

**SOBRE UN ANTEPROYECTO DE LEY  
DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA(\*)**

**Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez\*\***  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Costa Rica

(\*) *Agradezco la ayuda fundamental de la Vicerrectora de Investigación de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González García, para que asistiera al seminario-taller realizado en Alcalá de Henares, España, en mayo del 2000; como al Magistrado Alvaro Fernández Silva, de Costa Rica, a los Profesores Drs. Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón, de la Universidad de Alcalá de Henares, por su gentileza al permitirme participar en dicha actividad profesional. Asimismo, doy las gracias a los miembros de la Comisión redactora de este anteproyecto que participó en el indicado seminario-taller (Dr. Manrique Jiménez, Dr. Oscar González, Magistrado Alvaro Fernández y Lic. Aldo Milano), por sus amabilidades.*

(\*\*) e-mail: jorgerp@hotmail.com  
Telfax (506) 250-1160; y, (506) 259-4844  
Apartado postal 1264 Y Griega 1011, San José Costa Rica

Igualmente merece una reflexión lo que escribió el profesor de Derecho Administrativo y abogado litigante, **Eduardo Ortiz Ortiz**, (1930-1995) con pleno conocimiento:

Hay una jurisprudencia de la responsabilidad cautiva del Derecho Civil, cuyo rasgo más importante es su favoritismo para con la Administración Pública. No es un fenómeno aislado, sino parte de otro más amplio y casi universal, propio de muchas jurisdicciones administrativas y quizá el síntoma más grave de su lenta pero sostenida decadencia: *la solidaridad del juez contencioso administrativo con el Estado como empleado público que es.*

Es un problema de solidaridad con el gobernante y el administrador, no uno de partidismo político, pues no podría decirse que la solidaridad se dé sólo en favor de un determinado Gobierno. *El juez contencioso administrativo está siempre mucho más cerca del Estado y le gusta. Cuando le da la razón, se satisface: cuando se la quita, se siente solo y culpable. (Expropiación y responsabilidad pública* (San José: LIL, 1996, póstuma, págs. 113 y 114).

*Estas palabras del Profesor Ortiz revelan la realidad de los hechos, es el fruto de la experiencia;* no se trata de una afirmación positivista, en el sentido de repetir lo que dice la letra de la ley o de indicar que efectúa una labor de hermenéutica.

Implican esas palabras del Profesor Ortiz, el más prestigioso administrativista del país, ya fallecido, que el juez de esta materia no cumple con el principio de ser *objetivo, imparcial, equitativo*. Esta situación violenta el fin del Poder Judicial: *resolver equitativamente, de modo objetivo e imparcial los conflictos, mediante sentencias y hacer ejecutar lo juzgado*. Lo que a su vez, daña el sistema democrático y el Estado de Derecho.

De ahí que aún en el supuesto de la mejor de las leyes (en esta materia contencioso administrativa), nada se gana con esa clase de mentalidad judicial.

*No es con palabras que la realidad cambia. Es con hechos. Por ello, la mejor manera de decir, es hacer que cambie esa realidad perjudicial para la sociedad costarricense.*

*Por ello, ante el futuro de este anteproyecto de ley en el campo de lo contencioso administrativo, tenemos esta preocupación de inicio, ya que el problema fundamental no reside en la redacción, contenido y alcances de la ley, sino en la mentalidad de quienes ocupan la función jurisdiccional.*

El **profesor Jesús González Pérez** lo dice de esta forma:

**Carnelutti** señaló que el juez es la figura central del Derecho; siendo preferible para un pueblo tener malas reglas legislativas con buenos jueces que malos jueces con buenas reglas legislativas. Por lo que todo cuanto se haga para garantizar la independencia y preparación de los jueces, es poco. De su independencia y preparación, dependerá que vivamos en un Estado de Derecho, por ello lleva razón **Jorge Vanossi** cuando dijo: *dime qué jueces tienes y te diré que Estado de Derecho hay (La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa*, Madrid: Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año I, Nº 75, curso académico 1977-98, pág. 330).

A su vez, el **profesor Eduardo García de Enterría** nos advierte *que no estamos ante la salud pública o el interés del Estado, como suprema ley (Estado policía); sino, que en el Estado de Derecho, los valores superiores son la justicia, la libertad y la igualdad que, son los derechos fundamentales del orden político y la paz social, que son los derechos fundamentales del orden político y la paz social, por lo que son inviolables. Por ello, el ejercicio de esos derechos no puede condicionarse a las conveniencias de la Administración Pública, por más que ésta gestione intereses generales* (Madrid: RAP Nº 151, 2000, págs. 254 a 256).

Asimismo, debe indicarse que en vista de la ineficiencia (principalmente su lentitud) de la sede contencioso administrativa, la Sala Constitucional se llena de asuntos que bien podrían ser de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Tal vez, mejorando la eficiencia de esta jurisdicción, el nivel de expedientes en la Sala podría ser menor.

**Miembros de la comisión preparadora de la reforma de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa Corte Suprema de Justicia**

Magistrado Alvaro Fernández Silva, *coordinador*  
Dr. Oscar González Camacho, *co-coordinador*  
Licda. Ana L. Brenes Esquivel  
Máster Ronald Hidalgo Cuadra  
Dr. Manrique Jiménez Meza  
Dr. Ernesto Jinesta Lobo  
Lic. Horacio González Quiroga  
Lic. Aldo Milano Sánchez  
Licda. Ana C. Viquez Cerdas

**Nota:** *El documento borrador de este anteproyecto elaborado por esta Comisión, al cual hago referencia tiene fecha mayo del 2000.*

Esta Comisión ha desarrollado su importante trabajo durante un plazo mayor de tres años.

**I. CARTA MAGNA Y LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**Artículo 49 de la Carta Magna**

*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.*

**Artículo 1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA)**

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.*

La extensión y amplitud de la norma constitucional es mayor que este artículo primero de la LJCA, teniendo supremacía la disposición constitucional; sin embargo, en la sede jurisdiccional contencioso administrativa, se aplica el criterio de que solo los actos administrativos se revisan respecto de su legalidad, quedando todo lo demás que dispone la Carta Fundamental por fuera.

Este criterio restrictivo y anticonstitucional de aplicar la normativa de esta jurisdicción, es parte también del problema esencial de índole mental-jurisdiccional.

Lo anterior queda ilustrado con un *ejemplo* que narró el Juez Superior de lo Contencioso Administrativo, *Dr. Oscar González Camacho*, miembro de la Comisión preparadora de la reforma a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa:

**Ejemplo:** *en una situación dada, el Estado le eliminó una concesión a un particular a los tres años de su disfrute, faltándole todavía tres años de su goce.*

*En apelación de la sentencia del juzgado, el Tribunal afirmó que el acto administrativo impugnado era arbitrario y que el particular tenía derecho a la concesión. Pero, no dijo nada la sentencia del tribunal respecto de los tres años restantes. Cuando, por aclaración y adición, el particular pidió al tribunal que hubiese pronunciamiento sobre estos tres años faltantes, se le contestó que tenía que hacer otro juicio para este asunto, ya que la labor del tribunal contencioso administrativo se ceñía al acto administrativo arbitrario que se impugnó, y que fue anulado por esa jurisdicción.*

Obviamente, el *Dr. González Camacho* criticó esta sentencia por absurda, reafirmando que se acostumbra circunscribirse, en la jurisdicción contencioso administrativa, al análisis de la legalidad del acto administrativo, lo cual violenta el artículo 49 de la Constitución Política (*mesa redonda sobre el anteproyecto que aquí comentamos, celebrada en la Universidad Libre de Derecho el jueves 6 de julio del año 2000, a las 6 de la tarde, de la cual este Profesor de Derecho Administrativo fue miembro expositor*).

## II. LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

27 de diciembre de 1956

### artículo 1

1. La jurisdicción contencioso administrativa conocerá de las que se deduzcan en relación con los actos de la administración pública sujeta al derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la ley.

Se recuerda aquí la indicación que nos hace el **profesor Jesús González Pérez**:

*El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva supone el acceso a órganos imparciales e independientes en demanda de justicia frente a otro, cualquiera que sea la materia sobre que verse y la persona frente a que se pide. Supone el acceso a un proceso con las garantías debidas de defensa. Y supone que la decisión del órgano judicial sea llevada a efecto. En definitiva, hacer justicia: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.*

*El contencioso administrativo es uno de los órdenes jurisdiccionales, aquel que se limita, en principio, para conocer cuantas pretensiones puedan formularse en el ámbito administrativo (Madrid: **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, T. I, Ed. Cívitas, 1999, págs. 87 y 88).*

## III. BORRADOR DEL ANTEPROYECTO Y LRJCA VIGENTE COSTARRICENSES

### Artículo 1 del borrador del anteproyecto (versión de setiembre 2000)

1. Se regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, con el objeto de tutelar las

13 de julio de 1998

### artículo 1

*Los juzgados y tribunales del orden contencioso administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.*

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

2. Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción por acción u omisión al Ordenamiento Jurídico, escrito y no escrito.
3. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública: (...)

### Artículo 1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA)

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.

## IV. REUNION ACADEMICA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES (ESPAÑA), MAYO DEL 2000

Esta importante reunión académica y de trabajo se realizó con unos 65 Catedráticos de Derecho Administrativo de España (Doctores Jesús González Pérez, Jesús Leguina Villa, Luciano Parejo Alfonso, Fernando Garrido Falla, Miguel Sánchez Morón, Fernando Sáenz Moreno, entre otros); autoridades de la Universidad de Alcalá de Henares, el Embajador de Costa Rica en España, Lic. Javier Solís, y, el Cónsul General Lic. Román Navarro; doctorandos costarricenses en Madrid (Licdos. Daniel Soley Gutiérrez y Luis Amoretti Orozco, entre otros) y los miembros de la Comisión redactora citada (Magistrado Alvaro Fernández Silva, Dr. Oscar González Camacho, Lic. Aldo Milano Sánchez y el Dr. Manrique Jiménez Meza) y quien escribe estas páginas.

*La sesión de trabajo, de este taller, se inició con la exposición del anteproyecto en mención a cargo de los indicados miembros de la Comisión redactora.*

*Posteriormente, los catedráticos españoles procedieron a efectuar comentarios generales y puntuales sobre ciertos aspectos de*

ese anteproyecto, tomando en consideración que el documento recién lo tenían en su poder. Por esta razón, se comprometieron a enviar posteriormente consideraciones de mayor profundidad, lo cual efectivamente llevaron a cabo, como lo indicaré más adelante.

El debate y el intercambio de ideas entre los asistentes a esta sesión-taller y los citados miembros de la Comisión redactora fue muy enriquecedor y estimulante. Tomé nota de las intervenciones que se realizaron durante el período del debate o intercambio de ideas (que omito reseñar aquí en su totalidad, dada la brevedad de este documento).

Sin embargo, **mencionaré, a continuación, algunas de las observaciones (a título de mera ilustración) realizadas en el debate.**

- Este proyecto debería llamarse Ley y no Código, ya que este vocablo tiene una aplicación singular para un conjunto de normas jurídicas de mayor volumen (Código penal, Civil, de Trabajo, etc.)
- No es conveniente eliminar las dos instancias, dejando solo una, porque en la sede de Casación se presentarían las impugnaciones a granel, poniendo en peligro el principio de justicia pronta y cumplida.
- Al eliminarse las dos instancias, podría colapsar la sede de Casación, por la excesiva cantidad de impugnaciones, por cuanto la parte perdedora generalmente acudiría a Casación.
- Los plazos que se establezcan deben ser razonables
- Analizar las mayores facultades que se le otorgan al juez

**Por su parte, los expositores miembros de la citada Comisión, entre los aspectos que indicaron, resalto los siguientes:**

- Se elimina la publicación en la prensa escrita de avisos relativos a la demanda interpuesta
- El demandante o actor puede aportar el **expediente** administrativo al respectivo juicio, ya sea que la Administración no lo envíe o que lo remita incompleto
- Incorporación de fases procedimentales de oralidad
- Nuevas facultades al juez para los efectos de la **ejecución** de la sentencia

- Eliminación de la doble instancia (juez; y, tribunal), dejando la **única** instancia colegiada (tribunal)
- Agotamiento de la vía administrativa como **opcional o facultativo** para el actor (una excepción, entre otras, sería el necesario agotamiento de la vía administrativa a cargo de la Contraloría General de la República en materia de la apelación a los actos de adjudicación de licitaciones)

Lo anterior (*agotamiento de la vía administrativa como opcional para el actor*) sería congruente con la Ley de la Jurisdicción Constitucional que no requiere de ese agotamiento para acudir a la Sala Constitucional.

- Ampliar el radio de acción de la **legitimidad** para presentarse ante la jurisdicción contencioso administrativa (acción de grupos, ver aquí el voto **4808-99** de la Sala Cuarta; vecinal, colectiva, de intereses difusos, menores de edad, órganos intermedios, etc.)
- Se elimina la **formalización** de la demanda por considerarse innecesaria
- Extender la gama de medidas cautelares
- Se tiende a que la revisión jurisdiccional sea más amplia que al mero análisis de la legalidad del acto administrativo
- Plantear un juez más activo durante el proceso
- Establecer un valor presente (*indexación*: método para compensar las pérdidas de valor de las obligaciones a mediano y largo plazo) en las demandas económicas
- Medidas judiciales encaminadas a la efectiva ejecución de la sentencia

(Sobre el **afianzamiento de costas**, ésta quedó derogada por la Ley No. 7709 de 1997, que eliminó los artículos 283, 284 y 285 del Código de Procedimientos Civiles).

- Respecto de la conciliación, se tiende a establecer un juez conciliador

- Se fortalece el papel o el rol del juez en las audiencias
- Existe la orientación de descentralizar la sede jurisdiccional, estableciéndola en provincias; de tal modo que el modelo centralista residente en San José, quedaría ampliado

*(Estas anotaciones que realizo, las he complementado con lo expuesto en el panel realizado en la Universidad Libre de Derecho -San José- el jueves 6 de julio del 2000, integrado por el Dr. Oscar González, Dr. Manrique Jiménez, Dr. Ernesto Jinesta y el Lic. Aldo Milano, sobre esta misma materia).*

#### **V. DOCUMENTO RELATIVO A INDICACIONES HECHAS POR PROFESORES ESPAÑOLES RESPECTO DE ESTE ANTEPROYECTO (JUNIO 2000)**

El Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III, dirigido por el Dr. Luciano Parejo Alfonso e integrado por los profesores Agustín de Asís Roig, Andrés Betancor Rodríguez, María Calvo Charro, Antonio Estella de Noriega, Fernando Fonseca Ferrandís, Manuel Gámez, César González Ramos, Angel Manuel Moreno Molina, María Nieves de la Serna Bilbao, Pablo Tuduri Laboa y Marcos Váquer Caballería, enviaron a la Comisión redactora en junio del 2000 un documento en el cual hacían observaciones sobre este anteproyecto que comentamos.

*Por razones de edición, presentamos resumidamente algunos aspectos de ese importante documento:*

- Se hace necesaria una regulación más ordenada, sistemática, en la que se separen y ordenen las disposiciones relativas a la demanda y contestación de otras relativas al procedimiento y se dé a las primeras una regulación completa, sobre todo en cuanto a la parte relativa a la recepción del expediente administrativo
- Nos parece bien que cuando el proceso sea de "puro derecho" o no hubiese prueba que evacuar, las partes procederán a formular conclusiones en la propia audiencia preliminar
- El anteproyecto que se propone está enraizado en los principios de transparencia, democracia y participación que inspiran las

regulaciones más modernas de los procedimientos judiciales en el ámbito del contencioso-administrativo, razones éstas que nos hacen reiterar nuestra valoración general positiva del mismo

- Debe uniformarse el uso de los términos y conceptos procesales, para tener así una común terminología para referirse a los mismos hechos jurídicos
- La regulación del recurso de casación resulta acertada
- Las remisiones al Código Procesal Civil deben ser hechas de modo claro y preciso
- Es conveniente el establecimiento de la acción vecinal, ya asegura una mayor garantía de la defensa de los bienes e intereses locales y una mayor participación de los vecinos en los asuntos públicos de su Municipalidad o administración local

#### **VI. DOCUMENTO DEL DR. LUCIANO PAREJO ALFONSO (7 DE JULIO DEL 2000)**

El Dr. Parejo Alfonso envió por e-mail el 7 de julio de este año al Magistrado Alvaro Fernández Silva, un documento relativo a su exposición hecha en el Colegio de Abogados de Costa Rica, el miércoles 21 de junio del 2000, en el panel sobre este anteproyecto de ley, en el cual participó también el Dr. Enrique Rojas Franco.

El Dr. Parejo, entre otros aspectos, señala los siguientes, que reseño sucintamente, afirmando que el juicio que tiene sobre este anteproyecto es muy positivo:

- La concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa como sistema de control de los poderes públicos infraconstitucionales
- La determinación de la actuación impugnabile y de las pretensiones
- En cuanto al procedimiento, se anota la construcción sobre la oralidad y la búsqueda de la solución de fondo (depuración previa de cuestiones formales-procesales)
- El diseño de la tutela cautelar

- Establecer un plazo de cuatro años para interponer la demanda es excesivo
- Resulta excesivo dar por ciertos los hechos de la demanda si no se ha remitido el expediente administrativo. Puede haber colusión; altera la economía del Derecho Administrativo y pone en cuestión la legitimidad del acto. Están aquí en juego principios básicos del Derecho Administrativo. Sería mejor establecer cualquier otra sanción, por enérgica que sea, que no ponga en juego la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos por el solo hecho de un retraso en la remisión del expediente.

**VII. DOCUMENTO ELABORADO POR EL DR. MIGUEL SANCHEZ MORON (JULIO DEL 2000)**

*Este Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares (España), entre otros aspectos, señala:*

1. El proyecto de mayo del 2000 tiene una alta calidad técnica.
2. Es preferible hablar de "actuación" administrativa que de "conducta".
3. Respecto de las "partes", en la fórmula de la legitimación, que se extiende por igual a los titulares de derechos subjetivos como de intereses legítimos de cualquier tipo, me parece adecuada y a la altura de nuestros tiempos.
4. En cuanto al "objeto del proceso", considero que el control jurídico de la Administración es una mera finalidad del recurso (junto a la defensa de los derechos e intereses particulares).
5. Referente a las "pretensiones de las partes" conviene establecer una sistemática más clara, de manera que pudiesen deducirse por el interesado los "tipos de acciones" que pueden ejercer y el contenido y los límites de sus pretensiones posibles.
6. La regulación de medidas cautelares es muy amplia, ya que incluso pueden acordarse de oficio.

7. Considero que el plazo de cuatro años para recurrir es excesivo, ya que no tiene suficientemente en cuenta el valor de la seguridad jurídica.
8. Pienso que la indebida acumulación de "pretensiones" no debería entrañar la inadmisibilidad, sino en cuanto a las "pretensiones" indebidamente acumuladas a la principal.
9. Me parece muy acertado el "sistema de audiencia", pues estimo que está bien regulado en general.
10. En la "regulación de la sentencia" en general me parece correcta; pienso que debería matizarse el alcance de la misma en cuanto a lo que se denominan "conductas conexas", por la razón de que puede haber terceros afectados por las mismas que, sin embargo, no hayan sido parte en el proceso.
11. Por lo que atañe a la ejecución de sentencia, la regulación que se establece en el anteproyecto es muy completa y detallista; persigue evitar por todos los medios posibles, que queden sentencias sin ejecutar.
12. En cuanto al "recurso de casación", llama la atención lo escueto de su regulación, que me imagino debe completarse con lo dispuesto en el Código Procesal Civil.

**VIII. DOCUMENTO DE LOS PROFESORES DR. OSCAR GONZALEZ, DR. ERNESTO JINESTA, DR. MANRIQUE JIMENEZ Y LIC. ALDO MILANO (SETIEMBRE DEL 2000)**

Se trata este documento (de 90 páginas tamaño carta) de una reelaboración del anteproyecto de mayo de este año, que fue el que tuvieron para su análisis los profesores españoles ya citados.

Este nuevo anteproyecto del Código del Proceso Contencioso Administrativo (*que prefiero llamarlo Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*) estimo que merece un análisis y estudio detallado ya que su contenido respecto del documento de mayo del 2000, es una versión actualizada y mejorada sustancialmente, que ha tomado muy en cuenta las observaciones de los profesores españoles y de otros expertos en este campo.

*La estructura de este documento es la siguiente:*

Título I: La jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda

Título II: Partes

Título III: Medidas cautelares

Título IV: Objeto y pretensiones

Título V: Actividad procesal

Título VI: Modos de terminación del proceso

Título VII: Recursos

Título VIII: Ejecución de sentencias

Título IX: Procedimientos especiales

Título X: Efectos económicos del proceso

Disposiciones generales

Disposiciones derogatorias y de reforma

Contiene 181 artículos, estableciendo su numeral final que esta normativa regirá un año después de su publicación, lo cual me parece conveniente.

Las disposiciones derogatorias y de reforma abarcan un total de 21 artículos.

Antes de finalizar este año, se realizarán varias actividades académicas para conocer, discutir y reflexionar en torno a este importante documento.

Considero relevante la participación de todos los sectores interesados en esta materia, ya que con ello el anteproyecto que finalmente se remitiría al Poder Legislativo, será valioso y bien conformado; independientemente de la suerte que corra en el seno de la Asamblea Legislativa y de la voluntad política que exista para convertirlo en Ley de la República.

Parte del mejoramiento de la administración de justicia en este terreno pasa —entre otros aspectos trascendentes— por el hecho de contar con una nueva ley de la jurisdicción contencioso administrativa que cumpla con los objetivos ordenados en el numeral 49 de la Carta Magna.

***Algunos de los aspectos interesantes de este documento, los citamos a continuación, a título meramente ilustrativo:***

### ***Artículo 7: Descentralización de tribunales***

*Con el propósito de acercar la justicia administrativa a los justiciables, la Corte Plena establecerá en cada provincia o zona territorial establecida por ella, un Tribunal Superior Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda cuando lo impongan el índice de ligiosidad, las necesidades de los usuarios y la actuación de entes u órganos administrativos a nivel provincial, regional y cantonal.*

### ***Artículo 13.1: Coadyuante***

*Podrá intervenir como coadyuvante de cualquiera de las partes, el que tenga interés indirecto en el objeto del proceso, para lo cual podrá apersonarse en cualquier estado del mismo sin retroacción de términos.*

### ***Artículo 19: Medidas cautelares***

*Durante el transcurso del proceso o en la fase de ejecución, el Tribunal o Juez respectivo podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.*

### ***Artículo 31.1: Opcional agotar la vía administrativa***

*El agotamiento de la vía administrativa será facultativo, salvo para lo dispuesto en los artículos 173 (acuerdos municipales) y 182 (contratación administrativa) de la Constitución Política.*

### ***Artículo 35.1: Omisión administrativa***

*Para el supuesto de que se impugne una omisión administrativa, el administrado podrá optar por el previo requerimiento a la Administración, la cual deberá ejercitar la conducta debida, cuando así proceda, en el plazo de un mes. Si transcurrido dicho plazo, persiste la omisión, quedará expedita la vía contencioso-administrativa.*

### **Artículo 48.1: Proceso unificado**

*En los procesos con identidad de objeto y causa, relacionados con la afectación de intereses colectivos, grupales y difusos, después de contestada la demanda, el tribunal, de oficio o a gestión de parte, podrá instar a los actores para que se unan en un solo proceso, sin perjuicio de actuar bajo una sola representación.*

### **Artículo 70: Conciliación**

*La Administración Pública podrá conciliar sobre la conducta administrativa, sus efectos y la validez de ambos, con independencia de su naturaleza pública o privada.*

### **Artículo 75: Cosa juzgada material**

*Una vez firme la conciliación, tendrá carácter de cosa juzgada material y para su ejecución será aplicable lo relativo a la ejecución de sentencia.*

### **Artículo 80.1: Medios de prueba**

*Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el derecho público, además de los del derecho común.*

### **Artículo 83.1: Respeto a los principios de la oralidad**

*El Juez Prosecutor y el Tribunal, según sea el caso, deberán asegurar durante las audiencias, el pleno respeto de los principios de la oralidad.*

### **Artículo 116.1: Ambito de la sentencia**

*La sentencia resolverá todas las pretensiones, y además, sobre todos aquellos extremos permitidos por este Código.*

### **Artículo 122: Indemnización de daños y perjuicios**

*La condena al pago de una obligación de valor o dineraria, no excluye la indemnización de los daños y perjuicios que fueren precedentes.*

### **Artículo 131: Recurso de casación**

*Procederá el recurso de casación por razones formales y de fondo, contra las sentencias y autos con carácter de sentencia, en los términos señalados en la legislación procesal civil. El recurso será de conocimiento del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda o de la **Sala Quinta** de la Corte Suprema de Justicia, según los criterios de distribución competencial establecidos en el presente Código.*

### **Artículo 135.1: Recurso de casación en interés de la ley**

*Cabrá el recurso de casación en interés de la ley ante la Sala Quinta de Casación de la Corte Suprema de Justicia, contra las sentencias firmes dictadas por el Tribunal de Casación Administrativo o el Tribunal de Casación Administrativo, cuando se estimen gravemente violatorios del Ordenamiento Jurídico.*

### **Artículo 136.1: Recurso de casación para la unificación de la jurisprudencia**

*Podrá interponerse el recurso de casación para la unificación de la jurisprudencia contra las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo y el Tribunal de Casación Administrativo, cuando en situaciones fácticas y jurídicas iguales, se hubieren vertido pronunciamientos contradictorios con los dictados previamente por la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia.*

### **Artículo 140: Conducta administrativa lesiva**

*Será contraria al Ordenamiento Jurídico la conducta administrativa que no se ajuste a lo dispuesto en la parte dispositiva de la sentencia. Tal declaración deberá realizarse en la fase de ejecución.*

### **Artículo 143: Facultades del juez ejecutor**

*Si la sentencia ordenare a la Administración Pública a realizar una determinada conducta activa, el Juez ejecutor podrá, en caso de incumplimiento:*

- a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o –en su defecto– de otras Administraciones Públicas, con observancia de los procedimientos establecidos.*
- b) Adoptar medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente a la conducta omitida, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración pública condenada.*

### **Artículo 147.1: Condena a la Administración, mediante pago**

*Cuando la Administración Pública fuere condenada al pago de una cantidad líquida, deberá acordarlo y verificarlo de inmediato, si hubiere contenido económico suficiente y debidamente presupuestado. Al efecto, la sentencia firme producirá, automáticamente, el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza del fallo.*

### **Artículo 148: La Administración debe pagar intereses**

*Aunque la sentencia no lo dispusiere, la Administración estará obligada al pago de intereses legales por todo el tiempo de atraso en la ejecución.*

### **Artículo 160: Deber del Juez ejecutor**

*Corresponde al Juez ejecutor, la ejecución de las sentencias dictadas por la Jurisdicción Constitucional, en procesos de hábeas corpus y de amparo contra sujetos de Derecho Público, únicamente en lo relativo a la demostración, liquidación y cumplimiento de indemnizaciones pecuniarias.*

### **Artículo 170: Recurso no jerárquico municipal**

*Será de conocimiento del Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo, la apelación contra acuerdos municipales, establecida en el artículo 173 de la Constitución Política.*

### **Artículo 175.3: Exoneración del pago de las costas**

*La parte vencida podrá ser exonerada del pago de las costas cuando por la naturaleza de las cuestiones debatidas haya habido, a juicio del tribunal, motivo bastante para litigar.*

### **Artículo 180: Normas supletorias**

*En lo no expresamente previsto en este Código, regirán como normas supletorias la Ley General de Administración Pública y las demás normas escritas y no escritas de Derecho Público, la legislación procesal civil y las disposiciones generales de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

### **Artículo 181: Vigencia**

*El presente Código empezará a regir un año después de su publicación.*

— 0 —

Se adiciona al **Código Municipal**, el **título VII: acción municipal** y se modifica la numeración.

Se modifica así el **artículo 90 de la ley de contratación administrativa:**

*La resolución final o el acto que ponga término al recurso dará por agotada la vía administrativa.*

*Dentro de los dos meses posteriores a la comunicación, el interesado podrá impugnar el acto final, ante el tribunal Administrativo (...)*

## CONCLUSION

Se ha iniciado el proceso de debate y reflexión sobre este anteproyecto, lo cual resulta positivo, dada la importancia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el sistema democrático.

Así por ejemplo, el *Seminario sobre la reforma al Proceso Contencioso Administrativo* que se ha realizado los días 11 al 13 de octubre del 2000 en el Poder Judicial, con la participación de los Profesores españoles Dr. Luciano Parejo Alfonso, Dr. Miguel Sánchez Morón; y, el colombiano Dr. Libardo Rodríguez, abarcando los temas de:

- *Fundamentos constitucionales del nuevo contencioso, su ámbito y legitimación*
- *Evolución del contencioso administrativo*
- *Legitimación, agotamiento y proceso unificado*
- *Objeto y pretensiones*
- *Objeto y procedimientos*
- *Medidas cautelares y casación*
- *Poderes del juez y ejecución de sentencias*
- *Cobro judicial*

Es muy probable que al futuro se den más cambios en la redacción del contenido de este anteproyecto, motivo por el cual he preferido no analizar el documento elaborado (tanto el de mayo como el de setiembre del 2000) artículo por artículo, sino esperar a que el borrador de este anteproyecto esté más avanzado en su largo camino hacia el Poder Legislativo (y, luego dentro de él) para convertirse en ley de la República.

La Comisión redactora de este anteproyecto cumplió una labor valiosa y digna de reconocimiento. Asimismo, hay que destacar la colaboración, apoyo y ayuda de los profesores españoles y colombiano para con este anteproyecto.

Ya existen diversos grupos enterados del contenido del anteproyecto citado, en su versión de mayo de este año. De este modo, existe disparidad de criterios en cuanto a diversos aspectos de ese

anteproyecto. Lo importante es enriquecer el debate, con el fin de obtener mejoras relevantes en el texto.

El tema de la *mentalidad* de los actores es fundamental para concebir un proyecto de ley viable, democrático y que cumpla con el fin de la jurisdicción contenciosa administrativa, al tenor del artículo 49 de la Carta Magna.

Este documento que he escrito es uno más de los que ya se han elaborado; y, desea contribuir al debate necesario y amplio sobre las ideas contenidas en ese anteproyecto.

Es conveniente citar las palabras del **Dr. Ernesto Jinesta Lobo** (San José: Ed. Guayacán, 1999, págs. 19, 22, 23 y 27) cuando *expresa que el control jurisdiccional de la Administración Pública constituye uno de los rasgos esenciales del Estado de Derecho.*

*La jurisdicción contencioso administrativa se instauró para proteger al individuo contra la arbitrariedad de la Administración Pública; siendo el Estado de Derecho la cristalización de una larga aspiración humana: la supresión de la arbitrariedad y el despotismo.*

*Precisamente, uno de los pilares básicos del Derecho Administrativo es la protección jurisdiccional del administrado, sometiendo a la Administración al ordenamiento jurídico.*

*El fortalecimiento de un control jurisdiccional de la Administración, no supone la instauración de un gobierno de jueces. Al contrario, el ejercicio de la función jurisdiccional contribuye a la realización de la actuación administrativa.*

Lo grave no es un gobierno de jueces, sino una justicia de los políticos o una toga que oculte un político (citando al profesor Jesús González Pérez, **Administración Pública y libertad**, México, UNAM, pág. 92, 1971).

A lo anterior, se le puede añadir que de acuerdo al volumen de actos administrativos arbitrarios, la cantidad de los que se impugnan ante la jurisdicción contencioso-administrativa es marcadamente insignificante. De tal modo, que prevalece la actuación ilegítima del Estado, ante la conducta de los agraviados de optar por no acudir al Poder Judicial, debido a los gastos en abogado, trámites procesales, lentitud del proceso y casi certeza de perder el pleito (ya que más del 80% de los procesos lo pierden los administrados).

## BIBLIOGRAFIA BASICA DE REFERENCIA

### ***Documentos relativos a este anteproyecto de ley sobre la jurisdicción contencioso administrativa de Costa Rica***

Anteproyecto de reforma a la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa (San José, Poder Judicial, octubre de 1999 y mayo del 2000).

Documento elaborado por el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III, de Madrid, dirigido por el Dr. Luciano Parejo Alfonso (junio del 2000).

Documento elaborado por el Dr. Luciano Parejo Alfonso (Madrid: Universidad Carlos III, 7 de julio del 2000)

Documento elaborado por el Dr. Miguel Sánchez Morón (Universidad de Alcalá de Henares, España, julio del 2000).

Documento elaborado por los profesores Dr. Oscar González Camacho, Dr. Ernesto Jinesta Lobo, Dr. Manrique Jiménez Meza y Lic. Aldo Milano Sánchez, (setiembre del 2000, San José, Costa Rica).

## LIBROS Y ARTICULOS DE REVISTAS

Córdoba Ortega, Jorge. ***Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa***; con jurisprudencia contencioso administrativa y constitucional, incluyendo resoluciones sobre interdictos (San José: IJSA, 1998).

Comisión Europea. ***Libro blanco sobre la independencia del Poder Judicial y la eficacia de la administración de justicia en Centroamérica*** (San José: Publicaciones Iberia, 2000).

García de Enterría, Eduardo. ***Observaciones sobre la tutela cautelar en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*** (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Revista de Administración Pública, Nº 151, 2000).

González Pérez, Jesús. ***La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa*** (Madrid: Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1998).

***Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*** (Madrid: Cívitas, 2 tomos, 1999).

***Administración pública y libertad*** (México: UNAM, 1971).

- Herrera Castro, Luis G. *La tutela de los derechos: el contencioso administrativo* (San José Revista Judicial, No. 46, 1989).
- Jiménez Meza, Manrique. *Reformas a la justicia contenciosa administrativa* (San José: Revista Iustitia, No. 118- 119, 1996).
- Reformas a la justicia contenciosa administrativa* (San José: Revista Iustitia No. 118- 119, 1996).
- La legitimación administrativa* (San José: IJSA, 3ª ed., 2000).
- Justicia constitucional y administrativa* (San José: IJSA, 2ª ed., 1999).
- Jinesta Lobo, Ernesto. *El control jurisdiccional de la Administración Pública* (San José: Revista Judicial, No. 63, 1997).
- Análisis crítico de la evolución constitucional, legislativa y jurisprudencial de la jurisdicción contencioso-administrativa* (San José: Revista Iustitia No. 126- 127, 1997).
- La dudosa constitucionalidad del emplazamiento por edictos a los co-demandados en el proceso contencioso-administrativo: la necesidad de su reforma* (San José: Revista Iustitia No. 124-125, 1997).
- La tutela cautelar atípica en el proceso contencioso administrativo* (San José: Colegio de Abogados, 1996).
- El ámbito y las pretensiones de la jurisdicción contencioso-administrativa: la necesidad de su reforma* (San José: Revista Iustitia No. 141-142, 1998).
- La oralidad en el proceso contencioso-administrativo* (San José: Revista Iustitia No. 155- 156, 1999).
- Ultimas orientaciones jurisprudenciales y doctrinales en materia de suspensión del acto o disposición impugnada en el contencioso administrativo* (San José: Revista Iustitia No. 109-110, 1996).
- La dimensión constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa* (San José: Ed. Guayacán, 1999).
- Los recursos administrativos en materia municipal y las funciones de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo* (San José: Revista Iustitia, Nº 162-163, 2000).

Milano, Aldo. **Ensayos de Derecho Procesal Administrativo** (San José: Universidad de San José, 1997).

Muñoz Quesada, Mario A. **Las excepciones dilatorias y las defensas previas en el proceso civil y Contencioso administrativo costarricense** (San José: Universidad de Costa Rica, tesis de licenciatura en Derecho, 1976).

Ortiz Ortiz, Eduardo. **Espíritu y perspectivas de una reforma de la justicia administrativa** (San José: Revista Judicial, No. 49, 1990).

**Interés legítimo, derecho subjetivo y reforma al contencioso administrativo** (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 2, 1963).

**Materia y objeto en el juicio contencioso administrativo** (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, 1965).

**Suspensión del acto impugnado en la vía contencioso-administrativa en Costa Rica** (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 17, 1971).

**Expropiación y responsabilidad pública** (San José: LIL, 1996).

Parejo Alfonso, Luciano. **La tutela judicial cautelar en el orden contencioso administrativo** (San José: Revista Judicial, No. 49, 1990).

**Documento relativo al anteproyecto de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de Costa Rica (mayo 2000)** (Madrid: Universidad Carlos III, 7 julio 2000).

Retana Sandí, Gonzalo. **La jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica y su reforma** (San José: Revista del Colegio de Abogados, julio de 1966).

Rojas Franco, Enrique. **La jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica** (San José: Imprenta Nacional, 1995, 2 tomos).

Romero-Pérez, Jorge Enrique. **El Estado de Derecho y el Derecho Procesal Administrativo** (San José: Revista de la Contraloría General de la República No. 10, 1970).

**Derecho Administrativo general** (San José: EUNED, 1999).

Zeledón Zeledón, Ricardo. **Justicia administrativa y contencioso administrativa: propuesta para definir su competencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial** (San José: Revista Iustitia No. 124-125, 1997).