

APUNTES SOBRE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Magistrado Fernando Castillo Víquez¹
Abogado costarricense

(Recibido 29/04/14 • Aceptado 26/11/14)

¹ Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, profesor de la Universidad de Costa Rica y catedrático de la Universidad Escuela Libre de Derecho.

Resumen: En el ensayo se analiza el origen de los Tribunales Administrativos, así como su proliferación en el seno de la Administración Pública. Se explica que estos tribunales son una manifestación de la justicia delegada en nuestro medio. Se fijan las condiciones que deben poseer para justificar su existencia y su funcionamiento; finalmente, se hacen breves observaciones sobre los riesgos y peligros que podrían afrontar en el futuro.

Palabras Clave: Tribunales Administrativos. Administración Pública, desconcentración máxima.

Abstract: This essay explores the origins of Administrative Courts and their proliferation within public administration. It explains that these courts are an expression of the delegated justice in our milieu. It identifies the conditions required to justify their existence and functioning; finally, it presents some brief comments on the risks and dangers they may face in the future.

Keywords: Administrative Courts, Public Administration, maximum decentralization

Índice

Introducción

A.- Origen de los Tribunales Administrativos

B.- La proliferación de los Tribunales Administrativos

C.- Los Tribunales Administrativos una manifestación de la justicia delegada

D.- Condiciones necesarias que deben poseer los Tribunales Administrativos

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Encuentro muy positivo el esfuerzo de la Administración Pública (en adelante AP) de dotarse de Tribunales Administrativos (en adelante TA) para garantizar que sus actuaciones están ajustadas al bloque de legalidad. No puedo dejar de recordar que cuando estamos discutiendo en la subcomisión de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el proyecto del Código Procesal Contencioso-Administrativo (en adelante el CPCA), concretamente el tema de la obligatoriedad o no del agotamiento de la vía administrativa, hice una defensa de estos tribunales. En esa ocasión, abogué por la existencia de las jerarquías impropias monofásicas. Sostuve que la existencia de estos tribunales constituye un esfuerzo de la AP para garantizar la legalidad de sus actuaciones a través de un personal técnico especializado².

Por otra parte, tengo la impresión que la existencia y el funcionamiento de los TA ha sido altamente satisfactorio para los intereses públicos y, en especial, para la tutela efectiva de los derechos públicos subjetivos de los administrados. No obstante, siendo rigurosos, es menester que se realicen estudios serios, debidamente documentados en estadísticas, con el fin de determinar si mis sospechas se ajustan o no a la realidad. De ahí la importancia de promover eventos académicos para que sus participantes compartan los hallazgos de sus investigaciones.

En tercer término, no tengo la menor duda que la AP, por las razones que sean, ha acertado con crear los TA, toda vez que no solo se han convertido en órganos que velan porque la AP se ajuste al bloque de legalidad en su accionar, sino porque han insertado en su organización un grupo importante de profesionales en Derecho que son verdaderas autoridades en la materia que tienen bajo su conocimiento.

En este trabajo, me propongo hablar sobre el origen de los TA, así como describir un fenómeno reciente que se está presentado en el seno de la AP, como es su proliferación. Acto seguido, y siguiendo la tradición francesa, planteo la hipótesis de que los TA son una manifestación de la justicia delegada en nuestro medio. También me referiré, de forma breve,

² Vid. acta n.º 11 del 16 de marzo del 2005 de la Subcomisión de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa que conoció el proyecto de ley del Código Procesal Contencioso-Administrativo, expediente legislativo n.º 15.134.

sobre las condiciones que deben poseer estos tribunales para justificar su existencia y su funcionamiento, sin dejar de hacer algunas breves observaciones sobre los riesgos y peligros que podrían afrontar en un futuro no muy lejano. Por último, expondré mis principales conclusiones.

A.- Origen de los Tribunales Administrativos

No tengo claro si el origen de los TA en nuestro medio tiene su fuente de inspiración en los Tribunales Económicos-Administrativos del ordenamiento tributario español. Como es bien sabido, con la Ley Camacho del 31 de diciembre de 1881 se establece una vía muy puntual para impugnar los actos tributarios en la propia AP. En ese ordenamiento jurídico se separan los ámbitos de la gestión tributaria de la resolución de reclamaciones contra dicha gestión. Tal línea de pensamiento se sigue en el Decreto-Ley de 1924³, y así también se consigna en el artículo 90 de la Ley General Tributaria de 1963⁴. Igual situación se presenta en el numeral 83.2 de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre del 2003, que entró en vigencia el 1 de julio del 2004⁵.

En nuestro medio, mediante Ley n.º 1581 de 30 de mayo de 1953 –Estatuto del Servicio Civil– se crea el Tribunal de Servicio Civil. En la exposición de motivos del proyecto de ley se justifica su existencia de la siguiente manera: “(...) *se crea un Tribunal encargado de vigilar la pureza y corrección de los procedimientos, sirviendo como*

³ En el preámbulo del citado Decreto-Ley se expresa lo siguiente: “Toda reforma que aspire a hacer eficaz y fecunda la Administración Central y Provincial de la Hacienda Pública ha de tener como punto de partida la diferencia entre los actos de gestión y las reclamaciones que contra éstos se promuevan. El acto de gestión, rápido, enérgico, certero, es el propio y adecuado de la unidad de mando y de la iniciativa personal, en tanto la reclamación exige un examen atento y reposado y ajeno al impulso de la acción, la cual, sólo por el hecho de tal, puede ser precipitada”.

⁴ El citado artículo establece que: “Las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten, y estarán encomendadas a órganos diferentes”.

⁵ “2.Las funciones de aplicación de los tributos se ejercerán de forma separada a la de resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos dictados por la Administración tributaria”.

*cuerpo resolutivo de las querellas de los servidores que se sientan perjudicados en sus derechos. Este Tribunal, desde luego, no participa en el aspecto administrativo y técnico del sistema y por la importancia y delicadeza de sus funciones, es deseable que sus miembros sean personas de reconocida probidad moral y partidarios de las prácticas y fundamentos del Servicio Civil*⁶. Según el artículo 10 de la citada ley, los miembros del tribunal los nombraba el Consejo de Gobierno y no se les garantizaba independencia funcional y de criterio. Hoy en día esto ha sido superado, pues goza de independencia funcional y de criterio, de la atribución de dictar su propio reglamento interior y hacer los nombramientos con sujeción al trámite de selección de personal previsto en el Estatuto del Servicio Civil y su reglamento. Estamos ante un caso típico de un órgano de desconcentración máxima⁷.

⁶ Vid. folio n.º del proyecto de ley denominado Estatuto del Servicio Civil, expediente legislativo n.º

En el dictamen C-098-2001 del 2 de abril del 2001 la Procuraduría General de la República expresó lo siguiente:

“1.-Como se podrá observar, tanto de la jurisprudencia de las Salas Segunda y Constitucional como de la administrativa pronunciada por este Despacho, se ha definido con claridad no sólo las competencias, atribuciones y naturaleza jurídica del Tribunal de Servicio Civil, sino también las correspondientes a sus sentencias, de manera que, éstas agotan la vía administrativa, pudiendo únicamente ser recurridas por los servidores interesados, cuya destitución fue autorizada al Ministro gestionante, precisamente por ese Tribunal.

Lo anterior significa que, el Tribunal de Servicio Civil deriva su existencia, atribuciones y competencias, de aquellas normas constitucionales analizadas, como órgano administrativo tutelar de los principios estatutarios, lo que se expresa a través de sus sentencias y resoluciones con el carácter de actos administrativos formales, válidos y eficaces, lo que le otorga la naturaleza vinculante para el Poder Ejecutivo.

Debemos recordar que las sentencias dictadas por ese Tribunal no son recurribles por el Poder Ejecutivo ante el Tribunal de Trabajo, como jerarca administrativo impropio y no jurisdiccional, dentro de la misma instancia administrativa, lo que es acorde con aquel enunciado normativo contenido en el numeral séptimo del Estatuto, que obliga tanto al Presidente de la República, como a sus Ministros, a “ajustarse” –como un deber ser-, a “los dictados” (disposiciones) de esa normativa jurídica estatutaria.

2.-Las sentencias dictadas por el Tribunal de Servicio Civil, que constituyen un acto emitido por él, en uso de sus potestades legales, y dentro de aquel contexto constitucional analizado, son vinculantes una vez que adquieran firmeza, y mientras no sean desautorizadas por una posterior resolución judicial, mediante la acción de la administración ministerial interesada,

El Tribunal Fiscal Administrativo fue creado por Ley n.º 3063 de 14 de noviembre de 1962. Según el artículo 34 de esa ley, la competencia original del Tribunal era conocer en apelación de los reclamos presentados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y territorial, inconformes con las resoluciones del Departamento de Impuestos sobre la Renta o con los avalúos de sus inmuebles para determinar y liquidar los impuestos y sanciones; y demás funciones que le encomendara la ley. Fue concebido con un tribunal de tiempo completo, integrado de forma interdisciplinaria, “(...) *personas que en razón de sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones*”. Sus miembros eran nombrados por el Poder Ejecutivo para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Eran escogidos, propietarios y suplentes, de las ternas que le sometían al Poder Ejecutivo las Directivas de los Colegios de Abogados, de Contadores Públicos Autorizados, de Ingenieros Civiles y de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica. En el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley n.º 4755 de 29 de abril de 1971, se le concede a este TA plena jurisdicción e independencia en su organización, funcionamiento y competencia del Poder Ejecutivo⁸. Sus miembros, en la actualidad, son nombrados, previo concurso de antecedentes, que debe efectuarse formalmente con la intervención de las autoridades que establece el Estatuto de Servicio Civil; y solo pueden ser removidos si incurren en una causal tasada legalmente. Es, pues, su naturaleza la de un órgano de desconcentración máxima.

B.- La proliferación de los Tribunales Administrativos

Teniendo como marco de referencia los anteriores antecedentes históricos, en los últimos años asistimos a un fenómeno que podríamos denominar como el de la proliferación de los TA. En efecto, además de los TA ya citados, se han creado los siguientes: El Tribunal Aduanero Nacional, el Tribunal Ambiental Administrativo, el TA de Transporte, el Tribunal Registral Administrativo, el TA Migratorio, el TA de Conflictos

en la jurisdicción contenciosa administrativa, para lo que se podría acudir al proceso de lesividad, a través del órgano superior del citado tribunal administrativo, que es el Consejo de Gobierno, mediante el procedimiento dispuesto en la Ley General de la Administración Pública”.

⁸ Vid. artículo 158 del citado Código.

Deportivos, el TA de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el TA del Servicio Civil.

El Tribunal Aduanero Nacional fue creado mediante Ley n.º 7557 de 20 de octubre de 1995, Ley General de Aduana. Este tribunal es un órgano de desconcentración máxima⁹ adscrito al Ministerio de Hacienda, tiene por competencia conocer y resolver los recursos contra los actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas. Así las cosas, es un órgano que goza de independencia funcional y de criterio; autonomía que se reafirma por la forma en que son elegidos sus integrantes –concurso público de antecedentes de acuerdo con el Estatuto del Servicio Civil- y se les aplica el mismo régimen de estabilidad y remoción que a los jueces del Tribunal Fiscal Administrativo, y el régimen procesal que aplican para la resolución de las controversias jurídicas en sede administrativa.

El Tribunal Ambiental Administrativo fue creado en la Ley Orgánica del Ambiente, Ley n.º 7554 del 04 de octubre de 1995, como un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio. Sus miembros son nombrados por el Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. Se ha sostenido que, dadas sus competencias, este tribunal es un órgano de desconcentración máxima¹⁰.

El TA de Transporte fue creado mediante Ley n.º 7969 de 22 de diciembre de 1999, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sus atribuciones son exclusivas y contará

⁹ Vid. dictamen C-012-98 del 25 de febrero de 1998 de la Procuraduría General de la República, en el que se expresó lo siguiente: “(...) cabe recordar que la materia aduanera ha sido objeto de un proceso de desconcentración máxima, que abarca tanto el poder de decidir en primer instancia como el conocimiento de los recursos jerárquicos. Se ha producido un cambio en el orden objetivo de la competencia, de manera que no corresponde al Ministro dictar actos en materia aduanera, incluso los necesarios para el agotamiento de la vía administrativa”.

¹⁰ Vid. opinión jurídica O.J.-070-2008 del 13 de agosto del 2008 de la Procuraduría General de la República

con independencia funcional, administrativa y financiera. Sus fallos agotarán la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio. Ergo, es un órgano de desconcentración máxima. Sus jueces son designados por el Poder Ejecutivo, por un período de seis años. Pueden ser reelegidos, previo concurso de antecedentes. Las formalidades y disposiciones sustantivas fijadas en el ordenamiento se deben observar igualmente para removerlos.

El Tribunal Registral Administrativo se crea mediante Ley n.º 8039 de 12 de octubre de 2000, Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia – hoy Paz-, con personalidad jurídica instrumental para el ejercicio de sus funciones y competencias que le asigna la Ley; sus competencias son exclusivas y tienen independencia funcional y El TA de Transporte fue creado mediante Ley n.º 7969 de 22 de diciembre de 1999, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sus atribuciones son exclusivas y contará con independencia funcional, administrativa y financiera. Sus fallos agotarán la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio. Ergo, es un órgano de desconcentración máxima¹¹. Sus jueces son designados por el Poder Ejecutivo, por un período de seis años. Pueden ser reelegidos, previo concurso de antecedentes. Las formalidades y disposiciones sustantivas fijadas en el ordenamiento se deben observar igualmente para removerlos.

El Tribunal Registral Administrativo se crea mediante Ley n.º 8039 de 12 de octubre de 2000, Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia – hoy Paz-, con personalidad jurídica instrumental para el ejercicio de sus funciones y competencias que le asigna la Ley; sus competencias son exclusivas y tienen independencia funcional y administrativa; sus fallos agotan la vía administrativa. “*Antes de su creación, la materia objeto del conocimiento*

¹¹ Vid. dictamen C-153-2003 del 3 de junio del 2003 de la Procuraduría General de la República

del Tribunal Registral Administrativo era competencia de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo. No obstante, con la aprobación del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) anexo 1C del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Estado costarricense adquirió una serie de obligaciones en materia de observancia y protección de los derechos de la propiedad intelectual, de tal suerte que el legislador nacional consideró conveniente y oportuna la creación de un órgano independiente, técnico y especializado que garantizara a los titulares, la protección de sus derechos ante las instancias administrativas de una manera efectiva”¹². Los nombramientos de sus jueces se hacen previo concurso de antecedentes y deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa, por un período de cuatro años. Pueden ser reelegidos previo concurso de antecedentes. Las formalidades y disposiciones sustantivas fijadas en el concurso de antecedentes y en el ordenamiento jurídico, se deben observar igualmente para removerlos.

El TA Migratorio es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones, creado por Ley n.º 8764 de 19 de agosto de 2009, y es quien agota la vía administrativa. Sus miembros son nombrados en concurso público de antecedentes, por un período de seis años, y pueden ser reelegidos.

El TA de Conflictos Deportivos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación (Ley n.º 7800 de 30 de abril de 1998) es un órgano desconcentrado, en grado máximo, del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, que cuenta con independencia para el ejercicio de sus funciones y para la emisión de sus resoluciones¹³. Está integrado por cinco profesionales en

¹² Vid. http://www.tra.go.cr/quienes_somos.html

¹³ “ARTÍCULO 69.- Adscrito al Instituto, como órgano de máxima desconcentración y con independencia plena en sus funciones y resoluciones, se crea el tribunal administrativo de conflictos deportivos al cual deberán acudir, los entrenadores, jugadores, deportistas, atletas y dirigentes deportivos, sin perjuicio de poder acudir a las instancias previas establecidas por las respectivas federaciones, para plantear las diferencias patrimoniales que tengan, independientemente de la naturaleza jurídica de la relación contractual, siempre que se originen en obligaciones de carácter deportivo o laboral-deportivo con una asociación, federación o sociedad

derecho, escogidos del Consejo Nacional, quienes deberán tener al menos cinco años de incorporados al Colegio de Abogados y, preferiblemente, haber desempeñado cargos en la administración de justicia como jueces.

Mediante Ley n.º 8777 de 7 de octubre del 2009 se crean dos TA más, el TA de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el TA del Servicio Civil. El primero, es un órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia exclusiva e independencia funcional, administrativa y financiera en el desempeño de sus funciones. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio. Conoce y resuelve, en alzada, los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones de la Dirección General de Pensiones, dentro de los procesos declaratorios de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, y demás asuntos que por ley o reglamento deben de ser sometidos a su conocimiento. Sus miembros son nombrados por cinco años, y pueden ser reelectos, con la particularidad que uno es nombrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el otro por el Ministerio de Educación Pública y el último por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

El segundo, es un órgano desconcentrado del Ministerio de la Presidencia, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones; sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio. Este TA conoce y resuelve los recursos de apelación que sean interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Servicio Civil, en materia de despido de los trabajadores sujetos al régimen de empleo del Estatuto de Servicio Civil y demás asuntos que por ley o reglamento deben de ser sometidos a su conocimiento. Sus miembros son nombrados por cinco años, y pueden ser reelegidos en forma indefinida.

anónima deportiva, reconocida como tal por el Consejo Nacional y surgida con ocasión de la práctica del deporte o la recreación.

Una vez agotada la vía interna de la federación o asociación respectiva, sin obtener satisfacción de sus derechos, el tribunal también conocerá de los recursos, las quejas o demandas que planteen los aficionados y el público en general, así como los árbitros, los jugadores, deportistas y atletas, los dirigentes deportivos y cualquier otra persona legitimada, que alegue y pruebe que sus derechos o intereses han sido violados en virtud de acciones omisivas, actos o acuerdos de asociaciones, sociedades anónimas deportivas, órganos federativos o deportivos con poder de decisión por transgresión de

Un denominador común de todos los TA es que son órganos con desconcentración máxima, y en el caso del Tribunal Registral Administrativo se le otorga la personalidad jurídica instrumental. Otro elemento en común es la presencia, en todos ellos, de un personal altamente calificado –profesionales en Derecho en la mayoría de los casos-. También encontramos otra constante, y es que su nombramiento se hace, por lo general, por medio de concurso de antecedentes. En relación con algunas diferencias, nos interesa destacar lo relativo a la estabilidad de los jueces administrativos en sus cargos. En tres casos –el Tribunal de Servicio Civil, el Tribunal Fiscal Administrativo y el Tribunal Aduanero Nacional- son nombrados a plazo indefinido y solo pueden ser removidos por las causales fijadas en la ley. En los demás TA son nombrados a plazo fijo, pudiendo ser reelectos.

C.-Los Tribunales Administrativos una manifestación de la justicia delegada.-

Resulta curioso que el Estado de Costa Rica que ha seguido un modelo de justicia administrativa que se aleja de la tradición francesa en la parte orgánica o formal y, por consiguiente, estableció en la Carta Fundamental la jurisdicción contencioso-administrativa como una 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 (artículo 49 de la Constitución Política), haya creado los TA, los que, en años recientes, han proliferando dentro de la AP, los que están más próximos al modelo francés de justicia administrativa.

la Constitución Política, las leyes, los estatutos y los reglamentos que rigen toda la materia deportiva o se relacionan con ella y, en particular, la presente ley, los reglamentos y los acuerdos adoptados por los órganos del Instituto. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, las resoluciones que el Tribunal dicte sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, agotan la vía administrativa para los efectos legales respectivos y serán ejecutados por el Consejo Nacional, que tendrá autoridad para ordenar lo que corresponda. Igualmente, el tribunal es competente para conocer y resolver de los conflictos que surjan entre asociaciones, federaciones, comités cantonales de deportes y sociedades anónimas deportivas, ya sea en el interior o el exterior de esas organizaciones, como árbitro jurista.

(Así reformado por resolución de la Sala Constitucional N° 2415-07, de las dieciséis horas con veinte minutos del 21 de febrero del 2007, que dispuso que debe entenderse que la obligación de acudir al Tribunal Administrativo de Conflictos Deportivos, es para quienes opten libremente por interponer los recursos administrativos respectivos)."

Desde que la doctrina francesa formuló la teoría *faire acte d'administrateur*¹⁴ basada en la legislación¹⁵ y en las resoluciones del *Conseil d'Etat*¹⁶, la tendencia en un importante número de Estados ha sido que quienes juzgan a la Administración no son órganos jurisdiccionales, sino órganos de la propia Administración, lo que no ha provocado mayores problemas a partir del momento de que se pasa de la justicia retenida¹⁷ a la justicia delegada¹⁸, gracias al fallo que dictó el *Conseil d'Est en arret Cadot* el 13 de diciembre de 1889¹⁹. Es decir, el hecho de que este órgano esté orgánicamente ubicando dentro de la AP, y no en el Poder Judicial, no ha impedido que se haga justicia al administrado, toda vez que es un órgano que goza de independencia funcional y de criterio y, por consiguiente, está en una situación en la que puede juzgar con imparcial las controversias jurídicas que se presentan entre los administrados y la AP. Vistas así las cosas, y siguiendo un criterio material de la función jurisdiccional, en el que se resuelven las controversias jurídicas con absoluta imparcialidad e independencia, conforme a las reglas de derecho y donde se adopta la solución más justa y adecuada al caso concreto, no hay diferencia alguna en que el órgano que resuelve la controversia esté o no dentro del Poder Judicial.

¹⁴ Dado que el juez administrativo es independiente de la Administración activa le está prohibido ejercer funciones administrativas, dirigiéndole órdenes expresas o sustituyéndola.

¹⁵ Decreto de 22 de diciembre de 1789-8 de enero de 1790, en la instrucción legislativa de 8 de enero de 1790 y en la ley sobre la organización judicial de 16-24 de agosto de 1790, en los cuales se recogió el principio de la separación y no interferencia entre el poder judicial y el poder ejecutivo. Vid. BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. *El Poder de sustitución de la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid, Editorial Civitas, S.A, 1995, pág. 32.

¹⁶ Vid. BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. Op. cit., pág. 36.

¹⁷ El Consejo de Estado al principio tenía únicamente un poder consultivo; poseía poderes de justicia retenida y la decisión final pertenecía al Jefe de Estado, si bien este último tenía la costumbre de seguir los dictámenes del citado Consejo.

¹⁸ Mediante Ley del 24 de mayo de 1872 se dota al Consejo de Estado de poder de justicia delegada, que le permite adoptar decisiones contenciosas en nombre propio, empero el Consejo solo tenía competencia en los casos expresamente provistos por la ley, con lo que, en los casos no contemplados, permanecía incólume la teoría del "ministro juez".

¹⁹ En este caso el Consejo de Estado se erige así mismo como el Juez de la jurisdicción administrativa de derecho común y es de su jurisdicción los recursos de anulación de los actos administrativos y de los recursos

El hecho que la jurisdicción contencioso-administrativa esté ubicada en el Poder Judicial no siempre es sinónimo de imparcialidad, independencia, y, por ende, una garantía para el justiciable de una justicia pronta y cumplida o, de lo que se denomina en otras latitudes, como el derecho a una tutela judicial efectiva. Para que ello se así, es necesario que concurran una serie de factores externos e internos –los consustanciales a los procesos que conforma la jurisdicción contenciosa-administrativa-. Entre los primeros podemos puntualizar la necesidad de la garantía, en el ámbito constitucional, de la independencia financiera del Poder Judicial, un sistema de carrera judicial que le otorgue a los jueces un régimen de nombramiento a través de méritos u oposiciones, así como la garantía de la estabilidad en el cargo, de forma tal que se disminuyan al mínimo las presiones internas –las de las jerarquías- y externas –en especial la de los altos funcionarios de la Administración Pública-. Entre los segundos, es fundamental de que haya un acceso efectivo a la justicia –el agotamiento facultativo de la vía administrativa, que no existan tasas para requerir los servicios de la administración de justicia, etc.-, que los procesos sean céleres y donde el principio de igualdad de armas sea la regla, que haya un modelo de ejecución de sentencia que le permita al justiciable ejecutar lo declarado en sentencia en un plazo razonable, para lo cual es necesario dotar al juez ejecutor de importantes potestades, tales como las que se contemplan en el CPCAD²⁰.

de indemnización formulados contra las colectivas públicas. El caso relativamente sencillo, tuvo un enorme impacto, al extremo que en este fallo junto con el caso Blanco de 1873, tiene su origen la jurisdicción contencioso-administrativa.

²⁰ En nuestro medio, la respuesta que dio la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LRJCA), Ley n.º 3667 de 12 de marzo de 1966, al problema de la inejecución de la sentencia fue insuficiente, pues, si bien indicó que una vez firme esta el Tribunal dictaría o dispondría, a solicitud de parte, las medidas necesarias y apropiadas para su pronta y debida ejecución, no reguló cuáles podían ser tales medidas, aunque sí estableció un procedimiento claro y preciso cuando la AP era condenada al pago de una cantidad líquida y dispuso, además, que estaba obligada al pago de intereses por todo el tiempo de atraso en la ejecución. En lo tocante a los funcionarios que estaban en el deber de cumplir con la sentencia, se estableció la responsabilidad civil y penal de estos si infringían los preceptos legales que estamos glosando, también señaló que los funcionarios o empleados a quienes se ordenaba el cumplimiento de la sentencia, no podían excusarse en la obediencia jerárquica; pero para deslindar su responsabilidad podían hacer constar por escrito, ante el Tribunal, las

No tengo la menor duda que si los TA cumplen con las exigencias propias de la función jurisdiccional en sentido material, su existencia, necesidad, importancia y utilidad está más que justificada. Ahora bien, para evitar que estemos ante una caso de justicia retenida, y no delegada, por consiguiente, erradicar la figura del ministro-juez, y para transitar en las líneas maestras de la justicia delegada, al mejor estilo del *Conseil d'Est*, es fundamental que estos tribunales cumplan con una serie de exigencias.

C.- Condiciones necesarias que deben poseer los Tribunales Administrativos

Desde mi perspectiva, la justificación de los TA necesariamente obliga a garantizarles la máxima independencia funcional, de criterio, administrativa y financiera, así como ser una instancia que tutela efectivamente los derechos públicos subjetivos de los administrados. Para ello se deben dar las condiciones que de seguido para comentar brevemente.

En primer término, hay que diseñar al TA como un órgano de desconcentración máxima²¹. Como es bien sabido, la desconcentración

alegaciones pertinentes; se indicó que la renuncia de funcionario requerido por el Tribunal, o el vencimiento del período de su nombramiento, no le eximía de las responsabilidades, si ello se producía después de haber recibido la comunicación que le mandaba cumplir con la sentencias, etc.; normativa que se reproduce en el CPCAD.

No obstante, en el CPCAD se adicionan a las regulaciones ya existentes un importante número de innovaciones, en especial se norman, en forma expresa, las medidas que puede adoptar el juez para que se ejecute la sentencia en forma íntegra e inmediata, mediante un sistema gradual de potestades que se le otorgan, que van desde la imposición de multas coercitivas o astreintes a los funcionarios renuentes en cumplir con la sentencia hasta la ejecución comisarial o sustitutiva. Además, se regula la posibilidad de embargar ciertos dineros y bienes de la AP, opción que no era posible con base en la Ley n.º 12 de 26 de setiembre de 1918 y sus reformas, así como en la Ley n.º 70 de 9 de febrero de 1925, que disponían la inembargabilidad de los recursos y bienes de la AP. Por último, se crea un procedimiento para liquidar la sentencia que condene en abstracto al pago de daños y perjuicios a la AP, así como para ejecutar las sentencias condenatorias en los procesos constitucionales de garantías.

²¹ En el dictamen C-157-2003 la Procuraduría General de la República expresó la desconcentración máxima de goza el Tribunal Administrativo de Transporte

máxima constituye una importante fisura al principio de relación jerárquica, instrumento fundamental para que la AP actúe con unidad de sentido, toda vez que el jerarca pierde las potestades de avocar la competencia de inferior, de revisar o sustituir su conducta, sea de oficio o a instancia de parte, y de darle órdenes, instrucciones o circulares. En estos casos, estamos en presencia del ejercicio de una competencia exclusiva y excluyente de un órgano que no ocupa la cúspide administrativa y, por consiguiente, goza de independencia para el ejercicio de la función administrativa, en este caso resolver las controversias jurídicas entre el administrado y la AP de forma imparcial, conforme a derecho y con base en las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o principios elementales de justicia, lógica y conveniencia. En pocas palabras, la desconcentración máxima garantiza la independencia funcional y de criterio. En este ámbito, como se vio supra, nuestra legislación no presenta mayores problemas.

Adicional a lo anterior, es necesario que el TA tenga independencia administrativa y financiera, pues a través de este instrumento se reafirma la desconcentración de la competencia, de forma tal que se evite al máximo la tentación de la jerarquía de desmantelarlo administrativa y financieramente. En esta dirección, es necesario dotarlo de una

lo siguiente: “En relación con el Tribunal Administrativo de Transporte, la ley de creación señala, además, que “sus atribuciones serán exclusivas y contará con independencia funcional, administrativa y financiera”. Refiriéndose a los alcances de tales atributos, la Procuraduría señaló:

“Por consiguiente, en el caso del Tribunal, la independencia funcional está relacionada con la competencia de que este órgano es titular y tiene como objeto reafirmar el alcance de la desconcentración de competencia que el legislador ha establecido. Significa, entonces, que en el ejercicio de esa competencia, el Tribunal no puede ser mediatizado por criterios emanados de la jerarquía del Ministerio, la cual encuentra obstáculo legal para intervenir bajo cualquier tipo de acto (y, por ende, por medio de presiones) en la resolución de los asuntos que competen al Tribunal. La competencia funcional deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la ley: (...)”

Esa independencia funcional permite al Tribunal fijar, sin posibilidad alguna de intervención del Consejo de Transporte y mucho menos de las autoridades jerárquicamente superiores del Ministerio, los plazos para la tramitación de los procedimientos que se desarrollan en esta sede administrativa (artículo 19 de la ley), así como conducir el proceso (artículo 21) y dictar el fallo que en Derecho corresponda.

La independencia administrativa permite gestionar determinados aspectos administrativos del Tribunal sin intervención del Consejo y del Ministro.

personalidad jurídica instrumental, tal y como ocurre con el Tribunal Registral Administrativo.

En relación al nombramiento de sus jueces, lo más atinado es que se les nombre a través de concursos de antecedentes. Sin embargo, ello es necesario, pero no suficiente, toda vez que se requiere de la garantía de la estabilidad en el empleo, aspiración que se logra a través del instituto del nombramiento por tiempo indefinido, y no a plazo fijo, como ocurre en la mayoría de los TA. La estabilidad indefinida de los jueces, donde solo es posible removerlos por las causales tasadas por ley, previa garantía del debido proceso, constituye *una conditio sine qua non* para potenciar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones de estos funcionarios.

Desde la óptica del justiciable, es fundamental dos cosas. En primer lugar, que se cumpla el principio de tutela efectiva en sede administrativa, de forma tal que se le garantiza a la persona un acceso efectivo a esta justicia, que en el proceso se le respete el principio de igualdad procesal o de armas y, no menos importante, que las controversias jurídicas se resuelvan en un plazo razonable; una justicia sin demora, pues *delayed justice is not justice*. También es fundamental

Fundamentalmente, la posibilidad, otorgada por ley, de contratar personal y servicios. Es de advertir, sin embargo, que en ausencia de una mayor precisión por el legislador, los contornos de esa independencia administrativa no son claros.

Igual afirmación es válida tratándose de la «independencia financiera». En criterio del Tribunal esa independencia entraña la titularidad del presupuesto propio, lo cual tendría que ser consecuencia de disposiciones en ese sentido. En todo caso, es de aclarar que la «independencia financiera» no significa necesariamente titularidad de presupuesto propio, sino que puede estar referida y, por ende, limitada a la ejecución de los recursos que le hayan sido asignados.

En ese sentido, la independencia del Tribunal debe ser conceptuada en relación con la desconcentración de competencia que se ha operado. En efecto, se otorga independencia como una garantía del cumplimiento de la función. Es de advertir, por demás, que precisamente porque la desconcentración ocurre dentro de una misma organización, esta técnica de organización de las competencias no presupone ni requiere el otorgamiento de una personalidad, como tampoco el reconocimiento de una capacidad jurídica para contratar.” (Dictamen n. ° C-072-2002, del 11 de marzo del 2002. Lo sublineado no es del original).

que el fallo esté debidamente fundamentado, pues, de lo contrario, una cadena desacierto puede poner en peligro el prestigio del TA. Por último, resulta fundamental que lo que resuelve el TA se ejecute de inmediato o, cuando las circunstancias así lo requieran, dentro de un plazo breve.

Recapitulando: Si el TA efectivamente es independiente e imparcial, y tutela los derechos públicos subjetivos de los justiciables, tiene más que justifica su existencia y su funcionamiento. E incluso, constituiría un importante instrumento para desjudicializar una serie de asuntos y, por consiguiente, un alivio para los Tribunales Contenciosos-Administrativos en su carga de trabajo que ya empiezan a mostrar cierta saturación y fatiga.

Para finalizar, algunas breves observaciones sobre los riesgos y peligros que podrían afrontar en un futuro no muy lejano los TA. El principal reto de estos órganos de la AP es ganar la credibilidad ante los justiciables, en tanto se les visualicen como órganos independientes, imparciales, céleres y que resuelven conforme a Derecho. Ergo, se debe evitar, a toda costa, el ser mediatizados por las jerarquías de la AD, pues si ello llegase a suceder, la razón de ser, el motivo de su existencia, desaparecería y, por consiguiente, se convertiría en un órgano burocrático sin ningún significado real para los intereses públicos y los derechos de los justiciables.

Conclusiones

- 1.- Ha sido un acierto de la AP crear los TA como parte de su organización, lo que nos acerca a la tradición francesa de justicia administrativa delegada.
- 2.- En los últimos años asistimos a un fenómeno que podríamos denominar como el de la proliferación de los TA.
- 3.- Siguiendo un criterio material de la función jurisdiccional, en el que se resuelven las controversias jurídicas con absoluta imparcial e independencia, conforme a las reglas de derecho y donde se adopta la solución más justa y adecuada al caso concreto, no hay diferencia alguna que el órgano que resuelve la controversia esté o no dentro del Poder Judicial.

- 4.- Si los TA cumplen con las exigencias propias de la función jurisdiccional en un sentido material, su existencia, su necesidad, su importancia y su utilidad, está más que garantizada.
- 5.- Para garantizar la independencia e imparcialidad de los TA es necesario que estén concebidos como órgano de desconcentración máxima, con personalidad jurídica instrumental, así como que sus jueces sean nombrados por concursos de antecedentes y se les garantice la estabilidad en el empleo a través de nombramientos de plazo indefinido, siendo únicamente removibles por las causales establecidas por ley, previo las garantías del debido proceso.
- 6.- Al justiciable se le debe garantizar el acceso efectivo a los TA, el principio de igualdad de arma, una justicia sin dilaciones indebidas, un fallo debidamente fundamentado, así como su ejecución de inmediato o dentro de un plazo razonable.

Bibliografía

- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. *El Poder de sustitución de la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid, Editorial Civitas, S.A, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y otro: *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, Madrid, Tomo I, 1990.
- JINESTA LOBO, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo*. San José, Editorial Jurídica Continental y Iusconsultec. S.A., 2º edición, 2009.
- MURILLO, Mauro: *Ensayos de Derecho Público. San José, Juritexto, Volumen VII, 1995*.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo: *Lecciones de Derecho Administrativo*. Universidad de Costa Rica, San José, s.f.
- ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *Derecho Administrativo General*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2003.