare la apelación dentro de tercero día.

Doctrina del artículo 561 del Código Procesal Civil.

Es aplicable a la apelación el principio de la sucumbencia, es decir, solamente se puede apelar cuando la resolución del tribunal inferior ha ocasionado un agravio a las partes y a los coadyuvantes. Si todas las pretensiones han sido admitidas no se admite el recurso. Asimismo, el Tribunal ad quem no puede reformar en perjuicio del apelante la sentencia, (reformatio in pei jus)”<sup>9</sup>

### **ii. Revisión**

“Es también un recurso extraordinario porque en este se requiere necesariamente la existencia de causales específicas para su



procedencia. Es además autónomo o excepcional porque no se ejerce dentro del mismo proceso en que ocurrieron las causales.

Sin embargo, la sentencia firme dictada en ese proceso es el antecedente jurídico del recurso.

Aquella debe ser pronunciada en juicio ordinario de mayor cuantía, la única que produce la cosa juzgada material. Puede ser establecido sólo por las partes o sus causahabientes y no por los terceros.

Los motivos están enumerados en el artículo 619 del Código Procesal Civil: que la parte no pudo presentar su prueba por fuerza mayor y ello hubiere producido indefensión; documentos y testigos falsos que dieron base al dictado de la sentencia; que esta se hubiere dictado en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta; etc.

En lo que se refiere a las sentencias firmes dictadas en la jurisdicción contencioso administrativa, el plazo para interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación, tribunal competente para su conocimiento, es de cinco años contados a partir de la firmeza de la sentencia que hubiere podido motivarlo. Artículo 75 de la LRJCA (ver también artículos 619, 620 a 628 del Código Procesal Civil)"<sup>10</sup>

### iii. Casación

"Pareciera fácil decir que la ley reguladora, exceptuando la falta de competencia, que está en ambos cuerpos legislativos, no hizo otra cosa que agregar vicios formales a la lista del artículo 594 del CPC; pero, a poco de reparar con más detenimiento en ellos pronto uno advierte que el asunto tiene sus dificultades.

En primer término, la desarmonía aflora con la cosa juzgada, que siendo un cargo de fondo en el procesal civil es de forma en lo contencioso administrativo.

Igual ocurre con la legitimación, aún la procesal, que se examina en lo civil como agravio de fondo y no de forma.

Podría argumentarse que esto a la postre no tiene importancia, porque dado que en lo civil ambas se deben oponer como excepciones previas, supuesto que se acoja el recurso, aunque no haya reenvío, lo que en el fondo ocurre es que se precluye un estadio procesal y el proceso continúa para definir el fondo.

(...)

En todo caso lo importante, para el recurrente, es estar claro que hay cargos formales en lo contencioso administrativo distintos e incluso contradictorios respecto de los que el Código Procesal Civil contiene. Esto lo digo porque, con frecuencia, se estructuran los recursos de casación olvidando esta diferencia.

Me atrevería a aconsejar que en la formalización de un recurso de



casación en lo contencioso administrativo, se expongan, primero, los agravios formales propios del procesal civil, luego los singulares del Contencioso Administrativo y finalmente los de fondo, ojalá, como supongo lo han aconsejado otros expositores, detallando cada cargo, por aparte y completo esto es indicando en que consiste el vicio y las normas quebrantadas como consecuencia de éste. O sea cumpliendo una proposición jurídica completa para cada caso. Es muy informal que se haga una relación de todos los supuestos quebrantos y como corolario, al final de la exposición, se citen normas que supuestamente resultaron violadas, sin que se puede inferir, fácilmente, la necesaria concatenación que debe existir entre una y otra norma. Desgraciadamente esa informalidad ocurre con mucha frecuencia.

(...)

Empero olvidan que los límites dentro de los cuales se puede juzgar en la jurisdicción contencioso administrativa, por disposición legal, son más restrictivos que en lo civil, pues se debe hacer no solo conforme a las pretensiones, sino también en armonía con las alegaciones, de allí la necesidad de dar una audiencia si el juez en este respecto debe extralimitarse. Hay quienes afirman que la disposición del 24 importa una relativa excepción al principio iura novit curia, que como sabemos es la potestad que tienen los jueces, partiendo de los hechos que suministran las partes, de dar a ellos la apreciación o calificación jurídica que corresponda, aunque no coincida o sea incluso contraria a la invocada por dichas partes, porque el juzgador en lo contencioso administrativo debe de previo dar la audiencia para cumplir con el debido proceso.

(...)

Sabemos que en ejecución de sentencia, que es un recurso sui géneris la posibilidad de examen por parte de la Sala de Casación es muy limitada. El recurso solamente procede cuando se resuelvan puntos sustanciales no controvertidos en el pleito ni decididos en la sentencia que se ejecuta o cuando, en todo caso, se provea contra lo ejecutoriado. De aquí la recurrente tesis de la Sala en punto a que su labor es casi de un mero cotejo entre lo ejecutado y lo ejecutorio.

(...)

Dado esta competencia, la Sala, desde hace muchos años, ha sostenido que en este recurso no cabe alegar errores probatorios. Yo por mi parte he dicho que éste recurso se asemeja más aun por la forma que aun por el fondo. En todo caso la jurisprudencia es constante en el sentido de que en tal recurso no cabe aducir agravios formales. Por eso, como lo indique al principio, tal vez lo propio es hablar de un recurso sui géneris, que ni es de fondo ni es de forma."<sup>11</sup>



## 2. NORMATIVA

### a. Constitución Política de Costa Rica

#### Artículo 49.-

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

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

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

(\* ) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 3124 de 25 de junio de 1963.

### b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>12</sup>

#### Artículo 1º.-

1. Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso-administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

2. Los motivos de ilegalidad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, y la desviación de poder.

3. Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por la ley.

4. Para los efectos del párrafo 1º se entenderá por Administración Pública:

a) El Poder Ejecutivo;





b) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y

c) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades de Derecho Público.

## **Artículo 11.-**

1. Se considerará parte demandada:

a) A la entidad autora del acto o la disposición a que se refiere el juicio, salvo que se trate de actuación del Poder Ejecutivo, de sus órganos o la de los otros Poderes en función administrativa, caso en el cual se demandará al Estado;

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

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

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

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

## **Artículo 15.-**

1. La representación y defensa de la Administración del Estado, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, corresponderá a la Procuraduría General de la República.

2. Los funcionarios de la Procuraduría General de la República no podrán allanarse a las demandas dirigidas contra la Administración



estatal, sin estar autorizados para ello por el Consejo de Gobierno, o, en su caso, por el respectivo Poder o Entidad.

3. Sin embargo, si estimaren que el acto impugnado no se ajusta a Derecho, lo harán saber, en comunicación razonada, al Ministro o al Superior de que depende el órgano autor del acto, para que acuerde lo que estime procedente, en cuyo caso podrán solicitar la suspensión del proceso por el plazo de un mes.

## **Artículo 16.-**

La representación y defensa de las Entidades descentralizadas, o de los particulares, se regirá por las respectivas leyes orgánicas o por la legislación común, en su caso.

## **Artículo 18.-**

1. La acción será admisible en relación con las disposiciones y actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite; y en cuanto a estos últimos, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía o hagan imposible o suspendan su continuación.

2. La impugnación de las disposiciones de carácter general se regirá por lo previsto en el artículo 20.

## **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) 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.

## **Artículo 59.-**

1. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

- a) Inadmisibilidad de la acción; y
- b) Procedencia o improcedencia de la acción.

2. Contendrá, además, el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas.

## **Artículo 60.-**

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

- a) Que su conocimiento no correspondiere a la Jurisdicción contencioso-administrativa;
- b) Que se hubiere interpuesto por persona incapaz, no representada debidamente o no legitimada;
- c) Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tenor del artículo 21;
- d) Que recayere sobre cosa juzgada, que podrá apreciar de oficio el Tribunal;
- e) Que los escritos de interposición de la acción o de formalización de la demanda se hubieren presentado fuera de los plazos respectivos; y



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

## **Artículo 61.-**

1. La sentencia desestimaré la acción cuando el acto o disposición impugnados se ajustaren a Derecho.

2. La acción será declarada procedente cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento Jurídico.

## **Artículo 62.-**

Si la sentencia acogiere la acción:

a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición impugnados;

b) Si se hubieren deducido las pretensiones a que se refiere el artículo 23, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento; y

c) Si se hubiere pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia podrá formular pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los mismos, siempre que constare probada en los autos; en otro caso, se limitará a declarar el derecho y quedará al período de ejecución de sentencia la determinación de la correspondiente cuantía.

## **Artículo 63.-**

1. La sentencia que acordare la inadmisibilidad o desestimación de la acción, sólo producirá efectos entre las partes.

2. La que anulare el acto o la disposición, producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.

## **Artículo 64.-**

Las partes podrán solicitar la aclaración o adición de las sentencias en los términos previstos en la ley procesal civil.



## **Artículo 70.-**

Salvo lo dispuesto por esta ley, los recursos se registrarán por la legislación procesal civil.

## **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.

## **c. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica<sup>13</sup>**

### **Artículo 3.- Atribuciones (\*)**

Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:

a) Ejercer la representación del Estado en los negocios de cualquier naturaleza, que se tramiten o deban tramitarse en los tribunales de justicia.

b) Dar los informes, dictámenes, pronunciamientos y asesoramiento que, acerca de cuestiones jurídicas, le soliciten el Estado, los entes descentralizados, los demás organismos públicos y las empresas estatales. La Procuraduría podrá, de oficio, reconsiderar sus dictámenes y pronunciamientos.

c) Representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública. Cuando los entes descentralizados y las empresas estatales requieran la intervención de notario, el acto o contrato deberá ser formalizado por la Notaría del Estado, salvo en cuanto a escrituras referentes a créditos que constituyan la actividad ordinaria de la institución descentralizada.

ch) Poner en conocimiento de los jefes respectivos de la Administración Pública - haciendo las recomendaciones que estime convenientes - cualquier incorrección de los servidores públicos que encontrare en los procedimientos jurídico - administrativos, lo cual se hará por medio del Procurador General o del Procurador General Adjunto.



- d) Intervenir en las causas penales, de acuerdo con lo que al efecto disponen esta ley y el Código de Procedimientos Penales.
- e) Interponer el recurso de revisión contra las sentencias de los tribunales del país, y contestar las audiencias que se le otorguen en los recursos de inconstitucionalidad, conforme con las disposiciones de la ley.
- f) Cumplir con las actuaciones, facultades y deberes que el Código de Procedimientos Civiles y otras leyes atribuyen al Ministerio Público. Se exceptúan las materias de índole penal.
- g) Defender a los servidores del Estado cuando se siga causa penal contra ellos por actos o hechos en que participen en el cumplimiento de sus funciones. En ningún caso podrá defenderse a servidores que hayan cometido delito contra los intereses de la Administración Pública o hayan violado los derechos humanos, o cuando se trate de ilícitos cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. (\*)
- h) Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. En el caso de personas privadas, la competencia de la Procuraduría se ejercerá únicamente cuando estos sujetos administren por cualquier medio bienes o fondos públicos, reciban beneficios provenientes de subsidios o incentivos con fondos públicos o participen, de cualquier manera, en el ilícito penal cometido por los funcionarios públicos. Lo anterior sin perjuicio de su deber de poner tales hechos y conductas en conocimiento de las respectivas instancias administrativas de control y fiscalización, para lo que corresponda en su ámbito de competencia. (\*)
- i) Actuar en defensa del patrimonio nacional, de los recursos existentes en la zona marítimo - terrestre, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.



Tomar las acciones legales procedentes en salvaguarda del medio con el fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Velar por la aplicación correcta de convenios, tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras disposiciones sobre esas materias. Investigar de oficio o a petición de parte toda acción u omisión que infrinja la normativa indicada.

Ser tenida como parte, desde el inicio del procedimiento de los procesos penales en que se impute la comisión de una infracción o la violación de la legislación ambiental y de la Ley sobre la Zona Marítimo - Terrestre. Para ello podrá ejercitar la acción penal, de oficio sin estar subordinada a las actuaciones y las decisiones del Ministerio Público; interponer los mismos recursos que el Código de Procedimientos Penales concede a aquel y ejercer la acción civil resarcitoria.

Con autorización del Procurador General de la República o del Procurador General Adjunto, podrá coordinar acciones con instituciones públicas y privadas, especialmente con Municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y organismos ambientales de carácter no gubernamental a fin de poner en marcha proyectos y programas de información jurídica sobre la protección del ambiente, la zona marítimo - terrestre, la zona económica exclusiva y la plataforma continental para tutelar los recursos naturales, mediante actividades preventivas que involucren a las comunidades del país.

j) Tomar las acciones legales en resguardo de los intereses de los consumidores.

k) Intervenir, en representación de los intereses del Estado, en todos los demás asuntos que señalen las leyes del país.

l) Defender los derechos humanos de los habitantes de la República. Se entenderá por derechos humanos, para los efectos de estas disposiciones, los derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución Política, así como los derechos civiles y políticos definidos en las convenciones que sobre derechos humanos tenga firmadas la Nación.

Incurrirá en violación de los derechos humanos el funcionario o empleado público que, con su actuación material, decisión, acuerdo, resolución o decreto, menoscabare, denegare, obstaculizare, o de



cualquier forma lesionare el disfrute o ejercicio de alguno de los derechos, libertades o garantías establecidas en los instrumentos legales citados en el párrafo anterior.

Para cumplir con su cometido, la Procuraduría podrá realizar las investigaciones que considere pertinentes, y recibirá las denuncias hechas por cualquier persona contra funcionarios y autoridades administrativas o de policía. Cuando constatare una violación de los derechos humanos que configure delito, presentará la denuncia ante el Jefe del Ministerio Público, el cual deberá informarle sobre el resultado de esas denuncias. Los tribunales penales deberán, asimismo, notificar a la Procuraduría sobre todas las resoluciones que recaigan en el proceso.

La violación, configurare o no delito, constituirá una infracción a la relación de servicio del funcionario o empleado autor de la misma. En este último caso, una vez comprobados los hechos por la Procuraduría, se requerirá al respectivo jerarca la imposición de la sanción disciplinaria que legalmente sea procedente.

En el ejercicio de estas funciones, la Procuraduría podrá inspeccionar oficinas públicas, sin previo aviso, y requerir de ellas documentos e informaciones necesarias para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones contraloras. Quedan a salvo los secretos de Estado, declarados así por el Consejo de Gobierno, y los documentos declarados confidenciales por la ley. Ningún servidor público en el ejercicio de las funciones propias del cargo, podrá negarse a dar su colaboración cuando así lo requiera la Procuraduría.

La Procuraduría rechazará las quejas anónimas, y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

No se dará curso a las denuncias interpuestas contra los funcionarios que gozan se inmunidad, de conformidad con la Constitución Política.

m) Velar por la seguridad, el funcionamiento y la actualización, en los campos informático y jurídico, del sistema informático de la Institución, constituido por los equipos, sistemas operativos, programas utilitarios y desarrollados específicamente y las licencias y demás derechos de propiedad intelectual que lo integran. Este sistema incluye el Sistema Nacional de Legislación Vigente.





n) Cualesquiera otras que las leyes le confieran.

## **Artículo 20.- Representación en Juicio**

El Procurador General, el Procurador General Adjunto y los Procuradores tienen, en cuanto a los juicios en que intervengan ante las autoridades de justicia, las facultades que corresponden a los mandatarios judiciales según la legislación común, con las restricciones siguientes: Les está absolutamente prohibido allanarse o desistir de las demandas o reclamaciones, así como someter los juicios a la decisión de árbitros sin la previa autorización del Poder Ejecutivo.

No tendrá valor ni efecto alguno, en juicio o fuera de él, lo que se haga en oposición al párrafo anterior, y la nulidad de los procedimientos, a que razonablemente diere lugar la transgresión, deberá ser declarada, aun de oficio por los tribunales de justicia.

El funcionario transgresor - aparte de otras responsabilidades en que pudiera incurrir - será corregido con amonestación, la primera vez, con suspensión hasta por quince días, la segunda, con despido justificado cuando exceda de dos infracciones.

## **Artículo 21.- Prohibiciones Procesales:**

Está prohibido a los servidores a que se refiere el artículo anterior: dejar de establecer las demandas o reclamaciones en las que deban intervenir como actores; omitir la contestación de los traslados o audiencias que se les hayan dado; dejar de presentar las pruebas legales que les corresponda rendir y abandonar las que hayan propuesto; no interponer, oportunamente, los recursos legales contra los actos ejecutados o las resoluciones dictadas en contra de las demandas o pedimentos que hayan presentado, o en perjuicio de los intereses cuya defensa les está confiada.

La inobservancia de esta prohibición, salvo disposición expresa del superior, se tendrá como falta de servicio, sancionable de acuerdo con su trascendencia, según lo disponga el Reglamento.

Tratándose del Recurso de Casación, queda a juicio del Procurador General o del Procurador General Adjunto su no interposición, después de conocer el parecer de la Asamblea de Procuradores.



## d. Código Municipal<sup>14</sup>

### Artículo 17.-

Corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.

## 3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

### a. Función de la Procuraduría General de la República como Representante Legal del Estado

"I.- [...]. En lo que atañe al reclamo que se identifica como N° 9, que se retoma en los puntos 13 y 14, centrado en la valoración del testimonio aportado por Pilar Ugalde (entonces secretaria del Director General de Aviación Civil), tampoco lleva razón el impugnante, pues basa su argumentación en premisas falsas que invalidan por completo sus conclusiones [...]. III. CUARTO MOTIVO: **Falta de legitimación ad causam activa, y violación al debido proceso.** Con cita de los artículos 39 de la Constitución Política; 347, 348, 365 y 369 inciso h) del Código Procesal Penal; 8.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del voto de esta Sala 3ª N° 92799, en este motivo se aduce que la Dirección General de Aviación Civil es un sujeto de derecho distinto de la persona jurídica "Estado", por lo que la Procuraduría General de la República no está legitimada para actuar en representación y defensa de aquella. Lo anterior ha implicado un vicio esencial, no sólo en la formulación de la acción civil resarcitoria y la consiguiente condenatoria solidaria que se ordenó, sino que se violó el debido proceso en el aspecto penal, pues desde un principio debió dársele participación a Aviación Civil en su condición de víctima. Lo anterior tiene interés procesal para la defensa, pues con el procurador no fue posible optar por una solución alternativa al conflicto. La queja resulta inatendible. No es cierto que la Dirección General de Aviación Civil sea un sujeto de Derecho distinto de la persona jurídica Estado. En realidad, y conforme lo señala expresamente el numeral 2 de la Ley General de Aviación Civil, N° 5150, "La regulación de la aviación civil será ejercida por el Poder Ejecutivo por medio del Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, ambos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según las potestades otorgadas por esta ley. En relación con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo Técnico de Aviación Civil gozará de desconcentración máxima y tendrá personalidad jurídica



instrumental para administrar los fondos provenientes de tarifas, rentas o derechos regulados por esta ley, así como para realizar los actos o contratos necesarios para cumplir las funciones y tramitar los convenios a fin de que sean conocidos por el Poder Ejecutivo ...". Si bien es cierto este texto es producto de una reforma introducida por el artículo 1º de la Ley N° 8038 del 12 de octubre del 2000, existe un dictamen de la Procuraduría General de la República donde se determinó que el texto original, anterior a la presente reforma, estaba TACITAMENTE reformado por el artículo 14, inc. 35 de la Ley de Presupuesto N° 7018 de 20 de diciembre de 1985. Al respecto, dicho dictamen (C17895) consideró que el Consejo Técnico de Aviación Civil es un órgano desconcentrado del MOPT, que goza de una personalidad jurídica instrumental referida al manejo de los fondos provenientes de esta ley N° 5150, tal y como al final de cuentas positivizó con la reforma. Lo anterior significa que esa personalidad jurídica instrumental de que goza el Consejo Técnico (órgano jerárquicamente superior dentro de Aviación Civil), es de tipo instrumental, es decir, no se trata de una capacidad jurídica plena, sino limitada a cierto tipo de actos, que la misma norma circunscribe a la administración de los fondos provenientes de tarifas, rentas o derechos regulados por esta ley, así como para realizar los actos o contratos necesarios para cumplir las funciones y tramitar los convenios a fin de que sean conocidos por el Poder Ejecutivo. Lo anterior significa que si bien se trata de un órgano público con desconcentración administrativa máxima, Aviación Civil se mantiene adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, es decir, a la Administración Central, de donde carece de una capacidad jurídica plena como la que sí ostentan las instituciones públicas autónomas. En este sentido, la doctrina nacional señala lo siguiente: "... La descentralización es diversa de figuras aparentemente iguales, como la desconcentración, la delegación y la concesión legal de competencias centrales ... El órgano desconcentrado está sometido a jerarquía, lo que quiere decir a órdenes del superior jerárquico. El mayor grado de libertad que ostenta, en relación con un subordinado común, radica en que sus actos agotan la vía administrativa, sin posibilidad de recurso al superior, pero éste puede, en todo caso, cursar órdenes, instrucciones y circulares que limiten la discrecionalidad del inferior ... el ente descentralizado no está sometido a órdenes ni instrucciones en el desempeño de su competencia exclusiva ... la personalidad jurídica implica por sí una esfera de libertad mayor que la mera competencia exclusiva de un órgano. La desconcentración se opera mediante norma o regla jurídica, no mediante acto administrativo ... toda desconcentración supone una atribución permanente de competencia exclusiva a favor del inferior ...",



Ortiz Ortiz (Eduardo), *"TESIS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"*, Biblioteca Jurídica Dike, y Stradtman editorial, San José, 1ª edición, setiembre del 2002. Tomo I, páginas 342, 343 y 344. Conforme a lo anterior, es notoria la diferenciación doctrinaria entre las figuras de la descentración y de la desconcentración, pues la segunda no supone de ningún modo una independencia y desvinculación del órgano inferior al superior jerárquico, como sí resulta de la primera. Siendo ello, así, es claro que en el caso que nos ocupa tanto el Consejo Técnico como la Dirección General de Aviación Civil, de acuerdo a la Ley N° 5150 que se citó, se configuran como órganos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, asignándoles la competencia exclusiva de regular todo lo relativo a la aviación civil, pero expresamente reconociéndoseles sólo una personalidad jurídica instrumental. Esta última característica es una de las que diferencian al órgano desconcentrado del ente descentralizado, a quien sí se le otorga una personalidad jurídica plena: "... la personalidad supone por sí el grado mayor de libertad y de responsabilidad, que confiere autonomía funcional al ente, salvo expresa disposición legal en contrario ..." Ibidem, pág. 346. Siendo ello así, resulta claro que el planteamiento de la defensa no lleva razón, pues en este caso la titularidad de la acción civil en efecto correspondía a la Procuraduría General de la República, de donde el supuesto vicio alegado resulta inexistente. Nótese que el numeral 3 de la Ley de la Procuraduría General de la República, N° 6815 del 27 de diciembre de 1982, al definir las atribuciones de ésta, entre otras establece las siguientes: "... a) Ejercer la representación del Estado en los negocios de cualquier naturaleza, que se tramiten o deban tramitarse en los tribunales de justicia ... h) ... denunciar y acusar a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de éste, en las materias de la jurisdicción penal de Hacienda y la de Función Pública ...". Como se advierte de lo antes dicho, la actuación que en este asunto ha venido cumpliendo la Procuraduría General de la República en representación de los intereses del Estado, al interponer y mantener a lo largo del proceso la acción civil resarcitoria en contra de los imputados, se encuentra enmarcada dentro de su legítima competencia, de donde no existe ninguna irregularidad que justifique acoger las pretensiones del impugnante. Y es que resulta claro que, de acuerdo al concepto que incorpora el artículo 2 de la Ley N° 5150 ya citado, es decir, "personalidad jurídica instrumental", se comprende que la capacidad jurídica que se le reconoce a Aviación Civil resulta limitada y no cobijaría la hipótesis que aduce el recurrente, ya que dicho órgano público no



*cuenta con la facultad jurídica necesaria, suficiente y específica, para figurar directa e independientemente en este proceso como víctima, ni muchos menos para transar alguna medida alternativa. Según lo ha entendido la doctrina, si bien la personalidad jurídica (ya se trate de una persona física o jurídica) es una sola e invariable, entendiéndose por tal posibilidad de ser sujeto de derechos y deberes, la capacidad jurídica por su parte sí resulta graduable, dependiendo de las facultades que se le otorguen por ley al órgano, siendo evidente la tanto el Consejo como la Dirección General de Aviación Civil, no ostentan una capacidad jurídica plena y absoluta como la que aduce el impugnante. Aunado a lo anterior, existe una razón adicional para rechazar la queja, pues en este acápite la defensa pretende hacer creer que, contrario a lo que sucedió con la Procuraduría General de la República, con los personeros de Aviación sí hubiese sido viable una salida alterna. No obstante dicha afirmación del recurrente, se advierte que la misma no pasa de ser una especulación infundada, que no aparece respaldada en ningún elemento. Con base en lo anterior, se declara sin lugar el motivo."<sup>15</sup>*

## **b. Sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa**

**"V.-** Respecto del primer agravio formulado el recurrente alega que el fallo debe ser casado ya que quebranta por no aplicación los numerales 11, 140, 146, 214 y 215 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto al no pronunciarse sobre la validez y eficacia del acto administrativo, estas condiciones se presumen. Sobre el particular cabe señalar que la jurisdicción contenciosa administrativa se encuentra dispuesta en el texto de la Constitución Política y posee competencia, entre otras cosas, conforme lo dispone el ordinal 49 de la Carta Magna, para el control universal de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de todas las entidades sujetas al Derecho Público (sin desconocer el ensanchamiento competencial efectuado por vía de ley). En este mismo sentido la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el numeral 1.1. dispone que corresponde a esta jurisdicción "...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". Es evidente que el control a que está sujeta la Administración Pública en sentido amplio, se confronta con el Ordenamiento Jurídico en su plenitud, concepto que integra tanto las fuentes escritas como las fuentes no escritas que lo componen. En esta inteligencia, la legalidad administrativa supone una armonía de las actuaciones y omisiones de los órganos y entes públicos, con el Ordenamiento Jurídico que delimita su régimen de



competencias, conforme lo dispone el numeral 11 de la misma Constitución en relación a los preceptos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, el numeral 128 de esta última normativa, asocia dicha concordia al concepto de validez, término que debe entenderse como la conformidad de la manifestación administrativa (actuación, función u omisión) con el Ordenamiento Jurídico, entendiéndose por éste último, como se ha dicho, todas aquellas fuentes escritas y no escritas que regulan el acto y configuran su esquema legal. La validez, analizada desde esta arista, se constituye como un efecto del principio de legalidad, en tanto toda actuación o función administrativa debe sustentarse en una norma jurídica válida que la autorice, ajustando todos sus elementos a la finalidad misma de la potestad y competencia pública, lo que también implica, desde luego, el respeto a la razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia (artículos 11 y 13 de la ley de referencia). Por el contrario, la invalidez se entiende como la disconformidad del acto con el Ordenamiento Jurídico (artículo 158.2 Ley General de la Administración Pública), de modo que sus causas pueden ser cualesquiera infracciones a dicho Ordenamiento, incluso, con referencia a las normas no escritas (como la costumbre, la jurisprudencia o los principios generales del Derecho). Es precisamente dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa donde se realiza un análisis por parte del juzgador, de la validez o no de las manifestaciones de los órganos y entidades sujetas al Derecho Administrativo. De tal suerte que en caso de existir alguna patología en la estructura del acto, se debe declarar la nulidad del mismo, sea esta de naturaleza absoluta (artículo 166 de la Ley General) o bien de corte relativo (ordinal 167 ibidem). Así, el control de legalidad que ejerce la jurisdicción contenciosa administrativa, permite la revisión de la conformidad de las manifestaciones públicas con el Ordenamiento Jurídico, a efectos de determinar si se han dictado acorde al mismo. En el caso concreto, el casacionista alega que la sentencia recurrida no analizó la presunción de validez del acto de despido, con lo cual sostiene esa condición y ajuste al principio de legalidad. El agravio resulta improcedente desde cualquier óptica. Por el solo hecho de someter la conducta impugnada a control del juez contencioso, se inicia un análisis respecto de la validez y armonía de la función administrativa con el Ordenamiento Jurídico, pues es esta la función y atribución que por esencia y naturaleza, otorga la Constitución y la ley a la jurisdicción contenciosa, por lo que el planteamiento del recurrente en el sentido de que esta temática no fue objeto de análisis, no es de recibo. En casos como el presente, cuando un juzgador ha establecido la nulidad de los actos objeto de impugnación, no pueden entenderse protegidos por la



presunción de validez y eficacia, argumento que resulta ilógico en sí mismo, en tanto, al haberse anulado, han perdido su validez. La validez de los actos en cuestión es precisamente la condición jurídica que ha sido objeto de debate dentro del presente proceso, mediante la pretensión anulatoria que formuló la parte actora en la formalización de la demanda y que permite que el asunto sea objeto del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Desde este plano, las falencias detectadas por el Tribunal constituyen aspectos que viciaron el acto y que en el control de legalidad que ejerce la jurisdicción contenciosa sobre el mismo (artículo 49 de la Constitución Política y 1.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa) llevaron a su anulación. En lo tocante a la eficacia, es claro que ante la anulación de los actos cuestionados, se impone la cesación de sus efectos, al menos en la totalidad de los extremos que establecían, pues si bien la separación en el cargo se mantiene, por haberlo así dispuesto el Tribunal de alzada, han de cancelarse a favor del actor las partidas dispuestas por aquel juzgador. Bajo esta inteligencia, al anularse dichos actos, acaba su presunción de legitimidad y como efecto automático de esto, fenecen sus efectos en los términos supra indicados."<sup>16</sup>

### **c. Sobre el Proceso Contencioso Administrativo en General**

"IV.- Por resolución 2003-03481 de las 14 horas con 3 minutos del 2 de mayo del 2003, la Sala Constitucional declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la jurisprudencia referida. Expresó el Tribunal Constitucional:

*"IV.- CONTEXTO NORMATIVO Y FINES DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA. El proceso contencioso administrativo se inicia con un simple escrito denominado "interposición de la demanda", el cual tiene limitados efectos jurídico-procesales, los cuales se infieren de la relación de los ordinales 28, párrafo 1º, y 36, párrafo 1º, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El segundo de los numerales citados estipula que "La acción, cuando no se trate de un proceso de lesividad, se iniciará por un escrito reducido a indicar el acto o disposición por razón del cual se reclama y a solicitar que se tenga interpuesto el proceso", la primera norma citada preceptúa que en el escrito de interposición se fijará la cuantía. Bajo esta inteligencia, el escrito de interposición debe contener, desde el punto de vista sustancial y sin detrimento de los documentos que el párrafo 2º del artículo 36 ibidem manda que se adjunten, lo siguiente: a) una manifestación expresa de la parte actora en el sentido de tenerse por interpuesto*



el proceso, b) indicación del acto o disposición impugnados y c) la estimación de la cuantía. La razón de ser y el fin del escrito de interposición es garantizarle a la parte actora el respeto de una serie de derechos fundamentales y de principios constitucionales tales como el debido proceso, la defensa (artículos 39, párrafo 1º, de la Constitución Política), la igualdad procesal (artículo 33 ibidem) y la tutela judicial efectiva (artículos 41 y 49 de la Constitución Política). En efecto, el administrado se enfrenta a un ente público dotado de una serie de privilegios y prerrogativas de carácter material y formal, por lo que para deducir su pretensión -petitium- debe conocer cabal y plenamente el expediente administrativo, para estar impuesto de los antecedentes fácticos y jurídicos -"causa petendi"- del acto o disposición que impugna. Realmente, el escrito de interposición tiene sentido para los procesos contencioso administrativos en los cuales lo impugnado es una manifestación específica de la actividad formal de la administración pública, como lo es un acto administrativo, ya sea que se trate de un proceso de mera nulidad o de plena jurisdicción en el que se pretenda, además de la nulidad de un acto administrativo, el restablecimiento de una situación jurídica sustancial. Obviamente, en tratándose de los procesos civiles de hacienda (v. gr. pretensiones dirigidas a discutir la responsabilidad extracontractual de las administraciones públicas, la existencia de una vía de hecho, la recuperación de bienes del dominio público, la ejecución y extinción de un contrato administrativo o cualquier otro diferendo en el que un ente público haya actuado en el ejercicio de su capacidad de derecho privado) el escrito de interposición de la demanda no tiene ninguna utilidad, puesto que, no se impugna un acto formal sino una actuación u omisión material de la administración pública. Lo anterior sin demérito, para este caso particular -civiles de hacienda-, de la importancia, como elemento probatorio, de los documentos que consten en los archivos, registros y expedientes administrativos. En esencia, el fin del escrito de interposición es traer al proceso el expediente administrativo que le da sustento al acto administrativo impugnado y brindarle tiempo a la parte actora para que se imponga de su contenido para formalizar una buena demanda. Es suficientemente claro que fue diseñado en beneficio del justiciable que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no de la administración pública demanda.

V.- OBJETO DEL PROCESO Y ESCRITO DE INTERPOSICION. No debe confundirse los actos administrativos que son objeto de impugnación en un proceso contencioso-administrativo con el objeto del proceso, puesto que, el primer concepto atañe al ámbito, extensión y límites





de la jurisdicción contencioso administrativo y el segundo a la pretensión. En el escrito de interposición no se define o delimita el objeto del proceso, si por tal se entiende la pretensión oportunamente deducida. En la doctrina procesal es un aspecto pacífico y suficientemente debatido que el objeto del proceso lo constituye la pretensión, puesto que, sobre ésta giran la contestación de la demanda, las eventuales excepciones opuestas y los propios pronunciamientos de la sentencia de fondo. Tal y como se indicó en el considerando IV, el escrito de interposición tiene un contenido limitado que se circunscribe a anunciar la interposición de un proceso, los actos que se impugnan y a fijar la cuantía. El artículo 48, párrafo 1º, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa estipula que en el escrito de formalización de la demanda deberán indicarse, entre otros, separadamente, los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan. El principio procesal de la congruencia debe verificarse entre las pretensiones formuladas en el escrito de formalización y la sentencia y no entre los actos administrativos cuyo anuncio de impugnación se hace en el escrito de interposición y la pretensión del escrito de formalización, puesto que, de lo contrario se desnaturaliza.

VI.- EVENTUALES DISCORDANCIAS ENTRE EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN Y EL DE FORMALIZACIÓN DE LA DEMANDA. Este tribunal indicó en el considerando IV que el fin y propósito del escrito de interposición es anunciar el proceso contencioso administrativo para que el juez comine a la administración pública demandada a remitir el expediente administrativo, para que, de esa forma, el administrado actor pueda conocer los antecedentes fácticos y jurídicos que llevaron al dictado del acto administrativo impugnado. Puede acontecer que el administrado actor desconozca que el acto final tiene cobertura normativa -fundamento jurídico- en un acto administrativo de alcance general (decreto) y, eventualmente, de efectos normativos (reglamento o decreto reglamentario) y cobra conocimiento de tal extremo hasta que se impone del contenido del expediente administrativo. En tal supuesto, y, de acuerdo con la pauta jurisprudencial cuya constitucionalidad se impugna en la presente acción, la parte actora estaría inhibida o impedida para pretender -en el escrito de formalización de la demanda- la nulidad del acto administrativo de efectos generales, dado que, omitió mencionarlo o anunciarlo en el escrito de interposición, con lo cual se produciría una "desviación procesal". Nótese que si el escrito de interposición tiene por propósito fundamental asegurarle a la parte actora conocer cabalmente el expediente administrativo para deducir una demanda en debida forma, no tendría ninguna lógica



limitarle la posibilidad de deducir pretensiones con respecto, únicamente, a los actos administrativos indicados en ese escrito, cuando todavía, en esa fase, es de suponer que no se conocen los fundamentos y detalles por no tener a mano el expediente administrativo. Para el éxito eventual de un proceso contencioso-administrativo puede serle ineludiblemente necesario al administrado impugnar una serie de actos administrativos que no son reproducción, confirmación, ejecución del impugnado o que no guarden ningún tipo de conexión directa con éste -supuestos en los que cabe la acumulación de pretensiones y la ampliación de la acción, artículos 25, 26 y 27 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa- pero que, de una u otra forma, sí le brindan cobertura normativa, por lo que es preciso removerlos del mundo jurídico. En esta hipótesis el juez contencioso-administrativo bien puede suspender el trámite del proceso y ordenar la publicación del edicto de ley a fin de emplazar a todos los terceros que deriven una situación jurídica sustancial del nuevo acto administrativo impugnado y, si es del caso y el administrado no renuncia a ello, solicitar la remisión del expediente administrativo el que, en tratándose de reglamentos o de decretos, sólo importa cuando se aducen vicios formales en su elaboración. La congruencia como un principio procesal de trascendental relevancia debe producirse, entonces, en el proceso contencioso administrativo, entre el escrito de formalización pues es éste el que contiene la pretensión y la parte dispositiva -"Por Tanto"- de la sentencia y no entre el escrito de interposición y la última.

VII.- PAUTA JURISPRUDENCIAL IMPUGNADA Y DERECHO A UNA JUSTICIA PRONTA Y CUMPLIDA. El derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política, comprende, entre otros contenidos, el derecho a acceder a un proceso donde se discutan, a la luz de las argumentaciones fácticas y jurídicas formuladas, las pretensiones deducidas en éste por las partes y a que se resuelvan mediante una sentencia fundada en el Ordenamiento Jurídico, independientemente que ésta sea favorable o adversa a tales pedimentos, esto es, a la asistencia efectiva de los órganos jurisdiccionales con el propósito de garantizar una coexistencia social pacífica y armónica. Desde esta perspectiva, todo requisito excesivo o formalismo innecesario, que resulte contrario a los principios de proporcionalidad y razonabilidad quebranta el derecho a una justicia pronta y cumplida. En el asunto bajo examen, es evidente que la necesidad de indicar los actos administrativos que se impugnan en el escrito de interposición tiene por finalidad que la administración pública demandada envíe el expediente



administrativo para que el administrado pueda formular las pretensiones en forma acertada y con conocimiento de causa, siendo que no se puede interpretar que el actor queda atado a esa primera indicación, puesto que, como ya se ha indicado, después de estudiar el expediente administrativo puede percatarse de la necesidad ineludible de atacar otros actos administrativos, respecto de los cuales debe formular una pretensión explícita en el escrito de formalización de la demanda. Consecuentemente, interpretar que en el escrito de formalización de la demanda sólo se pueden deducir pretensiones en relación con los actos administrativos mencionados en el de interposición, resulta una interpretación que infringe el principio de proporcionalidad y se erige en un formalismo extremo e innecesario. En todo caso, el principio general del Derecho Procesal común indubio pro actione, que tiene fuerte asidero constitucional en el derecho a una justicia pronta y cumplida, le impone a los órganos jurisdiccionales interpretar de forma benigna cualquier formalidad o requisito procesal que pueda enervar el dictado de un pronunciamiento de fondo.

VIII.- *COROLARIO. En mérito de lo expuesto, se impone acoger la acción interpuesta y declarar inconstitucional la interpretación judicial de la Sala Primera de Casación del artículo 60, inciso f), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el sentido que la deducción de pretensiones en relación a actos administrativos no indicados en el escrito de interposición de la demanda es un defecto formal que impide verter pronunciamiento en cuanto al fondo por contrariar el Derecho a una justicia pronta y cumplida así como los principios de proporcionalidad e indubio pro actione.*"<sup>17</sup>

## FUENTES CITADAS

---

<sup>1</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo I. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, pp. 80-81. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. I).

<sup>2</sup> RETANA SANDÍ citado por HINES CÉSPEDES César. La contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo. Revista de Ciencias Jurídicas (Nº 82), 1995. pp. 24-25. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-R).

<sup>3</sup> ORTÍZ ORTÍZ citado por HINES CÉSPEDES César. La contrademanda en el



- 
- Proceso Contencioso Administrativo. Revista de Ciencias Jurídicas (Nº 82), 1995. pp. 24-25. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-R).
- <sup>4</sup> Sosto López [et. al] Diferencias Procesales Fundamentales entre el Proceso Contencioso-Administrativo Ordinario y el Civil. Tomo V. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985, pp. 1 y 2. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 3093).
- <sup>5</sup> HINES CÉSPEDES César. La contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo. Revista de Ciencias Jurídicas (Nº 82), 1995. pp.34, 36 a 39. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-R).
- <sup>6</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo II. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, pp. 713-714. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. II).
- <sup>7</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo II. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, p. 715. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. II).
- <sup>8</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo II. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, p. 715. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. II).
- <sup>9</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo II. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, pp. 897-898. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. II).
- <sup>10</sup> ROJAS FRANCO E. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. 1ª ed. Tomo II. San José, CR.: Imprenta Nacional, 1995, p. 899. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.2 R741-j T. II).
- <sup>11</sup> MONTENEGRO TREJOS Rodrigo. La Formulación del Recurso de Casación en Materia Contencioso Administrativa y Ejecuciones de Sentencia. En: Seminario sobre Recurso de Casación en Materia Civil, Contencioso Administrativa, Laboral, Penal. 1ª ed. San José, C.R. Procuraduría General de la República, 2001, pp. 96 a 100. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 345.111 P214p).



---

<sup>12</sup> Ley No. De 3667 12 de marzo de 1966

<sup>13</sup> Ley No. 6815 de 27 de setiembre de 1982

<sup>14</sup> Ley N° 7794. Diario Oficial La Gaceta, Costa Rica, 30 de abril de 1998.

<sup>15</sup> Sala Tercera De La Corte Suprema De Justicia. Resolución N° 2003 -00776 de las once horas veinticinco minutos del nueve de setiembre de dos mil tres.

<sup>16</sup> Sala Primera De La Corte Suprema De Justicia. Resolución N° 000523-F-2005 de las dieciséis horas treinta minutos del veinte de julio del dos mil cinco.

<sup>17</sup> Sección Segunda Del Tribunal Contencioso Administrativo. Resolución N° 132-2004 de las once horas cuarenta minutos del diecisiete de marzo del dos mil cuatro.