

CONCLUSION

Como conclusiones de lo dicho anteriormente podemos sacar las siguientes:

- a) El nuevo Código procesal restringe, de hecho, la prohibición de la reformatio in peius, al suprimir la apelación de la sentencia. También los autos que tienen apelación, y en los que podría plantearse el problema, o pertenecen a la instrucción (pleno efectivo devolutivo) o tienen consulta pleno efecto devolutivo) o son revocables de oficio. Si a esto se agrega que, conforme a la letra del artículo 459 Cpp. y al espíritu del Código Penal la prohibición de la reformatio in peius no existe en tratándose de medidas de seguridad, debe comprobarse un claro retroceso de la prohibición en el Nuevo Código Procesal, con relación al Código Procesal de 1910. La teoría de la prohibición de la reformatio in peius ha pertenecido, tradicionalmente, a la doctrina sobre la apelación. Sólo tardíamente dicha teoría fue extendida a los otros medios impugnativos.
- b) La prohibición de la reformatio in peius solamente puede darse en el recurso de Casación. Ello implica que, por la índole extraordinaria de este recurso, la prohibición juega únicamente con relación a algunas sentencias, aquéllas que tienen Casación. El respeto de la prohibición quedará confiado a la buena voluntad de nuestro Tribunal de Casación, pues el particular no tiene posibilidad de reclamar contra la violación.
- c) Siendo ésta la situación, parece innecesario el artículo 453 Cpp., ideado originalmente por el legislador italiano como un medio preventivo contra los efectos de la prohibición de la reformatio in peius, en un sistema en el que hay apelación de la sentencia. En nuestro Código procesal, pierde sentido, porque el legislador suprimió la apelación de la sentencia —supresión que es, como dijimos, inconstitucional—, porque ese derecho de adhesión, tratándose del recurso de Casación, debe ser restrictivamente interpretado y porque la facultad de adhesión no sirve para nada al imputado, pues cuando el Ministerio Público impugne la sentencia, al artículo 459 Cpp. permite al tribunal de la impugnación, modificar o revocar la resolución a favor del imputado.

LA ACUMULACION DE ACCIONES Y DE AUTOS EN LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

Dr. Enrique Rojas Franco

TESINA

Tesina presentada por el Dr. Enrique Rojas Franco, como culminación del curso de Ciencia Administrativa, impartido por el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Roma, Italia, en 1974.

DIRECTOR:

Doctor Ricardo Chiappa. Presidente de Sesión del Consejo de Estado de la República de Italia.
Encargado del Curso: "Giustizia Amministrativa".

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

SUMARIO

Introducción

- Capítulo I.** *La Acumulación de Acciones y de Autos en el Código Procesal Civil de Costa Rica.*
- Sección I.* El carácter supletorio de las normas procesales Civiles.
 - Sección II.* La Acumulación de Acciones o pretensiones en el Código Procesal de Costa Rica.
 - Sección III.* Límites y Forma de la Acumulación de Autos en el proceso civil costarricense.
- Capítulo II.** *En contenido y los límites de aplicación de las normas procesales comunes, civiles y administrativas.*
- Sección I.* Relación de las Normas Procesales Administrativas con el Derecho Administrativo
 - Sección II.* Relación de las normas procesales con las normas procesales de Iderecho común.
 - Sección III.* Relación de las Normas Procesales Administrativas con las Normas del Derecho Procesal Civil.
- Capítulo III.** *Teoría General de la Conexidad entre Actos y Disposiciones Administrativos.*
- Sección I.* Acto Simple y Acto Colegial
 - Sección II.* Actos Colectivos o Contestuales.
 - Sección III.* Actos Plurimi.
 - Sección IV.* Actos Compuestos, Continuativos o Reiterativos.
 - Sección V.* Actos Complejos.
 - Sección VI.* Actos Generales.
 - Sección VII.* Actos "su procedimiento".
 - Sección VIII.* Conclusiones considerativas sobre la conexidad de los actos preparatorios y presupuestos.
- Subsección A.* La inimpunidad de los actos preparatorios y presupuestos.
- Capítulo IV.** *La Conexidad de los Recursos Contencioso Administrativos.*

- Sección I. Recurso Simple.
 Sección II. Recurso Subjetivamente Complejo.
 Sección III. Recurso Objetivamente Complejo o Acumulación de Recursos.
 Sección IV. La Conexidad de Recursos en la L. R. J. C. A.
 Sección V. Terminología en sus efectos de impugnativa de los actos administrativos en la L. R. J. C. A.
 Subsección A. Actos definitivos, reproductivos y confirmativos.
 A) Acto Reproductivo o Confirmativo.
 B) Actos Ejecutivos o otros actos o de disposiciones Administrativos.
 C) Teoría italiana de la conexidad directa entre Actos Administrativos.
 Sección VI. La Acumulación por Ampliación en la L. R. J. C. A.
- Capítulo V. La Acumulación de Proceso o Acumulación Sucesiva
- Capítulo VI. La Conexidad entre Acciones Administrativas.
 Sección I. La Identificación de las Acciones Procesales.
 Subsección A. Las Partes en la L. R. J. C. A.
 Subsección B. El Objeto del Proceso Administrativo.
 Subsección C. La Cause petendi o título de la acción contencioso Administrativa.
- Capítulo VII. La Modificación de la Competencia por razón de Conexión.
 Sección a) La Conexión por Accesoriedad.
 Sección b) La Conexión por Garantía.
 Sección c) La Conexión por Prejudiciabilidad.
 Sección d) La Conexión por Compensación.
 Sección e) Conexión por Reconvención.
 Sección f) La Hipótesis de la Litispendencia y la continencia de la Causa.
 Sección g) Criterio determinante de la modificación de la competencia en razón de causas conexas.
- Capítulo VIII. Reglamento de Competencia de Causas por razón de conexión.

ABREVIATURAS IMPORTANTES:

- C. R.: Costa Rica
 C. P. C.: Código Procesal Civil
 L. R. J. C. A.: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica
 C. Pol.: Constitución Política de Costa Rica
 Amm.: Administrativo

INTRODUCCION:

La actual ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa costarricense es de reciente creación; su límite se enmarca en la tutela jurisdiccional de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. El contencioso de legitimidad y de pleno contencioso (recurso de mérito), se encuentran reunificados en lo que la ley denomina "jurisdicción contencioso administrativo y civil de Hacienda y es ejercida por los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial. (1). Sus antecedentes histórico-legales se encuentran en los textos españoles siguientes: ley de 1894, estatuto del 8 de marzo de 1924 y ley del 31 de octubre de 1935, todos reunificados en ley del 27 de diciembre de 1956.

(1) Art. 49. Constitución Política de Costa Rica.

"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 la 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".

CAPITULO PRIMERO

LA ACUMULACION DE ACCIONES Y DE AUTOS EN EL CODIGO PROCESAL CIVIL DE COSTA RICA

Sección I. El carácter supletorio de las normas procesales civiles.

En el silencio de norma procesal administrativa aplicable el artículo 103 de la LRJCA establece la aplicación supletoria de las normas del Código del Poder Judicial. Esta solución fijada por el artículo indicado opera en modo permanente en numerosas legislaciones extranjeras con el objeto evidente de llenar lagunas procesales recurriendo a las fuentes del proceso civil, más elaborado y coherente. Sin embargo la praxis y gran parte de la doctrina administrativa, han limitado el ámbito de aplicación de tal principio supletivo o integrativo por razones de contenido y de fin diverso que separa las normas procesales de las procesales administrativas.

Sección II. La acumulación de acciones o de pretensiones

Encuétrase regulada por el artículo 5° del C. P. C. Se admite cuando sea procedente la acumulación de autos o recursos en acciones que no se excluyen entre sí de suerte que el ejercicio de una no impida el de la otra u otras. Es decir, dos pretensiones pueden acumularse en un solo proceso y ser conexión que depende del grado de inclusión que alguna pueda operar sobre la otra, haciendo por ello su ejercicio en modo conjunto acumulado. Esta primera condición de interdependencia funcional entre acciones, encuentra otro límite más expreso y concreto, la denominada acumulación de autos. Este instituto procesal es procedente cuando los procesos tienen de los elementos clásicos de la acción (sujeto, objeto y causa) al menos dos comunes o cuando de tener uno solo éste sea al causa petendi. Artículos 124, 125 y 126 C. P. C.

Sección II. Límites y Forma de la Acumulación de autos en el proceso civil costarricense

El artículo 127 establece la libertad de solicitar la acumulación a las partes legítimas y en cualquier estado en que se encuentre

el proceso icoado, limitándose en los casos siguientes: a) *Improcendencia*, cuando los dos procesos acumulables se encuentren en diferentes instancias. b) En procesos ordinarios de mayor cuantía (estimación de las pretensiones del actor superiores a ₡ 3.000.00) en donde se haya dictado procedimiento de citación de partes para dictar la sentencia o bien estén los autos inconclusos para dictarla (ordinarios de menor cuantía). c) Sólo puede accederse una vez que hayan sido resueltos definitivamente las excepciones dilatorias o transcurrido el término legal para su proposición. y d) Que el proceso nuevo haya sido establecido antes de vencer el término para proponer las pruebas de los hechos en el proceso más antiguo.

El mecanismo de la acumulación es sencillo: la parte legítima (el juez no puede acordarla de oficio), solicita por escrito su admisión; con ese objeto debe indicar el objeto de los procesos (petitum), la acción ejercitada en aquellos, las partes y los fundamentos legales que sustentan la acumulación. El Tribunal debe dar de inmediato audiencia las partes interesadas por el término de tres días, vencido el mismo resuelve, sea rechazando de plano (no se ajusta a los requisitos prescriptos por el artículo 127) o no se funda en causa legal, por ejemplo no existen dos elementos comunes de la acción procesal: o bien no se haya alegado como único el elemento causa, (arts. 129, 130 y 132 C. P. C. La solicitud es considerada una incidencia que se tramita en legajo separado y no interrumpe el curso normal de los procesos (Art. 136). La interrupción se produce si el Tribunal acuerda la acumulación, en ese caso debe paralizarse el proceso que esté más próximo a su conclusión con el objeto de que el nuevo llegue al mismo estado procesal. (Art. 138). Una vez que se haya ordenado la acumulación y que los procesos se encuentren en un mismo estado procesal, se produce la acumulación material, es decir, se tramitan en un sólo expediente o legajo, a fin de que sean resueltos en una misma sentencia (Art. 137).

Las limitaciones que nos impone el desarrollo del presente trabajo, nos impide analizar a fondo el contenido de las normas procesales supracitadas. Sin embargo formularemos una conclusión válida para el proceso civil costarricense y revelante para el examen que nos concierne de la acumulación de acciones y de autos en la LRJCA, en estos términos:

La acumulación de acciones o de pretensiones en el proceso civil costarricense es procedente, por regla general, siempre y cuando proceda el de autos. Posteriormente estableceremos que en el proceso contencioso administrativo de Costa Rica, el sistema es inverso:

Es procedente la acumulación de autos si existe la de acciones. Artículos 25-1 en relación con el 27 inciso 3º LRJCA.

CAPITULO SEGUNDO

El contenido y los límites de aplicación de las normas procesales comunes, civiles y administrativas

Sección 1. Relación de las normas procesales administrativas con el Derecho Administrativo

Es casi unánime en la doctrina administrativa que la estructura del proceso contencioso administrativo no se ha solidificado en términos tales de poder constituir una verdadera ciencia ⁽¹⁾. De la fórmula derecho procesal a la fórmula procedimiento administrativo (proceso jurisdiccional) hay todavía un gran trecho a recorrer. A pesar de esa limitación innegable, es indudable que el derecho procesal administrativo ha construido sus propias instituciones partiendo de su relación o conexidad con el derecho sustancial administrativo o con otras ramas del derecho procesal. Así, es un instrumento del derecho administrativo sustancial en la medida en que realiza intereses tutelados por ese conjunto normativo no en cuanto al ejercicio de la función jurisdiccional sino en el ejercicio por parte del Estado de la función administrativa. Tal colaboración se concreta en una amplia gama de normas que limitan externamente la esfera jurídica de la Pública Administración, su contenido y los reportes que puedan establecer en sus relaciones con otros sujetos jurídicos. No obstante el ámbito de integración normativa no puede ser en forma absoluta pues la calidad de los dos tipos de normas —sustancial y procesal— es diverso. Por ello la interferencia integrativa debe ser indicativa, directiva, de mera interpretación histórica a un contexto estructural.

(1) "Pertanto, no avendo gli altri sttori del diritto processuale sofferto analoghi ritardi, é indubbio che la scienza processuale amministrativa, malgrado el fervore che "animata negli ultimi tempi, ha potuto soltanto accorciare sensibilmente le distanze che la dividevano dalla scienza del proceso civile e del proceso penale, senza riuscire a ricuperare l'intero distacco. Conseguentemente, lo studio di qualsiasi istituto del proceso amministrativo non può che essere, nei limiti consentiti delle caratteristiche peculiari di tale processo, il grado di elaborazione raggiunto dallo stesso isti nelle altre branche de ldiritto processuale". Il Mario di Renzo, *L'Eccezione nel Processo Amministrativo*. N° 25. Pubblicazioni della facoltà Giuridica dell'Università di Bari. Editore Jovene. 1968. pág. 19.

ral simplemente diverso. Esta es en resumen la opinión de los autores publicistas italianos. (2).

Sección II. Relación de las normas del Derecho Procesal Administrativo con las Normas Procesales del Derecho Común.

Con respecto a la relación del derecho procesal administrativo con otras ramas procesales, débese partir de una limitación específica entre normas ordinarias y normas especiales, a una rama procesal determinada. Las primeras forman parte del sistema procesal común (trátase de las normas civiles, penales, laborales, administrativas que forman parte de un sistema) y las segundas son las propias a cada rama específica, no trasportables y limitadas a una esfera jurídica autónoma. Estas últimas por su concepción y contenido son ajenas al derecho procesal administrativo, las otras lo son de un modo indirecto. Ocurre lo anterior cuando el juzgador las integra al proceso administrativo por motivos de analogía o haciendo uso de la interpretación evolutiva por contituir parte de un conjunto unido al cual pertenecen todas las normas ordinarias del derecho procesal común. Por ejemplo el procedimiento escrito, oral o mixto, que un determinado adopte para la resolución de sus conflictos jurisdiccionales.

Sección III. Relación de las Normas Procesales Administrativas con las Normas del Derecho Procesal Civil

Mención aparte merece la relación (nexos e interferencias) entre las normas procesales administrativas con las que forman parte del sistema procesal civil. En primer término debe ser descartada la concepción que denomina a las normas procesales administrativas como excepcionales. El concepto de norma excepcional es aquel que establece la colisión entre una norma y los principios fundamentales de un determinado ordenamiento jurídico al cual pertenece y en la circunstancia de no poder ser atribuidas a un principio superior lo que la rinde con fuerza de aplicación unitaria, autónoma, es decir, exclusiva. Evidentemente la anterior definición no encaja en el criterio de norma procesal administrativa por contener soluciones idénticas a cualquier tipo de proceso. Si alguna vez propone soluciones diversas ello obedece a la índole de las relaciones que regula, no a ninguna incompatibilidad con los principios generales a las cuales se refiere. En todo caso la solución diferente de problemas idénticos solamente permitiría calificarla de norma especial y no de excepcional a reglas generales.

(2) Nigro: *L'Appello nel processo Amministrativo*. I. Editore Giuffrè. 1960., págs. 46-47.

Benvenuti, *L'istruzione nel proceso amm.* Padova. 1953., pág. 16.

Por razones de política legislativa existen normas procesales civiles aplicables al proceso administrativo. Su integración debe hacerse partiendo de criterios empíricos, de eficacia de una norma en el ámbito de un sistema procesal diferente, pero adaptable. Por ejemplo el art. 38 inciso 1º LRJCA: dispone:

Las notificaciones y publicaciones deberán reunir los requisitos ordenados por las leyes sober procedimiento administrativo, o, en su defecto, por las del procedimiento civil...".

Otra solución aún más libre debe establecerse con aquel tipo de normas civiles que en defecto de referencia legislativa se hacen adaptables al proceso contencioso administrativo. En esta situación aquellas normas tienen vigencia dentro de un diverso sistema por la potestad integradora del juzgador. Así por ejemplo la acumulación de autos y de acciones de la LRJCA constituye un conjunto propio al sistema procesal contencioso administrativo, pese a ello, las normas procesales civiles pueden ser adaptables en la medida en que coadyuven a la labor integrativa de la institución, no en cuanto pudieran pretender desnaturalizar la diversidad de contenido estructural y sustancial de la acumulación procesal administrativa. Por lo demás tal tipo de normas han sido admitidas implícitamente por el legislador aún en forma general (art. 203 LRJCA) y deben tener aplicación como principios generales del derecho procesal común.

En conclusión, el proceso contencioso administrativo tiene capacidad de resolver en la esfera de sus normas procesales los problemas que la función administrativa conlleva. Si bien se acepta en determinados supuestos lógicos la referencia a otras normas procesales, éstas consttuyen parte del sistema procesal común, es decir aplicables a todo tipo de proceso de un sistema jurídico determinado, el cual obedece a los principios generales procesales aún cuando se encuentren inscritos en un determinado Código o Ley Especial.

CAPITULO TERCERO

TEORIA GENERAL DE LA CONEXIDAD ENTRE ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Es necesario recurrir a la doctrina del Derecho Administrativo General con el objeto de clarificar la conexidad que puede existir entre los actos o disposiciones dictados por la Administración Pública. El sujeto es difícil y no existe una concepción unitaria por parte de la doctrina administrativa. (1). Sin embargo trataremos de arribar a su concretización de un modo general partiendo de supuestos formales.

Sección I. Acto Simple y Acto Colegial:

Los actos administrativos pueden ser clasificados desde el punto de vista de los sujetos que concurren a su formación o integración plena. Así, cuando el poder de dictarlo pertenece a un solo sujeto o ente, el acto es denominado simple. Este tipo se mantiene aún cuando el ente está compuesto de una pluralidad de personas físicas, siempre que todos concurren a su producción con un mismo título. En esta hipótesis el acto simple recibe el nombre de acto colegial, varias voluntades concurren a su creación. Ejemplos de este último tipo son: deliberación de los miembros de una municipalidad, de una junta directiva de una institución Autónoma, etc.

Sección II: Actos Colectivos o Contestuales:

Por su parte, cuando convergen las voluntades de varios sujetos estamos en presencia del denominado acto colectivo, el cual se caracteriza por el hecho de que las múltiples manifestaciones de voluntad pueden encontrarse ligadas entre ellas por un nexo exterior —acto único— capaz de aglutinarlos en unidad formal. Sus características son: a) Resulta de la voluntad de varios entes; b) Se dirige a destinatarios diferentes; y c) tiene un mismo contenido y se expresa en un sólo documento. De tales características se desprende que el acto colectivo es el resultado no de la fusión de varias voluntades en una sola (acto colectivo), sino de la suma de varias. Ello comporta

(1) Enrico Guicciardi. "Studi di Giustizia Amm". Torino. 1967. pág. 224.

que el vicio inherente a un elemento necesario de cada acto necesario (p. ej. la falta de un aviso obligatorio) ataca el entero acto. Los vicios de los elementos no esenciales pueden influenciarlo solamente parcialmente. Caso típico de acto colectivo es la circular de servicio dirigida a varios ministerios, si en uno de ellos un Vice-ministro la firma sin tener delegación expresa, el acto es inválido respecto al Ministerio que representa, para los otros ministerios en donde la firma lo ha sido del Ministro o de persona competente. Ello obedece a que este tipo de actos aún cuando forman parte de un acto unitario conservan su autonomía funcional. (1).

Sección III Actos Plurimi:

Formando parte de la categoría de los actos colectivos, el acto plurimi es definido como aquel acto único proveniente de una misma autoridad que se dirige a sujetos diversos. Por ejemplo: el nombramiento por parte del Consejo de Gobierno de los miembros de las Instituciones Autónomas. (2).

Los actos descritos pueden ser de dos clases: si se presentan bajo una única forma varios actos emanados de un único agente, cada uno, con contenido diverso, se habla de acto o contenido plurimi; p. e. un cuerpo consultivo que se esprime con una sola deliberación afirmativa con respecto a varias cuestiones que se le han demandado. Una segunda clase corresponde a aquellos actos en los cuales bajo una sola forma se comprenden otros actos con contenido idéntico pero con diverso objeto: actos a objeto plurimi como así se les clasifica son por ejemplo el acto único de nominación de vencedores de un concurso a un empleo público. (3).

(1) Aldo Sandulli; denomina este tipo de actos: Contestuales. "L'atto Amm. collettivo nel quadro dell'aspetto quantitativo degli atti giur. Jus. 1943 (obra scritti giur per el centenario della Casa ad Jovene. Napoli. 1954).

(2) "é tale l'atto in cui in un'unica dichiarazione si raccolgono atti omogenei rivolti a più figure soggettive. Essi sono frequenti nella materia dell'impiego pubblico; es. decreto li omnia dei vincitori un concorso per pi posti, promozioni di più dependenti a posti vacanti di gradi superiori, fatte con unico atto. Gli atti plurimi derivano da un medesimo procedimento amministrativo, e sono insieme al procedimento medesimo-idealmente e materialmente scomponibili in una pluralità di atti, uno per ciascuna delle figure soggettive. Talche in ordine alla realizzazione, l'atto plurimo subisce vicende separate per ciascuna delle figure soggettive a cui si riferisce. Così fra le nomine di vincitori de concorso ve ne possono essere alcune che sono invalide (onde possono essere impugnate senza diverso impugnate l'intero atto plurimo)..."
Massimo Severo Giannini. Diritto Amministrativo. Vol. I. Editore Giuffrè. 1970. pág. 598.

(3) "In case de tal genere ciascuno degli atti contestuali conserva la propria individualità e non lega necessariamente alla propria sorte gli altri (como invece avviene negli atti composti); onde l'invalidità di uno o più degli atti contestuali non tocca gli altri".

Aldo M. Sandulli. "Manuale di Diritto Amm." T. I. Ed. Jovene. 1973. pág. 386.

Sección IV. Los Actos Compuestos. Actos Continuativos o Reiterativos

Corresponde a la hipótesis en la cual varios actos formalmente diferentes, cooperan ligándose o preordenándose a un único fin inmediato. Ello implica un ligamen estrecho o íntimo necesario para conseguir el objeto del acto; por esta circunstancia se les considera unidos en un solo acto aún cuando esté compuesto por varios. El ligamen siendo diverso da lugar a varios tipos de actos compuestos:

- A) Actos continuativos o Reiterativos: Según si los sujetos de donde emanan son iguales o diversos. En este tipo la producción del efecto se logra a través de más de una manifestación de voluntad por parte de un mismo ente público, es decir momentos sucesivos de expresión de voluntad por parte de un mismo ente. Por ejemplo la orden verbal de disolución de una manifestación pública ilícita deberá ser precedida por un número de formales intimidaciones de parte del jefe de la fuerza pública. O, la aprobación de una ley debe ser el objeto de tres debates en días diferentes para su aprobación final.

Sección V. Actos Complejos

Son los que resultan de actos emanados de agentes diferentes pero teniendo un mismo contenido e inspirados por intereses que aunque no homogéneos tienden al cumplimiento de una misma función. (1).

El ejemplo de este tipo de acto se encuentra en el decreto firmado por el Presidente de la República, en el cual a su voluntad de producción se agrega la del Ministerio cofirmante. (2).

Sección VI. Los Actos Generales:

Los actos generales si bien se dirigen a una pluralidad de sujetos, no se está en presencia de una combinación de actos, sino más bien de un único acto, el cual tiene una pluralidad indeterminada de

(1) "... Mentre però nel contratto si incontrano interessi oggettivamente contrapposti nell'atto complesso convergono e si uniscono interessi coordinati in atteggiamento di cooperazione...". Aldo Sandulli. Manuale de Diritto Amm. ob cit., págs. 384 y 385.

(2) Art. 146 Constitución Política de Costa Rica. "Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo...".

destinatarios de ahí su carácter "general". En consecuencia, cualquier vicio afecta el acto en su unidad por ser sólo acto. (1).

Sección VII) Actos "Su Procedimiento"

Existe un grupo de actos que aún determinándose compuesto, no pertenecen en grado estricto a la enunciación que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. Son los denominados por la doctrina italiana "Actos su Procedimiento", los cuales resultan del concurso de varias voluntades, es decir los actos singulares o simples que lo forman pertenecen a funciones diversas y tienen una naturaleza heterogénea. Entre ellos se encuentran los llamados de "deseo" e "iniciativa" (propuestas, investigaciones, solicitudes); los de "conocimiento" o "información" (introducción del procedimiento administrativo); finalmente los de "juicio". Todos se dirigen a recoger el material necesario a la formación de la decisión administrativa, el modo y el tiempo de su producción, con base en el establecimiento de actos, hechos o situaciones necesarias a la cognocitividad de la actividad administrativa. Se encuadran en este tipo de actos aquellos que suministran al órgano decisorio los elementos directivos a la actividad futura de la Administración Pública (actos consultivos) o bien los actos que tienden a examinar la actividad desarrollada con el fin de verificar si se han observado los vínculos a la cual una determinada actividad administrativa debe conformarse (actos de control). La noción de "atti su procedimento" se ha establecido con base en la noción y consiguiente definición del proceso jurisdiccional. Es decir, resultan de la confluencia de varios actos simples conexos entre sí para la producción de un mismo resultado jurídico. Sus características las define el Mortati como "el resultare de una di atti parziali, aventi relavenza esterna (quelli mearmente interni non facendo parte del procedimento emanati da una pluralità di soggetti o organi, e che (pur avendo ciascuno natura diversa de quella degli altri) sono collegati fra loro dal fine comune di rendere possibile la formazione dell'atto finale, produttivo dell'effetto cui il procedimento é indirizzato". (1).

Desarrollando la noción de tal tipo de actos debemos formular una premisa fundamental: la confluencia de varios actos de un procedimiento administrativo no corta sino más bien mantiene la au-

(1) "Gli atti generali sono invece effettivamente ad effetti plurisoggettivi: sono tali quelli che si rivolgono a gruppi indeterminati di figure soggettive, in quanto titolari di situazioni soggettive che l'amministrazione vuol regolare con efficacia generale. I provvedimenti determinativi di prexi d'impero o che impongono agli imprenditori di un ramo abblighi di comportamento-chisura estiva dei negozi).

Constantino Mortati. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo primo. Cedam Padova. pag. 254.

nomía de cada acto o grupo de actos que lo forman. Su límite y naturaleza delineada da lugar a varios problemas no aún resueltos por la doctrina, como por ejemplo: la influencia que puede tener el vicio en la formación de un acto parcial y su incidencia posible sobre los otros; o bien los límites dentro de los cuales es posible admitir la impugnatividad separada contra una fase constitutiva del procedimiento o bien la forma y el modo de la revocabilidad de los actos pertenecientes a una de las fases del procedimiento administrativo antes de su conclusión. A todas las preguntas esbozadas concluiremos con Mortati que "si deve renunciare a prospettare per ora le soluzioni a tutte le varie questioni prima ricordate, anche perche per alcuna di esse (come quelle indicate sub b, c, d) marca ancora un accordo circa la loro essatta valutazione sotto un punto de vista generale". Es de creer asimismo que una respuesta es solamente determinable a través de la inserción de cada acto parcial en el procedimiento administrativo concluso, es decir, de acuerdo con su colegamento en la fase introductiva, instructoria o deliberativa, o en todo caso en la actividad de control en la deliberación del ente. Considero que el colegamento implica un nexo a considerar en el control ejercido por el órgano administrativo o jurisdiccional, respecto a la validez de todo acto final.

Finalmente debemos indicar a la serie de actos en los cuales se establece un colegamento o nexo, que tal condición la puede tener el colegamento que podría establecerse entre los procedimientos administrativos, cada uno en sí completo, pero que son concatenados a otros procedimientos dando por resultado un procedimiento decisorio que los define o les da vida. En este tipo se debe establecer la interdependencia de cada uno a los fines de su impugnabilidad autónoma, es decir, el recurso administrativo o jurisdiccional es dirigido contra cada procedimiento separado aún cuando el procedimiento conclusivo no se ha establecido. Igual razón en su trato deben sufrir los actos que por sí solos son eficaces a producir jurídicos provisionales mientras no se produzca la ratificación competente.

Sección VII) Conclusiones considerativas sobre la conexidad de los Actos Administrativos

Evidentemente de la enumeración y desarrollo de los diversos tipos de actos administrativos se desprende una conclusión natural: los actos administrativos se encuentran relacionados o coordinados hacia el logro de finalidades propias a la actividad de la Administración Pública. Esta coordinación puede ser entre actos o bien entre procedimientos. Las diferentes relaciones pueden ser de "supraordenación" (uniformidad de un procedimiento a las directivas de otro), de programación "imperativa" (hacer, no hacer, consignar, delimitar etc) o relaciones dichas de "presuposición o subordinación" (un acto administrativo se encuentra respecto a otro en posición condicionan-

te. Toda esa serie de actos o finalidades comunes da lugar lógicamente a vicios de ilegitimidad parcial o total, según que el vicio ataque elementos necesarios o innecesarios del propio acto; por ejemplo: la adopción de un determinado acto en ausencia de actos necesariamente presupuestos. A pesar de todas las posibilidades hasta ahora mencionadas la uniformidad de solución no es aceptada en doctrina procesal administrativa; la impugnabilidad de los actos administrativos formados por ligámenes que los hacen conexos no es formulable a priori de un modo exacto e ineluctable. Pareciera que únicamente los actos colectivos o contestuales, así como los plurimi, son fácilmente detectables en su coordinación a un acto en el cual el conjunto de actos conserva su plena autonomía y eficacia, pudiendo por ello ser impugnados independientemente del acto final. Puede decirse lo mismo con respecto a los actos: "su procedimiento". Pero aún en estos casos la doctrina no es unánime y deberá ser la praxis jurisprudencial quien delimitará en cada especie la conexidad entre actos y disposiciones administrativas. Quede la exposición efectuada en el presente trabajo como referencia doctrinal sin pretensión de agotar la problemática indicada.

Subsección A. La inimpugnabilidad de los Actos Preparatorios y Presupuestos

Como se dijo en la Sección anterior la doctrina y jurisprudencia universal, han establecido la posibilidad de establecer un único recurso, autónomo o separado, contra los denominados actos preparatorios y presupuestos definidos como aquel tipo pertenecientes a la categoría de "actos su procedimiento", que se coordinan a la producción de un acto final que los presupone, ello impide que puedan producir alguna lesión a intereses jurídicos subjetivas de un modo autónomo, sino a través del acto final el cual le han servido como "presupuesto" ⁽¹⁾. Se encuentran en la fase preparatoria del acto concluso. La razón de su exclusión obedece a la circunstancia de que el interés a postular en un proceso administrativo, debe ser directo y actual; de tal modo el interesado recurrente esperará la conclusión del acto final con el objeto de impugnar el acto en su unidad y no en sus elementos preparatorios. Pese a ello se admite que la impugnabilidad pueda ser ejercitada en relación con vicios de

actos que aún siendo presupuesto de otros no son meramente preparatorios de aquellos sino dictados en función propia. Por ejemplo reglamentos en el cual el procedimiento lesivo sea su mera aplicación; ⁽²⁾, o bien los actos de nombramiento de la autoridad que había dictado el acto o disposición administrativo. Se hace la salvedad que la legitimidad del acto presupuesto no puede ser atacado hasta tanto no se adopte el procedimiento al cual ha servido de presupuesto o antecedente. Lo anterior por la misma razón expresada supra, falta de interés actual del posible recurrente. Por consiguiente una vez dictado el acto conclusivo el procedimiento presupuesto puede ser atacado acto conclusivo el procedimiento presupuesto puede ser atacado autónomamente o bien junto al otro, (reunió nde pretensiones de actos conexos), pudiéndose lograr no solamente el anulamiento de lprocedimiento presupuesto sino también la del procedimiento al cual ha servido en esa condición.

En lo referente a los actos de control existe duda de parte de la doctrina sobre la posibilidad de su impunidad autónoma (independencia con el acto controlado) o si deben ser impugnados conjuntamente (acto de control actor controlado). El art. 343 del texto único de la ley comunal y provincial italiana establece que la aprobación de la autoridad controlante forma un solo acto a los efectos de su impugnabilidad con el acto aprobado; por su parte el acto con el cual viene negada la aprobación puede ser objeto de una impugnatividad autónoma. ⁽²⁾.

(1) En general los efectos de los actos preparatorios producen incidencia en la esfera jurídica del mismo sujeto que los pone en estado, sin incidir en la esfera de otros sujetos. Sus efectos se concluyen con la conclusión del acto final al cual han preparado dentro del ámbito interno de la Administración Pública. La jurisprudencia italiana ha admitido que los actos preparatorios pueden ser impugnados cuando ostenten el carácter meramente provisorio o cautelar del procedimiento. Ver Consejo de Estado Italiano. Sesión IV. 10 marzo 1950. (D'Avino) Foro Amm. 1950. I. 1, 250. Y Ses. V. 8 febrero 1952 (Lugo) R. C. St. 1952. 175.

(1) Quando un determinato effetto giuridico si produce quale risultato di una serie continua di atti amministrativi interdipendenti, ciascuno dei quali costituisce il presupposto per l'atto successivo e trova il proprio presupposto in quello che lo ha preceduto, cosicché ciascuno di essi produce degli effetti prodromici e parziali rispetto all'effetto giuridico finale —come avviene tipicamente nel procedimento dei concorsi a pubblici uffici tali sono impugnabili soltanto nel loro insieme, dopo che si è prodotti l'effetto giuridico finale, e non separatamente e prima che il procedimento si sia concluso. Soltanto all'atto con cui il concorso viene bandito, e a quello con cui un candidato venga incluso dalla partecipazioni al concorso, la giurisprudenza riconosce un'individualità ed un'autonomia sufficienti a giustificare una separata impugnativa". Enrico Guicciardi. La Giustizia Amministrativa. Padova 1957. pág. 196.

(2) Cons. de Estado. Sex. IV 24 junio 1950 (Bozzi). Foro Amm. 1950. I. 2, 357. La LRJCA da una misma solución en su artículo 11 inciso 2- a) y b).

CAPITULO CUARTO

LA CONEXIDAD DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección I. Recurso Simple

Con ^{el} objeto de un recurso contencioso administrativo es simple cuando se pretenda la anulación de un acto o disposición general de la Administración Pública. Ello obedece a que la pretensión del recurrente se dirige a un solo acto administrativo definitivo (no susceptible de ulterior recurso en vía administrativa) y eficaz (produce todos sus efectos jurídicos) (1). La gran mayoría de los procesos contencioso administrativos tiene como objeto la impugnación de un solo acto o disposición por parte de una sola parte (administrado) y su correlativa demandada (Administración Pública); ello se traduce en la afirmación de una sola pretensión, nulidad del acto o disposición, o bien la anulabilidad del acto y la consecuente restitución de la situación subjetiva vulnerada por la norma ilegal.

Sección II. Recurso Subjetivamente Complejo:

Existe recurso complejo cuando varias personas tienen interés en impugnar o defender un acto o disposición administrativo por motivos al menos en parte comunes o impugnen varios procedimientos administrativos idénticos de una misma autoridad. Cuando los elementos descritos se encuentran presentes, los interesados recurrentes pueden establecerse su demanda jurisdiccional con una única demanda, firmada por todos o bien por medio de apoderados judiciales. Este instituto procesal es conocido como recurso colectivo en contraposición al recurso subjetivamente simple descrito supra.

(1) Art. 18-1 LRJCA:

"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.

Sección III. Recursos Objetivamente Complejo o Acumulativo de Recursos (*Ricorsi cumulativo*)

Existe recurso objetivamente complejo cuando un recurrente o varios con un único recurso impugna diversos actos o disposiciones administrativos, los cuales no solamente por referirse a la misma persona, por los hechos en que se funda, por los motivos que lo justifican o bien por la relación de interdependencia en que se encuentran presentan entre ellos una estrecha conexión. Es el caso de procedimientos interdependientes, colegados, u análogos). En el caso de varios concurrentes contra varios actos se habla de litispendencia porque en esta situación se procede a la reunión de recursos (o de autos o procedimientos), dando lugar a un recurso subjetivamente complejo, es decir, con pluralidad de recurrentes. El tipo de litisconsorcio es activo el cual tiene siempre el carácter de un litisconsorcio voluntario dado que la voluntad de uno sólo de los recurrentes es suficiente a provocar el ejercicio de la voluntad del juez; éste puede aplicar la acumulación y pronunciar sentencia a la iniciativa de uno sólo de los recurrentes, aún cuando todos los otros, siendo cointerésados a la impugnabilidad, no han participado.

Sección IV. La Conexidad de Recursos en la LRJCA

A los esquemas descritos anteriormente corresponde las normas contenidas en el Capítulo Tercero de la LRJCA, artículos 25, 26 y 27 y denominado simplemente "acumulación". Ensayaremos desarrollar su contenido precisando su integración al esquema general teóricamente esbozado.

De acuerdo con el artículo 25-1, son acumulables en un proceso contencioso administrativo, las pretensiones que no sean incompatibles entre sí y que se deduzcan en relación con un mismo acto o disposición. En resumen, varias pretensiones son deducidas por una parte contra un acto o disposición administrativo. En este caso existe un cúmulo de petitum y el recurso es simple. Tal hipótesis está en relación con la norma 25 de la LRJCA, en el capítulo que enmarca los límites de las pretensiones de las partes en el proceso), y que establece: "la parte demandante que pretende la declaración de ilegalidad y la consiguiente anulación de actos y disposiciones administrativos, podrá asimismo demandar el reconocimiento de su situación jurídica individual, y su restablecimiento por medio de medidas pertinentes (p. e. indemnización de los daños y perjuicios). Evidentemente tal tipo de acumulación es procedente solamente en el caso de vulnerar la norma administrativa del derecho subjetivo del administrado, pues si como causa petendi se invoca un interés legítimo de su parte, el petitum se concretará a la anulación del acto o disposición. La solución extraña al sistema francés e italiano, se opera por la unificación de la jurisdicción contencioso administrativo y el civil de hacienda (contencioso de

legitimidad y pleno contencioso; o, legitimidad y mérito). Por ejemplo, en el caso de que se demande la nulidad del acto adjudicatario de una licitación pública el actor no podría pretender que se le adjudique automáticamente el concurso; el tribunal debe limitarse a anularlo debiendo proveerse por medio del ente público interesado a un nuevo procedimiento adjudicatorio. Ejemplo típico de acumulación de pretensiones en el pleno contencioso, se produce cuando se anula el acto administrativo que destituye un miembro de un ente autónomo; en este caso no sólo se anulará el acto sino que se acordará la indemnización de daños y perjuicios a título indemnizatorio. Ello siempre y cuando se hubieren demandado en la parte petitoria de la acción a fin de no atentar contra el principio de congruencia que informa el proceso jurisdiccional administrativo. (1).

La segunda hipótesis que prevee la LRJCA, se refiere a la necesidad de que las pretensiones deben deducirse en relación con un mismo acto o disposición. Evidentemente la norma indicada supra limita la aplicación a "un solo acto o disposición administrativo"; sin embargo en sentido estricto lo que hace es simplemente formular un requisito que se sobreentiende pues no habría proceso o más correctamente la pretensión o pretensiones del recurrente deben ser dirigidas a un acto o disposición. Por ello creemos que el inciso segundo del artículo 25 debería redactarse en otra forma, es decir, establecer de un modo unitario y lógico que "las pretensiones pueden ser reducidas en relación con uno o varios actos o disposiciones administrativas, cuando unos sean la reproducción o confirmación o la ejecución de otros o exista entre ellos cualquier conexión directa" —En esta forma el inciso segundo desaparece y el artículo 25 debe quedar redactado como uno solo, luego de la adición del antiguo inciso segundo.

Sección V. Terminología en sus efectos de impugnativa de los actos administrativos en la LRJCA

El inciso segundo del artículo 25 citado en la sección anterior es objeto de análisis más profundo. En primer término debemos remitirnos al Título Tercero de la LRJCA que establece el objeto del proceso contencioso administrativo y civil de hacienda, capítulo primero de los actos impugnables. En el artículo 21 inciso 1º se declara como improcedente la acción impugnativa contra los actos que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes y los confirmativos de los consentidos. Esta relación normativa obedece a la circunstancia de que la acumulación de pretensiones es procedente cuando los pretensiones se refieren a 'varios actos o disposiciones cuando unos sean

(1) Artículo 24-1: "La jurisdicción Contencioso Administrativa juzgará dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar la acción y la oposición".

reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier conexión directa". Es necesario deslindar conceptualmente los dos supuestos procesales.

Subsección A. Actos Definitivos Reproductivos y Confirmativos

Se admite en doctrina y jurisprudencia, que ciertos actos jurídicos bien que sometidos al derecho administrativo no son susceptibles de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. En otros términos, existen actos o disposiciones dictados por la Administración Pública que por razones prácticas y de seguridad jurídica escapan a todo control jurisdiccional aún cuando gocen de todos los atributos inherentes a los actos objeto de impugnación jurisdiccional. En esa calidad se encuentran los actos que no han sido atacados en el tiempo legal o bien no se han hecho uso en forma correcta de las formas necesarias para lograr su impugnación en sede administrativa. El administrado es notificado de un acto individual que le produce perjuicio o en el caso de la publicación de disposiciones generales, debe de inmediato impugnar en sede administrativa dicho acto o disposición. Pero si sucede que deja pasar un lapso de tiempo irreparable o dirige su pretensión erróneamente a una autoridad no competente o sin llenar las formalidades prescritas de un texto legal o práctica administrativa, la ley establece ipso jure la firmeza del acto o disposición. Esta regla ha sido creada con el fin de obtener que el funcionamiento normal de la administración no se encuentre paralizada por recursos extemporáneos o mal formulados, estableciendo la definitividad del acto administrativo no sólo en sede administrativa sino además jurisdiccional. A la eficacia administrativa indicada cabe agregar el de la seguridad jurídica que debe revestir el funcionamiento normal del accionar de la Administración Pública. El administrado renuente o indiligente debe ser sancionado con la declaratoria de improcedente o de inadmisible por manifestar inercia o falta de interés a atacar el acto o disposición que le causaba perjuicio. (1).

Desarrollando los efectos jurídico-procesales del artículo 21-1, el control jurisdiccional no es extensible a los actos que "no son más

(1) In principio che i termini d'impugnativa degli atti amministrativi decorrono, sotto pena di decadenza, dal momento della prima sufficiente conoscenza del loro contenuto —o dal momento in cui gli interessati per la prima volta siano stati messi in grado (attraverso la notificazione o comunicazione) di averne conoscenza, importa che non sia consentita l'impugnativa degli atti confermativi (i quali si limitano o confermare, in modo esplicito o implicito, un atto procedente) e degli atti esecutivi di precedenti atti diventati, per il ricorrente, impugnabili (salvo che l'impugnativa riguardi vizi propri dell'attività di esecuzione). L'ammettere l'impugnabilità di atti del genere si risolverebbe l'impugnabilità di atti del genere si risolverebbe infatti nella elusione della inimpugnabilità degli atti che essi rispettivamente confermano o portano a esecuzione...".

Aldo M. Sandulli *Manuale di Diritto Amm.* T. II 1973. Ed. Jovene., pág. 32.

que la reproducción de otros anteriores, definitivos o firmes, y los confirmativos de los consentidos". Lógicamente los principios de seguridad jurídica y de eficacia administrativa son aún más aplicables. En efecto, si un acto es definitivo (no atacado en tiempo y forma) ningún administrado podría pretender atacarlo alegando como ilegal el acto que es su reproducción o bien si ha consentido sus efectos jurídico materiales. Aceptar la impugnatividad indirecta de actos reproductivos o consentidos, implicaría abrir una brecha peligrosa que daría entrada a infinidad de recursos jurisdiccionales con la consiguiente inseguridad en el accionar administrativo. (2) (3).

Aclarada la terminología en sus efectos de impugnatividad jurisdiccionales del acto reproductivo, confirmativo o ejecutivo de otro, debemos definirlos en sede doctrinal. Una vez superado ese obstáculo sustancial nos referiremos a la conexidad que puede establecerse entre diferentes actos.

A) Acto Reproductivo o Confirmativo:

Es aquel acto administrativo emanado de un mismo órgano que constituye la reproducción o la confirma de un acto procedente; no confirmativo o reproductivo, es el que aún proviniendo del mismo órgano administrativo contiene un nuevo orientamiento, o bien viene

- (2) Para un mayor análisis del problema descrito, ver la tesis de doctorado del actor. Université e Bordeaux. 1973. La jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica (límites, naturaleza y extensión). págs. 17, 177 a 179.
- (3) Dentro de la clasificación que de los actos administrativos se hace existe el criterio que se refiere a la posibilidad de establecer recursos contra los actos ilegítimos. Partiendo de ese supuesto se ha creado una distinción neta entre actos o disposiciones administrativos definitivos o no definitivos; en esto no es posible proponer recursos en sede administrativa, mientras que los definitivos son inimpugnables en vía administrativa (emanación del ente jerarca, resolución del recurso de reposición o reconsideración o disposición taxativa de la ley), pero susceptibles de ulterior recurso en sede jurisdiccional. Art. 31-1: "Será requisito para admitir la acción Contencioso Administrativa el anotamiento de la vía administrativa. 2) Este trámite se entenderá cumplido: a) Cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio; y, b) Cuando la ley lo disponga expresamente. 3) En todo caso, cuando lo impugnado emanare directamente de la jerarquía superior de la respectiva entidad administrativa y careciere de ulterior recurso administrativo, deberá formularse recurso de reposición o reconsideración ante el mismo órgano que ha dictado el acto o la disposición, en el plazo de dos meses a contar de la fecha en que se notifique o publique el acto, con los requisitos a que se refiere el artículo 38. Las notificaciones y publicaciones en la jurisdicción contencioso administrativo y civil de Hacienda de Costa Rica deben reunir los requisitos prescriptos por las leyes de procedimiento administrativo o en su defecto las establecidas por el Código de Procedimientos Civiles o leyes conexas.

producido con base en elementos nuevos, de hecho o de derecho, no tenidos en cuenta por el ente anteriormente. (1).

La jurisprudencia del Consejo de Estado de Italia ha establecido varias características del acto confirmativo, entre ellas enumeramos las más importantes:

- a) Identidad en la competencia; b) Identidad en su forma y c) Identidad en el contenido con el acto precedente. (2).

Asimismo ha retenido la calidad de acto confirmativo a los siguientes:

- a) Acto con el cual la Administración se ha limitado a oponer un fin de no proveer a la instancia del interesado b) o, había solamente enunciado el camino o iter de un procedimiento precedente; c) No ha hecho conocer al interesado nada más de cuanto él ya conocía. (3).

No ha considerado acto confirmativo en los supuestos siguientes:

- a) El emanado de una autoridad directa; y b) el acto fundado en nuevos accertamientos, nueva instructoria, nuevos presupuestos de hecho, nuevos motivos, nuevo examen de la situación, etc. (4).

Para concluir se ha establecido que no basta que un acto con fecha posterior reproduzca el contenido de acto precedente para que el primero deba retenerse confirmativo del segundo y por ende no impugnabile; en este caso se necesita que la motivación queda inalterada y sobre todo que la confirma emane de la misma autoridad que había dictado al acto confirmando. Con base en lo anterior no puede ser acto confirmativo o reproductivo el acto con el cual una autoridad superior, de oficio o sobre recurso administrativo del interesado, mantenga inactivo el procedimiento de una autoridad inferior.

Una última consideración conceptual es necesaria, creemos que un acto reproductivo es casi idéntico al confirmativo, pues la repro-

(1) Atto consiste semplicemente nella rinnovazione non innovativa da parte di una autorità, di un atto da essa già adottato. Aldo M. Sandulli. Op. cit., pág. 422.

(2) Cons. Stato. Sez. VI. 2 julio 1951 (Luparello). Foro Amm. 1951, I, 3, 280.

(3) Sez. IV. 20 octubre 1950 (Rizzatti) Foro Amm. 1951, I, 1, 97; Sez. IV. 12 julio 1950 (Caccioppoli) ivi, 1951, I, 1, 1; VI, 30 junio 1951 (Di Pace) ivi, 1951, (Di Pace) ivi, 1951, I, 1, 2, 137; Sez. V. 29 setiembre 1951 (De Berti) Foro Amm. 1952, I, 2, 3.

(4) Sez. IV. 20 enero 1951 (Rizzatti) 1951, I, 1, 214; 6 diciembre 1950 (Mezzanotte), ivi, 1951, I, 1, 150; 24 febrero 1950 (Petrolli), 1950, I, 1203; y Sez. V. 21 junio 1952 (Aru) 1º julio 1951 (Toro), ivi, 1951, I, 3, 304.

ducción implícita confirma. De ahí que deberá cambiarse la redacción de la ley en cuanto separa conceptualmente ambos tipos de actos, debiéndose agregar la letra "o" en sustitución de la "coma" que separa las palabras "acto reproductivo" es decir "reproducción de confirmación".

B) Actos Ejecutivos de otros Actos o Disposiciones Administrativas

Siguiendo el orden que nos impone el artículo 25-2 enunciaremos brevemente lo que en doctrina se conoce como actos ejecutivos o como lo indica nuestra LRJCA, "Actos que sean ejecución de otros". Son una categoría de actos que solamente constituyen la ulterior proyección de un procedimiento precedente. Por ejecutar actos precedentes devengan inimpugnables, salvo si la impugnabilidad se refiere a vicios propios de la actividad de ejecución. Por ejemplo el acto precedente no se dictó siguiendo la norma prescripta por la ley, por ello viene conocido a causa y en ocasión de su ejecución. En ese supuesto se permite que pueda proponerse contra el acto ejecutivo la impugnación que no había sido propuesta contra el acto precedente. (1).

C) Teoría Italiana de la conexidad directa entre Actos Administrativos

Algunos autores italianos han estudiado las posibilidades de conexión entre los actos y disposiciones administrativas (Laschena, Piga y Nigro). Se ha distinguido una conexión sustancial (manifestada en la realidad sustancial y una conexión procesal manifestada en el plano del proceso administrativo).

- 1) Dentro del ámbito de la primera (conexión sustancial) se encuentra la conexión entre actos de un mismo procedimiento administrativo. Esta es denominada conexión procedimental.
- 2) La conexidad entre actos combinados: son aquellos que constituyen o preparan un acuerdo, un acto colectivo, una converción (teoría de los actos compuestos). A este tipo se le denomina conexión por composición de los actos.
- 3) La conexión entre un acto principal y un acto actuativo. P. e. la declaración de pública utilidad y el decreto de ocupación u acto actuativo del principal. Esta conexión es denominada por subordinación jurídica.
- 4) La conexión entre actos que entran en el ámbito de la misma operación administrativa y respecto de los cuales se perfila la exigencia de la coordinación de los intereses en presencia (p. e. coexistencia de poderes entre un órgano controlado y el

(1) "É quest ultima soltanto che debbono farsi gli effetti giuridici alla attuazione i primi sono intesi, cosicché contro que'ultima, e non contro i primi é aperta l'impugnativa. Enrico Guicciardi. ob. cit., pág. 195.

órgano o control para el otorgamiento de un permiso administrativo.

D) Dentro del ámbito de la segunda (conexión procesal).

La conexión entre un acto y aquel o aquellos que constituyen o constituyeron el presupuesto de legitimidad. P. e. conexión entre un acto y el instrumento normativo o de dirección sobre el cual se funda. Se habla de conexión por prejucialidad. Ello porque el conocimiento de la legitimidad de lacto presupuesto se presenta como prejudicial al conocimiento de la legitimidad del acto principal.

Para finalizar diremos que la conexión es *admisible* siempre que se esté en los presupuestos previstos en art. 25 incisos 1 y 2 LRJCA y es *necesaria* en el caso de la conexión sustancial; p. e. en el caso de conexión entre actos de un mismo procedimiento administrativo o conexión procedimental, por cuanto como reiteradamente se ha manifestado en el presente rabajo los actos preparatorios se deben impugnar con el acto final (caso de la impugnación del acto principal y del acto ejecutivo o de ejecución de éste, es decir del acto que declara la utilidad pública de un bien a expropiar y el decreto de ocupación. Asimismo es necesario en el caso de la conexión procedimental o conexión prejudicial porque una impugnativa diferente daría lugar a contradicciones entre decisiones jurisdiccionales. Hipótesis de la conexión entre el acto concreto y acto general (reglamento) en base al cual el primero es dictado.

Sección V. *La Acumulación por ampliación en la LRJCA*

Nuestra LRJCA establece de modo concreto el denominado en sección anterior recurso objetivamente complejo y que la doctrina española denomina "acumulación por ampliación". El artículo 126-1 permite que el actor pueda acumular en su demanda cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados en el art. 25 incisos 1 y 2. Es decir, el demandante puede incoar todas las pretensiones que desee siempre que no sean incompatibles entre sí, dirigidas a un mismo acto o disposición administrativo o bien se refiere a varios que aquellos sean la reproducción o confirmación o sean ejecución de otros o bien exista entre ellos cualquier conexión directa. En el inciso segundo se regula el procedimiento que el Tribunal deberá seguir en el caso de encontrarse frente a acumulación de acciones en forma indebida. (1).

(1) El texto costarricense ha seguido casi textualmente el Capítulo III del título III (art. 44a 48) de la ley del 27 de diciembre de 1956 (LJC) de España. El texto costarricense innova únicamente al establecer que el Tribunal en el acto de rechazar la acumulación indebida, deberá ordenar a las partes cuáles acciones debe interponer por separado. En el texto español el órgano jurisdiccional se limita a indicar que el recurrente debe interponer por separado los recursos, sin especificación expresa de cuáles de ellos se refiere.

Si el tribunal administrativo no está de acuerdo con una pretendida acumulación de acciones, deberá ordenar a la parte interesada cuáles de sus pretensiones deben ser interpuestas en proceso separado otorgándole al efecto el plazo de un mes. Transcurrido el cual (si no se ha efectuado) se debe tener por caduca la acción no interpuesta por separado.

Posteriormente se hace referencia a lo que la doctrina española denomina "acumulación inicial diferida" que permite la ampliación de la demanda inicial cuando se dictare por parte de la Administración Pública, algún acto o disposición que sea conexo con el acto objeto de la pretensión principal o bien reuna los requisitos del artículo 25 incisos 1 y 2. Tal aplicación debe hacerse antes de la formalización de la demanda y en el plazo de dos meses que se comienzan a contar desde el día siguiente a la notificación —en los casos de actos que se deban notificar personal, directamente o por dirección postal— o por publicación en el Diario Oficial cuando se trate de reglamentos. Art. 37 LRJCA y Ley Nº 4191 del 17 de setiembre de 1968, interpretación auténtica del citado texto.

En Costa Rica la acción ante los órganos contencioso administrativos se inicia con la presentación de un escrito simplificado en el cual se indican el acto o disposiciones administrativos impugnados y la fórmula escrita de que se tenga por interpuesta el proceso. A tal escrito lacónico debe acompañarse los documentos que acrediten la representación legal del actor, la del personero de la Administración Pública demandada o al menos la indicación del acuerdo de su nombramiento y acuerdo de publicación en el Diario Oficial, el documento que acredite la personería del causahabiente, cuando fuere necesario, y finalmente la copia del acto o disposición impugnados, en su defecto se debe indicar el expediente administrativo en que haya recaído o su publicación en el Diario Oficial. El Tribunal examina todos los requisitos formales indicados; si estos fueren deficientes o no se hubieren presentado, debe conceder a las partes el término de diez días para que subsanen los defectos o provean a los omitidos. En caso del fiel cumplimiento dictará procedimiento ordenando la publicación suscinta en el Boletín Judicial o en un Diario de circulación nacional, la interposición del proceso, a efecto de que los posibles interesados se apersonen en el proceso (coadyuvantes o terceros legítimos). En el mismo procedimiento solicitará el expediente administrativo a la entidad autora del acto o disposición impugnados. Una vez que se haya cumplido con todos los requisitos supraindicados, el Tribunal acuerda al recurrente la deducción de la demanda en el plazo de treinta días. La primera etapa es denominada de "interposición", la segunda que es más formal y solemne de "formalización".

Finalmente por el inciso segundo de art. 26, si la acumulación es solicitada antes de la formalización de la demanda, el Tribunal debe suspender el trámite del proceso, es decir, la etapa subsiguiente (interposición o formalización de la acción) con el objeto de que se publiquen los anuncios o avisos respectivos, debiéndose ordenar de inmediato la remisión del expediente administrativo respecto al nuevo o acto conexo.

CAPITULO QUINTO

LA ACUMULACION DE PROCESOS O ACUMULACION SUCESIVA

El Capítulo tercero de la LRJCA se concluye con el inciso 3º del art. 27 que permite la acumulación de los procesos cuando se esté en presencia de conexidad de pretensiones, sea esta inicial (art. 25 incisos 1 y 2, por ampliación (art. 26 incisos 1 y 2) o la inicial diferida (art. 27 inciso 1º. El artículo menciona únicamente los requisitos del artículo 25, pero su extensión lógica cabe para los otros tipos de acumulación supra indicados. Dispone el texto de comentario: (art. 27 inciso 3º) "interpuestos varios procesos contencioso administrativos con ocasión de actos o disposiciones en los que concurra alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 25, el Tribunal podrá, en cualquier momento y previa audiencia de las partes, decretar la acumulación, de oficio o a instancia de alguna de ellas". Como habíamos mencionado en partes anteriores surge una hipótesis contraria de lo que acontece en el proceso civil costarricense. Se supedita la acumulación de autos cuando proceda la de acciones. Su objetivo principal es la economía procesal y evitar la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias sobre cuestiones conexas.

Igual solución ha sido establecida por el artículo 52 del Reglamento del Consejo de Estado de Italia. Aquel texto que dispone que en los casos de conexión de recursos donde los varios interesados habían propuesto varios recursos separados, cualquiera de ellos o la Administración Pública interesada pueden solicitar con demanda dirigida a la sesión a la cual ha sido asignado uno de los recursos, la reunión, con el objeto de que se decidan en una sola sentencia. El Presidente la Sesión del Tribunal puede también de oficio decretar la acumulación. Se ha establecido esta facultad del juez como ejercicio de poder discrecional de modo tal que el no acogimiento de la reunión de recursos no puede constituir un vicio de la decisión.⁽¹⁾

(1) C. S. Sez V. 16 diciembre 1949 (Cotto) Roro Amm. 1950 I, 2, 169; En igual sentido Cass. Italiana 30 julio 1947. N° 1286. Cass. junio N° 166 y Cass 3 de agosto 1949. N° 2132. (amite la reunión de recursos en grado de apello). "Il provvedimento di riunione di cause mentre si adegua al principio de la economia dei giudizi é espressione de l'potere ordinario de l'giudice che lo essercita incensurabilmente".

Evidentemente la reunión de procedimientos tiene lugar en caso de litispendencia (activa y necesaria) y se debe presumir que las causas estén en cursos, es decir, activas. En caso de inactividad declarada no podría adoptarse ningún procedimiento de reunión.

La reunión de más causas pendientes ante el juez contencioso administrativo es posible no sólo en el caso de la conexión en senso propio (arts. 25, 26 y 27 LRJCA) sino que debe admitirse por razones de economía procesal cuando exista una simple oportunidad de decidir contemporáneamente más de una controversia. (2).

Aún cuando nuestra ley preve que la acumulación de procedimiento puede hacerse "en cualquier momento", tal instituto procesal no es procedente cuando alguna de las causas esté madura para la sentencia mientras las otras deban aún ser instruidas o no puedan ser proseguidas por suspensión y otro impedimento. Para concluir diremos que la resolución del juez que ordena la acumulación no es susceptible de recurso de apelación por constituir un juicio de hecho la verificación del estado de litigio a los fines de la acumulación.

CAPITULO SEXTO

LA CONEXIDAD ENTRE ACCIONES ADMINISTRATIVAS

La reunión de los procedimientos o de recursos contencioso administrativos tiene lugar en dos hipótesis: litispendencia y de conexión entre causas. Como habíamos indicado en la sección anterior, si varios procedimientos relativos a la misma causa penden delante del juez, éste, de oficio o a instancia de las partes, ordena la reunión. Igual situación se determina en el presupuesto de que las causas idénticas se encuentren pendientes delante de jueces diversos. En el primer caso el juez debe limitarse a acumular los procesos (doctrina del art. 26 inciso 3º LRJCA); en el segundo, lógicamente debe ser el superior de ambos jueces quien provera al coordinamiento entre los dos procesos con el objeto de que sean decididos por un mismo juez. Este problema no regulado por nuestra ley será el tema a desarrollar en el presente Capítulo. Su importancia obedece a que la conexión entre causas respecto a los actos conexos o coordinados no constituye una situación excepcional sino más bien que es natural del proceso contencioso administrativo. Ello permite al juez superar el simple control de legitimidad o de oportunidad de un sólo acto, colegando su poder interpretativo y cognocitivo a las diferentes pretensiones que se establecen contra varios actos o disposiciones administrativos en grado conexo. Además que la Institución permite la economía de juicios innecesarios y se aleja del peligro de la contradictoriedad de decisiones.

Seci I. La identificación de las Acciones Procesales

Tiene como fin principal establecer la jurisdicción o la competencia de los tribunales jurisdiccionales, la delimitación entre lo demandado y lo pronunciado, fijar si entre dos procedimientos existe litispendencia o bien establecer si dos causas son idénticas o conexas. Para arribar a la concretización de los problemas descritos, se debe partir del estudio de los tres elementos esenciales que forman todo tipo de acción jurisdiccional, los sujetos (personas), el objeto (petitum) y el título (causa petendi). Antes de entrar a analizar cada tipo de elemento con respecto al proceso jurisdiccional, diremos que en principio se denomina acción idéntica aquella en la cual los tres elementos

(2) Cass. Italiana del 18 de febrero 1963. N° 302; Cass. 1o. abril 1964. N° 830.

supraindicados son iguales, y acción conexas si solamente uno o dos de los elementos coinciden.

Subsección A. Las Partes

El elemento parte en el proceso contencioso administrativo difiere al proceso de parte del proceso civil. En efecto, la característica principal del proceso jurisdiccional administrativo es que la acción pretendida por el recurrente se dirige al anulamiento de un acto o disposición ilegítima de la Administración Pública.

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 suspenden su continuación.”

Artículo 20-1.

“Las disposiciones de carácter general de la Administración del Estado, Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás Entidades Públicas, podrán ser impugnadas directamente por ilegalidad, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa.”

Por la razón de que el objeto principal de la demanda es el anulamiento de un procedimiento administrativo ilegal, sea este individual o general, las disposiciones de las partes serán estrictamente dos: la que solicita la anulación del acto y la que resiste a la pretensión, es decir, considera que el acto legal y por ende debe mantenerse. En consecuencia, las partes necesarias o legítimos contradictorios, serán normalmente el particular-actor y la Administración Pública demandada. Este esquema simple tiene a hacerse complejo en el proceso administrativo. De previo diremos que la LRJCA permite que la Administración demande contra un acto propio (firme y creador de derechos subjetivos, cuando lo declare lesivo a los intereses públicos. Art. 18-3. En este caso su posición se invierte al ser parte activa y el particular será el resistente a la pretensión de la anulación del acto. Otro tipo de parte es el denominado concontrainteresado o tercero legitimado pasivamente, los cuales son portadores de un interés cualificado al mantenimiento del acto por haber derivado derechos del propio acto o disposición impugnados.

Artículo 11-1.

a) A la entidad autora del acto o disposición a que se refiere el juicio, salvo que se trate de actuación del Poder Ejecutivo como 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 es deriven derechos del propio acto o disposición impugnados.
Inciso 2º

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

Artículo 12-1:

Podrá intervenir en el proceso como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o de la disposición que motiva la acción contencioso administrativa.

Artículo 12-2:

También podrá intervenir como coadyuvante de la Administración que demandare la anulación de sus propios actos, quien tuviere interés directo en dicha pretensión”.

La situación del coadyuvante o concontrainteresado sustancial está enmarcado en la obtentación de un interés al mantenimiento del acto; por su parte el tercero legitimado pasivamente, es aquel que ha derivado derechos del acto o disposición, por lo que es considerado parte demandada necesaria o concontrainteresado formal.

La LRJCA menciona otro tipo de “parte” del proceso jurisdiccional y que tiene su raíz en la doctrina de los actores complejos, en fatiespecie de los actos sujetos a control, aprobación o conocimiento de otro ente público para que puedan ser definitivos. En este supuesto nuestra ley considera parte demandada al Estado o la entidad pública que dictó el acto o disposición fiscalizados si el resultado de la fiscalización fuere positivo, es decir, aprobatorio. Asimismo a la entidad fiscalizada y la que ha ejercido la fiscalización, cuando ésta no aprobado el acto o la disposición impugnados, salvo si ambos órganos forman parte del Poder Ejecutivo, caso en el cual se deberá demandar al Estado. Por su parte, si existiera fiscalización desaprobatoria y esta la ha ejercido la Contraloría de la República (especial de Corte de Cuentas de Costa Rica, órgano administrativo auxiliar de la Asamblea Legislativa encargado por la Constitución Política de ejercer la fiscalización del exacto cumplimiento de la ley de presupuesto nacional) dicha institución se considerará como parte demandada, es de-

cir, manifestando un interés sin tener la calidad de parte procesal formal. Para concluir diremos que nuestra ley no admite a los cointerés o coactores o portadores de un interés del mismo signo del recurrente principal y que eventualmente podrían apoyar la demanda del principal por derivar ventaja de la anulación del acto o disposición administrativo.

Subsección B. El Objeto del Proceso Administrativo

Con el recurso contencioso administrativo se pueden proponer al juez varios tipos de acciones: constitutiva, de accertamento o de condena. La acción constitutiva de anulamiento es la regla esencial de la jurisdicción contenciosa.

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 disposición impugnados.*

La de accertamento:

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 reestablecimiento y reconocimiento.*

La de condena:

c) *Si se hubiere pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia podrá formular pronunciamiento completo sobre la existencia y cuantía de los mismos...”*

Sin entrar a analizar cada tipo de acción por las limitaciones que el presente trabajo nos impone, sentaremos el principio de que las pretensiones del recurrente deben dirigirse al establecimiento de acciones que sean compatibles entre sí de modo tal que el ejercicio de alguna no impida el ejercicio de la otra. (1)

Por ejemplo, si la demanda tiene por objeto una acción de mero accertamento, el tribunal no podría dictar una sentencia de condena en daños y perjuicios (principio de congruencia); si en el mismo caso la petitum está constituida por una acción constitutiva el recurrente no puede pretender una condenatoria de daños y perjuicios que no sea compatible con el objeto de la acción intentada, (se reinstala el funcionario público ilegalmente despedido condenándose a la Administra-

(1) Art. 25-1: “Serán acumulables en un proceso, las pretensiones que no sean incompatibles entre sí...”.

ción al pago de daños y perjuicios, no a los salarios no percibidos). No ocurre lo anterior si el actor demanda una acción a la vez constitutiva y de condena; en este supuesto el tribunal puede, por la conexidad entre ambos tipos de acciones, dictar su sentencia anulando total o parcialmente el acto o disposición ilegítimo y condenando a la administración al pago de los daños y perjuicios p. e. anulación del decreto de pública utilidad y de su consiguiente aplicación material.

Subsección C. La Causa Petendi o Título

Para la doctrina procesal civil resulta de dos elementos fundamentales: la afirmación de un derecho (causa petendi activa) y la alegación de un estado de hecho contrario al derecho afirmado (causa petendi pasiva). En derecho procesal administrativo su aplicación es diversa: la causa petendi es la ilegitimidad del acto administrativo entendida como su contrariedad al ordenamiento jurídico. Esta afirmación es una consecuencia del fin del proceso contencioso administrativo como tutela de la esfera jurídica del ciudadano frente a la Administración Pública. Por ello el administrado puede alegar la violación de un derecho subjetivo o bien manifestar un interés a que la actividad administrativa se adecúe al fin público; necesariamente el interés protegido debe ser legítimo y no un simple o mero interés. La doble tutela da origen a dos tipos de procesos: si se alega el derecho subjetivo se tutela un derecho más perfecto (contencioso de plena jurisdicción) si por el contrario solamente se objeta el acto por violación de un interés legítimo, estamos en presencia del contencioso de anulación. La consecuencia lógica de ambos intereses es que cuando se hace uso del pleno contencioso, el administrado puede demandar el anulamiento total o parcial del acto administrativo y pretender el restablecimiento de su situación subjetiva vulnerada. Cuando se alega el interés legítimo la acción se encamina a declarar la nulidad del acto o disposición con efecto erga omnes.

Artículo 63:

“La sentencia que anule el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.

CAPITULO SETIMO

LA MODIFICACION DE LA COMPETENCIA POR RAZON DE LA CONEXION

El fenómeno procesal de la modificación de competencia por razón de conexión se produce por la relación que entre varias causas determina una desviación de la competencia propia de una de ellas. El "spostamento" puede ser originario: la causa conexa es propuesta contemporáneamente o junto a la causa principal; sucesiva: cuando propuestas separadamente las causas conexas, cada una delante al juez por ella competente, se produce la atracción de una causa, la conexa, hacia el juez de la causa principal. En Derecho Procesal Civil italiano se conocen diferentes tipos de modificación de competencia por razón de conexión (ver arts. 31 a 36 Código de Procedimientos Civiles). En doctrina se han establecido varios tipos de conexión entre causas; brevemente citaremos por cuanto en el proceso administrativo por la índole de la estructura del sistema jurisdiccional el problema es desconocido. (1) El problema ha sido estudiado con referencia a la acumulación de pretensiones civiles ante un mismo juez y en presencia de recursos cumulativos (ver capítulos anteriores).

Sección a) La Conexión por Accesoriedad

La accesoriedad es una relación de carácter sustancial por la cual a la pretensión que forma objeto de la demanda accesoria aún siendo autónoma tiene su título en la pretensión que forma objeto de la demanda principal, en términos tales que de su acogimiento ella depende (Cass. Ital. 15-764. N° 1904; 6-5-68 N° 1531). Ejemplos de accesoriedad: son los intereses, gastos y daños. No es accesoria sino consiguiente la restitución de la cosa por anulamiento o resolución o rescisión de un contrato. El vínculo que liga las dos acciones (principal y accesoria) comporta que la improponibilidad de la accesoria. Cass. Ital. 26-5 41 in Foro Ital. 42, 173.

(1) Mario Nigro "Dispense integrative de Lezioni andi Diritto Processual Amm. Facoltà di Giurisprudenza della Università de Firenze. 1971-1972. pág. 189.

Sección B. La Conexión por Garantía

Tiene su presupuesto en un obligo legal o contractual de importancia en la acción propuesta contra el garante. P. e. la garantía por evicción o garantía real, o bien del obligado solidario.

Sección c) La Conexión Objetiva

Se produce cuando varias causas contra varias personas son conexas por el objeto o por el título. La conexión por el objeto se refiere al presupuesto de que un mismo bien viene demandado contra varias personas. Por ejemplo el cumplimiento de una obligación, La consigna de una cosa mueble. La conexión por el título cuando único sea el hecho constitutivo de las diversas demandas. contra diversas personas.

Sección d) La Conexión por Prejudiciabilidad

Cuando propuesta una causa principal ésta viene atacada por el demandado con una cuestión prejudicial y ésta por ley o porque una de las partes así lo solicita viene decidida con eficacia de cosa juzgada. Por ejemplo la impugnación en vía incidental de la personería de un representante legal. Esta regla no es válida cuando la ley disponga diversamente (p. e. sólo dispone la suspensión del proceso hasta la decisión de la causa prejudicial, caso de argüirse falso un documento presentado al proceso. Este caso está contemplado expresamente en el art. 50 incisos 1 y 2 de la LRJCA; como sigue:

“La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se extenderá a conocimiento y decisión de las cuestiones *prejudiciales* o *incidentales* no pertenecientes a la materia, directamente relacionadas con un juicio contencioso administrativo, salvo las de carácter penal.

2. La Decisión que pronuncie, no producirá efecto fuera del proceso en que se dicta, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente.

Sección e) Conexión por Compensación

Cuando el demandado-obligado al pago de una cierta suma interponga la excepción de compensación contra el actor.

Sección f) Conexión por Reconvencción

Lógicamente existe una conexión entre la causa principal y la reconvencción del demandado.

Sección g) Las hipótesis de la Litispendencia y Continencia de la Causa

a) Litispendencia.

Existe la conexión cuando la misma causa es propuesta delante de dos diversos jueces, el juez sucesivamente señalado, en cualquier estado y grado de la causa, aún de oficio, declara con sentencia la litispendencia declarando la cancelación del expediente del libro respectivo.

b) Continencia:

Hay continencia de una causa respecto a otra cuando las dos causas no son más que los fragmentos de una única causa, por tener idénticos los sujetos, la causa petendi y divergen solamente en cuanto al petitum. Por ejemplo: la solicitud de división de una cosa o la división de un patrimonio común más amplio.

Sección g) Criterio Determinante de la Modificación de Competencia en caso de causas conexas

Un último problema a considerar es el criterio determinante en virtud del cual se opera el “spostamento” de competencia, es decir, cuál es el juez competente para atraer el acto conexo. Se ha dicho que el juez competente del acto principal es competente para los actos conexos. Esta solución la establece el artículo 40 del C. P. C. de Italia.

“Se sono proposte davanti giudici diversi plú cause le quali, per regione di connessione, possono essere decise in un solo processo, il giudice fissa con sentenza alle parti un termine perentorio per la riassunzione della causa accesoria davanti al giudice della causa principale, e negli altri casi davanti a quello preventivamente adito. La connessione non può essere eccepita del'e parti né rilevata d'ufficio dopo la prima udienza, e la rimessione non può essere ordinata quando lo stato della causa principale o preventivamente proposta non consente l'assunzione e decisione delle cause connesse”.

La institución de la continencia de la causa respecto a otra suministra otro criterio no desdeñable. Art. 39 C. P. italiano:

“Se una stessa causa é proposta davanti a giudici diversi, quello successivamente adito, in qualunque stato del processo, anche d'ufficio, dichiara con sentenza la litispendenza e dispone con ordinanza la cancellazione della causa del ruolo. Nel caso de continenza de cause, se il giudice preventivamente adito é competente anche per la causa proposta successivamente, il giudice di questa dichiara con sentenza la continenza, e fissa un termine pe-

rentorio entro el quale le parti debbono riassumere le causa davanti al primo giudice. Se questi non é competente anche per la causa successivamente proposta, la dichiarazione della cortineza e la fissazione del termine sono da lui pronunciate. La prevenzione e determinata della notificazione delle citazione”.

O seguir el tema francés de libre escogencia de la parte. En este caso la parte franciona su controversia delante a diferentes jueces; por ello debe el Tribunal prevenirle su reunificación delante al juez que ha sido llamado a resolver la primera causa. En el caso de que causas que presenten elementos de conexión y no son reunidos o acumulados en un mismo proceso (porque las partes le han propuesto separadamente o no se está en la hipótesis de reunión necesaria el Tribunal debe apreciar si es oportuno disponer la suspensión del juicio p. e. sobre el acto actuativo hasta el éxito del otro acto actuado). También sobre este punto siendo la LRJCA muda, no queda más que aplicarle los principios y las normas vigentes por el proceso civil en materia de suspensión del proceso.

CAPITULO OCTAVO

REGLAMENTO DE COMPETENCIA DE CAUSAS POR RAZON DE CONEXION

La noción de conexidad en derecho procesal administrativo está ampliando \times la facultad que se le otorga a un ente jurisdiccional Supremo (Consejo de Estado Francés) con el objeto de que se designe el juez competente para conocer de varias acciones conexas incoadas ante diversos tribunales de un mismo orden jurisdiccional. La institución tiene como fin agrupar las instancias diversas y conexas delante a un mismo juez. Ello evita la dispersión de litigios estrechamente ligados delante de jueces diferentes. Como se ha indicado en este trabajo, hay conexidad entre dos procesos cuando la solución de uno de los dos depende directamente y necesariamente de la solución dada al otro bien pueda influir sobre la solución dada al otro. Así no son conexas dos demandas formuladas la una contra un acto reglamentario, la otra contra un acto individual tomado en virtud del primero aún cuando el segundo recurso se funde esencialmente sobre un medio de ilegalidad de la primera decisión administrativa. Es conexas si los dos recursos son dirigidos contra las decisiones individuales. Actualmente nuestra LRJCA no resuelve la conexidad que pueda existir entre dos o más demandas presentadas sea, en cualquiera de los dos juzgados Contencioso Administrativos y Civil de Hacienda o bien la presentada ante cualquiera de los citados órganos judiciales y el Tribunal Superior Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Cuando la ley fue promulgada, no existía más que un solo juzgado y el superior en grado —provisionalmente— lo contituían las Salas Civiles de la Corte Suprema de Justicia. El criterio debía ser extraído del Código Procesal Civil, sin embargo creemos que se impone la reforma en adición de la ley, con el objeto de que se prevea el reglamento de conflictos que por razón de conexidad podría establecerse entre los diferentes órganos jurisdiccionales administrativos. Para ello debe dictarse una reglamentación de competencia al interior de la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto solamente sobre la base de un texto podría derogarse el principio según el cual la demanda debe ser juzgada por el juez competente.

A) *Conexidad entre Demandas presentadas delante los Juzgados Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda:*

Cuando en dos o más juzgados sean presentadas demandas conexas, cualquier juez, de oficio o a iniciativa de las partes puede elevar el proceso al Presidente del Tribunal Superior Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Si este reconoce la existencia de la conexidad alegada designará el tribunal que conocerá de las dos demandas.

B) *Conexidad entre demandas presentadas delante al Tribunal Superior y los Juzgados Contencioso Administrativos*

Cuando el Tribunal Superior o uno de los Juzgados Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, les sean presentadas demandas conexas, el juez del Tribunal, de oficio, o a instancia de partes, puede elevar el proceso al Presidente del Tribunal Superior. Si la conexidad es reconocida, el Tribunal Superior tiene la facultad de resolver sobre las dos demandas conexas aún cuando excepcionalmente resuelva fuera de su competencia material.

BIBLIOGRAFIA:

- I. Textos y obras jurídicas costarricenses
Constitución Política de Costa Rica
Código Procesal Civil de Costa Rica
Ley Orgánica del Poder Judicial
Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Nº 3667 del 12 de marzo de 1966).
Revista Nº 12 del Colegio de Abogados
Tesis de doctorado del autor. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica (Naturaleza, Extensión y Límites) Bordeaux, Francia. 1972
- II. Textos y Obras Italianas
SANDULLI ALDO M. L'Attività Normativa della Pubblica Amministrazione. Ed Jovene. 1974.
L'Atto Amministrativo Collettivo nel quadro dell' apello quantitativo degli atti giuridici. Jus. 1943. Obra in scritti giuridici per il centenario della Casa Ed. Jovene. Napoli. 1954.
Manuale di Diritto Amm. Tomos I y II. Napoli. 1973.
GUICCIARDI ENRICO. LA Giustizia Amm. Casa Editrice Dott. Milani. 1957.
Studi di Giustizia Amm. Editrice Torinese. 1967.
GIANNINI MASSIMO SEVERO. La Giustizia Amm. Jandi Sapi EDITORI. 1973.
Diritto Amm. Volumenes I y II. Ed. Giuffré. 1970.
CANNADABARTOLI EUGENIO. La Tutela Giurisdiziarla del cittadino verso la Pubblica Amministrazione. Ed. Giuffré. 1964.
NIGRO MARIO. L'apello nel Processo Amm. Milano. 1960.
Lezioni di Diritto Processuale Amm. Dispense integrative. Firenze. 1971-1972.
BENVENUTI MARIO. L'eccezione nel Processo Amm. Padova, 1953.
DI RENZO MARIO. L'eccezione nel Processo Amm. Jovene. 1968.
VITO GIOCOLI Y DAMIANI DI VERGARA. Il Sistema delle Prove nel Processo Amm. Ed. Giuffré. 1971.
MONTESANO LUIGI. Processo Civile e Pubblica Amministrazione. In Trattato del Processo Civile diretto de Francesco Carnelutti. Editrice A. Moreno. 1970.
FODERARO SALVATORE. Manuale di Diritto Pubblico. Padova. 1953.
MORTATI COSTANTINO. Istituzioni di Diritto Pubblico. Tomos I y II. Cedam. Padova. 1973.
ANDREOLI VIRGILIO. Lezioni di Diritto Processuale Civile. N 1. Jovene. Napoli. 1973.
SATTA SALVATORE. Diritto Processuale Civile. 8 Edizione. Padova. Cedam. 1973.
G. LAVAGNA. Comentarios a la Constitución Italiana. UTET. 1970.
BATTAGLINI MARIO E NOVELLI TOMMASO. Comentarios al Codice di Procedura Civile e Leggi Complementari. Giuffré Editore. 1973.
ALIBRANDI ANTONIO. (Comentarios). Codice della Giustizia Amministrazione.

tiva e degli organi ausiliari dello Stato e del Governo. Roma Casa Editrice
Stamperia Nazionale. 1973.
Massimario de Jurisprudencia del Consejo de Stato.
Foro Administrativo.

- III. Obra Española: González Pérez Jesús:
Derecho Procesad Administrativo. Tomo II. Madrid. 1966.
VI. Obra Francesa: André de Laubadere
Droit Administratif. Tomo I. L. G. D. J. 1970.

ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE LA SOCIOLOGIA DEL DERECHO (*)

DR. JORGE ENRIQUE ROMERO PEREZ

(*) Con el título "La Sociología del Derecho en Max Weber" (San José: Imprenta Trejos. 1975), hemos escrito una monografía en la cual analizamos aspectos importantes de esta área del pensamiento. Tanto este artículo de revista como el citado ensayo deben verse como complementarios; y, lógicamente, pertenecientes, al mismo sector de la ciencia social.