



Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho.
Área de Investigación

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

**Trámite del Amparo de Legalidad en la Sede Contencioso Administrativo:
"Análisis jurídico- comparativo de su regulación procesal y su vinculación
con el principio de seguridad jurídica"**

Marvin Gerardo Urbina Solís.
Carnet A25164



22 de abril de 2016
FD-AI-278-2016

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: *Marvin Gerardo Urbina Solís*, carné A25164 denominado: "Trámite del amparo de legalidad en la Sede Contencioso Administrativo: Análisis jurídico-comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA"**.

Tribunal Examinador

Informante	MSc. José Iván Salas Leitón
Presidente	Dr. Cesar Hines Céspedes
Secretario	Lic. Ronald Hidalgo Cuadra
Miembro	Licda. Cristina Víquez Cerdas
Miembro	MSc. Juan Luis Giusti Soto

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **13 de mayo del 2016**, a las 5:00 p.m. en el primer piso de la Facultad.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director

lcv
Cc: arch. expediente

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 01 de abril de 2016.

Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación.
Facultad de Derecho.
Universidad de Costa Rica.

Estimado Señor:

Por este medio hago de su conocimiento, en mi carácter de Director de la Tesis de Grado titulada: **“Trámite del amparo de legalidad en la sede contencioso administrativo Análisis jurídico- comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica”** del egresado, Marvin Gerardo Urbina Solís, portador de la cédula de identidad: 1-1159-0957, carné A25164, que la misma cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por la Facultad de Derecho, por lo que doy mi aprobación para que se presente la réplica.

Este trabajo sobre el Instituto del Amparo de Legalidad, representa un novedoso aporte a la investigación jurídica en nuestro país, ya que son muy pocos los estudios sobre el tema.

Finalmente esta investigación arriba a conclusiones interesantes y actuales que dan como resultado una propuesta de reforma legal que contiene el trámite procesal del Instituto estudiado en el Código Procesal Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Magíster. José Iván Salas Leitón.
Director

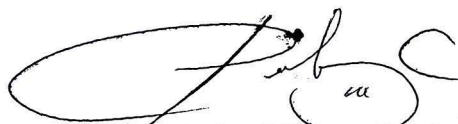
San José, 8 de abril del 2016

Señor
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por este medio le comunico que por cumplir los requisitos de forma y fondo que establece la reglamentación respectiva, en mi carácter de lectora, doy mi aprobación al trabajo final de graduación (tesis) del egresado Marvin Gerardo Urbina Solís, cédula 1-1159-0957, carné A25164, titulado **“TRÁMITE DEL AMPARO DE LEGALIDAD EN LA SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, análisis jurídico- comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica”**.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cristina Viquez Cerdas', with a large, stylized flourish on the left side.

Prof. Cristina Viquez Cerdas
Lectora

San José, 18 de abril de 2016.

Dr. Ricardo Salas Porras

Director del Área de Investigación.

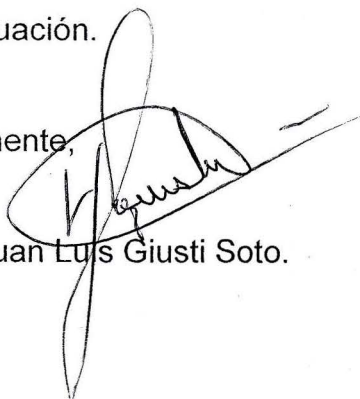
Facultad de Derecho.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

Estimado Señor:

El suscrito Juan Luis Giusti Soto, en mi condición de lector de la Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, denominada **“Trámite del amparo de legalidad en la Sede Contencioso Administrativo Análisis jurídico-comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica”** elaborada, por el egresado Marvin Gerardo Urbina Solís, carné A25164, me permito comunicarle que el mencionado trabajo de investigación cumple a cabalidad con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa universitaria, establecida en el reglamento académico de trabajos de graduación.

Atentamente,



M.Sc. Juan Luis Giusti Soto.

Lector

San José 15 de abril de 2016

Licenciado:

Ricardo Salas Porras

Director del Área de Investigación.

Facultad de Derecho.

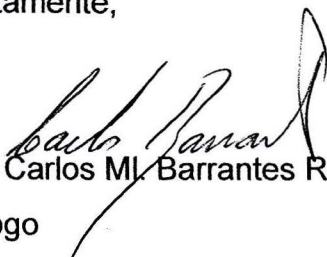
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

Estimado Señor:

He revisado y corregido los aspectos referentes a la estructura gramatical, ortografía, puntuación, redacción y vicios del lenguaje de la Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, denominada **“Trámite del amparo de legalidad en la Sede Contencioso Administrativo Análisis jurídico-comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica”** elaborada, por el estudiante Marvin Gerardo Urbina Solís, por lo tanto, puedo afirmar que está escrita correctamente, según las normas de nuestra Lengua Materna.

Respeté, a lo largo del trabajo, el estilo de los autores.

Atentamente,



Prof. Carlos M. Barrantes Ramírez.

Filólogo

Cédula 1-0312-0358

Carné afiliado 16308 “Colegio de Licenciados y Profesores”

Cel: 8397-1348/ 600-85668

Dedicatoria

“La verdadera discapacidad no es física, sino mental, por lo tanto uno llega hasta donde desee”

Dedico este trabajo a DIOS y a la Virgen por siempre cuidarme y estar a mi lado.

A mi madre, Olga Solís y a mi abuela Luz Solís, ellas han cumplido en mi vida el papel de padre y madre a la vez, me han enseñado, el valor del estudio y del trabajo y me han impulsado con apoyo y cariño.

Al nuevo angelito de la casa Allison y a mis hermanos Carol y Erick.

A la mujer, que conocí hace cinco años y a la que amo con todo mi corazón, que estuvo a mi lado en todo momento y que es mi alma gemela.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi Director de Tesis Iván Salas, por ser mi guía y por su apoyo en este trabajo.

Además agradezco a los lectores de este trabajo profesores Cristina Víquez y Juan Luis Giusti por su tiempo y orientación para el desarrollo de este trabajo

Doy gracias también a los profesores Cesar Hines y Ronald Hidalgo Cuadra por ser parte de esta investigación.

Finalmente quiero agradecer a las siguientes personas por impulsarme siempre para lograr esta meta. Grace Loaiza Sánchez, Luis Mariano Argüello Rojas, Marianella Álvarez Molina, Huberth Fernández Argüello, Ileana Sánchez, Berny Solano, Calos Espinoza, Isaac Amador, Claudia Bolaños y Fabián Núñez.

Tabla de contenido

Agradecimientos	iii
Resumen.....	vi
Introducción.....	1
Capítulo I. Antecedentes y origen del denominado Amparo de Legalidad dentro del Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	3
Sección I. Denominación y precisiones conceptuales acerca del Amparo de Legalidad.....	31
1.1.1.Las dimensiones de la uniformidad conceptual dentro de la Ciencia Jurídica.	31
1.1.2 Precisiones conceptuales. ¿Qué es y qué no es un amparo de legalidad?.....	36
1.1.3 El necesario deslinde entre derechos fundamentales y plazos legales ¿Constitucionalización de plazos o legalización de derechos fundamentales?	39
Sección II. Jurisprudencia constitucional y nacimiento del Amparo de Legalidad.....	50
1.2.1. Antes del Código Procesal Contencioso Administrativo.	50
1.2.2. Luego del Código Procesal Contencioso Administrativo.....	55
1.2.3. Impacto de los votos 9928-2010 y 17909-2010 de la Sala Constitucional.	57
Sección III. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para el conocimiento de los amparos de legalidad.	58
1.3.1. Competencia Jurisdicción constitucional.....	58
1.3.2. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. ¿Delegación de la Sala Constitucional?	59
1.3.3. Amparo de Legalidad y la nueva ley reguladora del derecho de petición. ¿ Afecta o no?.....	66
II Capítulo. Regulación procesal del amparo de legalidad y su tratamiento en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.	72
Sección I. Regulaciones procesales del amparo de legalidad.	72
2.1.1. Traslado:.....	72
2.1.2.Demanda:	83
2.1.3.Legitimación:	84
2.1.4.Contestación.....	87
2.1.5. Conciliación.	88
2.1.6. Medidas cautelares.	94
2.1.7. Sentencia. Tipologías.....	97
1-Cumplimiento de la conducta omitida:.....	97
2-Terminado por Fallecimiento:.....	100

3-Inadmisible	102
4-Parcialmente con lugar:.....	103
5-Con lugar:	104
6-Incompetencia:.....	106
7- Desistimiento:.....	107
8-Satisfacción Extraprocesal:.....	108
9-Caducidad:.....	112
10-Acumulación:.....	117
2.1.8. Recursos	118
2.1.9. Ejecución	120
Sección II. Seguridad Jurídica en el Estado de derecho.....	125
2.2.1. La seguridad Jurídica como principio general del derecho.	125
2.2.2. Alcances del derecho de acción.	127
2.2.3. Incidencia del principio de seguridad jurídica en el amparo de legalidad.	129
Sección III. Análisis comparativo con otras regulaciones afines.....	130
2.3.1. Amparo Electoral.	130
a. Recurso de amparo electoral.....	130
2.3.2. Cuadro comparativo. Diferencias y semejanzas.	133
Capítulo III. Necesidad de regular el trámite procesal del amparo de legalidad. Propuesta de reforma legal	135
Sección I. Evolución cuantitativa del amparo de legalidad.	135
3.1.1. Estadísticas.....	135
3.1.2. Gráficos.	136
Sección II. Propuesta de reforma legal.....	138
CONCLUSIONES	141
Bibliografía	144

Resumen

El amparo de Legalidad, surge a la vida jurídica a partir de los votos números 9928-2010 y 17909-2010 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que delega la competencia de los recursos de amparo, formulados por los administrados que alegan la transgresión del artículo 41 Constitucional: derecho a un procedimiento administrativo en los plazos establecidos por ley, en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Este trabajo encuentra su justificación en la falta de regulación procesal del trámite del denominado amparo de legalidad desde que ingresó a la Sede Contenciosa, en el año 2008 y hasta la actualidad, en razón de que no existe un trámite procesal específico, sino un híbrido de normas que emanan, tanto de la Ley de la Jurisdicción Constitucional como del Código Procesal Contencioso Administrativo

La hipótesis de esta investigación, parte de la premisa, que es necesario realizar una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo, para que regule el trámite procesal del amparo de legalidad, en tutela del principio de seguridad jurídica para los administrados. Considerando, que el denominado amparo de legalidad debe ser una gestión sencilla e informal de tutela del derecho fundamental a un procedimiento pronto y cumplido y no un proceso complejo que incorpora figuras propias del proceso de conocimiento contencioso Administrativo.

El objetivo general de esta investigación, es analizar la falta de regulación procesal del denominado amparo de legalidad en relación, con la importancia de la figura para los administrados, quienes cada vez con más frecuencia accionan por esta vía en tutela del derecho fundamental a un procedimiento dentro de los plazos

legales establecidos.

El método utilizado en este trabajo es el comparativo, necesario para la descripción del tema objeto de estudio y para compararlo con las regulaciones procesales existentes tanto a nivel de la Jurisdicción Constitucional, los precedentes jurisdiccionales que dieron origen a la figura estudiada y el trámite procesal utilizado en la sede contencioso administrativo. El propósito de utilizar este método de investigación, es determinar la necesidad de regulación procesal propia, que genere seguridad jurídica para los todas las partes involucradas en el trámite, incluyendo, tanto la revisión bibliográfica como el trabajo de campo analizando, una muestra de expedientes de amparos de legalidad tramitados en la sede contencioso administrativa.

Con base en lo anterior, el presente trabajo expone las diferentes etapas en la tramitación del denominado amparo de legalidad en la sede contencioso administrativa, desde sus inicios en el año 2008 hasta la actualidad, concluyendo, que el trámite ha sido cambiante, iniciando como un proceso preferente que integró a la Procuraduría General de la República en defensa de la administración de forma innecesaria y que posteriormente fue implementando la conciliación y otras formas procesales propias del proceso de conocimiento contencioso administrativo como la acumulación, el desistimiento, la satisfacción extraprocesal, la caducidad, entre otras, lo que ha generado inseguridad jurídica para los ciudadanos.

Finalmente ,se propone una regulación propia del denominado amparo de legalidad dentro de la normativa procesal contencioso administrativa que incluya de forma específica los requisitos de presentación de la gestión, la legitimación, los presupuestos de admisibilidad, el trámite de traslado y contestación, los recursos que proceden, entre otros.

Urbina Solís, Marvin Gerardo. Trámite del amparo de legalidad en la sede contencioso administrativo análisis jurídico-comparativo de su regulación procesal y su vinculación con el principio de seguridad jurídica. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2016. (vii y 149)

Director: M.Sc. José Iván Salas Leitón.

Palabras claves: Recurso de Amparo – Derecho de Respuesta – Derechos Fundamentales – Procedimiento Administrativo -Jurisdicción Contenciosa Administrativa – Tramitación – Seguridad Jurídica.

Introducción

El derecho fundamental a un procedimiento administrativo pronto y cumplido consagrado en el artículo 41 Constitucional, incluye entre otros aspectos el dictado de la resolución final dentro de un plazo razonable que se encuentra definido, principalmente, en la Ley General de la Administración Pública o en algunos casos en normas especiales por razón de la materia. Su protección no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico, hasta hace algunos años era resorte exclusivo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, actualmente es del conocimiento de la sede contencioso administrativa.

Precisamente para la Sala Constitucional en los votos 9928-2010 y 17909-2010, la falta de respuesta dentro de los plazos de ley en que incurren muchas veces las entidades públicas, respecto de las solicitudes de los administrados ante la Administración Pública, es susceptible del control de legalidad propio de la sede contencioso administrativa.

Sin embargo, siendo que el objeto de este trabajo es determinar la pertinencia de introducir una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo que regule la tramitación del amparo de legalidad, es necesario exponer de forma detallada el trámite judicial desde sus inicios hasta la actualidad, tomando en cuenta su evolución a través del tiempo, los cambios más significativos, la incursión de formas propias del proceso de conocimiento y la aplicación de los principios de la jurisdicción constitucional .

Desde este razonamiento, se despejará la hipótesis de este trabajo: ¿es necesario regular la tramitación del amparo de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico procesal en relación con el principio de seguridad jurídica? Sin perder de

vista, que la justificación de esta investigación es la falta de regulación procesal del trámite del denominado amparo de legalidad en la actualidad y este vacío legal posibilita que se aplique un híbrido de normas que emanan, tanto de la Ley de la Jurisdicción Constitucional como del Código Procesal Contencioso Administrativo.

La estructura del trabajo se divide en capítulos, el primero de ellos, desarrolla los antecedentes y origen del denominado amparo de legalidad dentro del ordenamiento jurídico costarricense, analizando la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para su conocimiento a partir de los votos .

El Capítulo II, explica la evolución en la tramitación del amparo de legalidad en la Jurisdicción Contenciosa, los institutos del proceso contencioso administrativo que se le han aplicado, los plazos y otras particularidades de este instituto hasta la actualidad. Adicionalmente, se realiza un análisis comparativo con otras regulaciones afines, detallando las diferencias y semejanzas entre el amparo constitucional y el amparo electoral.

El capítulo III, presenta la evolución cuantitativa con base en los gráficos y estadísticas de los datos recolectados en el Tribunal Contencioso Administrativo, incluyendo la cantidad de amparos ingresados por años, el total que se resuelven por año vía conciliación y fallo.

Las conclusiones de este trabajo, exponen que el trámite procesal del denominado amparo de legalidad en la sede contencioso, dista mucho de lo que debería ser, una gestión que permita la tutela del derecho fundamental por obtener una respuesta administrativa en un plazo razonable, actualmente se ha transformado en un mini proceso de conocimiento con todos los tecnicismos de este último.

El presente trabajo, propone una reforma al Código Procesal Contencioso

Administrativo que regule, específicamente, el trámite del denominado amparo de legalidad.

Capítulo I. Antecedentes y origen del denominado Amparo de Legalidad dentro del Ordenamiento Jurídico Costarricense.

El denominado amparo de legalidad surge en el ordenamiento jurídico costarricense por disposición expresa de la Sala Constitucional, que delegó en la Jurisdicción Contenciosa Administrativo su conocimiento y tramitación. Sin embargo, previo a desarrollar la regulación del amparo de legalidad, es necesario dedicarle algunas líneas al recurso de amparo, que es el antecedente del tema del que se ocupa, ya que hasta hace algunos años no existía distinción de recursos de amparo como sucede en la actualidad.

El recurso de amparo es el mecanismo que tienen los ciudadanos para solicitar a la Sala Constitucional el restablecimiento en el goce de sus derechos fundamentales considerados vulnerados o lesionados. El modelo costarricense fue inspirado en la legislación cubana y presenta características propias, por cuanto se trata de un amparo inicial y no terminal, como suele ser en las mayorías de las legislaciones. Por tanto, nuestro amparo procede contra las actuaciones administrativas del Estado, pero en cambio se deniega contra las resoluciones judiciales, que es lo típico en el Derecho Comparado¹.

Este instituto se encuentra regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135 vigente desde el diecinueve de octubre del año 1989 que dispuso:

¹ Hernandez Ruben, El Derecho de la Constitución, San José, Editorial Juricentro, vol. II, 1994,pag 686.

² Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135,1989, artículo 29.

“El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta ley, salvo los protegidos por el de hábeas corpus.

Procede el recurso contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos.

El amparo procederá no sólo contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.”²

De la transcripción anterior se desprende que el recurso de amparo es el mecanismo dispuesto por el legislador para la tutela, protección y restablecimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, frente a las actuaciones formales, actividad material e inactividad de la administración, contrarias al derecho de la Constitución.

En la legislación costarricense aplicable, en concreto la ley de la Jurisdicción Constitucional, el recurso de amparo se puede dirigir, tanto contra servidores públicos como para sujetos de derecho privado. En cuanto a los primeros procede respecto de cualquier manifestación de conducta administrativa que haya transgredido o amenace con transgredir los derechos fundamentales de las personas, tanto los contenidos en la Constitución Política, así como los que se encuentran en Instrumentos Internacionales vigentes en el país.

Con base en las consideraciones anteriores, se logra determinar que el recurso de amparo permite accionar en tutela judicial para que se restituya a los ciudadanos en el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales inherentes a su condición de persona.

“El amparo no es un recurso sino una acción, en cuando genera un proceso judicial para combatir los actos arbitrarios de las autoridades públicas (desviación de poder, interpretación o aplicación indebida de una norma) que violen o amenacen, por acción u omisión un derecho fundamental “.³

Los derechos fundamentales, dentro del Estado de Derecho, son la base donde descansa el sistema jurídico y social que rige la Sociedad, por una parte, son los límites que contienen el poder público y por otro el reconocimiento y tutela de situaciones jurídicas por parte del ordenamiento nacional a los ciudadanos.

“Entenderemos por derechos fundamentales los consagrados en las normas, sea los derechos públicos subjetivos otorgados y reconocidos por el ordenamiento jurídico. Hablaremos de garantías, para referirnos a los medios existentes para hacerlos efectivos. Esto, para decir con Gregorio Peces Barba: “Las libertades – dirá Dranno valen en la práctica sino lo que valen sus garantías. Los derechos fundamentales solo tienen sentido si se pueden si se pueden ejercer”.⁴

² Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135, 1989, artículo 29.

³ Flores Luis, Luis Diego Flores Vías de protección de los derechos fundamentales en Costa Rica, Costa Rica, <http://www.uned.ac.cr/ecsh/images/catDerPenal/TEMA2.pdf> consultado el 15 de marzo de 2015.

⁴ Gutiérrez Carlos, La Jurisdicción Constitucional y su Influencia en el Estado de Derecho,

El recurso de amparo no es la única vía de tutela y protección de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico partiendo que estos derechos se encuentran contenidos en la Carta Magna, que es la norma de rango superior de donde se deriva todo el ordenamiento jurídico.

Se encuentran, por ejemplo, normas en el derecho de familia que desarrollan la familia como base de la Sociedad o el interés superior del menor que son derechos fundamentales, lo mismo sucede en materia civil con leyes que tutelan el derecho de propiedad que son de rango Constitucional, sin embargo, el recurso de amparo sigue siendo un mecanismo célere, sencillo, gratuito y efectivo para que los ciudadanos desde cualquier parte del país y por cualquier medio accedan a la tutela de la Sala Especializada en defensa de sus derechos.

Los derechos fundamentales gozan de protección especial en el Ordenamiento Jurídico Costarricense, en todas las ramas del derecho y por todos los jueces, tal y como se aprecia en el siguiente extracto de una sentencia en un caso de tráfico de drogas :

“Ese sentimiento nos da la percepción del valor que le asignamos a la persona humana y que es la base para el reconocimiento de los demás derechos y atributos, en primera instancia propios, pero que al mismo tiempo trae su reconocimiento en los demás. Por eso se dice que la dignidad humana es la plataforma de la igualdad, porque los parámetros de valoración son siempre los mismos para toda persona, sin excepción. No podría en consecuencia, darse una intervención corporal que amenace la dignidad humana,

compilación de Bertolini Anarella y Fernández Hubert. Editorial Universidad Estatal a Distancia, pag 19,1996.

*porque con ello se socaban las bases mismas para el reconocimiento de los demás derechos y se pierde el marco básico para el respeto de la persona y, en consecuencia, para la existencia misma del Estado de Derecho”.*⁵

Volviendo al recurso de amparo como instrumento de protección y restablecimiento de los derechos fundamentales, cabe destacar que éste no surge con la creación de la Sala Constitucional como podría pensarse, es mucho más antiguo. Sus orígenes se remontan a 1949 cuando se incluyó la garantía del amparo en el artículo 48 de la Constitución Política y que, posteriormente, se desarrolló en la Ley de amparo de 1950:

“En la legislación costarricense, el amparo es un instrumento específico para tutelar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes en la República, salvo aquellos que son objeto de protección del *habeas corpus*. El amparo costarricense presenta la característica de que es inicial, dado que procede directamente contra las actuaciones y omisiones de las autoridades administrativas, sin necesidad de agotar previamente las vías judiciales correspondientes. Inclusive, la LJC prohíbe expresamente la interposición de amparos contra resoluciones judiciales, tesis que ha sido avalada por la mayoría de la Sala, al rechazar una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 30, inciso b, de la LJC”⁶.

⁵ Resolución número 2011-0900, de las diez horas con quince minutos del veintiuno de julio de dos mil once del Tribunal de Casación Penal, Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea.

⁶Hernandez Rubén, La Eclósión Del Recurso De Amparo En Costa Rica (Problemas y Posibles Soluciones) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/23.pdf>, consultado 02 de junio 2015,pags 588 y 589.

El desarrollo del Recurso de Amparo en nuestro medio jurídico puede dividirse en etapas:

“Su desarrollo puede dividirse en tres grandes fases o períodos históricos uno que va de 1949 a 1989 que dura 50 años, el siguiente con la Ley de la Jurisdicción Constitucional de 1989 que crea una Sala Constitucional dentro del Poder Judicial y la tercera que se inicia con la sentencia número 2008-7610 del 6 de mayo de 2008, mediante la cual la Sala Constitucional rechaza algunos amparos remitiendo a las partes a la vía Contenciosa administrativa”.⁷

Brevemente, se describe cada una de las tres etapas en las que se desarrolló el recurso de amparo, en principio de 1950 a 1989 se localiza el origen el recurso de amparo, con la promulgación de la Ley de Amparo número 1161 del 02 de junio de 1950 que estuvo vigente por treinta y nueve años que establecía:

“El recurso de Amparo que establece el artículo 48 de la Constitución Política se tramitará de acuerdo con las disposiciones de esta ley. El recurso de Hábeas Corpus y el de Inconstitucionalidad se regirán por sus leyes especiales”.⁸

⁷ Orozco, Patiño y Salazar. El recurso de amparo en Costa Rica, San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2013, pág. 15.

⁸ Ley de Amparo número 1161 del 02 de junio de 1950, Artículo 1.

En esta misma norma se establecía que la tramitación de este recurso estaba determinada de acuerdo con la condición de la persona que se tuviese por autora de la conducta cuestionada, es decir, si el recurrido era el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, los Gobernadores de Provincia, los Comandantes de Plaza, o el Director General de la Guardia Civil, la autoridad competente para conocer el recurso era la Corte Plena, para cualquier otro funcionario recurrido sería el Juez Penal de la Jurisdicción donde se cometiera la transgresión Constitucional.

“Conocerá del recurso de Amparo la Corte Plena si la acción u omisión que viola el derecho o que amenaza violarlo, emanare del Presidente de la República, de los Ministros de Gobierno, de los Gobernadores de Provincia, de los Comandantes de Plaza, o del Director General de la Guardia Civil. La tramitación estará a cargo del Presidente del Tribunal y el quórum para la resolución final será de doce Magistrados. Estos no podrán excusarse ni ser recusados, pero deberán separarse del conocimiento del asunto por causa de impedimento. En los demás casos, conocerá del recurso el Juez Penal de la jurisdicción en que se perpetrare la acción u omisión, y si hubiere más de uno, cualquiera de ellos será competente para tramitarlo y resolverlo. En la tramitación no procedan excusas ni recusaciones, y sólo deberá separarse el Juez del conocimiento del asunto si tuviere motivo de impedimento, caso en el cual pasará el recurso, sin formalidad alguna, al funcionario que deba sustituirlo de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial⁹.” (Ley 1161

⁹ Ley de amparo, número 1161, artículo 6.

Artículo 6)

Cabe resaltar que, este primer recurso de amparo en el ordenamiento jurídico costarricense, contenía el mismo informalismo que lo caracteriza hasta hoy, esto con el propósito de que los ciudadanos pudieran exigir justicia de la forma más sencilla y por cualquier medio posible para la época tal y como enunciaba la legislación aplicable de la época:

*“Para solicitar y tramitar el Amparo, son hábiles todos los días y horas. La sustanciación del recurso se hará de oficio y en forma privilegiada, posponiendo cualquier otro asunto de naturaleza diferente, salvo que se tratase del recurso de Hábeas Corpus. Se usará papel común en el escrito y tramitación y aún podrá interponerse haciendo uso del telégrafo o radiotelégrafo. Los términos son perentorios e improrrogables, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 12 y sólo se notificarán a las partes que hubieren señalado oficina o casa para oír notificaciones, la sentencia o la resolución que rechace el recurso”.*¹⁰

El problema que presentaba la tramitación de este recurso tal y como lo disponía la ley, indicaba era que el órgano competente para conocer y tramitar un recurso de amparo, dependía del funcionario que se señalaba había cometido la transgresión a los derechos del recurrente, por lo que si se determinaba que había sido un funcionario distinto, cuya competencia pertenecía a otro órgano diferente, éste declinaba su competencia y el recurso presentado pasaba de un órgano a otro, lo que evidentemente, producía una dilatación de la resolución y una justicia lenta:

“En el artículo 6 de la Ley de Amparo se estableció tres órganos, la Corte Plena, la Sala Penal y los Juzgados Penales. La razón objetiva de la división del amparo a diferentes órganos, fue el sujeto pasivo o contra quien se dirigía el amparo, lo que ocasionó serios problemas de tratamiento, uno de ellos y tal vez el más importante, fue que al plantear un amparo contra un jerarca de un Ministerio, si luego se determinaba que el acto lo realizó un funcionario de menor rango, entonces la Corte o la Sala lo rechazaban por ser incompetentes”.¹¹

Tal y como se explicó, la competencia del recurso de amparo estaba determinada en razón del funcionario recurrido, sin posibilidad de prorrogarse, lo que, evidentemente, producía en los ciudadanos un trámite lento y complicado, ya que necesariamente debían conocer la identidad del sujeto causante de la infracción, para poder presentar el recurso ante el funcionario competente. Aunado a lo anterior, es importante señalar que existían casos en los que el recurso de amparo no procedía por así disponerlo expresamente el legislador en la ley de amparo número 1161:

“No procede el recurso de Amparo: a) Contra las disposiciones legislativas; b) Contra las resoluciones y actuaciones de la Corte Suprema de Justicia y de los demás Tribunales y funcionarios judiciales en negocios de su competencia; c) Contra la ejecución de resoluciones judiciales

¹⁰ Ley de amparo, número 1161, artículo 7

¹¹ Orozco, Patiño y Salazar. El recurso de amparo en Costa Rica, San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2013, pág.48

encomendadas por ley a las autoridades administrativas; d) Contrás las resoluciones de los otros funcionarios o entidades, cuando no se hubieren agotado los recursos que la ley establece contra tales resoluciones, salvo que no se resolvieren dichos recursos dentro de los quince días siguientes a su interposición; y e) Cuando la acción u omisión que viola el derecho individual hubiera sido consentida de modo expreso o presunto por la persona agraviada. Se entenderá que ha habido consentimiento cuando hubieren transcurrido más de ocho días naturales desde que cesó la violación o amenaza de violación del derecho sin que el agraviado hubiere establecido el recurso de Amparo”.¹²

Del artículo anterior llama poderosamente la atención la obligación que se le imponía al administrado en esta norma de tener que agotar la vía administrativa y además, esperar la respuesta de la Administración como requisito para la interposición del amparo, en una suerte de silencio negativo que operaba después de los quince días.

La segunda etapa se ubica en el año 1989, “se denomina la gran reforma del recurso de amparo, esto porque con la promulgación en la ley 7128 del 18 de agosto del año 1989 se reforman los artículos 10 y 48 de la Constitución Política y se crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como se conoce hasta hoy”.¹³ Con atribuciones propias y exclusivas para el conocimiento y la tramitación del recurso de amparo, concentrando en un mismo órgano jurisdiccional la tutela de los derechos fundamentales de los administrados, independientemente de la autoridad recurrida como estaba en la regulación

¹² Ley de amparo 1161, artículo 3.

¹³ Orozco, Patiño y Salazar. El recurso de amparo en Costa Rica, San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2013, pág.48

anterior:

“Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley. Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley”.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley No.7128 de 18 de agosto de 1989. Asimismo el artículo Transitorio de dicha ley establece: “La sala que se crea en el artículo 10 estará integrada por siete magistrados y por los suplentes que determine la ley, que serán elegidos por la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios de sus miembros. La Asamblea Legislativa hará el nombramiento de los miembros de la Sala dentro de las diez sesiones siguientes a la publicación de la presente ley; dos de ellos los escogerá de entre los miembros de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, cuya integración quedará así reducida. Mientras no se haya promulgado una ley de la jurisdicción constitucional, la Sala continuará tramitando los asuntos de su competencia, aún los pendientes, de conformidad con las disposiciones vigentes”).¹⁴

¹⁴ Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7135, artículo 10.

Posterior a ello con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135, vigente desde el diecinueve de octubre del año 1989 se regula y se define el objeto que inspiró su creación como Jurisdicción especializada del Poder Judicial.

“La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”.¹⁵

La norma antes mencionada establece la competencia exclusiva de la Jurisdicción constitucional, para ser garante del respeto del derecho de la Constitución incluidos los derechos fundamentales y los Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos reconocidos por Costa Rica. El concepto Derecho de la Constitución, se extiende más allá de la propia Constitución, incluye el conjunto de valores y principios que distinguen a la Nación costarricense y que fueron incorporados al texto Constitucional por los constituyentes y han sido desarrollados por la Sala Constitucional.

“En Costa Rica, algunos constitucionalistas como los profesores Rodolfo E. Piza E. y Rubén Hernández Valle, así

¹⁵ Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7135, artículo 1.

como los Magistrados de la Sala Constitucional en algunas de sus sentencias, han utilizado el vocablo: “Derecho de la Constitución”, mucho más amplio que el simple de Constitución Política o Constitución que se ha manejado, ya que en su contenido tiene los siguientes elementos integrantes:

- Los preceptos, principios y valores que expresa la misma constitución o que se han derivado de la labor interpretativa;*
- Los preceptos, principios y valores de otras fuentes ligadas, como lo son las del derecho público y comunitario;*
- La costumbre jurídica;*
- Las demás normas infra constitucionales que deben integrarse al ordenamiento constitucional; y,*
- la opinio juris”.¹⁶*

La competencia de la Jurisdicción Constitucional está demarcada en el artículo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que establece el tipo de asuntos que son de conocimiento de la Sala Constitucional:

“Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

a) Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica.

b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al

¹⁶ Giusti Juan L, La Interpretación Constitucional y Los Valores Supremos, Tesis, San José, UNED,2003,pág. 12.

Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.

c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público.

ch) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente ley le atribuyan”.¹⁷

La reforma contenida en la ley 7128 sobre los artículos 10 y 48 de la Constitución Política, así como la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en palabras del ex Magistrado de la Sala Constitucional Rodolfo Piza(q.D.g.), “representa nuestra más grande revolución jurídica desde la aprobación, en 1949 de la propia constitución.”¹⁸

Las consideraciones anteriores sobre la reforma citada son verdaderamente acertadas, dada la relevancia para el Estado de Derecho Costarricense que fue la creación de una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos con la correspondiente ampliación del rango de protección de esos mismos derechos fundamentales.

¹⁷ Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135, artículo 2.

¹⁸ Orozco Solano, Víctor / Patiño Cruz, Silvia / Salazar Murillo, Ronald, El Recurso De Amparo En Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, primera edición 2013, pág 73.

“Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10” (Así reformado por Ley No.7128 de 18 de agosto de 1989)¹⁹

Para abordar las tipologías que presenta este sistema de tutela de derechos fundamentales en manos de la Sala Constitucional, se cita la siguiente clasificación que describe las principales características de este nuevo sistema de justicia constitucional:

*“-**Concentrado**: porque se le otorga de manera exclusiva al menos de conformidad con el texto constitucional- a una Sala de la Corte Suprema de Justicia, la tutela de los derechos fundamentales no protegidos por el recurso de habeas corpus, a través del recurso de amparo.*

*-**Especializado**: porque ya no se trata de jueces de la jurisdicción común, los competentes para tramitar los recursos de amparo, dado que –tal y como se analizó en la primera sección- el sistema anterior de justicia constitucional*

¹⁹ Constitución Política República de Costa Rica, artículo 48.

de tiempo compartido con la ordinaria, no rindió los resultados esperados, precisamente por esa circunstancia.

***-Ampliado:** por dos razones esenciales: a) porque se extendió el sistema de protección de los derechos fundamentales contra las acciones u omisiones de los sujetos de derecho privado, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o, se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual, los remedios jurisdiccionales comunes resulten tardíos o insuficientes para el resguardo de sus derechos (artículo 57 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y, b) porque se extendió el catálogo de derechos a ser tutelados, pues tanto el artículo 48 de la Constitución Política, como el artículo 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establecen que serán tutelados no sólo los contenidos en el texto de la Constitución Política, sino también, aquellos consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en Costa Rica.”²⁰*

Por su parte el denominado amparo de legalidad tal y como se conoce ahora, formaba parte del recurso de amparo que se viene explicando, encuentra su fundamento en el artículo 41 de la Constitución Política que indica: *“Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia*

²⁰ Álvarez Marianella, *El Ambito De Competencia de la Sala Constitucional De Costa Rica En Materia De Amparo: Limites Y Alcances De La Tutela Efectiva De Los Derechos Fundamentales Frente A Las Competencias De La Jurisdicción Ordinaria. Una Visión Jurídico Practica Del Problema.* 2005, págs. 14 y 15.

pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes” y hasta el año 2008 fue del conocimiento de la Sala Constitucional.

El artículo 41 contiene el principio de Justicia Pronta y Cumplida desarrollado por la Sala Constitucional y aplicable no sólo a los procesos judiciales, sino también a los procedimientos instaurados en sede administrativa:

“Sobre el derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida. Este derecho fundamental se encuentra consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, el cual establece que ocurriendo a las leyes todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales y debe hacerseles **justicia pronta y cumplida** en estricta conformidad con las leyes. La Sala ha establecido que la administración de **justicia**, tanto en su vertiente administrativa como judicial, está obligada a garantizar el respeto a los plazos estipulados en el ordenamiento jurídico para la tramitación y resolución de los diversos asuntos puestos a su conocimiento, pues, de lo contrario, no sólo se vulnera un derecho fundamental de los ciudadanos, sino, que se atenta contra uno de los pilares de la democracia, en tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en sociedad sean resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de **justicia**, orden, seguridad y paz social (ver en ese sentido la resolución número 2000-07322 de las catorce horas con cincuenta minutos del veintidós de agosto del dos mil). Bajo ese orden de ideas, esta Sala ha explicado que cuando se trata de reclamos donde el administrado lo que pide es la declaración o restitución de un

*derecho subjetivo, el artículo aplicable es el 41 **constitucional**, por cuanto los asuntos administrativos de este tipo requieren de un procedimiento para verificar los hechos que han de servir de motivo al acto final, así como adoptar las medidas probatorias pertinentes (véase la sentencia número 2002-03851 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del treinta de abril de dos mil dos). Se ha sostenido que cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, en tesis de **principio**, se produce una vulneración al derecho a una **justicia pronta y cumplida**, razón por la cual, se ha llegado a concluir que el quebrantamiento del derecho **constitucional**, en estos casos, se constata al verificar que luego de sobrepasado el plazo de ley, la resolución del reclamo todavía se encuentra pendiente o, por otro lado, que la resolución se produjo pero con dilaciones indebidas o injustificadas. Lo anterior se afirma en el entendido de que, en virtud del **principio** del debido proceso, la autoridad recurrida está obligada no sólo a resolver dentro del período conferido por la ley para tal efecto, sino también a notificar la resolución respectiva dentro de ese mismo lapso” (véase la sentencia número 2002-09041 de las quince horas y dos minutos del diecisiete de septiembre de dos mil dos).²¹*

El parámetro para determinar qué tan pronta y cumplida debe ser la justicia judicial, no se encuentra determinado en ninguna norma, va a depender de las condiciones particulares de cada proceso judicial “la dilatación se torna indebida cuando no existen razones objetivas que justifiquen el retraso del tribunal en

²¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución 2011-9181 de las doce horas y siete minutos del ocho de julio del dos mil once.

resolver, dentro de los plazos legales correspondientes, los asuntos sometidos a su competencia”.²²

En el caso del denominado amparo de legalidad tal y como se explicará más adelante, el plazo razonable en el cual la administración debe resolver la gestión del administrado, se encuentra establecido en la Ley y no en la Constitución Política, por lo que este plazo representa a criterio de la Sala Constitucional un asunto de legalidad ordinaria (competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa)

Los plazos establecidos en la ley General de la administración Pública que se mantiene vigente desde el año 1978, son de carácter obligatorio, tanto para la administración como para los administrados, lo que permite que se unifiquen los plazos del procedimiento administrativo para toda la administración (salvo procedimientos especiales tales como: tributario, aduanero, municipal) y que se convierte en una garantía de eficiencia y eficacia para ambas partes.²³

Es importante señalar que los plazos que tiene la Administración Pública para resolver, cuando se habla de días incluyen los días inhábiles, contrariamente, para los particulares que en los plazos por días siempre se toman, en cuenta únicamente, los días hábiles (artículo 245 LGAP)

El artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública refiere al plazo máximo que tiene la administración para concluir el procedimiento administrativo:

²² Hernandez Ruben, El Derecho de la Constitución, San José, Editorial Juricentro, vol. II, 1994,pag 223.

²³ Ley General de la Administración Pública,artículo 255: “Los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados, en lo que respectivamente les concierne.”

“El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta Ley.

2. Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de la presentación del mismo.

*3. Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por el *Código Procesal Contencioso-Administrativo”.*

**(Así reformado por el artículo 200, inciso 12) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).²⁴*

Por otra parte, el artículo 331 de la Ley General de la Administración Pública establece que el plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales, también el artículo 352 de la misma norma dispone que el órgano director deberá resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pero podrá reservar su resolución para el acto final,

²⁴ Ley General de Administración Pública 6227, artículo 261.

en cuyo caso deberá comunicarlo así a las partes y en cuanto al recurso de apelación deberá resolverse dentro de los ocho días posteriores al recibo del expediente.

El plazo anterior se aplica, también, al recurso de revisión por disposición expresa del artículo 355 de la norma, sin olvidar que existen plazos especiales en leyes sectoriales, pero todos estos plazos sirven de parámetro para determinar si ocurrió la violación de artículo 41 Constitucional que pueda afectar al ciudadano.

De la forma como se indicó en las líneas precedentes, los plazos anteriores están directamente relacionados con los principios de eficacia y eficiencia de la administración Pública, desarrollados por la Sala Constitucional de la interpretación armónica de los artículos 139 y 140 de la Constitución Política. Estos principios obligan al Estado costarricense tener que adecuar sus actuaciones de la forma más célere posible, con el menor costo y buscando el mayor beneficio para los ciudadanos:

“La eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, en tanto que la eficiencia está referida a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin. La eficacia es un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa, por lo que posee un contenido heterogéneo y no unívoco. En términos generales, la eficacia y la eficiencia implican que la administración pública no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la

*administración es un criterio de legitimidad de ésta.*²⁵

Aspecto que, también, abordan en dos vertientes, por un lado, la vulneración al plazo de ley que constituye la infracción al derecho constitucional de justicia pronta y cumplida y por otra parte, se produce el incumplimiento del deber legal por parte del funcionario encargado de resolver dentro del plazo:

*“En estos últimos supuestos, la falta de contestación por parte de la administración en el término de dos meses-según el artículo 261 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, salvo que se encuentre contemplado en el ordenamiento algún otro plazo particular – produce la violación de la garantía aludida, en cuanto supone, por una parte, una denegatoria de la justicia por parte del administración a la situación particular del interesado y, por la otra, un quebranto de la obligación de los funcionarios públicos de resolver los asuntos que se les ha planteado”.*²⁶

El plazo del artículo 262 contenido en la Ley General de la Administración Pública es uno de los aspectos que valoró en su oportunidad la Sala Constitucional para crear la figura del denominado amparo de legalidad, al disponer que los términos que tiene la administración para resolver las gestiones de los ciudadanos constituye un aspecto de mera legalidad, resorte exclusivo de las juezas y jueces contenciosos, dejando de lado que inmerso en la omisión de la administración de resolver en el tiempo establecido por la norma, se encuentra, también, el derecho

²⁵ Jinesta Ernesto. Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, Revista, Constitución y Justicia Constitucional, 2009, pag 3.

²⁶ Orozco Solano, Víctor / Patiño Cruz, Silvia / Salazar Murillo, Ronald, El Recurso De Amparo En Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2013 pág 2002.

fundamental de los ciudadanos a que la administración cumpla lo dispuesto en la norma, entonces no es sólo un asunto de mera legalidad, sino de derechos fundamentales conculcados y derecho de la Constitución.

Administrativamente, al ciudadano le queda la opción de formular la gestión de queja que se encuentra en el artículo 358 de la Ley General de la Administración Pública, si lo que pretende es reclamar la infracción de los plazos de Ley, que no debe soportar y que consiste en formular una queja ante el superior por la demora en la resolución esperada:

“1. En todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto. 2. La queja se presentará ante el superior jerárquico de la autoridad o funcionario que se presume responsable de la infracción o falta, citándose el precepto infringido y acompañándose copia simple del escrito. 3. En ningún caso se suspenderá el respectivo procedimiento. 4. La resolución que recaiga se notificará al reclamante en el plazo de quince días, a contar desde que se formuló la queja. 5. Contra tal resolución no habrá lugar a recurso alguno.”

Sin embargo esta gestión resulta un tanto complicado para el administrado, quien debe darse a la tarea de verificar quién es el superior jerárquico de la autoridad o funcionario que se presume responsable de la infracción o falta, a su vez, implica tener que conocer quién es ese funcionario y aunado a lo anterior debe citar el precepto infringido y presentar copia simple del escrito, razones considerables para que los ciudadanos prefieran acudir a la Sala Constitucional en

procura de justicia.

Es por ello que el nacimiento del denominado amparo de legalidad constituye la tercera etapa de la evolución del recurso de amparo en el ordenamiento jurídico costarricense. A partir de las resoluciones **2008-05322** (de las dieciséis horas y cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho) y **2008-05804** (de las catorce horas y uno minutos del quince de abril del dos mil ocho) la Sala Constitucional decide que los recursos de amparo formulados por los ciudadanos en los casos que se invoque la falta de respuesta en los plazos establecidos a una gestión presentada ante la administración Pública, serán del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la forma como se transcribe:

“II.- VERIFICACIÓN DE LOS PLAZOS PAUTADOS POR LEY PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIÓN EVIDENTE DE LEGALIDAD ORDINARIA. Es evidente que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e

*indicarle al gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa”.*²⁷

Del pronunciamiento anterior se extraen tres ideas importantes: -Primero: La verificación de los plazos que tiene la administración para resolver es un asunto de legalidad al estar comprendido en la Ley General de la Administración Pública u otras leyes especiales; -Segundo los asuntos de legalidad son competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y -por último, deben conservarse aspectos esenciales en la tramitación de estos recursos en la Jurisdicción antes mencionada, tales como la gratuidad, la legitimación vicaria, es decir, que se tramite de la misma forma como se venía haciendo en la Sala Constitucional.

Otro aspecto que considera en su decisión la Sala Constitucional, para trasladar el conocimiento del recurso de amparo por infracción administrativa al 41 Constitucional a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es que en el año 2008 mediante la ley 8504 se promulga el Código Procesal Contencioso Administrativo, que introduce importantes cambios en la tramitación de los procesos contenciosos, tales como la oralidad, la celeridad, la reducción de plazos la humanización, entre otros.

“I.- NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MECANISMO CELERE Y CUMPLIDO PARA LA PROTECCIÓN DE SITUACIONES JURÍDICAS SUSTANCIALES DE LOS ADMINISTRADOS. La Sala Constitucional, desde su fundación, ha utilizado criterios amplios de admisibilidad en vista de la ausencia de cauces procesales expeditos y céleres

²⁷ Resolución número 2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales que tienen asidero en el ordenamiento jurídico infra-constitucional o parámetro de legalidad, que guardan conexión indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Sobre el particular, no debe perderse de perspectiva que la Constitución por su supremacía, súper-legalidad y eficacia directa e inmediata da fundamento indirecto a cualquier situación jurídica sustancial imaginable de las personas. No obstante, bajo una mejor ponderación y ante la promulgación del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 24 de abril de 2006) y su entrada en vigencia a partir del 1° de enero de 2008, ha quedado patente que ahora los justiciables cuentan con una jurisdicción contencioso-administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y célere por los diversos mecanismos procesales que incorpora al ordenamiento jurídico esa legislación, tales como el acortamiento de los plazos para realizar los diversos actos procesales, la amplitud de la legitimación, las medidas cautelares, el numerus apertus de las pretensiones deducibles, la oralidad –y sus subprincipios concentración, intermediación y celeridad-, la única instancia con recurso de apelación en situaciones expresamente tasadas, la conciliación intra- procesal, el proceso unificado, el proceso de trámite preferente o “amparo de legalidad”, los procesos de puro derecho, las nuevas medidas de ejecución (multas coercitivas, ejecución sustitutiva o comisarial, embargo de bienes del dominio fiscal y algunos del dominio público), los amplios poderes del cuerpo de jueces de ejecución, la extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia a terceros y la flexibilidad del

*recurso de casación. Todos esos institutos procesales novedosos tienen por fin y propósito manifiesto alcanzar la economía procesal, la celeridad, la prontitud y la protección efectiva o cumplida de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, todo con garantía de derechos fundamentales básicos como el debido proceso, la defensa y el contradictorio. En suma, la nueva jurisdicción contencioso-administrativa es un cauce idóneo, por sus nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud para el amparo y protección efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados en las que se requiera recabar prueba o definir algunas cuestiones de legalidad ordinaria.*²⁸

Este cambio que introdujo la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo en el año 2006 y su posterior entrada en vigencia en el año 2008, son de especial relevancia para el tema que se ocupa, dado que tal y como se transcribió líneas arriba, la Sala Constitucional delegó el conocimiento del recurso de amparo en los casos en los que se solicita la transgresión del principio de justicia pronta y cumplida por parte de las administraciones públicas a la jurisdicción Contenciosa Administrativa, a la describió como “plenaria y universal, sumamente expedita y célere, obviando el derecho fundamental conculcado para centrarse en aspectos de legalidad competencia establecida en el artículo 49 de la Constitución Política para el control de legalidad de la función administrativa.

Abordar los alcances de la Jurisdicción Contenciosa contenidos en el Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 8508) es determinante para

²⁸ Resolución número 2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

estudiar la figura del denominado amparo de legalidad, a la luz de los votos de la Sala Constitucional que dan origen a este:

“En primer lugar, se abandona el proceso escrito y se opta por uno de tipo mixto, constituido por una primera fase escrita, y otra de audiencias, en donde predomina la oralidad, cuestión que es absolutamente novedosa y trascendental, y que podría traer -si se procuran las condiciones y se consiguen los medios materiales y humanos para ello-, un cambio revolucionario en la administración de justicia administrativa, especialmente por los beneficios que supone la realización de trámites orales. Asimismo, se flexibilizan los requisitos para acceder a la Jurisdicción; se propicia el principio de concentración, en la medida en que los principales temas se analizan dentro de las audiencias, con participación activa del Juez y las partes; y se eliminan requisitos, formalidades y etapas: el proceso inicia directamente en el Tribunal colegiado y lo resuelto tiene únicamente casación, lo que puede incidir en una reducción significativa de la mora judicial.”²⁹

En síntesis, sobre la base de que el recurso de amparo por violación al derecho de respuesta contenido en el artículo 41 constitucional es un asunto de mera legalidad y no de derechos fundamentales, surge el denominado amparo de legalidad, hecho que es considerado por algunos autores como la última etapa de evolución del recurso de amparo,³⁰ pero para otros representa la primera etapa de la evolución del amparo de legalidad, separándolo o cortándole del todo el cordón

²⁹ Fernández Hubert, Jornadas UCR, conferencia 7,2006, págs. 21 y 22.

³⁰ Orozco Solano, Víctor / Patiño Cruz, Silvia / Salazar Murillo, Ronald, El Recurso De Amparo En Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, segunda edición,2013,pag 22.

umbilical que lo unía al recurso de amparo original:

*“En suma, la Sala Constitucional, en una primera fase a través del Voto No. 2545-2008 de las 8:55 horas. de 22 de febrero de 2008, remitió a la jurisdicción contencioso-administrativa para fueran conocidos y resueltos en esa sede, todos los asuntos en que un justiciable pretendiera la tutela del denominado derecho a un procedimiento administrativo en un plazo razonable o “derecho a un procedimiento pronto y cumplido” –proyección de la garantía individual del artículo 41 constitucional a la sede administrativa-2, todo fuera de una relación estatutaria o de empleo público”.*³¹

En síntesis de lo anterior, se tiene, que el denominado amparo de legalidad para la Sala Constitucional no es precisamente un recurso de amparo donde se restablezcan o tutelen derechos fundamentales violentados o próximos a violentarse, es más bien, un proceso de verificación del cumplimiento de los plazos contenidos en la ley que lleva a cabo la Administración Pública, que no corresponde a la Sala Constitucional, pero que deben tramitarse desde el esquema de los recursos de amparo contenido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Sección I. Denominación y precisiones conceptuales acerca del Amparo de Legalidad.

1.1.1. Las dimensiones de la uniformidad conceptual dentro de la Ciencia Jurídica.

Siguiendo con el análisis objeto de este trabajo, corresponde estudiar si la denominación amparo de legalidad guarda relación con lo que es en sí: un

³¹ Jinesta Ernesto, Revista IVSTITIA, número 285-286, año 24, setiembre- octubre 2010, pág. 2

proceso simple, cuyo propósito es determinar el cumplimiento por parte de la administración Pública de los plazos establecidos en la ley por resolver alguna gestión de los administrados y no un recurso de amparo como los que, actualmente, conoce la Sala Constitucional. En otras palabras, se pretende establecer en este apartado que el nombre de este instituto no es consecuente con el procedimiento que se lleva a cabo en la actualidad.

Lo primero por analizar es la necesidad que existe dentro de la ciencia jurídica de uniformidad conceptual en general para evitar confusiones:³²

“toda doctrina que aspire al estatuto científico debe poseer su propio lenguaje y, por consiguiente, debe atenerse a dos reglas de oro reconocidas difusamente por científicos, filósofos y epistemólogos: i) en la construcción del lenguaje científico, atribuir a cada palabra un significado específico y sólo ese; ii) al designar conceptos científicos, evitar dentro de lo posible, el empleo de palabras de uso común.”

Por otra parte, la definición de amparo que se extrae del Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas es la siguiente:

“Institución que tiene su ámbito dentro de las normas del Derecho Político o Constitucional y que va encaminada a proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas o atropelladas por una autoridad —cualquiera sea su índole— que actúa fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas,

³² Antillón Walter, prefacio Eficacia Jurídica (Angelo Falzea) Investigaciones Jurídicas, tercera edición 2009,pág 16.

generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución o los derechos que ella protege".³³

El punto que se pretende abordar, entonces, es de dónde surge la denominación amparo de legalidad y lo desacertada de esta:

*“En suma, en nuestra tradición jurídica el amparo siempre ha tenido la connotación de tratarse de un proceso para la defensa efectiva de derechos fundamentales y humanos, resulta, entonces, extraño, en nuestro medio, emplear tal denominación para un proceso diseñado para la protección de situaciones jurídicas que nacen de la ley. De otra parte, el CPCA tampoco menciona o contiene tal denominación, pese a la intención de algunos de ver en el proceso de trámite preferente del artículo 60 una especie de “amparo de legalidad”. La expresión “amparo de legalidad” resulta pretenciosa y desorbitada, por cuanto, lo que la Sala Constitucional delegó en la jurisdicción contencioso-administrativa, fue, un tipo específico y limitado de casos, sea la protección del derecho a un procedimiento pronto y cumplido previsto en el artículo 41 constitucional para la sede administrativa, según su configuración legislativa. La remisión de asuntos no fue para todo el universo e infinidad de situaciones jurídicas sustanciales de origen legal que pueden existir. Por lo anterior, estimo que el nuevo cauce procesal pretorianamente diseñado debería denominarse **proceso sumario para la protección del derecho a un procedimiento administrativo pronto y***

³³ Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico, Editorial Heliasta, 1993, pág. 32.

cumplido.³⁴ (El resaltado es propio de este análisis)

También, el Tribunal Contencioso ha razonado en sus fallos que la denominación amparo de legalidad era imprecisa ya que el recurso de amparo por disposición Constitucional es un mecanismo encaminado a la protección y tutela de los derechos fundamentales por parte de la Sala Constitucional, lo cual no resulta aplicable a un proceso en sede Contenciosa encaminado a verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley por parte de la Administración Pública.

“Este proceso se le ha puesto el nombre, para efectos prácticos a lo interno del Tribunal Contencioso Administrativo, como amparo de legalidad. Denominación que este Tribunal considera inadecuada, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política,(...) Nótese que la norma constitucional establece que el concepto de "recurso de amparo", se encuentra relacionado como el medio procesal que se utiliza "para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución", es decir, tutelar derechos fundamentales. Además, dicha norma establece que ese recurso será competencia de la Sala Constitucional. Por lo anterior, este Tribunal es del criterio que la denominación de "amparo", solo puede ser utilizada para el amparo constitucional, y que el nombre "amparo de legalidad", no es el correcto desde el punto de vista constitucional. Por esas razones, este órgano jurisdiccional ha optado por denominar, al mal nombrado amparo de

³⁴ Jinesta Ernesto, “Amparo de legalidad”: Origen y evolución”, Revista IVSTITIA, número 285-286, año 24, setiembre- octubre 2010, pág. 10

*legalidad, como proceso sumarísimo del 41 Constitucional, concepto más acorde con el objeto del mismo”.*³⁵

El razonamiento antes citado, concluía que el denominado amparo de legalidad, no es más que un procedimiento sumario de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo propósito es la verificación del cumplimiento de la gestión del administrado en el plazo legal.

Sin embargo, falta considerar que un proceso sumario es aquel al que se le han acortado plazos o se le han suprimido trámites, en otra palabras, un proceso sumario procesalmente hablando es la versión corta de un proceso ordinario, lo que tampoco aplica para los denominados amparos de legalidad, ya que estos últimos no son la versión sumaria de ningún proceso ordinario, son una creación jurisprudencial que no existía dentro del ordenamiento jurídico, antes de disponerlo así la Sala Constitucional.

En el diccionario Jurídico de Cabanellas se encuentra la definición de sumario:

*“Sumario : Breve, resumido, compendiado. I Nombre de ciertos juicios en que se prescinde de algunas formalidades y se tramitan con mayor rapidez. I Resumen, extracto, compendio. I En el enjuiciamiento criminal, el estado inicial de una causa, que se encuentra en la fase de averiguación o confirmación del delito y de los responsables”.*³⁶

³⁵ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, a las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once. Expediente:11-002129-1027-CA

³⁶ Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico, Editorial Heliasta,1993,pág. 450.

El denominado “amparo de legalidad” no sólo tiende a verificar el cumplimiento de unos plazos de ley en los que debe resolver la Administración Pública, ya que ante todo se encuentra inmerso el derecho fundamental que establece el artículo 41 de la Constitución Política, que no es otro que el derecho a un procedimiento pronto y cumplido que tienen los habitantes. En otras palabras, el administrado tiene un verdadero derecho subjetivo de que la Administración le resuelva en tiempo y si no le hace se vulnera el derecho tutelado por el citado artículo Constitucional.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta para lograr una denominación adecuada del denominado amparo de legalidad, es que éste es un proceso informal, que puede ser gestionado por cualquier ciudadano que no reciba la respuesta administrativa en el tiempo establecido en la normas, no necesita patrocinio letrado, al tratarse de vulneración de derechos fundamentales debe llevarse a cabo de una forma sencilla para todas las personas. Es por ello que su denominación, también, debe ser sencilla.

La denominación amparo de legalidad parece hacer referencia al auxilio de legalidad y no al mecanismo que tienen los administrados para restablecer el derecho fundamental a un procedimiento pronto y cumplido.

En síntesis, la denominación amparo de legalidad no describe el proceso de verificación del cumplimiento de plazos, no se acerca a la realidad del trámite que se sigue en la Sede Contenciosa, es más aceptable y acorde con su esencia, la denominación: “gestión de verificación de plazos o gestión de pronta respuesta”.

1.1.2 Precisiones conceptuales. ¿Qué es y qué no es un amparo de legalidad?

Continuando con la línea de análisis de esta investigación, es importante hacer la distinción entre el recurso de amparo regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el amparo de legalidad cuya tramitación corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo. En primer lugar, debe observarse que el denominado “amparo de legalidad” es un proceso judicial cuyo objeto es el derecho de los ciudadanos por obtener pronta resolución de un reclamo, denuncia, recurso o retardo de un procedimiento en vía administrativa en los casos en que opera la caducidad establecida en el 340 de la Ley General de la Administración Pública³⁷ cuyo conocimiento corresponde a una autoridad Judicial diferente de la Sala Constitucional.

El tradicional recurso de amparo protege los derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de la Constitución Política, según explica el sitio web de la Sala Constitucional³⁸ y en palabras del Magistrado Constitucional Jinesta Lobo:

*“las pretensiones que son posibles de deducir en el proceso de amparo son muy heterogéneas y su contenido dependerá de la manifestación específica de la función administrativa, política o de gobierno que es objeto de impugnación por lesionar un derecho fundamental o humano”.*³⁹

Resulta contradictoria la exclusión del derecho Constitucional de Justicia Administrativa Pronta y Cumplida, del conocimiento del recurso de amparo,

³⁷ 1. Cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido, se producirá la caducidad y se ordenará enviar las actuaciones al archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339.

2. No procederá la caducidad cuando el interesado ha dejado de gestionar en virtud de haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para la resolución final, salvo, en este caso, que no haya sido presentado el papel sellado prevenido al respecto por el órgano de la Administración.(Artículo 340 LGAP)

³⁸ <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/recurso.htm>

³⁹ Jinesta Ernesto, 2014, pág. 29.

precisamente, porque corresponde a una omisión formal de la Administración Política, que se encuentra incluida dentro de los supuestos de función o conducta administrativa.

Lo cual parece inexplicable si se observa la definición doctrinal de recurso de amparo:

“Puede afirmarse entonces, que el amparo costarricense es un instituto de naturaleza procesal y sustancial, autónomo y directo, pues no de otros procesos o procedimientos previos, dirigido a lograr la tutela de los derechos fundamentales, excepto los protegidos por el hábeas corpus, ante las posibles violaciones por parte de los poderes públicos”.⁴⁰

Otro aspecto por abordar, es que, generalmente, tiende a confundirse el denominado amparo de legalidad con recurso que tutela el derecho de petición establecido el artículo 27 de la Constitución Política que es aquel que hace referencia a las peticiones formuladas por los ciudadanos y que versan sobre cualquier asunto, materia o información de naturaleza pública, las cuales no siempre responde la administración, lo que permite accionar por esa respuesta.⁴¹ En otras palabras, es el derecho de pedir y no el derecho a obtener lo que se pide.

La información solicitada debe entregarse por escrito en un tiempo razonable y comunicada al solicitante, pues se tiene por cumplida la respuesta

⁴⁰ Orozco Solano, Victor / Patiño Cruz, Silvia / Salazar Murillo, Ronald, El Recurso De Amparo En Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.2008.

⁴¹ El derecho de petición se desarrolló posteriormente en la Ley de Regulación del Derecho de Petición, número 9097 Publicada la Gaceta numero 52 de 14 de marzo de 2013.

por parte de la administración sólo en tanto esté notificado el peticionario, pues éste lo requiere y tiene derecho exigir que se dé una respuesta aunque no necesariamente sea favorable a sus intereses.

Este tipo de gestión deberá realizarse en el plazo de 10 días que señala el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

“Otras normas constitucionales relacionada con este derecho son: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución (artículo 27). “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado” (artículo 30). La libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura, en un doble sentido: no se puede censurar a los interlocutores, por una parte; y no se puede, en general, tampoco censurar en forma previa los contenidos posibles de la discusión: en principio, en una democracia, todos los temas son discutibles”.⁴²

1.1.3 El necesario deslinde entre derechos fundamentales y plazos legales ¿Constitucionalización de plazos o legalización de derechos fundamentales?

La figura del amparo de legalidad tal y como se viene explicando es del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por delegación

⁴² Resolución número 2015003564 de las nueve horas veinte minutos del trece de marzo de dos mil quince Sala Constitucional de La Corte Suprema De Justicia.

expresa de la Sala Constitucional, que valoró entre otras cosas la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508) que establece un nuevo proceso, mucho más célere.

Sin embargo, es importante acotar que la vulneración de los derechos fundamentales de justicia pronta y cumplida es el eje sobre el que gravita la competencia legal de la Sala Constitucional establecida en la Ley de Jurisdicción Constitucional.

La competencia de la Jurisdicción Constitucional es más amplia de lo que en realidad dispone la norma porque el derecho de la Constitución es expansivo, incluye no sólo valores y principios extraídos del propio texto constitucional también los derechos fundamentales contenidos en instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica:

“El artículo 1 LJC indica claramente, que uno de los propósitos de la Jurisdicción Constitucional es” (...) garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales (...) La LJC se queda corta en su enunciado, por cuanto, realmente, la supremacía se predica del Derecho de la Constitución o del parámetro o bloque de constitucionalidad, el que se encuentra conformado por varios elementos, algunos no mencionados en el numeral de comentario, como los valores y la jurisprudencia -precedentes constitucionales. Cabe advertir que habrá segmentos del Derecho Internacional público (v.gr declaraciones y convenciones relativas a los derechos humanos) que podrían tener, eventualmente, una jerarquía constitucional o supra

constitucional”.⁴³

Respecto de la supremacía del Derecho de la Constitución, no existe ninguna duda de que en el ordenamiento jurídico nacional hay prevalencia del mismo respecto cualquier rama del derecho, actuación administrativa o norma jurídica. Costa Rica es un verdadero Estado de Derecho, es decir, el Estado es sometido al Derecho.

“Para el ex magistrado Solano Carrera (1999):
*Cuando leemos y oímos acerca de una “jurisdicción suprema” en referencia a la jurisdicción constitucional debemos entender que con ello se alude a que, teniendo entre manos la interpretación y alcances del hoy francamente aceptado “Derecho de la Constitución” formado por las normas , principios y valores que constituyen e informan la CP, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (éste en cuanto es recogido por Instrumentos Internacionales de DDHH vigentes en la República) pero también constituido por la jurisprudencia constitucional, ésta emerge como una fuente preeminente para la vivencia y vigencia del ordenamiento jurídico como un todo.”*⁴⁴

No cabe la menor duda que la tutela de los derechos fundamentales, encuentra su seno en la Sala Constitucional, siendo el roce de cualquier conducta administrativa o norma con el citado derecho de la Constitución, el parámetro que determina la exclusividad de la Sala Constitucional para atenderlo. Sin embargo, no parece jurídicamente posible la delegación que de alguno de estos derechos

⁴³ Hernández Rubén, El Derecho de la Constitución, San José, Editorial Juricentro, vol. II, 1994

⁴⁴ pag 199.

establezca la Sala Constitucional en otra Jurisdicción distinta.

Lo común, entonces, es considerar la influencia de la Sala Constitucional en otras jurisdicciones, no que sea la propia Sala Constitucional la que traslade el conocimiento de los procesos en los que se discuta la infracción a un derecho fundamental ya que el derecho a un proceso sin dilataciones debidas es un derecho fundamental y legal.

*“Este principio encuentra su fundamento en el artículo 41 de la Constitución, según el cual los ciudadanos tienen el derecho subjetivo a que se les haga justicia pronta y cumplida. Por su parte, el artículo 7 incisos 1 y 5 del Pacto de San José disponen en lo conducente, que toda persona tiene derecho...a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad...”*⁴⁵

Siendo que en líneas generales: *“ los llamados derechos fundamentales son aquellos a los que se les atribuye una mayor relevancia dentro de un determinado ordenamiento jurídico, relevancia que puede ser medida desde la inclusión del derecho en normas de mayor valor dentro del ámbito del ordenamiento interno, como las constituciones, o en tratados y convenciones internacionales “ el derecho a obtener pronta resolución respecto a las gestiones que plantean los ciudadanos en sede administrativa, es un derecho fundamental que deben respetar con mayor razón la misma administración”*⁴⁶.

Incluso la Sala Constitucional en el año 2004 consideraba el derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida un derecho fundamental:

⁴⁵ Hernandez Ruben, El Derecho de la Constitución, San José, Editorial Juricentro, vol. II, 1994,pags 222y 223.

⁴⁶ Rodrigo García, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales, Editorial Jurídica Continental, 2011.

“DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO. Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos —situaciones jurídicas sustanciales— (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (vacatio o distantia temporis), impuesto por la observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos —del órgano administrativo director, decisor y del

propio gestionante— concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportuno y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos

*administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1°, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos”.*⁴⁷

En resumen, la competencia para el conocimiento de los recursos donde se invoque la tutela de derechos fundamentales corresponde a la Sala Constitucional, tal y como lo dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

⁴⁷ Res: 2004-13376 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas con cincuenta y un minutos del veintiséis de noviembre del dos mil cuatro.

“El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta ley, salvo los protegidos por el de hábeas corpus.

Procede el recurso contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos.

*El amparo procederá no sólo contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas”.*⁴⁸

No se encontró, en este estudio, norma alguna que permita a la Sala Constitucional delegar su propia competencia, ni en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ni en la misma Constitución Política, siendo esta delegación contraria a lo que establece el derecho de la Constitución:

“Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los

poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley. (Así reformado por el ARTÍCULO 1 de la Ley No.7128 de 18 de agosto de 1989. Asimismo el ARTÍCULO Transitorio de dicha ley establece: “La sala que se crea en el ARTÍCULO 10 estará integrada por siete magistrados y por los suplentes que determine la ley, que serán elegidos por la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios de sus miembros. La Asamblea Legislativa hará el nombramiento de los miembros de la Sala dentro de las diez sesiones siguientes a la publicación de la presente ley; dos de ellos los escogerá de entre los miembros de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, cuya integración quedará así reducida. Mientras no se haya promulgado una ley de la jurisdicción constitucional, la Sala continuará tramitando los asuntos de su competencia, aún los pendientes, de conformidad con las disposiciones vigentes”).⁴⁹

Para el autor Hernández Valle “el 50% de los amparos con rechazados ad portas, con el simple estribillo de que se trata de “asuntos de mera legalidad”, con el agravante de que la Sala carece de criterios técnico- jurídicos para realizar la distinción entre vicios de inconstitucionalidad propiamente dichos y meros vicios de ilegalidad. El resultado práctico es que se produce una evidente denegación de justicia a numerosos ciudadanos que acuden ante la Sala en tutela de sus derechos fundamentales y son enviados a dirimir sus conflictos a las tortuosas y lentas vías ordinarias.”⁵⁰

⁴⁸ Ley de la Jurisdicción Constitucional, Artículo 29.

⁴⁹ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 10.

⁵⁰ Hernández Rubén, La Eclósión Del Recurso De Amparo En Costa Rica (Problemas y Posibles Soluciones) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/23.pdf>, págs 587 y 588, consultado 02 de junio 2015.

En síntesis de lo anterior, los votos **2008-05322** (de las dieciséis horas y cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho) y **2008-05804** (de las catorce horas y uno minutos del quince de abril del dos mil ocho) mediante los cuales la Sala Constitucional dispone que los recursos de amparo formulados por los ciudadanos, en los que se acuse que la Administración Pública no ha dictado la resolución final dentro de los plazos establecidos por ley serán del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son contrarios al Derecho de la Constitución.

Precisamente, lo que opera en los votos citados es un cambio de criterio de la propia Sala Constitucional:

“Sin embargo el cambio de criterio dentro del Tribunal Constitucional no resultó unánime, toda vez que el Magistrado Vargas Benavides ha venido salvando el voto en los casos en los que se aplica esta jurisprudencia, señalando que en caso de nuestro país, el Constituyente derivado dispuso mediante la reforma al artículo 10 de la Constitución Política, la creación de una jurisdicción especializada para la defensa de los derechos y libertades consagrados en la Carta Magna, con el fin de garantizar que éstos pudieran ser ejercidos en forma efectiva por los habitantes del país, y no quedaran únicamente en el papel, tal y como había sucedido anteriormente. Indica que precisamente, uno de los derechos que esta jurisdicción se encuentra llamada a tutelar es el de justicia pronta y cumplida consagrado en los artículos 41 constitucional y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual ha sido entendido por la Sala en su

*jurisprudencia como el derecho de toda persona a que los Tribunales de Justicia y la Administración Pública tramiten y resuelvan los distintos asuntos puestos en su conocimiento, dentro de los plazos establecidos al efecto por el ordenamiento jurídico.(..) Por ello estima que la decisión de mayoría de la Sala de remitir los asuntos que versen sobre esta materia al conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta improcedente, ya que la resolución de los recursos en los que se alegue violación al artículo 41 Constitucional, es de conocimiento exclusivo de esta Jurisdicción en virtud de lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución Política, el cual es claro en establecer la competencia de este Tribunal en materia de protección a derechos fundamentales”.*⁵¹ pág. 428)

Otro aspecto que abordada el ex Magistrado Adrián Vargas Benavides, en estos mismos precedentes constitucionales donde se apartaba del criterio de mayoría, considera que “la Sala no puede jerarquizar los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política, por lo que a su parecer no podría darle un rango de protección diferente al principio de justicia pronta y cumplida, pues ello implicaría relegar el derecho tutelado por el artículo 41 Constitucional a un plano inferior al del resto de los derechos fundamentales que la mayoría de la Sala decidió seguir tutelando”⁵². La posición del ex magistrado Benavides en sus votos salvados al conocer del traslado de la competencia del denominado “amparo de legalidad” a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa era en razón de que para

⁵¹ Andrea Herrera, Nueva Jurisdicción para amparar el derecho a obtener justicia administrativa, <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Doctrina/7-Nueva%20jurisdiccion%20para%20amparar%20el%20derecho%20a%20obtener%20justicia%20administrativa-Andrea%20Herrera.PDF>, 2008, consultado el 29 de mayo 2014.

⁵² Up cit

la Sala Constitucional pareciera que hay derechos fundamentales de inferior categoría y no propiamente un asunto de verificación de plazos legales.

Sección II. Jurisprudencia constitucional y nacimiento del Amparo de Legalidad.

1.2.1. Antes del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Anterior a la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo en enero del año 2008, la legislación aplicable era la contenida en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (número 3667) que estuvo vigente desde el primero de marzo del año 1966 y hasta el 31 de diciembre del año 2007. Esta norma desarrollaba el artículo 49 de la Constitución Política, el cual expresa:

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

*La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”.*⁵³

Sin embargo, esa legislación no desarrollaba completamente lo dispuesto por el constituyente en el artículo anterior, ya que únicamente revisaba “la

⁵³ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 49.

legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública, sujetos al Derecho Administrativo” excluyendo otras formas de manifestación de la administración pública consecuentemente limitando el objeto del proceso administrativo y los poderes de control de legalidad del juzgador.

*“1. La acción será admisible en relación con las disposiciones y actos de la Administración, * 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.*

(La Sala Constitucional mediante resolución N° 03669-2006, dispuso anular del párrafo anterior la frase cuyo texto disponía: "que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa", por considerarla inconstitucional.) 2. La impugnación de las disposiciones de carácter general se regirá por lo previsto en el artículo 20.⁵⁴

Otro aspecto que se criticaba sobre esa regulación del proceso administrativo es que era limitada en cuanto a la tutela jurídica de las actuaciones administrativas que regulaba, pues en la realidad suele manifestarse no solo como actuaciones formales y materiales de la administración (acto administrativo, contratos, vía de hecho, coacción directa, coacción anómala,) sino también, como inactividad u omisión de la administración (cuando por ejemplo se da la no prestación de un servicio al que el administrado tiene derecho, o no se dicta el acto administrativo que corresponde dada la situación jurídica en la que se encuentra el administrado) quedando entonces en deuda la LRJCA con las garantías constitucionales de tutela judicial efectiva (que se encuentra en los artículos

⁵⁴ Ley de Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, número 3667, artículo 18.

33,41,49,153 de la Constitución Política y el principio de interdicción de la arbitrariedad)

Sobre este análisis de la falta de adecuación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al precepto constitucional que antes se hizo mención:

“A nuestro juicio, no se trata de sustituir la desarrollada y acabada construcción dogmática de las formas jurídicas y no jurídicas de manifestación de la función administrativa (acto administrativo, contrato administrativo, actuación material, inactividad formal y material etc.) sino de acudir a una figura que las englobe o comprenda a todas para obtener un control de legalidad completo, acabado y sin fisuras de toda la función administrativa (artículo 49 de la Constitución Política). Lo que debe propugnarse es una ruptura de la preponderancia del acto entre las diversas formas de manifestación de la actuación administrativa y, por consiguiente, evitar que la tutela jurídica de las situaciones jurídicas sustanciales bascule, única y exclusivamente, sobre este. Por consiguiente la comunidad jurídica debe asumir e internalizar, de una vez por todas, que el acto administrativo no es la única forma jurídica de manifestación de actuación administrativa.”⁵⁵

Resumiendo los criterios anteriores, se logra evidenciar que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (No 3667) contenía

⁵⁵ Ernesto Jinesta, La Dimensión Constitucional de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Editorial Guayacan, 1999, pág 63

un modelo de justicia de corte casatorio o un proceso contencioso revisor del acto, en otras palabras, un modelo que controlaba exclusivamente la legalidad de los actos administrativos previos y se limitaba cuando procediera a anular estos. Su trámite era lento y complejo contenía las siguientes etapas:

- a) Fase de interposición, deducción y admisión de la Demanda
- b) Fase de emplazamiento y contestación
- c) Fase demostrativa o evacuación de la prueba
- d) Fase de Conclusiones
- e) Fase de dictado de la sentencia o resolutive
- f) Régimen Recursivo (apelación , casación y revisión)
- g) Fase de ejecución

En primera instancia, conocía el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda integrado por un juez o jueza unipersonal, las apelaciones las conocía el Tribunal Contencioso Administrativo que era un órgano colegiado. Existía, entonces, una doble instancia, con un capítulo de procedimientos especiales conocidos en única instancia para los procesos en Materia Tributaria, Contratación Administrativa, Separación de los Directores de los Entes Descentralizados y Regulación Minera. En cuanto a los recursos extraordinarios de casación, así como el de revisión, eran materias que conocía la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Era un proceso alambicado, ritualista, formalista a extremo que lo que buscaba era desestimular que los ciudadanos demandaran al Estado y si lo hacían que la lentitud del mismo, provocara que los accionantes lo abandonaran con el paso del tiempo.

A modo de ejemplo de lo complejo del proceso regulado en la norma antes citada, se describe la Interposición y Admisión de la Demanda:

“La acción, cuando no se trate del proceso de lesividad, se iniciará por un escrito reducido a indicar el acto o disposición por razón del cual se reclama y a solicitar que se tenga por interpuesto el proceso.2. A dicho escrito se acompañará: a) El documento que acredite la representación del compareciente, cuando no sea el mismo interesado; b) El documento que acredite la representación del personero de la Administración demandada, o, al menos, indicación del acuerdo de su nombramiento y publicación en el Diario Oficial; c) El documento que acredite la personería con que el demandante se presente en juicio, cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título; y d) Copia del acto o traslado del acto o de la disposición impugnados, o, cuando menos, indicación del expediente en que haya recaído o del periódico oficial en que se haya publicado.3. Si no se acompañaren tales documentos o los presentados fueren incompletos y, en general, siempre que el Tribunal estime que no concurren los requisitos necesarios para la validez de la comparecencia, señalará un plazo de diez días para que el demandante subsane el defecto, y si no lo hiciere, ordenará archivar las actuaciones.4. El juicio formulado por la Administración autora de algún acto declarado lesivo, se iniciará con la presentación de la demanda a que se refiere el artículo 46, a la que se acompañará el expediente administrativo y también una copia certificada de la declaración de lesividad, cuando ésta no constare en aquél”.⁵⁶

⁵⁶ Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, número 3667, artículo 36.

Durante la vigencia de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los recursos de amparo referidos a la violación del artículo 41 Constitucional fueron resorte exclusivo de la Sala Constitucional que tomaba en cuenta los plazos legales que tiene la administración para emitir la respuesta de la gestión de los administrados, misma que se encontraba en la ley y en aquel momento no se consideraba una cuestión de legalidad.

1.2.2. Luego del Código Procesal Contencioso Administrativo.

El papel que juega la actual regulación Contencioso Administrativa en la delegación de competencias realizada por la Sala Constitucional para el conocimiento del amparo de legalidad, es muy importante. Lo que el Alto Tribunal tomó en cuenta fue el cambio sufrido por esta Jurisdicción con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508) que contiene un nuevo modelo de justicia, versátil y completamente adaptada a los preceptos constitucionales del artículo cuarenta y nueve y cuarenta y uno constitucional, es decir, con la capacidad de conocer de forma pronta y cumplida toda la esfera de acción de la administración pública para satisfacción de servidores públicos y administrados del mismo modo que para la Corte Suprema de Justicia cuando presentó el proyecto en las siguientes líneas:

“Resumamos, pues, los principios que informan el presente proyecto: a) derecho opcional para el agotamiento de la vía administrativa, salvo para contratación administrativa y materia municipal; b) subjetivación y humanización del proceso; c) debido proceso y sana crítica; ch) satisfacción de la justicia pronta y cumplida; d) igualdad procesal; e) transparencia y publicidad; f) semiformalismo procesal; g) apoderamiento competencial del juez; h) flexibilidad impugnatoria; i) apertura de la legitimación activa y pasiva; j)

*apertura de la capacidad procesal; k) alcance extensivo para las medidas cautelares; l) oralidad, mediación, contradicción y concentración de la prueba; m) fortalecimiento de medidas alternativas de resolución de conflictos; n) principio de especialidad conciliatoria; ñ) separación del órgano instructor del procedimiento con el órgano decisor; o) principio de adaptación de justicia a la realidad y necesidad sociales; p) refuerzo del control objetivo del Ordenamiento Jurídico; q) principio de prevalencia de la conducta originaria; r) regionalización de la justicia”.*⁵⁷

La importancia de la inclusión de estos principios en el nuevo procedimiento Contencioso Administrativo puede dividirse en dos aspectos, por una parte: **1**-garantiza el control de legalidad sobre la toda la función administrativa establecido por el Constituyente en el artículo 49 de la Carta Magna cuya efectiva aplicación será ejercida por la persona juzgadora con sus plenos poderes y **2**-el Código Procesal Contencioso Administrativo introduce en modificación sustancial en materia de aplicación de principios, ya que en caso de ausencia o de vacío legal deben aplicarse supletoriamente los mismos. Esta disposición está incluida en el artículo **220**: “Para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho público y procesal, en general:

“Así las cosas, el CPCA habiendo otorgado ya de por sí amplios poderes al juez para hacer justicia contencioso administrativa, le otorga todavía una carta adicional al operador jurídico al permitirle hacer uso de los principios del Derecho. Todo lo cual podría ser un medio para alcanzar más justicia y fortalecer nuestro Estado de Derecho, o todo lo

⁵⁷ Exposición de motivos, proyecto de Ley del Código Procesal Contencioso Administrativo, 2006, pág 4.

*contrario. Ello dependerá de la práctica. Sin embargo, las herramientas jurídicas están dadas.*⁵⁸

Mas adelante, se abordará el tema del tratamiento procesal del denominado amparo de legalidad en la sede contenciosa administrativa, sin embargo, es importante destacar que las consideraciones indicadas por la Sala Constitucional en los votos que dan origen al amparo de legalidad son congruentes con la realidad de esta nueva legislación.

1.2.3. Impacto de los votos 9928-2010 y 17909-2010 de la Sala Constitucional.

El nacimiento de la figura del denominado amparo de legalidad, se da por intervención de la Sala Constitucional que por medio de los votos 9928-2010 y 17909-2010 traslada su competencia en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para continuar con la tramitación de los recursos formulados por los administrados que alegan la transgresión del artículo 41 Constitucional, es decir, por el derecho a un procedimiento administrativo en los plazos establecidos por ley.

“I.- VERIFICACIÓN DE LOS PLAZOS PAUTADOS POR LEY PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIÓN EVIDENTE DE LEGALIDAD ORDINARIA. Es evidente que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos

⁵⁸ Ballar Rafael, Jornadas UCR, conferencia 1,2009,pág 42.

precedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e indicarle al gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa”.⁵⁹

A partir de este voto y otras similares, la resolución del denominado amparo de legalidad se trasladó el conocimiento de los jueces y juezas contenciosos hasta consolidarse actualmente como el proceso que en mayor cantidad ingresa al Tribunal, con una sección Especializada de Jueces avocados sólo a la resolución de estas gestiones. En la actualidad, no existe un trámite procesal específico, sino un híbrido de normas que emanan, tanto de la Ley de la Jurisdicción Constitucional como del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Sección III. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para el conocimiento de los amparos de legalidad.

1.3.1. Competencia Jurisdicción constitucional.

De conformidad con el razonamiento que se viene desarrollando en este trabajo, la Jurisdicción Constitucional es la competente para proteger o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República por disposición expresa del artículo

⁵⁹ Resolución N° 2008-05322 se las dieciséis horas y cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho

10 de la Constitución Política.

Los recursos de hábeas corpus y amparo son los instrumentos procesales a disposición de los ciudadanos para accionar constitucionalmente en tutela de los derechos indicado en el párrafo anterior.

En otras palabras: “son dos tipos de recurso individual que conforman los instrumentos de defensa de los derechos fundamentales el recurso de habeas corpus y el de amparo. Los dos pueden plantearse ante la Sala, sin necesidad de agotar previamente recursos administrativos o jurisdiccionales ordinarios”.⁶⁰

Mediante el recurso de amparo se protegen todos los demás derechos fundamentales, no solamente los incluidos en la Constitución, sino también, los previstos en instrumentos internacionales sobre derecho humanos, frente a la actividad administrativa y aún de sujetos de derecho privado. Indica como consecuencia negativa el abuso procesal que de estos recursos realizan algunos ciudadanos: “La fuerza - y a la vez debilidad- de este tipo de proceso es la regla legal de la suspensión de pleno derecho de los efectos del acto impugnado, ya que al tiempo que asegura una protección inmediata del derecho eventualmente lesionado, invita a abusar del medio procesal”

1.3.2. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. ¿Delegación de la Sala Constitucional?

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para el conocimiento del denominado amparo de legalidad surge por delegación expresa de la Sala Constitucional en los votos 9928-2010 y 17909-2010, sin embargo, su

⁶⁰ Hess Ingrid, El control jurisdiccional de los límites de la Constitución (La interpretación del Juez, Investigaciones Jurídicas S.A, 2009 pág 31.

ámbito de acción está determinado en el artículo uno del Código Procesal Contencioso Administrativo (2007) que se transcribe a continuación:

“Artículo 1

1) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.

2) Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:

a) La Administración central.

b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.

c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público”.

En el artículo anterior, se encuentra un cambio sustancial en cuanto a la extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa, consecuente con el artículo 49 Constitucional ya que ahora tiene por objeto: *“restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa”* ⁶¹ pasando de un contencioso revisor del acto a un

⁶¹ Código Procesal Contencioso Administrativo, 2008, artículo 1.

contencioso que abarca la legalidad de toda la conducta administrativa (activa u omisiva) lo que necesariamente implica exponer lo que se entiende por conducta de la administración:

*“Con el término conducta se pretende englobar todos y cada uno de los actos, actuaciones, contratos y omisiones administrativas, con lo cual se trasciende la identificación impugnatoria y monolítica contra los actos administrativos, en su calidad de declaraciones de voluntad unilateral de la administración regulada por el principio de legalidad para la satisfacción de los intereses públicos”.*⁶²

El ámbito de acción de la Jurisdicción Contenciosa incluye la relación jurídica administrativa, concepto que se puede explicar de la siguiente forma:

“...de una parte están las obligaciones del poder público y, de otra parte las situaciones jurídicas protegidas de las personas, compuesta de intereses legítimos y derechos subjetivos ante este poder. La relación jurídica que exista entre ambas dimensiones, regulada por el Derecho Administrativo es una relación jurídica administrativa. Asimismo, la relación de obligación entre distintas administraciones públicas, conforme al Derecho Administrativo, es también una relación jurídico

⁶² González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José, Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006, pág 48.

*administrativa en la dimensión objetiva y competencial para la satisfacción de los intereses públicos”.*⁶³

Consideran los redactores de este nuevo modelo de justicia que la transformación más trascendental que asume el proceso contencioso administrativo con el Código Procesal Contencioso es la de situar al justiciable como centro de atención, partiendo de un proceso más humanizado y tendiente a conseguir uno de los fines más importante de la sociedad: la obtención de justicia.

Sin embargo, al principio de la etapa del conocimiento del denominado amparo de legalidad la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se consideró incompetente para el conocimiento del denominado amparo de legalidad, en razón de la competencia asignada en la Constitución a la Sala Constitucional tal y como indican los artículos 10 y 48 de la Constitución Política:

“I.-SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA RESOLVER LAS PRESUNTAS VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA Y CUMPLIDA QUE SE IMPUTEN A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN QUE LES ASIGNA EL ARTÍCULO 153 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Para resolver sobre incompetencia por razón de la materia que aprecia de oficio este Tribunal, es adecuado dar un criterio que sirva de marco general, para establecer de manera clara, que corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolver en forma definitiva sobre aquellos asuntos en que se alegue una presunta violación a lo

⁶³ González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José,

dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, cuando se impute a un órgano jurisdiccional en ejercicio de la función que les asigna el artículo 153 de la Constitución Política, con base en las siguientes razones: a) La propia jurisprudencia constitucional - la cual responde a las facultades que le otorga a la Sala el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a efecto de resolver exclusivamente sobre su propia competencia-, ha establecido los límites y alcances de la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa -a efecto de tutelar el principio de justicia pronta y cumplida contenido en el artículo 41 de la Constitución Política-, en el sentido de que está circunscrita a aquellos supuestos en los que se alegue el incumplimiento de los plazos previstos en la normativa aplicable, para la resolución final de un procedimiento administrativo de carácter declarativo, constitutivo o recursivo. En ese sentido, mediante sentencia número 2008-05322 de las dieciséis horas y cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, consideró: "...Es evidente que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso- administrativa con la aplicación de los principios

que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material – esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente. Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e indicarle al gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa..." (ver en sentido similar, la sentencia número 2008-05804 de las catorce horas un minuto del quince de abril del dos mil ocho).Lo anterior implica, que las presuntas violaciones a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política imputadas a los Tribunales de Justicia en ejercicio de la función jurisdiccional que les asigna el artículo 153 de la misma Constitución, le corresponde resolverlas en definitiva a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con los artículos 10 y 48 de la Constitución Política, 1, 2 inciso a) y 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; b) También debe tomarse en consideración que el propio Constituyente establece en el artículo 49 los límites competenciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los cuales, son desarrollados por el artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En ese sentido, el artículo 49 de la Constitución Política establece que el objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público, disposición en la encuentran sustento los incisos 2 y 3.a del artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, al establecer que la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier

conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa, lo que implica, que las acciones u omisiones en que incurran los órganos del Poder Judicial, podrán ser objeto de control por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siempre cuando tengan relación con funciones administrativas y no jurisdiccionales; c) En virtud de lo expuesto, se concluye que la tutela del principio de justicia pronta y cumplida, cuando se refiera conductas imputables a los órganos jurisdiccionales en ejercicio de la función que les fue asignada por el artículo 153 de la Constitución Política, está expresamente excluida del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, tanto por normas escritas (Constitución Política y Código Procesal Contencioso Administrativo) como no escritas (la jurisprudencia constitucional, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional es vinculante erga omnes).

II- SOBRE LA PROCEDENCIA, EN ESTE PROCESO, DE LA INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA: Aplicando a este proceso, lo expuesto en el anterior considerando, es claro que la pretensión del actor se dirige a que se le ordene al Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, que resuelva de inmediato la solicitud de pensión por invalidez, que se tramita ante ese Despacho en expediente número 07-001273-0166-LA. Es evidente, que lo pretendido en este proceso es materia constitucional, de conformidad con todo lo expuesto en esta resolución, ya que, las presuntas violaciones al principio de justicia pronta y cumplida por parte los órganos jurisdiccionales en ejercicio de la

*función que le asigna el artículo 153 de la Constitución Política, que es competencia de la jurisdicción constitucional y no de los Tribunales Contencioso Administrativos. En consecuencia, este Tribunal se declara incompetente por razón de la materia, para conocer de este proceso preferente y ordena enviar los autos a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al ser este despacho el competente para conocer de este asunto”.*⁶⁴

1.3.3. Amparo de Legalidad y la nueva ley reguladora del derecho de petición. ¿ Afecta o no?.

La Ley de Petición y Prompta Respuesta número 9097, vigente desde el 24 de marzo del año dos mil doce, desarrolla el derecho de respuesta establecido en el artículo 27 Constitucional: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”.

Para el autor Ruben Hernández, este Derecho de Petición es “una facultad que tienen los administrados para realizar peticiones ante las autoridades públicas sobre asuntos de interés particular o general, siempre que el objeto de la petición sea legalmente posible”.

Este derecho fundamental puede ser ejercido por cualquier ciudadano, independientemente de su nacionalidad, también, se puede reclamar el derecho de petición de forma individual o colectiva sin que por ello pueda derivarse ningún perjuicio o sanción para quien lo requiera.

Este recurso se puede interponer ante cualquier institución, administración

⁶⁴Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución número 811-2008.

pública o autoridad pública, tanto del sector centralizado como descentralizado del Estado, así como aquellos entes públicos, con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito institucional, territorial o funcional de ésta. “Procederá, además, el derecho de petición ante sujetos de derecho privado cuando estos ejerciten alguna actividad de interés público, administren y/o manejen fondos públicos o ejerzan alguna potestad pública de forma temporal o permanente.”⁶⁵

La Sala Constitucional ha desarrollado este derecho de petición tal y como se indica de seguido:

“III.- Sobre el fondo. Respecto de los hechos denunciados por el recurrente, la autoridad recurrida aduce que el presente recurso es prematuro, ya que al momento de su interposición –05 de marzo de 2014- no había transcurrido el plazo de 10 días hábiles que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 06 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición (Ley N° 9097 del 26 de octubre de 2012), tiene para contestar lo correspondiente. De acuerdo con lo anterior, conviene indicarle a la autoridad recurrida que el plazo estipulado en el artículo 32 se refiere al supuesto en el que la violación que se alega es al derecho de petición y pronta resolución establecido en el artículo 27 de la Constitución Política. Sin embargo, los hechos que sustentan el reclamo del recurrente no encuadran en ese supuesto, sino más bien, en el del artículo 30 Constitucional. Esto en virtud de que lo que el amparado solicitó fue una copia de información preconstituida que obraba en su poder. Razón por la cual, estima esta Sala

⁶⁵ Ley de Petición 9097, artículo 2.

que se acredita la alegada violación del derecho de acceso a la información del tutelado, pues la propia Administración reconoce que no le ha entregado al recurrente lo solicitado. Finalmente, esta Sala constató que efectivamente, tal y como indica la autoridad recurrida, la solicitud de información del recurrente no establece lugar para atender notificaciones, sin embargo, ello no constituye un obstáculo para que la Administración prepare las copias requeridas por el recurrente el 25 de febrero de 2014 y, en cuanto este último se apersona en la Dirección Regional de Educación de Liberia, las mismas le sean entregadas de forma inmediata, en cuyo caso el costo de la documentación solicitada debe ser asumido por la parte recurrente.” ⁶⁶

La relación existente entre el derecho de petición y el denominado amparo de legalidad, es que por un lado la Ley que regula este derecho de Petición lo considera derecho fundamental susceptible de tutela judicial pero vía recurso de amparo ante la Sala Constitucional, caso contrario, a lo que sucede con el denominado amparo de legalidad, que la misma Sala considera un asunto de legalidad que debe ser ventilado en la Sede Contencioso Administrativo:

“El derecho de petición como derecho fundamental, de origen constitucional, será siempre susceptible de tutela judicial mediante el recurso de amparo establecido por el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en relación con el artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, sin perjuicio de cualesquiera otras

⁶⁶ Resolución número 2014003649 de las nueve horas cinco minutos del catorce de marzo de dos mil catorce de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

*acciones que el peticionario estime procedentes, en los siguientes supuestos: a) Omisión del destinatario de la obligación de contestar en el plazo establecido en el artículo 6 de esta ley. b) Ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior. c) Cuando la respuesta de la Administración Pública sea ambigua o parcial, sin justificación de su inexactitud o parcialidad en la entrega de la información y, se considere más bien una negativa de respuesta. d) Cuando el peticionario considere que las actuaciones materiales de la Administración, sus actos administrativos o su respuesta le estén afectando sus derechos fundamentales, en especial, su derecho de petición, derecho de debido proceso, de justicia administrativa, principio de igualdad, principio de transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, entre otros. e) Aquellos otros supuestos establecidos por ley”.*⁶⁷

Sin embargo, los ciudadanos suelen presentar los recursos relacionados con el denominado derecho de respuesta del artículo 27 de la Constitución Política como un amparo de legalidad, que tal y como se explicó no son competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, ya que éste tiende a confundirse con el derecho a un procedimiento administrativo en un tiempo razonable establecido en el artículo 41 Constitucional.

El derecho de respuesta contenido en artículo 27 de la Constitución Política es competencia de la Sala Constitucional y procede respecto de las peticiones de información general que formulan los ciudadanos (información pública relacionada con el quehacer de la Administración Pública y donde, únicamente, se encuentra

⁶⁷ Ley de Petición número 9097, artículo 12.

excluida la información que pueda comprometer la seguridad de la Nación.) El confundir el Órgano Jurisdiccional competente en ambos recursos produce que el Tribunal Contencioso rechace de plano las gestiones relacionadas con el derecho de petición antes mencionado tal y como se expone a continuación:

“3) Recurso de amparo para la protección del derecho de petición y pronta respuesta: Éste es un recurso de amparo que viene a tutelar lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política que indica:

“ARTÍCULO 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”

Esta norma constitucional debe ser relacionada con el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que dispone:

“ARTÍCULO 32. Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto.

Como se puede apreciar de la lectura de las normas citadas, este tipo de amparo le corresponde resolver la violaciones al derecho de petición y pronta respuesta, o en otras palabras, las peticiones puras y simples de información

que los administrados le requieran a las administraciones públicas o funcionarios públicos. Precisamente, las distinciones entre un proceso sumarísimo del 41 Constitucional y el recurso de amparo para la protección del derecho de petición y pronta respuesta, son las siguientes: a) El sumarísimo del 41 Constitucional está circunscrito a aquellos supuestos en los que se alegue el incumplimiento de los plazos previstos en la normativa aplicable, para la resolución final de un procedimiento administrativo de carácter declarativo, constitutivo o recursivo. Por su parte, el recurso de amparo para la protección del derecho de petición y pronta respuesta, tutela la protección del derecho de petición y pronta respuesta o peticiones puras y simples de información. En consecuencia, el primero tutela aspectos que se derivan del artículo 41 constitucional y el segundo tutela un derecho fundamental que proviene del artículo 27 de la Constitución Política; b) El sumarísimo del 41 Constitucional es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, por así disponerlo la Sala Constitucional, mientras el recurso de amparo para la protección del derecho de petición y pronta respuesta es competencia de la jurisdicción constitucional. En resumen, el proceso sumario del 41 Constitucional, no corresponde a un proceso de conocimiento de trámite preferente, ni a un recurso de amparo para la protección del derecho de petición y pronta respuesta. En consecuencia, en el siguiente considerando de este auto, se analizará cual es la vía procesal para resolver la pretensión de la sociedad actora.”⁶⁸

⁶⁸ Resolución las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once dentro de Expediente:11-002129-1027-CA.

II Capítulo. Regulación procesal del amparo de legalidad y su tratamiento en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sección I. Regulaciones procesales del amparo de legalidad.

2.1.1. Traslado:

Tal y como se explicó líneas arriba fue vía Jurisprudencia, que la Sala Constitucional delegó el conocimiento de las gestiones planteadas por los administrados invocando el derecho constitucional a una respuesta pronta y cumplida dentro de un procedimiento administrativo y de conformidad con los plazos legales aplicables, al Tribunal Contencioso Administrativo. Sin embargo, la Jurisprudencia constitucional no menciona el trámite que debe seguirse en la Sede Contenciosa durante la tramitación de estos procesos, únicamente el Alto Tribunal indicó:

*“y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación **de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material –esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente.** Consecuentemente, se impone el rechazo de plano e indicarle al gestionante que si a bien lo tiene puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.”⁶⁹ (El resaltado es propio)*

A raíz de esta situación, es posible establecer que el trámite no ha sido uniforme, ha cambiado con el paso del tiempo y las diferentes integraciones de

⁶⁹ Resolución número 2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

jueces y juezas que por turno han tenido el conocimiento de este gestión de verificación de plazos en el Tribunal Contencioso Administrativo. De conformidad con lo anterior, se pueden establecer tres etapas del trámite procesal del amparo de legalidad:

I- Primera etapa: Del año 2008 al año 2009 los amparos de legalidad se tramitaron como un proceso preferente:

“Analizada la demanda presentada por xxxxxxxxx contra EL ESTADO, el suscrito Juzgador estima que este asunto reviste urgencia, debido a que nos encontramos bajo la impugnación de una conducta omisiva de la Administración Pública, que consiste en el no dar la oportuna respuesta al administrado a sus gestiones dentro de un procedimiento administrativo, por lo que existe una posible vulneración a derechos fundamentales establecidos en el artículo 41 de la Constitución Política, que requieren ser atendidos por este despacho de manera inmediata. Por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, inciso 1), del Código Procesal Contencioso Administrativo, se ordena la remisión oficiosa y directa del presente proceso al Tribunal de Juicio que por turno corresponda, para que decida si le da a este asunto el trámite preferente”.⁷⁰

El proceso preferente se encuentra regulado en el artículo 60 del Código Procesal Contencioso Administrativo que está indicado por el legislador para los procesos que revisten de gran urgencia y necesidad, o son de gran trascendencia

⁷⁰ Resolución de las diez horas con veintiún minutos del veintitrés de Julio del dos mil ocho dentro del expediente:08-000490-1027-CA.

para el interés público, se pueden prescindir de las fases ordinarias para abreviar el proceso, realizando una sola audiencia y acortando los plazos:

“Este proceso se puede definir como una manifestación abreviada del mismo proceso de conocimiento contencioso administrativo, el cual procede cuando se presentan los presupuestos de urgencia, necesidad o gran trascendencia para el interés público, que tiene como consecuencia procesal una tramitación con plazos más cortos y con la posibilidad del Tribunal decisor de prescindir de algunas fases procesales cuando lo estime procedente. Precisamente, este Tribunal, en múltiples resoluciones ha ido perfilando los presupuestos que se deben cumplir para que un determinado asunto pueda ser tramitado por la vía preferencial regulada en el artículo 60 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En ese sentido, este órgano jurisdiccional ha indicado la procedencia del trámite preferente bajo las siguientes pautas: a) El trámite preferente procede en los procesos que cumplan los presupuestos regulados en el artículo 60 inciso 1) del Código Procesal Contencioso Administrativo. Es decir, cuando se esté en presencia de un asunto que "reviste urgencia o necesidad o es de gran trascendencia para el interés público". Por lo tanto, el Juez Tramitador en el auto de elevación a trámite preferente, así como el Tribunal Decisor al momento de resolver el auto de aceptación o rechazo del trámite preferente, según corresponda, deben realizar un análisis en el cual puedan determinar si las pretensiones del proceso principal encajan con los presupuestos de urgencia, necesidad o gran trascendencia al interés público, sea con

*cualquiera de ellos o todos. En este orden de ideas, se está ante un caso de "urgencia", cuando se hace necesario "instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio" (según el Diccionario de la Real Academia Española), existe una "necesidad", cuando hay un "especial riesgo o peligro que se padece y que necesita un pronto auxilio" (ibídem). En estos dos primeros presupuestos, lo que se pretende es evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Asimismo, existe "gran transcendencia para el interés público", cuando el objeto del proceso guarde una importancia extraordinaria o vital para los intereses generales que se tutelan, de modo que sea necesario una decisión jurisdiccional más pronta sobre el tema. Debe hacerse la aclaración, que no es todo asunto relacionado con un interés público el que puede dar paso a la aplicación del trámite preferente, sino solo aquel que sea de gran transcendencia, es decir, un interés público calificado de forma especial y excepcional; **b)** Los tres presupuestos explicados, son tasados y excepcionales, de interpretación restrictiva, dado que suponen un tratamiento especial y abreviado del procedimiento de conocimiento común contencioso administrativo.”⁷¹*

El problema que presentaba la tramitación del amparo de legalidad como un proceso preferente, es que desnaturalizaba el procedimiento célere de que tienen los recursos de amparo en la Sede Constitucional, tratar de asimilarlo a un proceso de conocimiento, con plazos más largos y trámite más complejo. Llegando incluso

⁷¹ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Sexta. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, a las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once. Expediente:11-002129-1027-CA

a plantearse el recurso de casación tal y como lo dispone el artículo 60 del Código Procesal Contencioso Administrativo, contrariamente a los recursos de amparo que no tienen recurso alguno.

Fue la Sala Primera en la sentencia número 879-A-S1-2009 de las ocho horas, cincuenta minutos del veintisiete de agosto del año dos mil nueve la que enderezó el cause de los denominados amparos de legalidad:

“Sin embargo, luego de nuevo estudio, este órgano colegiado estima necesario reconducir el instituto del amparo de legalidad, a efecto de establecer las reglas correctas con las que debe ser tramitado. En realidad, la figura del “juicio preferente”, no se aviene a la naturaleza de este tipo de procesos, pues sea como fuere, el procedimiento o trámite previsto en el numeral 60 de cita, está incardinado en el modelo de conocimiento (plenario), con requisitos, etapas y recursos incompatibles con la sumariedad e informalismo del amparo de legalidad. De allí que en la estructura normativa del Código Procesal Contencioso Administrativo no está ningún régimen o vía en las condiciones propicias para albergar este tipo de asuntos. En tal caso, la laguna del ordenamiento infra constitucional debe ser colmada mediante las reglas usuales de integración del bloque de legalidad; lo que obliga, en el caso, a aplicar analógicamente todas las reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, es decir, la Ley de Jurisdicción Constitucional, con sus reglas, plazos y principios. A más de la congruencia que como sistema tiene, es clara la intención de la propia Sala Constitucional de que así fuera, tal y como puede verse

con facilidad en el segundo de los votos transcritos. “ Es evidente –dijo- que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso- administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material – esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente.”(el destacado no es del original). Así las cosas, queda de manifiesto que, éste no estará sujeto a mayores formalidades, como tampoco lo están los amparos que conoce la Sala Constitucional. Importa aclarar sin embargo, que en esa misma integración normativa, podrá acogerse aquellas del Código Procesal Contencioso Administrativo, que aceleren, beneficien o permitan concluir de mejor manera el diferendo o la lesión producida, como es el caso de las reglas previstas para la conciliación (artículos 72 y siguientes) o las que se prevén para la subsanación de la inactividad administrativa (artículos 35 y concordantes del mismo Código).”

II-Segunda Etapa Del año 2010 al año 2012 en la tramitación de los denominados amparos de legalidad, se empieza por aplicar el artículo 35.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que confiriere audiencia al Jarca de

la Institución recurrida por el plazo de diez días hábiles, con suspensión del proceso, a efectos de que cumplieran la conducta omitida; en caso de mantenerse la inactividad acusada, una vez vencido el plazo previo otorgado y sin necesidad de resolución posterior a partir del día hábil inmediato siguiente al advenimiento de aquel plazo, se otorgaba el plazo de cinco días hábiles al Jerarca o el Estado tratándose de la Administración Centralizada , para que contestara la demanda.

“(…) al no resolver la gestión del accionante dentro de los plazos legales establecidos, *se dispone*: **1)** Declarar este proceso como Amparo de Legalidad, dada la urgencia que reviste para la recurrente la resolución de la gestión planteada, en tanto involucra el derecho fundamental a un procedimiento administrativo pronto y cumplido (artículo 41 de la Constitución Política). **2)** Con fundamento en el artículo 35.2 del CPCA, **se concede al CONSEJO MUNICIPAL DE NICOYA, en su condición de jerarca supremo de esa entidad, y al DEPARTAMENTO DE PATENTES de dicha Municipalidad, en su condición de órgano al que se le atribuye la inactividad,** para que en el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, cesen la inactividad acusada, y que en resumen consiste: **que en fecha 22 de enero del 2010, la parte accionante presentó recurso de revocatoria contra el acuerdo 18 de la sesión ordinaria número 187 del catorce de diciembre del dos mil nueve y que a la fecha de presentación de esta demanda no ha recibido respuesta.** Se le indica a la Administración que en caso de brindarle al interesado la respuesta que corresponde, conforme a Derecho, se dará por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas, salvo que sea necesaria su continuación para el restablecimiento pleno de la situación

jurídica de la persona lesionada. **3)** En caso de mantenerse la inactividad acusada, una vez vencido el plazo previo otorgado y sin necesidad de resolución posterior que así lo disponga, a partir del día hábil inmediato siguiente al advenimiento de aquel plazo, se concede traslado a la **MUNICIPALIDAD DE ACOSTA**, para que dentro del **QUINTO DÍA HÁBIL** conteste la demanda, bajo el apercibimiento de que si no lo hace, se le declarará rebelde de oficio y se tendrá por contestada afirmativamente la demanda en cuanto a los hechos (artículos 65 del CPCA). **4)** Por la naturaleza de este proceso, y dado que el actor (a), ha presentado copia con razón de recibido de las gestiones presentadas ante el citado órgano, no se estima necesaria la remisión de la copia certificada del expediente administrativo, lo anterior sin perjuicio que la demandada estime esencial para su defensa la presentación del mismo. **5)** Se le previene a la parte demandada que en el primer escrito que presente debe señalar un medio para atender notificaciones, bajo el apercibimiento de que mientras no lo haga, las resoluciones posteriores quedarán notificadas con el transcurso de veinticuatro horas de dictadas, incluidas las sentencias. (...)- **6)** Se hace saber a las partes que pueden acudir en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia, a la **conciliación** como medio alternativo para resolver el conflicto (artículos 72 a 81 del CPCA). **7)** Notifíquese esta resolución a la parte demandada por medio de la Oficina Centralizada de Notificaciones de Nicoya.” ⁷²

⁷² Resolución de la ocho horas y dieciséis minutos del diez de mayo del año dos mil diez Exp:10-001257-1027-CA.

Lo que llama la atención de esta forma de tramitar los denominados amparos de legalidad es el plazo que se le otorga a la Administración para que resuelva la gestión del administrado, en otras palabras, se le previene que cumpla lo que debió efectuar en el plazo de ley. De no cumplir se le otorga un nuevo plazo para que conteste o explique las razones por las que no ha obedecido.

Este artículo 35 inciso 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, permite darle la oportunidad a la Administración para que cumpla con la conducta omitida, en los casos en que el administrado acude directamente a la sede judicial. Sin embargo, en el caso de los denominados amparos de legalidad, el plazo previo que se le otorga a la administración para que brinde la respuesta que corresponde, es innecesario, ya que el administrado precisamente acude ante la autoridad judicial para que verifique el incumplimiento en sede administrativa y no para que se le otorgue a la administración un nuevo plazo para cumplir.

Aunado a que los días que se otorgan a la Administración son hábiles, debiendo ser naturales como lo indica de la Ley General de la Administración Pública: “1. Los plazos por días, para la Administración, incluyen los inhábiles. 2. Los que son para los particulares serán siempre de días hábiles”.(Artículo 256) teniendo que esperar el administrado, veinte días hábiles (más de un mes calendario) para que la Autoridad Judicial conozca la infracción que acusa.

III-Tercera Etapa Del año 2012 a la actualidad, se otorgó a la Administración traslado para contestar conducta omisiva y amparo de legalidad en el plazo de quince días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 2) del Código Procesal Contencioso Administrativo:

“2) Traslado de la demanda: Con fundamento en el artículo 35 inciso 2) del CPCA, se concede el plazo de

QUINCE DÍAS HÁBILES al **MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**, en su condición de jerarca supremo de esa entidad, y al **Director (a) de la Dirección de Recursos Humanos**, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos a efecto de que cesen la inactividad acusada, y que en resumen consiste: **Que en fecha 15 y 19 de noviembre del 2013 , la parte accionante solicitó trámite sobre la Carrera Profesional (ver escrito demanda) , gestión que a la fecha de presentación de esta demanda la parte actora indica no se le ha resuelto. Si dentro de dicho plazo se cumple con la conducta que se acusa omitida, como en derecho corresponda -sin prejuzgar este Tribunal, sobre la procedencia o no, de lo gestionado- y se le comunica a la parte actora lo resuelto, este proceso se tendrá por terminado sin especial condenatoria en costas. Caso contrario, vencido el plazo de quince días señalado en el punto anterior y; sin necesidad de que se dicte una nueva resolución, se otorga el plazo de quince días hábiles a la parte accionada para que proceda a contestar la presente demanda de amparo de legalidad, plazo que inicia al día hábil siguiente de vencido el término anteriormente indicado.- 3) De la Conciliación:** dada la celeridad que caracteriza este proceso, se insta a las partes a indicar expresamente ante este Órgano Jurisdiccional su interés en conciliar o no, bajo el entendido que en caso de omisión, se tendrá por admitida la instancia “ (resaltado es propio)⁷³

⁷³ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, a las quince horas y treinta y nueve minutos del veintiocho de julio del año dos mil quince. Expediente 15-005730-1027-CA .

Actualmente, se mantiene la tramitación de la etapa anterior, pero con un plazo mayor para la administración. Es decir, se otorgan quince días hábiles al jerarca para que cumpla la conducta acusada por el administrado y de no cumplir se le otorgan quince días más para que tal y como ya se indicó se refiera al incumplimiento alegado por el gestionante, en otras palabras, para que explique las razones de su incumplimiento. Lo grave de esta situación es que el administrado debe esperar treinta días hábiles (mes y medio calendario) para que la autoridad judicial resuelva la gestión formulada.

Los votos que dan origen al denominado amparo de legalidad indican que deben aplicarse los principios que nutren la Jurisdicción Constitucional, pero si se revisa el plazo y trámite del recurso de amparo en dicha sede se encuentran diferencias abismales:

*“Cuando no fuere del caso rechazar de plano o resolver interlocutoriamente el recurso, se le pedirá informe al órgano o al servidor que se indique como autor del agravio, amenaza u omisión, **lo que se hará por el medio escrito más rápido posible**. Al ordenarse el informe, se podrá también pedir el expediente administrativo o la documentación en que consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas piezas al tribunal acarreará responsabilidad por desobediencia. Si el recurso se dirigiere contra un órgano colegiado, el informe y las piezas se pedirán a su Presidente; si se tratare del Poder Ejecutivo o de un Ministerio, al Ministro respectivo, y si se tratare del Consejo de Gobierno, al Ministro de la Presidencia. **El plazo para informar será de uno a tres días, que se fijará según***

sean la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación. Los informes se considerarán dados bajo juramento. Por consiguiente, cualquier inexactitud o falsedad hará incurrir al funcionario en las penas del perjurio o del falso testimonio, según la naturaleza de los hechos contenidos en el informe.⁷⁴ (el resaltado es propio)

Resulta totalmente contradictorio que la tramitación antes comentada del denominado amparo de legalidad en la sede contenciosa, se convirtiera en un trámite lento y flexible con la administración (ordinariándose el denominado amparo de legalidad) ya que lo único que ha cambiado respecto del derecho constitucional de obtener pronta resolución de las gestiones formuladas por los ciudadanos en sede administrativa, es la Jurisdicción competente, no los plazos que siguen estando en la Ley General de la Administración Pública y leyes sectoriales, entonces, no se explica porqué se le otorga un nuevo plazo a la administración para que resuelva la gestión que debió resolver y no se le condene en costas, por el contrario, la persona juzgadora, únicamente, debería pedir un informe a la Administración sobre el estado de la gestión del administrado y resolver lo que corresponda.

2.1.2.Demanda:

El escrito de interposición de la gestión del denominado amparo de legalidad, no está sujeto a formalidad alguna, ni requiere autenticación, en la actualidad, se solicita copia de la gestión presentada por el administrado con el escrito de presentación, conservando el anti formalismo del recurso de amparo contenido en la ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley General de Administración Pública en cuanto al procedimiento administrativo.

⁷⁴ Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículos 43 y 44.

2.1.3.Legitimación:

Entendida la legitimación como la condición de ser parte en un proceso judicial, dada la relación que se tiene con el objeto en discusión, procede revisar la legitimación en el denominado amparo de legalidad:

*“la legitimación es una aptitud especial o una capacidad cualificada para ser parte en algún procedimiento administrativo o en algún proceso. Tal capacidad procesal se deriva de la relación existente entre la esfera de intereses y derechos de tal sujeto con la conducta realizada por otro sujeto que ilegítimamente invadió su esfera de intereses y derechos. así, sería sujeto legitimado todo aquel que se encuentra en esta hipótesis de situación relacional, lo que hace arribar la confirmación procesal cuando existe relación directa o indirecta con el objeto presente en algún proceso o procedimiento específicos.”*⁷⁵

Tomando como punto de partida la Ley de la Jurisdicción Constitucional por disponer así expresamente los votos que dan origen al amparo de legalidad citados anteriormente, la legitimación activa implica que cualquier persona pueda interponer el recurso de amparo (artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y aplicando el razonamiento que contiene esta misma norma al objeto de esta investigación, también puede ser presentado por cualquier persona.

También, es aplicable al proceso objeto de esta investigación la legitimación

⁷⁵ González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José, Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006.

vicaria, es decir, cualquier tercero puede interponer un denominado amparo de legalidad a favor de otra persona. Esta legitimación vicaria cobra relevancia en los casos cada vez más frecuentes en la Sede Contenciosa en los cuales adultos mayores presentan gestiones por el atraso en resolver algún trámite relacionado con pensiones, lo que permitiría que cualquier familiar interponer el denominado amparo de legalidad a favor del administrado que no ha recibido respuesta.

En cuanto a la legitimación pasiva ésta es la condición para fungir como demandado en un proceso judicial en razón de la autoría de la conducta que se reclama a quien se demanda.

En la Ley de la Jurisdicción Constitucional el artículo 34 dispone que: “el recurso se dirigirá contra el servidor o el titular del órgano que aparezca como presunto autor del agravio. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, se tendrá por establecido el amparo contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en sentencia. De ignorarse la identidad del servidor, el recurso se tendrá por establecido contra el jerarca”

Sin embargo, en el trámite del denominado amparo de legalidad en la Sede Contenciosa, se ha mantenido la legitimación pasiva, de la misma forma se aplica para los procesos de conocimiento, es decir, aceptando la participación de la Procuraduría General de la República cuando la infracción alegada por el gestionante emane de la Administración Central y teniendo como demandado al Estado.

Tal y como se explicó líneas arriba, en el traslado del denominado amparo de legalidad se confiere audiencia por quince días hábiles al Jerarca del órgano o ente donde el administrado presentó la gestión para que cumpla la conducta omitida y adicionalmente, se confiere traslado de otros quince días hábiles para

que conteste la gestión a la Procuraduría General de la República. Se integra esta última al proceso de amparo de legalidad en aplicación del ordinal 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo que indica: “Se considerará parte demandada: **1)** La Administración Pública autora de la conducta administrativa objeto del proceso, salvo cuando se trate de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; en este caso, se demandará al Estado”. La integración de la Procuraduría General de la República resulta innecesaria, en razón de que el informe que brinde el jerarca se realiza bajo juramento.

Sin embargo, en aplicación de los principios que informan la Jurisdicción Constitucional, el traslado debe realizarse al servidor o el titular del órgano que aparezca como presunto autor del agravio, suprimiendo la participación de la Procuraduría General de la República, ya que lo que se espera del Jerarca es un informe sobre el estado en que se encuentra la gestión del administrado y no requiere una defensa técnica por parte del abogado del Estado, ni la integración de la Litis establecida en el artículo 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo, mucho menos convertirlo en un proceso de conocimiento donde el administrado no tiene patrocinio letrado y la Administración si, resultando en una indefensión para el primero.

En cuanto a los requisitos de la solicitud, estos guardan similitud con los del recurso de amparo, siendo necesario, únicamente, presentar copia de la gestión formulada ante la Administración y un escrito con la fecha y el nombre de la dependencia administrativa donde se presentó la gestión. No siendo necesario citar la norma constitucional infringida, no estando sujeto a otras formalidades ni requerirá autenticación. En la práctica se presenta directamente en la recepción de documentos del Tribunal Contencioso Administrativo, sin embargo, nada impide que pueda plantearse por cualquier medio de comunicación que se manifieste por escrito, ya que como se apuntó se trata de derechos fundamentales.

2.1.4. Contestación

En cuanto a la contestación de la demanda, reiterando una vez más que al denominado amparo de legalidad deben aplicársele los principios que informan la Jurisdicción Constitucional por así disponerlo expresamente los votos de la Sala Constitucional que dan origen a este instituto, lo único que debería contestar el Jefe en su informe es el estado de la gestión formulada por el administrado. Sin embargo, por la falta de una regulación propia del denominado amparo de legalidad, se han incorporado, principalmente, por parte de la representación Estatal formas propias del proceso de conocimiento contencioso administrativo, tales como excepciones previas y de fondo que no guardan relación con la esencia del proceso que se viene estudiando, pero que se alegan en los escritos de contestación de la demanda.

*“1) En el escrito de contestación de la demanda, se expondrá con claridad si los hechos se rechazan por inexactos o se admiten como ciertos con variantes o rectificaciones. 2) El demandado manifestará las razones que tenga para oponerse a la demanda y los fundamentos legales en que se apoya. En esta misma oportunidad deberá oponer las defensas previas y de fondo pertinentes, así como ofrecer la prueba respectiva”.*⁷⁶

Es por ello que el trámite que debe aplicarse al denominado amparo de legalidad debe ser congruente con los mecanismos de tutela de derechos fundamentales que contiene la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aplicando un trámite expedito y solicitándole únicamente un informe al jefe lo que, consecuentemente, evitaría que se pretenda contestar la gestión indicada como si

fuera un proceso de conocimiento. Rechazando los juzgadores y juzgadoras bajo este razonamiento cualquier gestión abiertamente improcedente, cabe señalar que en esta nueva concepción del Derecho Procesal Contencioso Administrativo sobresa el Principio pro actione:

*“las normas que regulan el acceso a la jurisdicción, deben interpretarse y aplicarse en el sentido que mejor favorezcan la realización del derecho a la tutela judicial. La protección constitucional de este derecho se traduce en la imposición a los Jueces y Tribunales de la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a los requisitos o a la legitimación activa, ya que la primera nota esencial de ese derecho que han de cumplir los Tribunales es la de posibilitar el libre acceso de las partes al proceso”.*⁷⁷

2.1.5. Conciliación.

El instituto de la conciliación en el proceso contencioso administrativo está diseñado para que las partes que participan en el conflicto acudan voluntariamente a las audiencias de conciliación con el propósito de lograr por sus propios medios un acuerdo. Solo pueden participar las partes y sus abogados, además los acuerdos conciliatorios siempre deben ser conformes con el ordenamiento jurídico, no afectar el interés público y contar con el visto bueno del Jefe respectivo.

El interés público se encuentra definido en la Ley General de la Administración Pública que en el artículo 113 señala: 1- (...) *“el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto”.*

Por otra parte, la conformidad con el ordenamiento Jurídico guarda relación

⁷⁶ Código Procesal Contencioso Administrativo, Artículo 64.

con los artículos 11 Constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública, que obligan a la Administración Pública tener que adecuar sus actuaciones al bloque de legalidad. Entendido este último “como el conjunto de normas escritas y no escritas del ordenamiento jurídico, comprendidos los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la Costumbre”.⁷⁸

Llama la atención que el mayor número de conciliaciones que se programan en el Tribunal Contencioso en la actualidad, se desarrollan en los procesos del denominado “amparo de legalidad”. La inserción de este Instituto en el trámite del proceso objeto de este estudio, resulta beneficioso para las partes, según explica la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia :

“CONCILIACIÓN. Aplicación a los procesos de “Amparo de Legalidad”. Procedencia. *“... resulta palmario que el amparo de legalidad no estará sujeto a mayores formalidades, como tampoco lo están los amparos que conoce la Sala Constitucional. Importa aclarar sin embargo, que en esa misma integración normativa, podrá acogerse aquellos preceptos del Código Procesal Contencioso Administrativo, que aceleren, beneficien o permitan concluir de mejor manera el diferendo o la lesión producida, como es el caso de las reglas previstas para la conciliación (artículos 72 y siguientes) o las que se prevén para la subsanación de la inactividad administrativa (artículos 35 y concordantes del mismo Código).”*⁷⁹

⁷⁷ Fernando, Pérez Royo, 2007, pág. 67.

⁷⁸ Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículo 8.

⁷⁹ Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, resolución n.º 075- 2010 de las 11:24 horas del 06 de enero del 2010.

El punto por precisar, es si dentro de la materia conciliable que permite la normativa procesal contenciosa, se podría incluir el objeto del denominado “amparo de legalidad” que es en sí: el derecho subjetivo fundamental que tienen los administrados a un procedimiento en tiempo razonable de conformidad con los plazos que señala la Ley General de la Administración Pública y sin dilataciones arbitrarias.

De la lectura del articulado que regula la conciliación en el Código Procesal Contencioso Administrativo se extrae, que es posible la conciliación sobre la conducta administrativa, su validez y sus efectos: “1- La Administración Pública podrá conciliar sobre la conducta administrativa, su validez y sus efectos, con independencia de su naturaleza pública o privada. 2) A la audiencia de conciliación asistirán las partes en litigio o sus representantes, excepto los coadyuvantes”. (Artículo 75)

No cabe la menor duda que la omisión de dictar el acto administrativo de respuesta, agravio que manifiestan los administrados en el denominado amparo de legalidad, encuadra dentro de los supuestos de conducta administrativa; Sin embargo, hay que describir el contenido de los acuerdos conciliatorios estudiados:

***“III.- Objeto del acuerdo conciliatorio. Las partes han llegado al acuerdo en los siguientes términos:
PRIMERA.- Propuesta resolución en 90 días hábiles y pago en 20 días hábiles: Propone la Procuraduría General de la República en representación del Estado (Ministerio de Educación), que se comprometen a resolver la gestión en el plazo de 90 días hábiles a partir de la firma del acuerdo***

*conciliatorio y realizar el pago cuando corresponda, a más tardar en 20 días hábiles posteriores a los 90 días hábiles o en su defecto poner a derecho la situación de los funcionarios, dando ambas partes por terminado el proceso y renunciando al cobro de costas, daños y perjuicios, únicamente en razón del tiempo demorado en dar respuesta, manteniéndose la posibilidad de impugnar administrativa o judicialmente los términos de lo resuelto. **SEGUNDA.- Se da por terminado:** En razón de que ya existe una respuesta a la gestión presentada por la parte actora, se acuerda dar por terminado el proceso y renunciar a las costas, daños y perjuicios. La parte actora manifiesta su anuencia en cuanto a conciliar los expedientes indicados en el listado anterior según ésta cláusula.*⁸⁰

Analizado lo anterior hay puntos por destacar, por un lado, si la administración recurrida no emitió la respuesta esperada por el administrado en el plazo que impone el ordenamiento jurídico, la transgresión al derecho fundamental de un procedimiento administrativo pronto y cumplido está consumada siendo absolutamente contradictorio conciliar el deber de la administración de resolver en los plazos establecidos por la ley.

Por otra parte, el plazo que ofrece la representación estatal para resolver la gestión pendiente es bastante larga ya que se está hablando de 90 días hábiles a partir de la firma del acuerdo conciliatorio y otros 20 días hábiles más (posteriores a los primeros noventa) para realizar el pago cuando sea lo que corresponda. En este último extremo, sí es posible conciliar por ser derechos disponibles (la parte

⁸⁰ Acta de Audiencia y Acuerdo Conciliatorio Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial Goicoechea, edificio Anexo A a las ocho horas treinta minutos del dieciocho de setiembre del año dos mil trece.

que gestionó puede decidir si cobra las costas, los daños o los perjuicios) y sería consecuente con el fin de la conciliación que para aliviar la lesión o reparar el agravio referido por ejemplo, al pago de algún extremo solicitado.

Las conciliaciones generalmente se llevan a cabo en los casos en que se solicitan gestiones de pago de anualidades, zonaje, pensiones o cualquier otro rubro salarial en el sector público, o en su defecto poner a derecho la situación de los funcionarios en los caso en que se soliciten, por ejemplo traslados, permutas de funcionarios públicos.

A partir del acuerdo transcrito el ciudadano debe esperar más de cinco meses (120 días hábiles) para obtener su respuesta, con el beneficio que ya no tiene que presentar nueva gestión para conseguir lo dispuesto por la Administración (puede ser como se explicó algún pago o poner a derecho su situación) algunos acuerdos incluyen la renuncia al cobro de costas, daños y perjuicios por parte del administrado por voluntad propia.

Si se compara la implementación del instituto de la conciliación que se aplica en el denominado amparo de legalidad, con el recurso de amparo que conoce la Sala Constitucional, se logra determinar que no se encuentra implementada la conciliación en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Lo anterior, es razonable dado que la Ley de la Jurisdicción encomienda a la Sala Constitucional garantizar la tutela de los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política, o reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica, sin que pueda llegar a conciliarse la transgresión a ninguno de ellos, únicamente, podría buscarse un acuerdo respecto de la reparación patrimonial derivada de la violación alegada.

Por otra parte, en los recursos de amparo, la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que en los casos en que se declare con lugar el reproche

del recurrente, se condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas del recurso y se reservará su liquidación para la ejecución de sentencia, de conformidad con lo que dispone el artículo 51 de la norma citada.

No pudiendo negociarse la condena de los daños y perjuicios al ser automática en razón del régimen de responsabilidad objetiva imputable a la Administración Pública y cuya base se encuentra en el artículo 9 de la Constitución Política:

“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 8364 de 01 de julio de 2003)⁸¹

En la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se establece: “que la condenatoria será contra el Estado o, en su caso, la entidad de que dependa el demandado, y solidariamente contra éste, si se considerara que ha mediado dolo o culpa de su parte, en los términos del artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido”.⁸²

De los expedientes que se revisaron,⁸³ en esta investigación, se logra

⁸¹ Constitución Política de Costa Rica, artículo 9.

⁸² Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículo 51.

⁸³ Expedientes judiciales consultados 11-002129-1027-CA, 08-000490-1027-CA, 11-002129-1027-CA, 10-001257-1027-CA, 15-005730-1027-CA, 14-004772-1027-CA, 14-004827-1027-CA, 14-2812-1027-CA, 12-4616-1027-CA, 14-6784-1027-CA, 14-4499-1027-CA, 14-1060-1027-CA, 13-8201-1027-CA, 14-3382-1027-CA, 09-000098-1027-CA, 13-8433-1027-CA, 13-3527-1027-CA, 14-2820-1027-CA.

determinar que los acuerdos que se alcanzaron en los procesos de conciliación aceptan la propuesta de la Procuraduría General de la República de cumplir en un plazo que va de los 90 a los 120 días con la respuesta omisa y además, en los casos de ajustes salariales de comprobarse que lleva razón el administrado, hacer el efectivo el pago, sin posterior gestión de la parte, acordando la renuncia del gestionante a cobrar los daños, perjuicios y costas a la administración, aspecto que como ya se explicó sí resulta negociable por ser derechos patrimoniales y de ahí su disponibilidad. Lo que no resulta negociable es extender un plazo establecido por el ley para resolver la gestión presentada por el ciudadano vía conciliación.

En otras palabras, lo que la parte que formula el denominado “amparo de legalidad” sí podría decidir es si ejercita el derecho que le asiste de cobrar los daños y perjuicios ordenados en sentencia, ya que le asiste el derecho a la reparación por los daños y perjuicios que le haya causado la Administración con su omisión de respuesta.

Todo lo anterior, se lleva a cabo en la audiencia de conciliación, lo que implica que ya fue superada la etapa del traslado, es decir, probablemente la parte lleva más de un mes esperando que el juez o la Jueza resuelva y con el acuerdo conciliatorio que se obtuvo debe esperar cinco meses más.

2.1.6. Medidas cautelares.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional en su artículo 41 enuncia las medidas cautelares aplicables a los procesos de amparo Constitucional, previendo que con su interposición no se suspenden los efectos de leyes u otras disposiciones normativas cuestionadas, pero sí la aplicación de aquellas al

recurrente, aunado a la de los actos concretos impugnados.

Indica, además este artículo que en casos de excepcional gravedad la Sala Constitucional podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, a solicitud de la Administración de la que dependa el funcionario u órgano demandado, o aun de oficio, cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante las cautelas que considere procedentes para proteger los derechos o libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual resolución del recurso a su favor. (artículo 41 Ley de la Jurisdicción Constitucional)

Por otra parte, dado que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para tramitar el denominado amparo de legalidad, resulta obligatorio hacer referencia a las medidas cautelares que se encuentran reguladas en la Ley General de Administración Pública artículo 148 y el Código Procesal Contencioso Administrativo artículo 22 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

La justicia cautelar es de rango Constitucional y se encuentra desarrollada en los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del Código Procesal Contencioso Administrativo y su objetivo es garantizar la eficacia de la sentencia y evitar que el transcurso del tiempo en que se desarrolla un proceso de conocimiento convierta la sentencia en un discurso ideal.

La Sala Constitucional ha desarrollado la importancia de las medidas cautelares y su relación con el principio de Justicia Pronta y Cumplida:

“IV.- DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA CAUTELAR.

A partir de una exegesis extensiva y progresiva del contenido

esencial de la garantía individual contenida en el ordinal 41 de la Constitución Política, esto es, el derecho de los justiciables a obtener una justicia pronta y cumplida, resulta posible identificar el derecho fundamental atípico de las partes de un proceso a obtener una tutela cautelar. incluso, el entonces Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sus autos-sentencia números 402 de las 15 hrs. del 29 de noviembre, 413 de las 16:20 hrs. del 29 de noviembre, 421 de las 9:30 hrs. y 422 de las 9:45 hrs. del 12 de diciembre, todos de 1995, así lo ha reconocido y denominado no puede existir una tutela judicial pronta y cumplida o efectiva, si el órgano jurisdiccional no puede ejercer un poder de cautela flexible y expedito. Bajo esta inteligencia, la tutela cautelar es un componente esencial o una manifestación específica de una tutela judicial pronta y cumplida, puesto que, por su medio puede garantizar provisionalmente la efectividad de la sentencia definitiva o de merito. este derecho, al formar parte integral del núcleo esencial del derecho a una justicia pronta y cumplida, el legislador no puede negarlo, restringirlo o condicionarlo y el juez debe hacerlo efectivo cuando haya peligro para la efectividad de la sentencia” (...)”⁸⁴

Las medidas cautelares en el proceso contencioso se consideran uno de los cambios más significativos que consideró el Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508) ya que dispone un modelo que permite a las partes solicitar las medidas cautelares aún antes de iniciado el proceso (ante causam) o

⁸⁴ Resolución número 6224-05 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las quince horas dieciséis minutos del veinticinco de mayo del año dos mil cinco.

otorgarlas de forma provisional por la urgencia que revistan pudiendo adoptar cualquier medida que sea necesaria para garantizar la efectividad de la sentencia.

*“ Durante el transcurso del proceso o en la fase de ejecución, el tribunal o el juez respectivo podrá ordenar, a instancia de parte, las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. 2) Tales medidas también podrán ser adoptadas por el tribunal o el juez respectivo, a instancia de parte, antes de iniciado el proceso”.*⁸⁵

En el presente estudio, no se logró evidenciar que en el denominado amparo de legalidad se soliciten medidas cautelares, ahora, si se toma en cuenta que lo acusa el administrado es la falta de respuesta por parte de la administración solicitar como medida cautelar que se dicte el acto que se extraña no guardaría instrumentalidad con el proceso principal, requisito indispensable en las medidas cautelares.

2.1.7. Sentencia. Tipologías.

En el estudio del trámite del denominado amparo de legalidad en la sede contenciosa administrativa, dentro de los expedientes analizados se encontraron diversos tipos de sentencias que se detallan a continuación:

1-Cumplimiento de la conducta omitida:

En la revisión de campo de algunos procesos que se tramitaron como amparos de legalidad, se encontró el cumplimiento de la conducta omitida por parte

⁸⁵ Código Procesal Contencioso Administrativo, Artículo 19.

de la administración, en el plazo otorgado por el despacho con el emplazamiento:

“De conformidad con las disposiciones del artículo 35 inciso 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, transcurrido el plazo conferido en resolución de las dieciséis horas con veintiséis minutos del trece de Setiembre de dos mil doce, corresponde examinar si la Administración concernida cesó su inactividad, lo cual en el asunto bajo examen resulta evidente, pues se ha tenido como hecho probado que mediante resolución No. 102600248 de las nueve horas con un minuto del 1 de Octubre de 2012, la accionada contestó la gestión del amparado y procedió a notificarle el resultado de la misma en esa misma fecha (ver hecho probado No. 2), motivo por el cual, debe entenderse como cumplida la conducta que se reclama como omitida, sin que ello implique ningún tipo de valoración sobre el fondo del asunto, lo cual no es propio de ser conocido en esta vía. En consecuencia, debe ordenarse el archivo del expediente y a tenor de la norma citada se resuelve este asunto sin especial condenatoria en costas”.⁸⁶

Como se indicó, este tipo de sentencias se emite cuando la administración pública recurrida cumple al comunicar la respuesta al ciudadano en el plazo de quince días que se le otorgó con el traslado de la gestión. Dicho plazo tal y como se evidencia de la sentencia transcrita líneas arriba, lo otorga la persona juzgadora de conformidad con el artículo 35 inciso 2 del Código Procesal Contencioso

⁸⁶ Resolución No. 1973-2012.Exp 12-4616-1027-CA.Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Novena. Segundo Circuito judicial de San José. Goicoechea, a las catorce horas con quince minutos del siete de Diciembre del año dos mil doce.

Administrativo.

Sin embargo, cabe resaltar que la norma antes mencionada está diseñada para cuando se impugne una conducta omisiva de la Administración Pública, y el administrado acude directamente a la vía judicial a interponer el proceso de conocimiento, por lo que el juez o el Tribunal se encuentran facultados por este imperativo legal para concederle al Jefe superior de la Entidad u Órgano demandado un plazo máximo de quince días hábiles, con suspensión del proceso para que cumpla la conducta debida. Indica, además ese mismo artículo que de cumplir la Administración en el plazo antes señalado se dará por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas.

Ahora bien, es importante destacar que el trámite del denominado “amparo de legalidad” no guarda relación con la esencia del mismo, si se considera que el ciudadano que se ve obligado a interponer la gestión, lo hizo en razón del incumplimiento de la administración de resolver en los plazos establecidos, por lo que no se justifica facilitarle quince días a la Administración para resolver vencido el plazo.

Si se reclama la vulneración del derecho constitucional de justicia pronta y cumplida, es decir, el derecho que tienen los ciudadanos que la administración les resuelva en los plazos de ley, no se le puede dar entonces, más plazo a la Administración para que resuelva, éste es un asunto de derechos fundamentales que deben prevalecer sobre cualquier consideración a la Administración.

En la discusión sobre esta norma en el trámite de aprobación del Código Procesal Contencioso Administrativo, se hizo referencia a lo complaciente de ésta tratándose de procesos de conocimiento, sin imaginar que algunos años después se estaría aplicando al denominado amparo de legalidad instrumento de defensa

de derechos fundamentales:

“El párrafo 2° sí establece un trámite intraprocesal obligatorio o preceptivo –con lo que no resulta congruente con la denominación del Capítulo I “Gestiones Prejudiciales” del Título IV del CPCA-. En efecto, cuando el administrado decide no ejercer la facultad del párrafo 1°, el órgano jurisdiccional debe concederle al jerarca un plazo máximo de 15 días, con suspensión del proceso, para que cumpla con la conducta debida. Nuevamente, se despoja al administrado, en caso de cumplir la administración pública con los deberes que le impone el ordenamiento jurídico al subsanar la omisión, de los gastos en que haya podido incurrir por concepto de la elaboración y presentación de una demanda honorarios de abogado, copias, etc.-. La justificación que ofreció la Procuraduría General de la República para fundar ese despojo e imponerle un sacrificio singular a un administrado que, además de soportar la omisión de una conducta debida, ha tenido que acudir a la vía jurisdiccional para defender sus derechos, es que la administración pública debe contar con una oportunidad para cumplir con los deberes preexistentes que le impone el ordenamiento jurídico y que ha inobservado e incumplido por un largo período, tanto que el administrado ha debido acudir ante la jurisdicción”⁸⁷.

2-Terminado por Fallecimiento:

Continuando con el análisis de los expedientes de campo, se encontraron casos en que durante la tramitación del proceso se produce por fallecimiento del

⁸⁷ González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José,

gestionante:

*“Por acaecer el fallecimiento de la señora actora se declara terminado el presente proceso sin especial condenatoria en costas y se ordena de inmediato su archivo. Esta declaratoria no afecta derechos sucesorios eventuales”.*⁸⁸

En la sentencia anterior, el proceso se da por terminado por el fallecimiento de la parte gestionante y aunque la ley de la Jurisdicción Constitucional no se hace referencia a esta situación, en el denominado amparo de legalidad se pueden aplicar las normas del Código Procesal Contencioso de forma que lo integren, tal es el caso del artículo 14 que indica: “1) Cuando la legitimación de las partes derive de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder, en cualquier estado del proceso, a la persona que inicialmente haya actuado como parte”. Sobre esta figura de la sucesión procesal:

“se encuentra prevista en el artículo 113 CPC. Se produce entre vivos, como sucede con la cesión de derechos litigiosos o por causa de muerte. Cuando la sucesión Procesal es por causa de muerte de alguna de la partes, lo que ocurre es una interrupción de la actividad del proceso, todo de conformidad con el inciso 2) del artículo 201 ibidem. El fallecimiento de alguna de las partes, impide que los plazos corran, los que empezarán de nuevo una vez apersonado el albacea de la sucesión(...) La interrupción es de oficio, por lo que el Juez, con el simple conocimiento del fallecimiento de una de las partes, debe paralizar el proceso hasta que se

Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006.pag 144 y 145.

⁸⁸ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad. Resolución 171-2015. Exp 14-6784-1027-CA de las diez horas cuarenta minutos del veintiséis de enero del año dos mil quince.

apersone debidamente el albacea.”⁸⁹

El supuesto de dar por terminado el proceso no encuentra sustento normativo, ya que éste podría continuar con el albacea que tenga interés en perseguir los extremos patrimoniales como parte del haber sucesorio.

3-Inadmisibile

Dentro del presente estudio, se analizaron algunas resoluciones dictadas dentro del trámite del denominado amparo de legalidad, que han sido adaptadas del proceso de conocimiento que se tramita en la sede Contenciosa, tal es el caso de la declaratorias de inadmisibilidad por incumplimiento de requisitos de interposición que se le solicitan al gestionante, como por ejemplo, que indique claramente la gestión sobre la que reprocha falta de respuesta:

“Único este Despacho realizó una prevención clara y puntual a la parte actora(ver folio 82) en virtud de la cual le solicitaba que indicara claramente la gestión específica sobre la que requiere respuesta por parte de la administración, esto por cuanto en su demanda no es claro este punto, y este juzgador necesita verificar que efectivamente hubo presentado una gestión ante la administración, para verificar una posible omisión de respuesta. (...) En virtud del objeto del proceso de amparo de legalidad, y a fin de poder darle curso a su demanda, a la parte actora se le concedió un plazo veinticuatro horas para que subsanara la omisión en su escrito de demanda. Sin embargo, la parte actora no cumplió con lo indicado,

⁸⁹Parajeles Vindas Gerardo, Curso de Derecho Procesal Civil, Procesos no cobratorios, 1 Edición

situación que se mantiene invariable al momento del dictado de esta resolución (ver resultando número 3), por ende, procede declarar inadmisibile la presente demanda y ordenar su archivo”.⁹⁰

La inadmisibilidad decretada, en el extracto de la sentencia anterior, se fundamenta en el incumplimiento de la parte accionante en adjuntar la copia de la gestión presentada ante la administración, este razonamiento le impone a la parte mencionada, requisitos de admisibilidad del denominado amparo de legalidad que no se encuentran regulados, ya que como se viene exponiendo en este trabajo es por traslado de la Sala Constitucional que dispuso que este proceso sea de conocimiento de la Sede Contenciosa, sin adicionarle requisitos de admisibilidad.

La presentación de la copia de la gestión, así como el informe que brinde la Administración recurrida forman parte de los elementos probatorios que tiene la persona Juzgadora para el dictado del fallo que se requiere, bajo este razonamiento la ausencia de la copia de la gestión obliga a declarar el asunto sin lugar, lo anterior, porque el denominado amparo de legalidad es una acción y no una demanda, por lo que no es posible tramitarla como tal.

4-Parcialmente con lugar:

Se encontraron casos en que el denominado amparo de legalidad se declaró parcialmente con lugar, es decir, otorgándose sólo algunas de las peticiones del gestionante:

“POR TANTO: Se declara parcialmente con lugar la demanda, entendiéndose denegado lo no expresamente

Investigaciones Jurídicas,2010,pág 50.

⁹⁰ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Amparos de Legalidad. Resolución No 09-2015. Exp 14-2812-1027-CA de las ocho horas cuarenta minutos del siete de enero del año dos mil quince.

concedido. Se le ordena al (a) **Director (a) Nacional de Pensiones**, resolver dentro del plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** contados a partir de la comunicación de la Sentencia, el requerimiento presentado por la parte promovente. Se condena al **ESTADO** al pago de los daños y perjuicios causados, así como la cancelación de ambas costas de esta acción; los anteriores serán determinados en proceso de ejecución de sentencia. Se le advierte al (a) **Director Nacional de Pensiones**, que de conformidad con el artículo 159 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el incumplimiento de la conducta impuesta acarrea responsabilidad tanto pecuniaria como penal, y que de no obedecer lo dispuesto en esta resolución, se le podrá seguir causa por desobediencia a la autoridad(artículo 305 del Código Penal) **Notifíquese personalmente esta sentencia al (a) Director (a) Nacional de Pensiones.**”⁹¹

5-Con lugar:

De la misma forma se expone el siguiente extracto que declaró con lugar la gestión presentada:

“POR TANTO Se rechaza la excepción de falta de derecho. Se declara con lugar la demanda, y se le ordena al (a) Director (a) Nacional de Pensiones, resolver dentro del plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** contados a partir de la comunicación de la Sentencia, el requerimiento presentado

⁹¹ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección de Amparos de Legalidad. Resolución 02-2015 de las ocho horas cinco minutos del siete de enero del año dos mil quince. Exp 14-4499-1027-CA

por la parte promovente de fechas **26 de abril del 2012, 23 de agosto del 2012, 30 de julio del 2013, 01 de octubre del 2013**. Se condena al **ESTADO** al pago de los daños y perjuicios causados, así como la cancelación de ambas costas de esta acción; los anteriores serán determinados en proceso de ejecución de sentencia. Se le advierte al (a) Director Nacional de Pensiones, que de conformidad con el artículo 159 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el incumplimiento de la conducta impuesta acarrea responsabilidad tanto pecuniaria como penal, y que de no obedecer lo dispuesto en esta resolución, se le podrá seguir causa por desobediencia a la autoridad(artículo 305 del Código Penal) **Notifíquese personalmente esta sentencia al (a) Director (a) Nacional de Pensiones.**”⁹²

Las sentencias anteriores se producen en los casos del incumplimiento de la Administración en emitir la respuesta correspondiente en el plazo otorgado por los Juzgadores y las Juzgadoras con el traslado del proceso, cabe destacar que el plazo acaecido desde que se presentó la gestión en la sede administrativa no es el que se toma en cuenta para declarar con lugar el denominado amparo de legalidad, sino el que se confirió con el Traslado de la gestión y que se explicó líneas arriba.

Otro aspecto que se extrae de los pronunciamientos anteriores es la condenatoria al Estado al pago de costas, daños y perjuicios de la misma forma que se realiza en los recursos de amparo, regulados en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

⁹² Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad. Resolución 1051-2015 de las siete horas y cinco minutos del veintiocho de abril del año dos mil quince. Exp 14-1060-1027-CA

6-Incompetencia:

Tal y como se explicó anteriormente, existe la tendencia dentro del denominado amparo de legalidad de asemejarlo con un proceso de conocimiento, presentando todo tipo de excepciones propias del este último, como por ejemplo, la excepción de incompetencia:

“En el presente caso, la parte actora como pretensión procedente en estos estadios, solicita se ordene la DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION PÚBLICA dar respuesta las gestiones interpuestas el 17 de enero del 2011 y el 13 de febrero del 2012, y que las mismas presuntamente no se han resuelto. También solicita la condena de daños, perjuicios y costas, los cuales se valorarán en el momento procesal oportuno de conformidad con los alcances que regula el artículo 51 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Con base en lo anterior, no encuentra este Tribunal la incompetencia alegada por el representante estatal, la cual debe ser rechazada, pues tal y como se dijo, en esta vía lo que se analiza, en el caso concreto es la falta de contestación de las peticiones de los amparados, independientemente de la materia a que se refiera y esta Tribunal tiene plena competencia para conocer gestiones relacionadas con el derecho de petición. En consecuencia el presente asunto debe continuar a la etapa procesal que en este caso corresponde. De igual forma se rechazan las demás excepciones y faltas interpuestas por

improcedentes”.⁹³

Para evitar reiteraciones innecesarias respecto de la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, únicamente se hace referencia que ésta fue definida por la Sala Constitucional en los votos N° 2008-05322, 2008-05804.

7- Desistimiento:

La aplicación de la figura del desistimiento, también, se encuentra en el trámite actual del denominado amparo de legalidad en la Sede Contencioso Administrativa:

“Vista la Solicitud de desistimiento de la demanda, que presenta la parte actora mediante escrito recibido en estrados judiciales en estrados Judiciales el día 17 de noviembre del 2014 (véase folio 17 de los autos), y de conformidad con el artículo 113, párrafo 4, del Código Procesal Contencioso Administrativo, procede acoger la gestión, declarar terminado el proceso y ordenar el archivo de las actuaciones. Al tenor de lo estipulado en le numeral 197, párrafo 1, de cuerpo legal citado, se resuelve este asunto sin espacial condenatoria en costas”.⁹⁴

La Ley de la Jurisdicción Constitucional incorpora el desistimiento voluntario del recurrente tal y como lo explica el artículo 52: “El recurrente podrá desistir del amparo, en cuyo caso se archivará el expediente si, a juicio de la Sala Constitucional, el recurso involucrare solamente derechos patrimoniales u otros

⁹³ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad. Resolución No 62-2015 de las siete horas treinta minutos del dieciséis de enero del año dos mil quince. Exp 13-8201-1027-CA

⁹⁴ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad Resolución 26-2015 de las ocho horas del nueve de enero del año dos mil quince. Exp 14-3382-1027-CA

renunciables. De lo contrario, continuará su tramitación”.

Lo anterior, significa que previo a tener por desistido el proceso, el Alto Tribunal Constitucional determina, si dentro de lo solicitado se encuentran involucrados derechos que no sean de carácter patrimonial, es decir, indisponibles, como por ejemplo, el derecho a la salud, la integridad física, la dignidad en cuyo caso no acepta el desistimiento y continúa el trámite del recurso.

Por el contrario en el trámite del denominado amparo de legalidad en sede contenciosa administrativa, el desistimiento, se acepta como parte del derecho de acción de quien presentó la gestión, por lo que se admite sin ningún cuestionamiento y se da por terminado el proceso.

8-Satisfacción Extraprocesal:

La figura de la satisfacción extraprocesal se encuentra regulada en el Código Procesal Contencioso Administrativo, dentro del capítulo de otras formas de terminar el proceso, y que también, es de aplicación en el trámite del denominado amparo de legalidad:

“SOBRE EL CASO CONCRETO. El objeto de este proceso, tal y como se indicó en el considerando I de esta sentencia, se circunscribe a que en sentencia se ordene: "1- ... a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, definir de una vez por todas mi situación y me conteste si tengo derecho o no a que se me traspase la pensión que como guardia civil gozaba mi esposo. 2.- Se condene a la Dirección Nacional de Pensiones al pago de las costas de este proceso.”, ya que desde el diez de abril del dos mil ocho (folio 6 del expediente judicial) había presentado una

solicitud de traspaso de la pensión de gracia de su difunto esposo y a la fecha de interposición de este proceso, no se había dictado un acto final en que se resolviera lo gestionado por la parte actora. Que tal y como la propia demandante puso en conocimiento de este Tribunal por escrito recibido a las trece horas veinte minutos del diecisiete de marzo del dos mil nueve (folios 37 a 42 del expediente judicial), la Junta Nacional de Pensiones a quién de conformidad con lo dispuesto en la Ley número 12 del dos de diciembre de mil novecientos treinta y cinco y su reforma por Ley número 7302 del quince de julio de mil novecientos noventa y dos, es a la que corresponde dictar el pronunciamiento final correspondiente, dispuso por resolución número JNPTA-342-2009 de las nueve horas del cinco de marzo del dos mil nueve, "...APROBAR la solicitud de Traspaso de Pensión de Gracia al (a la) señor (a) xxxxxx, por la suma de SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO COLONES SIN CÉNTIMOS (...); con un rige a partir del 01 de febrero del 2008. Sin perjuicio de los aumentos por costo de vida se decreten a la fecha..." (ver documentos a folios 39 y 40 del expediente judicial), resolución le fue notificada a la actora, tal y como ella misma manifiesta en el escrito que consta a folio 37 del expediente judicial. Que en consecuencia, este Tribunal considera que se ha dado una satisfacción extraprocesal de lo pretendido por la actora al interponer este proceso, ya la Dirección Nacional de Pensiones como la Junta Nacional de Pensiones, ambas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, resolvieron favorablemente y notificaron a la actora, acerca de la solicitud de traspaso de la pensión de gracia que había planteado

*desde el diez de abril del dos mil ocho, tan es así, que fue ella misma al contestar la audiencia otorgada para que se manifestara sobre las excepciones interpuestas por la Representante del Estado, quién informó a este Tribunal que ya se le había notificado la resolución en que se aprobaba su solicitud de traspaso de la pensión y agradecía "... al Despacho la gestión realizada..." (folio 38 del expediente judicial). Que como en este caso, el objeto del proceso no versa sobre el contenido de lo resuelto por la Junta Nacional de Pensiones -tal y como se indicó en el considerando I de esta sentencia- este Tribunal no entrará a determinar si resulta o no contrario al ordenamiento jurídico. Que en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se da por terminado por terminado el proceso. IV.- SOBRE LAS COSTAS. Conforme a lo estipulado en el numeral 197.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se exonera al Estado al pago de la costas personales y procesales, ya que la satisfacción extraprocesal de la pretensión se dio antes de que se convocara a audiencia de conciliación, conforme a lo dispuesto en el auto de las ocho horas veintiún minutos del veinticinco de febrero del dos mil nueve (folios 27 y 28 del expediente judicial).**POR TANTO** Se da por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas.”⁹⁵*

En este supuesto, es la propia gestionante la que pone en conocimiento del Juzgador que ya la Dirección Nacional de Pensiones emitió la respuesta esperada.

⁹⁵ Resolución No. 627-2009 de las nueve horas del dos de abril del dos mil nueve. Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección Sexta. Segundo Circuito Judicial de San José. Anexo A. Goicoechea. Exp 09-000098-1027-CA

No obstante, en razón del tiempo transcurrido en que se presentó la solicitud de pensión y la fecha cuando se resuelve ésta si sobrepasó el plazo legal, podría declararse con lugar la gestión y condenar la pago de las costas daños y perjuicios a la administración recurrida.

En otras palabras, el que la Administración resuelva posterior a la presentación del denominado amparo de legalidad no significa siempre la satisfacción extraprocésal, máxime que en estas gestiones se presentan sin abogado y al ser un aspecto propio de la normativa procesal contenciosa tendría que solicitarlo expresamente la parte con asesoría legal, nunca podría oficiosamente declararla el juez o la jueza de oficio.

Sobre el Instituto de la satisfacción procesal en el Código Procesal Contencioso Administrativo, no sobra decir que es aplicable a los procesos de conocimiento:

“Si estando en curso un proceso judicial contencioso, la Administración Pública, en su propia sede gubernativa, reconoce total o parcialmente lo que el demandante ha pedido en aquel “juicio”, habrá recaído la figura tradicionalmente conocida como satisfacción extraprocésal. En efecto, se trata de un suceso de connotación jurídica, acaecido fuera del proceso, pero con incidencia directa en él, pues una fracción o la plenitud de la pretensión objeto de la contienda, ha sido satisfecha. Continuar el debate respecto de lo concedido (partiendo de que es conforme a Derecho), sería un verdadero despropósito, pues sobre ello, se ha producido un decaimiento sobreviniente del interés actual. El sistema estatal de la Administración de Justicia (y en realidad cualquier otro), no puede mantenerse abierto respecto de

*pretensiones que por otra vía han sido ya saciadas, más aún, cuando lo han sido por el propio demandado de manera comprobada. De allí la terminación del proceso en lo que ha sido concedido”.*⁹⁶

9-Caducidad:

Por otra parte, se encontró en el estudio de los expedientes que se está aplicando el Instituto de la Caducidad que no es propio del proceso contencioso, sino que se encuentra regulado en la Ley General de la Administración Pública, por integración de normas:

“Único Con la prevención realizada por el Despacho, mediante resolución de las catorce horas dos minutos del 09 de enero del 2014, notificada el 14 de febrero de 2014, se dio traslado a la demanda, pronunciamiento en el cual de manera concomitante se conminó a la parte actora a presentar copias del expediente con el fin de proceder a la notificación de la contraparte. Es claro que a la fecha de la presente, la parte actora no cumplió con la prevención indicada, ni se realizó gestión alguna tendiente a darle curso al proceso, motivo por el cual, al haber transcurrido más de seis meses durante los cuales el proceso no pudo continuar por falta de requisitos indispensables a esos efectos- copias del expediente para notificar al demandado –y que la parte no demostró oportuno interés en subsanar, debe aplicarse el instituto de la caducidad. La sanción Procesal prevista en el artículo 61 del Código Procesal Contencioso Administrativo

⁹⁶ González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José, Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006,pag 374.

*solo procede en aquellos casos en que la demanda no cumpla los requisitos señalados en el numeral 58 del mismo cuerpo normativo, lo cual no incluye la presentación de copias, deber procesal regulado en los artículos: 49 Ibidem y 35 inciso 1) del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. No obstante, la falta de cumplimiento en la presentación de copias, tiene como consecuencia directa la imposibilidad de notificar a las partes intervinientes y, por tanto la paralización del proceso, que puede dar lugar a la sanción procesal de caducidad del proceso, si se abandona por seis meses (artículos 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo y 340 de la Ley General de la Administración Pública) Aunque no constituya un motivo legalmente establecido para impedir la continuación del proceso por inadmisibilidad de la demanda. Aun así, como se observa, en el presente asunto se ha cumplido con creces el plazo fatal de seis meses, sin impulso alguno procesal, por parte del promovente, y en coseucncia debe decretarse la caducidad del asunto bajo examen y así se declara. POR TANTO Se declara la caducidad de este proceso y se ordena su archivo. Notifíquese”.*⁹⁷

En este tipo de resoluciones, se aplican criterios propios de los procesos de conocimiento en los que por la inercia del actor en cumplir alguna prevención que, únicamente, le corresponde a él, se paraliza el proceso judicial por más de seis meses y al no existir norma expresa en el Código Procesal Contencioso

⁹⁷ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad Resolución 15-2015 de las nueve horas diez minutos del siete de enero del año dos mil quince. Exp 13-8433-1027-CA

Administrativo se aplica la caducidad del procedimiento administrativo contenida en la Ley General de la Administración Pública.

“Al respecto, el numeral 340 Ley General de la Administración Pública, reformado precisamente por el Código de rito, dispone en lo que nos interesa: “1) Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de este Código.” Asimismo, y a efectos de tener una lectura completa de la norma, se transcribe en lo que interesa dicho párrafo del ordinal 339 Ley General de la Administración Pública: “3. Si la cuestión suscitada por el expediente entrañare un interés general, o fuere conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración limitará los efectos del desistimiento o la renuncia a sus posibles consecuencias patrimoniales respecto del interesado, y seguirá el procedimiento en lo demás.” Queda evidenciado entonces, no sólo la existencia de una norma administrativa que claramente regula el tema de la inactividad procesal indefinida -aunque sea incardinada dentro del procedimiento administrativo-, sino además que reconoce y dimensiona la figura de la caducidad del proceso dentro del Derecho Administrativo, pues establece claramente la imposibilidad de que opere cuando se trate de asuntos de interés público, toda vez que en una lectura teleológica de la norma (art. 10 Ley General de la Administración Pública), el fin de seguridad jurídica a que

atiende el efecto de la caducidad, que es particular de la relación procesal, no puede prevalecer frente a la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y el control jurisdiccional de legalidad de la función administrativa (Artículos. 41 y 49 Constitución Política) Así las cosas, considera el suscrito que la figura procedente a efectos de evitar las negativas consecuencias producidas por la inercia procesal ha de ser la caducidad del proceso, tal y como puede ser extraída de los numerales 339 y 340 Ley General de la Administración Pública”. ⁹⁸

Lo que llama la atención es que el denominado amparo de legalidad no es un proceso ordinario, ni siquiera podría considerarse uno abreviado, ni genera cosa juzgada material, simplemente es una gestión, donde un ciudadano de la forma más informal y simplista acusa ante el juez contencioso la falta de respuesta de la administración a la gestión planteada, lo que jurídicamente se traduce en una violación al derecho fundamental de Justicia Pronta y cumplida, contenida en el artículo 41 de la Constitución Política, entonces, de qué forma paraliza el justiciable el trámite del tema que se estudia. Si en los recursos de amparo que se tramitan ante la Sala Constitucional, las gestiones, se presentan desde cárceles, hospitales, zonas alejadas en cualquier papel, sin copias y se procede a darle el trámite correspondiente indicando dentro de la resolución que le da traslado de lo que el recurrente alega.

La naturaleza jurídica de los recursos de amparo es de ser instrumentos reparadores y que restablecen y tutelan los derechos fundamentales de los ciudadanos, a quienes no se les puede cerrar el acceso a la justicia, sino presentan

⁹⁸ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Amparos de Legalidad Resolución 913-2014 a las catorce horas cincuenta minutos del veintiocho de abril de dos mil catorce.

copias. La administración debe tener en sus bases de datos información de quien formula la gestión y con eso puede emitir el informe requerido. En todo caso le corresponde aportar el expediente administrativo a la administración recurrida.

A nivel Constitucional existe una norma que regula el plazo en que puede interponerse el recurso, con base en la fecha cuando se produce la supuesta infracción a los derechos fundamentales, se refiere a la caducidad para accionar, en razón a la inactividad del recurrente y tiene sentido si se toma en cuenta el principio de seguridad jurídica.

Pensando en que se presente un recurso de amparo sobre una actuación de la administración de hace veinte años. Esta norma se podría aplicar, en el mismo sentido, en la sede contenciosa administrativa.

“El recurso de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado.

Sin embargo, cuando se trate de derechos puramente patrimoniales u otros cuya violación pueda ser válidamente consentida, el recurso deberá interponerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que el perjudicado tuvo noticia fehaciente de la violación y estuvo en posibilidad legal de interponer el recurso.”⁹⁹

10-Acumulación:

La posibilidad de acumular ya sea pretensiones o procesos que guarden identidad entre el objeto y las partes entre sí se encuentra establecida en los artículos cuarenta cuatro y cuarenta y cinco del Código Procesal Contencioso Administrativo y doctrinariamente se dice que “se encuentra inspirada en los principios de economía procesal y de seguridad, en cuanto evita el dictado de sentencias contradictorias, tradicionalmente, se ha distinguido entre la acumulación de pretensiones o acciones, la cual se produce cuando uno o varios sujetos acumulan, en un mismo proceso, varias pretensiones y la de procesos o de autos que es solicitada por partes diferentes para que uno o varios procesos en curso se refundan en uno sólo”¹⁰⁰. En el estudio realizado, se encontró la aplicación de esta figura para el amparo de legalidad:

“Se rechazan las defensas previas de Litis pendencia planteadas por la representación estatal. Se ordena de oficio la acumulación del expediente 14-4772-1027-CA al expediente 14-4827-1027-CA. Una vez firme esta resolución procédase a la acumulación material de las carpetas y a los registros correspondientes en los sistemas informáticos del Despacho, cumplido lo anterior, pásese inmediatamente el expediente 14-004827-1027-CA al dictado de la sentencia. Notifíquese esta resolución simultáneamente a las personas intervinientes en ambos procesos.”¹⁰¹

En el caso anterior, se declaró con lugar la acumulación y se tramitaron dos

⁹⁹ Código Procesal Contencioso Administrativo, artículo 35.

¹⁰⁰ El Nuevo Procesal Contencioso Administrativo pag 239

¹⁰¹ Tribunal Contencioso Administrativo Expedientes: 14-004772-1027-CA y 14-004827-1027-CA de la Sección de Amparos de Legalidad.

expedientes como uno solo.

2.1.8. Recursos

Continuando con el análisis del trámite del denominado amparo de legalidad en la sede contencioso administrativa corresponde el turno a la fase recursiva.

Tomando como base la Ley de la Jurisdicción Constitucional hay que considerar que no cabe recurso alguno contra las sentencias, autos o providencias de la Sala Constitucional al tenor de lo dispuesto por el artículo 11 de la norma citada. Sin embargo, el panorama en la sede contenciosa es diferente dado que las partes pretenden incorporar recursos propios del proceso ordinario al trámite del denominado amparo de legalidad.

No se puede obviar el hecho que, en algunas ocasiones, la interposición de estos recursos obedece a prácticas dilatorias de alguna de las partes y que la persona juzgadora puede rechazarlas ad portas en aplicación de los principios que informan la Jurisdicción Constitucional, celeridad, oficiosidad, tutela de derechos fundamentales etc. y sobre este punto, tanto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, como el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo coinciden en que debe aplicarse la Ley de la Jurisdicción Constitucional, cerrando cualquier intención de desnaturalizar el trámite de ordinariar un proceso que es sumarísimo porque como se viene apuntando el objeto de este es tutelar el derecho fundamental a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, sin dilataciones arbitrarias.

*“Como corolario de lo anterior, resulta claro que el **amparo de legalidad**, tramitado y resuelto bajo la normativa y principios de la jurisdicción constitucional, será resuelto por sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo en única y última instancia, lo cual no significa otra cosa que carece de ulterior*

recurso y particularmente de casación.- ¹⁰²

“III. No esta demás señalar lo expuesto por el artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en lo que interesa reza: " *No habrá recurso contra las sentencias, autos o providencias de la jurisdicción constitucional.*" De manera que aplicando las disposiciones propias de la justicia constitucional, no es posible ubicar la existencia de un recurso de apelación, máxime pues se parte de la premisa que las decisiones son en única instancia. Además de rehusarse a aplicar esquemas complicados procesales que pudieran no permitir el cumplimiento de los derechos fundamentales conculcados. IV. De la revisión minuciosa de la normativa legal vigente contra la situación que nos ocupa, es manifiesto que el accionante presenta recurso de apelación contra un auto en el cual se establece el carácter prematuro de su gestión (ver folio 19 del expediente judicial) dentro de un **amparo de legalidad**. Dicha actuación carece del mencionado remedio procesal en virtud del carácter taxativo que se acredita en esa materia dentro del proceso contencioso administrativo, según lo expuesto en el primer considerando y la ausencia de esa posibilidad de recurso a partir de lo normado por la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En consecuencia, no cabe el recurso propuesto, por lo que este Despacho se encuentra legalmente obligado a rechazar de plano el recurso de apelación formulado”. ¹⁰³

¹⁰²Voto 879-A-S1-2009 de las ocho horas cincuenta minutos del veintisiete de agosto de dos mil nueve de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el mismo sentido es posible ver la 58-A-S1-2009.

¹⁰³ N° 71-2014. Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

2.1.9. Ejecución.

En aplicación con la estructura funcional que mantiene el Código Procesal Administrativo que dispone de una sección de ejecución integrada por juezas y jueces Ejecutores, se asigna el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias que resuelven los denominados amparos de legalidad, así como las indemnización por concepto de daños y perjuicios a estos mismos funcionarios. La ejecución de los fallos que resuelven estos procesos por parte de un grupo de personas juzgadores dispuestos al efecto, es un aspecto sobresaliente en la tramitación de los denominados amparos de legalidad en la sede contenciosa por las siguientes razones:

En primer lugar, la promulgación del Código Procesal Contencioso introdujo un capítulo dedicado a la fase de ejecución que tal y como se indicó está en las manos de la sección de personas juzgadoras de ejecución quienes, únicamente, conocen en esta etapa y que ostentan amplios poderes de ordenación que les permiten hacer efectivo el cumplimiento de lo otorgado, desde multas, sanciones, ejecución sustitutiva y la facultad de ordenar a la Administración que cumpla lo ordenado:

“es por ello, que con la nueva legislación se fortalece y reestructura la etapa de ejecución de sentencia en su totalidad, otorgándole al juez “todos los poderes y deberes necesarios” a fin de lograr la “plena efectividad y eficacia” del fallo, según el propio decir del artículo 155.2 del CPCA. la ejecución de sentencia en el nuevo modelo tiene como norte la efectividad del fallo, con su debida y completa ejecución el juez podrá adoptar por tanto, cuantas medidas considere

*adecuadas y necesarias para la pronta y debida ejecución del fallo.*¹⁰⁴

Otro aspecto por resaltar es la posibilidad que tienen los jueces de ejecución para lograr el cumplimiento efectivo de lo ordenado en los denominados amparos de legalidad, es que gracias al diseño del Código Procesal, lo dispuesto en estas gestiones no se convierte en un discurso ideal, sino que el administrado logra que se cumpla en la realidad lo que se ordenó en el papel, aspecto que no se sucede de la misma forma en la Sala Constitucional.

Por otra parte, el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señala:

“La ejecución de las sentencias corresponde a la Sala Constitucional, salvo en lo relativo a la liquidación y cumplimiento de indemnizaciones y responsabilidades pecuniarias, o en otros aspectos que la propia Sala considere del caso, en que se hará en la vía contencioso administrativa por el procedimiento de ejecución de sentencia previsto en la ley reguladora de esa jurisdicción”.

En principio, se parte de la idea de que las sentencias emitidas por la Sala Constitucional son cumplidas por parte de los recurridos de buena fe. No obstante, a fin de cumplir con el principio constitucional de “Tutela Judicial Efectiva”, a partir del mes de octubre del 2009, la Sala Constitucional, pone al servicio de nuestros usuarios el programa de “Seguimiento de Sentencias de la Sala Constitucional.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José, Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006, pág. 574.

¹⁰⁵ Sitio Web de la Sala Constitucional,
<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/seguimiento.htm>

“En el caso concreto, el señor(a) Beatriz Castillo Castillo es jubilado(a) y en fecha(s) 04 de octubre del 2012, presentó ante la Dirección Nacional de Pensiones gestión(es) que no fue(ron) resuelta(s) en el plazo de ley. Precisamente de esa tardanza indebida partió este Tribunal, para considerar violado el derecho fundamental a la justicia administrativa pronta, por lo que ordenó a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, concluir por acto final las gestiones de interés y además, condenó al Estado al pago de los daños y perjuicios ocasionados con la conducta omisiva. Es cierto que nada dijo la sentencia que aquí se ejecuta, sobre la forma en que la Administración debía resolver las gestiones, pero lo anterior no elimina el vínculo causal entre las omisiones de la Administración y la existencia del daño moral reclamado. El derecho a una jubilación por vejez, está consagrado en el artículo 73 de la Constitución Política, y por regla general (aunque hay excepciones), las personas que acceden a este tipo de beneficios son de la tercera edad, que es una población muy vulnerable; normalmente el pensionado solo tiene esa fuente de ingreso para solventar sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, etc., por lo que el solo hecho de que gestione una revalorización y pasen meses sin respuesta, lo mantiene en una situación de desasosiego, angustia, impaciencia y preocupación, que se deriva de la propia experiencia humana, y por ello, se prueba "in re ipsa". Entonces, en el presente caso, tenemos una relación de causalidad directa entre la omisión ilegal de la Administración y el daño reclamado, cuya existencia se infiere de los hechos

tenidos por probados. Si bien en algún párrafo de la demanda se habla de molestias e ira, por la inercia en aplicar el reajuste de pensión, de todo el contexto de la ejecución se extrae claramente que lo reclamado es un daño moral por la tardanza en resolver. En cuanto al monto de la indemnización, de acuerdo con los parámetros que se derivan de los principios de justicia, proporcionalidad y razonabilidad, esta Juzgadora encuentra que la suma de Doscientos mil colones se ajusta a las circunstancias particulares del caso y resulta equitativo al daño infringido”¹⁰⁶

En la etapa de ejecución, entre otros de los rubros que liquidan las partes se encuentra las costas personales, de igual forma que se realiza en los recursos de amparo que conoce la Sala Constitucional, dado que la gestión tanto, en la sede constitucional como en la sede contenciosa no requiere patrocinio letrado, sin embargo, se reconocen las costas en razón de que la parte tiene, en muchos casos, que ejercer su propia defensa y con mayor razón cuando decidió contratar un abogado.

“V.- COSTAS PERSONALES.- Se liquida el monto de ¢200.000,00 por concepto de costas personales del proceso de amparo de legalidad y de la ejecución. El Código Procesal Contencioso Administrativo, no contiene una normativa específica de la forma en que se realiza la fijación de las costas personales, por lo que conforme a su artículo 220, debe aplicarse supletoriamente lo dispuesto en los numerales

¹⁰⁶ Resolución No. 1092-2015 Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Anexo A del Segundo Circuito Judicial de San José, a las trece horas cuarenta minutos del ocho de septiembre del dos mil quince. Exp 14-2820-1027-CA

226, 233 y 234 del Código Procesal Civil, que a su vez remiten al Arancel de Honorarios de Abogado, en este caso, al Decreto Ejecutivo No. 36562-JP del 31 de enero del 2011, publicado en La Gaceta No. 95 del 18 de mayo del 2011, y en el caso específico, a la tarifa establecida en su artículo 46, que dispone: "Por el estudio, análisis, redacción y tramitación del recurso de amparo, el profesional devengará honorarios mínimos de ciento cincuenta mil colones y su totalidad se pagará con la presentación de la acción". El presente proceso, denominado por la costumbre judicial como "amparo de legalidad", se tramitó por violación al 41 de la Constitución Política, lo que otrora era conocido por la Jurisdicción Constitucional vía recurso de amparo, y ahora por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en virtud de la interpretación de la Sala Constitucional en el sentido de que la determinación de "... si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo -incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso- administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material -esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente..." (en este sentido, puede consultarse entre muchos otras, la sentencia de la Sala Constitucional No.

2008-7493). Siendo así, resulta aplicable a la especie el numeral 46 del decreto antes citado. Sin embargo, el Arancel Profesional para los Abogados establece sólo un mínimo para el cobro de honorarios, es decir, fija una base, que en tratándose de recursos de amparo determina en ciento cincuenta mil colones, más no un máximo, por lo que para determinar la cuantía de las costas personales, es necesario valorar la situación concreta, complejidad y alcances de lo debatido. En el presente caso, a aun cuando se parta de que el punto debatido en el proceso de amparo de legalidad es sencillo, y su elaboración no requiere una exhaustiva labor, el monto de ciento cincuenta mil colones resulta bajo, sobre todo teniendo en cuenta que en la tasación realizada por la parte actora, se incluyó las costas del principal y de la ejecución de sentencia. Por lo anterior, la suscrita considera que la suma de doscientos mil colones resulta razonable y proporcional a la labor realizada”.¹⁰⁷

Sección II. Seguridad Jurídica en el Estado de derecho

2.2.1. La seguridad Jurídica como principio general del derecho.

El análisis central de esta investigación es la falta de regulación del denominado amparo de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, el trámite que se le aplica, actualmente, en el Tribunal Contencioso Administrativo y la necesidad de que se incluya una regulación propia para este Instituto en aplicación del principio de seguridad jurídica.

¹⁰⁷ Resolución No. 1092-2015 Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Anexo A del Segundo Circuito Judicial de San José, a las trece horas cuarenta minutos del ocho de septiembre del dos mil quince. Exp 14-2820-1027-CA

Corresponde establecer los alcances de este principio seguridad jurídica para determinar la conexión que tiene con el tema en estudio, en tesis de principio no se encuentra regulado de forma expresa en la Constitución Política, sin embargo, puede definirse como la certeza en las normas, en el sistema jurídico que incluye: la jerarquía de las fuentes del derecho, la supremacía de la Constitución, la publicidad de la leyes, la incorporación de los Instrumentos Internacionales ratificados por Costa Rica en materia de Derechos Fundamentales al Derecho de la Constitución entre otros.

El principio de seguridad Jurídica es de rango Constitucional y sobre este la Sala Constitucional en resolución número 2000-000878, de las dieciséis horas doce minutos del veintiséis de enero del año dos mil en lo que interesa, indica:

*“La **seguridad jurídica** constituye un **principio** general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación **jurídica** no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la **seguridad** equivale a la certeza moral que tiene el individuo de sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la **seguridad jurídica** equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la*

*coacción pública. Algunos institutos jurídicos no se entenderían sin referencia al **principio de seguridad**, pues aunque pueden provocar situaciones abiertamente injustas, son parte del ordenamiento jurídico. Tal es el caso de la prescripción. Sin apelar al **principio de seguridad**, sería injustificable que una situación irregular —el incumplimiento del deudor— se convierta en **jurídicamente aceptable**”.*

2.2.2. Alcances del derecho de acción.

El Derecho de Acción es de raigambre constitucional y se puede definir como el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos Jurisdiccionales en busca de justicia. Sobre este derecho los Tribunales de Justicia se han pronunciado de la siguiente forma:

“El derecho a la acción, en sentido lato, se encuentra inclusive a nivel constitucional en cuanto el artículo 41 de la Constitución Política establece que “ *Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido de su persona, propiedad e intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta y cumplida sin denegación y en estricta conformidad con las leyes*”. Cualquier ciudadano, o habitante tiene el **derecho accionar** en las vías diseñadas por el legislador con ese fin. En ese sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional al reconocer “.. *que es por los medios legales que las partes pueden demandar amparo a un **derecho** lesionado o discutido, solicitando del órgano jurisdiccional las medidas pertinentes y la intervención necesaria para que se les garantice el uso*

*legítimo de ese **derecho*** (se refiere al consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política). Las leyes en general están orientadas a procurar la tutela de lo que a cada uno corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los **derechos** individuales como el de establecer el mecanismo formal o idóneo para que las personas tengan acceso a los Tribunales... valga decir, entonces, que para demandar el cumplimiento de todos esos principios legales ... el juez no puede actuar al arbitrio, porque también debe respetar el patrón impuesto por las leyes, que tiene origen en una ley suprema de Constitución, todo en beneficio de las partes por igual y en resguardo de la correcta administración de justicia” (ver: Sesión Extraordinaria de Corte Plena 26 de junio de 1984: En Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada con resoluciones de la Sala Constitucional. Investigaciones Jurídicas S.A. 1996. pp- 302-303, y Voto 1739- 92 de la Sala Constitucional). Algunos han dicho que ese artículo 41 de la Constitución Política, si bien no es claro en su redacción, pues debía indicar los sujetos legitimados, el contenido, y los presupuestos, si consagra de modo genérico un **derecho** a la acción, para que luego sea desenvuelta por normas de rango legal (en este sentido véase: ANTILLON, Walter: Teoría del Proceso Jurisdiccional. San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S. A. 2001. P.233)”.¹⁰⁸

Relacionando este derecho de acción con la delegación de competencia que realizó la Sala Constitucional del denominado amparo de legalidad en la

¹⁰⁸ Resolución 2001-228 del catorce de marzo del año dos mil uno. Tribunal de Casación Penal. Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea.

Jurisdicción Contenciosa, se puede decir que la implementación de algunas figuras propias del proceso contencioso a este trámite limita el derecho de acción de los ciudadanos y presenta un desequilibrio por el sólo hecho de que en el denominado amparo de legalidad el administrado acude sin patrocinio letrado y en el proceso de conocimiento sí se requiere, por lo que el trámite aplicable debe ser congruente con los principios que informan la Jurisdicción Constitucional, un proceso informado por principios antiformalistas pro actione a beneficio del administrado.

2.2.3. Incidencia del principio de seguridad jurídica en el amparo de legalidad.

Una vez que el denominado amparo de Legalidad se incluyó en la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dio inicio la implementación de las formas procesales que le serían aplicables. Estas han variado con el paso del tiempo, las diferentes integraciones de jueces y/o juezas no se ha dado una línea jurisprudencial, se han incorporado institutos del Código Procesal Contencioso Administrativo, criterios del Tribunal de Apelaciones, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la influencia de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

No fue posible encontrar durante este estudio una tramitación uniforme del denominado amparo de legalidad desde el año 2008 hasta la actualidad, aunado a que se evidenció la incorporación de formas propias del proceso de conocimiento que contiene el Código Procesal Contencioso Administrativo que desnaturalizan la esencia de un mecanismo de tutela de derechos fundamentales hasta convertirlo en una simple gestión de verificación de plazos, que cada vez se parece más a un proceso de conocimiento. Es necesario que exista una regulación procesal definida en la tramitación del denominado amparo de legalidad. Tal y como lo explica

Hernandez Valle citado por Gonzalo Fajardo:

“Es evidente que la actividad del Estado, en el ejercicio de su potestad de imperio, afecta la esfera jurídica de los administrados, ya sea creándole obligaciones, modificando o suprimiéndoles derechos de manera unilateral. No obstante y dentro de un Estado de Derecho tal afectación, para ser válida, debe realizarse siguiendo determinados requisitos, a fin de cumplir con una de las finalidades del Derecho: la seguridad jurídica. Por ello, es posible afirmar que las garantías de seguridad jurídica implican justamente un conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a la que debe sujetarse la actividad estatal autoritaria para producir una afectación válida en la esfera jurídica de los gobernados, la cual está integrada, como ya sabemos por una pluralidad de derechos subjetivos de diversa naturaleza.”¹⁰⁹

Debe tomarse en cuenta para desarrollar una tramitación uniforme del denominado amparo de legalidad, en primer lugar la competencia asignada al Tribunal Contencioso Administrativo y regular en el Código Procesal Contencioso las normas que le serán aplicables.

Sección III. Análisis comparativo con otras regulaciones afines

2.3.1. Amparo Electoral.

a. Recurso de amparo electoral

Se encuentra establecido en los artículos 225 al 231 del Código Electoral el

¹⁰⁹ GONZALO, Fajardo, Los Principios Constitucionales de la Tributación, pág. 177.

recurso de amparo electoral constituye, además de un derecho fundamental en sí mismo, un mecanismo procesal para la tutela efectiva de los derechos y libertades de carácter político-electoral.

Puede interponerlo cualquier persona que se considere agraviada, en defensa de sus derechos, o a favor de otra persona, y procederá:

“contra toda acción u omisión y contra la simple actuación material que viole o amenace violar aquellos derechos, cuando el autor de dichas acciones u omisiones sea un partido político u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de los referidos derechos. Este recurso no solo procederá contra los actos arbitrarios, sino también, contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas. Se excluyen de esta vía los reclamos contra las decisiones de los organismos electorales inferiores, los cuales deberán impugnarse mediante el recurso de amparo electoral”¹¹⁰.

-Legitimación en el amparo electoral: El recurso de amparo electoral, en los términos previstos en los artículos 225 y siguientes del Código Electoral, tiene por objeto la tutela efectiva de los derechos fundamentales de carácter político-electoral de quien resulta lesionado o amenazado por determinada actuación u omisión concreta y claramente identificada. De manera que, la legitimación en el recurso de amparo electoral se mide en función de la lesión o amenaza a un derecho fundamental del accionante o de la persona a favor de la

¹¹⁰ Artículo 225 del Código Electoral.

cual se promovió el recurso.

Dispone el artículo 227 del Código Electoral, en cuanto a la legitimación activa, que cualquier persona “podrá interponer el recurso de amparo electoral, por considerarse agraviada, o a favor de otra persona, siempre que se fundamente en la afectación de un derecho fundamental de carácter político-electoral de una persona identificada.”.

En reciente fallo n.º 6813-E1-2011 de las 10:25 horas del 7 de noviembre de 2011 sobre la legitimación en los recursos de amparo, en el siguiente sentido:

“En diversas oportunidades esta Magistratura ha indicado que la figura del recurso de amparo electoral se constituye en un mecanismo para dirimir los reclamos que se presenten contra las actuaciones que amenacen o lesionen derechos fundamentales en el ámbito electoral. Por ende, este instrumento de impugnación procura mantener o restablecer el goce de los derechos fundamentales de carácter político-electoral que se acusen lesionados o amenazados. En consecuencia, la legitimación en este recurso se mide en función de la lesión o amenaza de un derecho fundamental del accionante o de la persona a favor de la cual se promovió el recurso y no por el simple interés a la legalidad, por cuanto en esta materia no existe la acción popular, por lo que se debe acreditar una lesión individualizada o individualizable para que exista legitimación.” (el destacado pertenece a la resolución).

En la mencionada sentencia, además, este Tribunal subrayó que cualquier amenaza al derecho fundamental de acudir a

las urnas y ejercer el voto en forma libre y secreta constituye una actuación intolerable que debe ser tutelada en esta vía, dada la relevancia democrática e institucional que, para el régimen costarricense, conlleva el derecho fundamental a la participación política.

2.3.2. Cuadro comparativo. Diferencias y semejanzas.

Amparo de Legalidad el caso de Chile: Un caso que llamó la atención durante esta investigación fue el caso de Chile en relación con el amparo de legalidad, citando al profesor Aywin:

“mediante esta institución, las personas pueden restablecer el imperio del derecho quebrando en forma expedita y eficaz y obtener que sean restauradas en el ejercicio de sus más sagrados derechos y garantías personales e individuales. Es una herramienta para los administrados que les permite impedir que se consuman actos de la administración que se dispongan en abierta violación de la ley y el derecho.”¹¹¹

El amparo de legalidad en la legislación chilena resulta relevante dado que en Chile no se han creado los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, actualmente, existen los Tribunales Administrativos especiales dependientes de la administración, pero no judiciales.

Surge, entonces, en el ordenamiento jurídico chileno la figura del recurso de protección como el principal instrumento que tienen los administrados en la legislación chilena para solicitar amparo de legalidad, es un recurso, de “carácter

¹¹¹ MIGUEL Aywin Oyarzun, El amparo de Legalidad. El Caso de Chile. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, año 1, número 1, primer semestre 2001, pag 89.

excepcional establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile tendiente a amparar determinadas garantías constitucionales que el constituyente ha considerado como bienes jurídicos de primerísima jerarquía, con el único objeto de que producida una privación, perturbación o amenaza de alguna de ellas como consecuencia de un acto u omisión arbitraria o ilegal el afectado, o cualquiera en su nombre pueda recurrir a la Corte de Apelaciones respectiva para que ésta adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar su debida protección. Para que pueda ser acogido un recurso de protección, dentro del procedimiento determinado para su tramitación mediante el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo de Recursos de Protección, debe establecerse la efectividad de existir un acto u omisión arbitraria y/o ilegal que prive, perturben o amenace alguno de los derechos o garantías protegidas”¹¹².

Dentro de la presente investigación se encontró que existe en la legislación chilena el reclamo de ilegalidad que se puede interponer los particulares en contra de las resoluciones u omisiones del alcalde o de los funcionarios municipales que estimen ilegales. Según palabras del Prof Miguel Aywin:

“...El reclamo debe interponerse dentro plazo 30 días. Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronuncia sobre el mismo en el plazo de 15 días de presentado, pudiendo el reclamante entonces ocurrir a la Corte de Apelaciones respectiva en el plazo de 15 días desde el rechazo. La Corte dirá al Alcalde quien debe informar en plazo de 10 días pudiendo recibir prueba, concluido lo cual será la causa gozando de preferencia. La corte podrá anular total o parcialmente el acto impugnado u ordenará la

¹¹² MIGUEL Aywin Oyarzun, El amparo de Legalidad. El Caso de Chile. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, pag 91.

*citación del acto correspondiente para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada”.*¹¹³

Capítulo III. Necesidad de regular el trámite procesal del amparo de legalidad. Propuesta de reforma legal

Para efectos de esta investigación, se tomaron datos de la cantidad de amparos ingresados por año al Tribunal Contencioso Administrativo tomando como punto de partida el año 2012 hasta el año 2015. Lo que indica que la figura del denominado amparo de legalidad está siendo muy utilizada por los administrados tal y como se demuestra a continuación.

Sección I. Evolución cuantitativa del amparo de legalidad.

A continuación, se presentan las estadísticas y los gráficos que detallan la evolución de la cantidad de amparo de legalidad que ingresan a la sede contenciosa.

3.1.1. Estadísticas.

El siguiente cuadro muestra el total de los denominados amparos de legalidad ingresados del año 2012 al año 2015, según datos extraídos de los registros que al efecto lleva el Tribunal Contencioso Administrativo. Lo anterior, con el fin de evidenciar que la cantidad este tipo de asuntos que se presentan va en aumento.

Amparos de	2012	2013	2014	2015
Legalidad				
Cantidad	4371	5914	7955	8602

¹¹³ MIGUEL Aywin Oyarzun, El amparo de Legalidad. El Caso de Chile. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, pag 89

3.1.2. Gráficos.

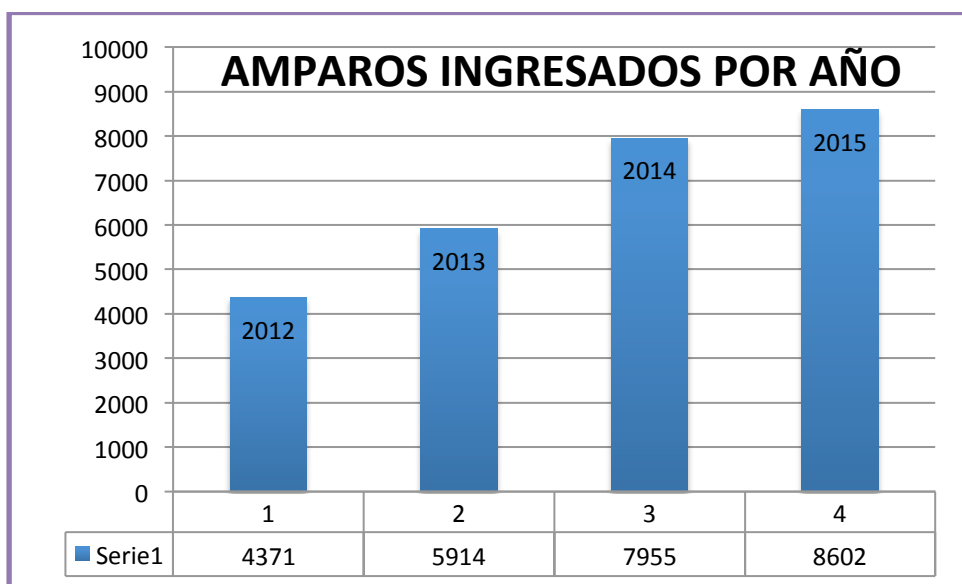


Grafico 1.Fuente Libro del Votos del Tribunal Contencioso Administrativo

En el gráfico anterior se muestra el incremento de los procesos del denominado amparo de legalidad en un rango de los últimos cuatro años, evidenciando, que en el año 2012 ingresaron 4371 procesos, y para el año 2015 la cifra se había duplicado.

Por otra parte, la siguiente representación evidencia la cantidad de procesos fallados que se emiten en los denominados amparos de legalidad por año.

Sentencias en	2012	2013	2014	2015
Amparos				
TOTAL	1987	2911	2918	1321

Cuadro 2 Fuente Libro del Votos del Tribunal Contencioso Administrativo

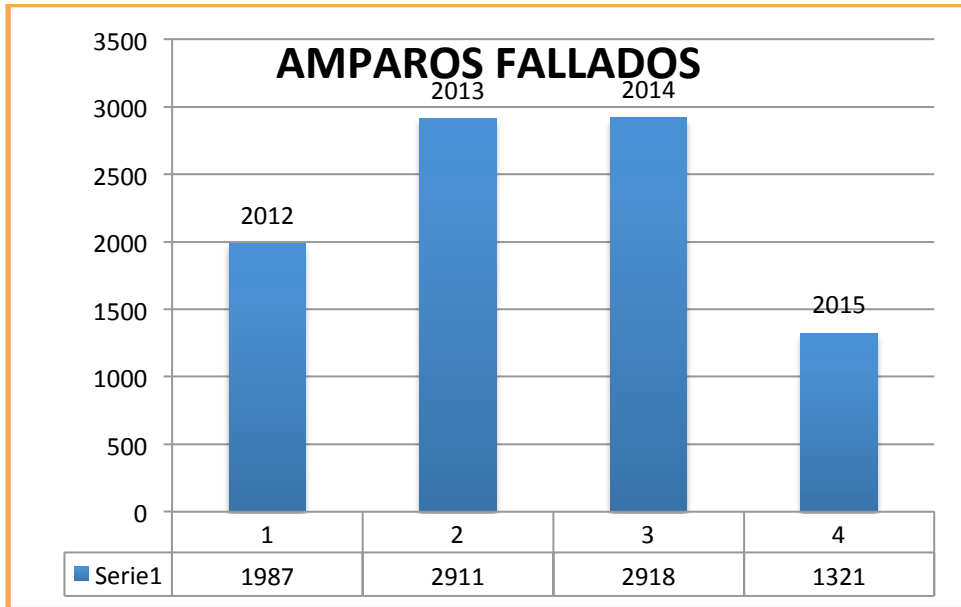


Grafico 2.Fuente Libro del Votos del Tribunal Contencioso Administrativo

Finalmente, se presentan los resultados de los procesos del denominado amparo de legalidad en los que se logró conciliar, evidenciando, que va en aumento el número de procesos en los que el proceso finaliza en razón de acuerdo conciliatorio que, posteriormente se homologó por la autoridad judicial correspondiente.

Amparos	2012	2013	2014	2015
Conciliados				
TOTAL	2364	1822	2508	4866

Cuadro 3 Fuente: Libro del Votos del Tribunal Contencioso Administrativo.

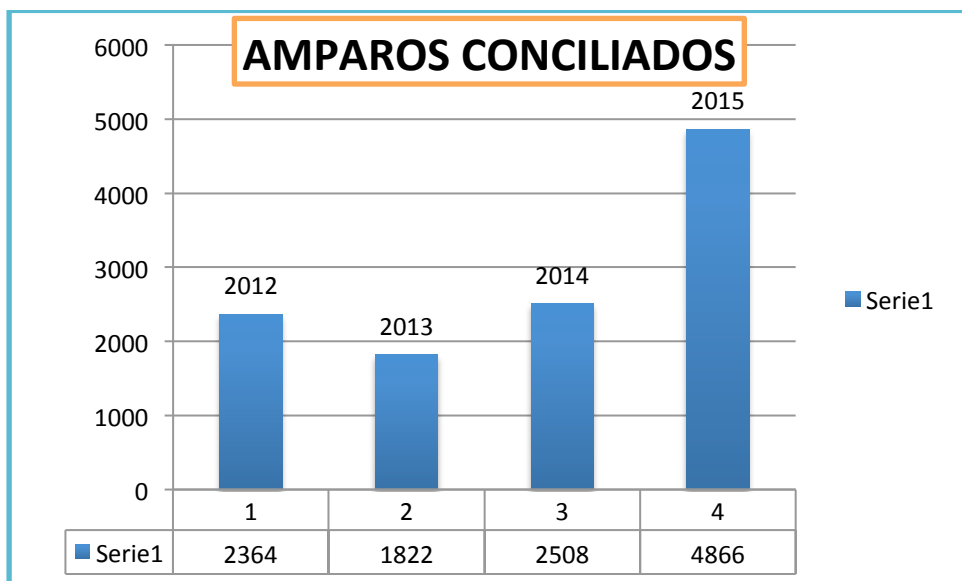


Gráfico 3 Fuente Libro del Votos del Tribunal Contencioso Administrativo a junio del 2015

Sección II. Propuesta de reforma legal.

La falta de regulación del trámite del denominado amparo de legalidad forma parte de las conclusiones a las que arriba la presente investigación, como una garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos que urgen de la respuesta de la administración, precisamente, ésta es la propuesta de este trabajo. Es necesario introducir un título en el Código Procesal Contencioso Administrativo dedicado al amparo de legalidad es por ello que incluye la siguiente propuesta de reforma:

TÍTULO XI

TRÁMITE DE LA GESTIÓN DE PRONTA RESPUESTA

Artículo 198 El presente título regula el procedimiento para tramitar la gestión de pronta respuesta o verificación de plazos, que es conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por delegación de la Sala Constitucional.

Artículo 199 Procederá la gestión de pronta respuesta cuando la Administración Pública no notifique al administrado la resolución del procedimiento administrativo dentro de los plazos legales establecidos al efecto.

Artículo 200 La omisión de respuesta por parte de la Administración Pública dentro de los plazos establecidos en la ley se considerará violación del artículo 41 de la Constitución Política al derecho fundamental de Justicia Pronta y Cumplida y dará pie a la correspondiente indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.

Artículo 201 Legitimación. Estarán legitimados para la presentación de la presente gestión quienes formulen la gestión ante la administración y/o cualquier persona a favor de un tercero.

Artículo 202 La gestión regulada en este título no estará sujeta a formalidades, ni requiere autenticación.

Artículo 203 Recibido el escrito que contiene la gestión se de dará traslado al Jерarca de la Administración recurrida para que en plazo de tres días emita un informe detallado sobre el estado de la gestión formulada por el administrado.

Artículo 204 La Administración Centralizada no requiere la intervención de la Procuraduría General de la República al emitir el informe descrito en el artículo anterior.

Artículo 205 Verificado el plazo otorgado al jerarca de la Administración, sin dilatación alguna se emitirá la resolución de fondo.

Artículo 206 La resolución que declare con lugar la gestión emitirá oficiosamente pronunciamiento sobre los daños y perjuicios a favor del gestionante, los cuales se liquidarán ante el juez Ejecutor del Tribunal.

Artículo 207 Las resoluciones emitidas dentro de este trámite y en fase de ejecución no tendrán recurso alguno.

CONCLUSIONES

El denominado amparo de legalidad tal y como se desarrolló en el presente trabajo tiene su origen en la Sala Constitucional, que dispuso en los votos números 5322-2008 y 5804-2008, que el conocimiento de los recursos de amparo en los que se reclamaba la violación al derecho fundamental de obtener pronta resolución a las gestiones presentadas por los ciudadanos ante la administración pública sería del conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Entre las consideraciones que motivaron a la Sala Constitucional para delegar el conocimiento de estos recursos se encuentran, en primer lugar, el cambio de paradigma que experimentó la Jurisdicción Contenciosa con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo en el año 2008, este cuerpo normativo dispuso un procedimiento administrativo en donde impera la oralidad, convirtiéndose en un proceso más célere, humanizado, procesalmente hablando más fluido, con plazos más cortos para obtener una resolución de fondo.

Con la antigua regulación contenida en la Ley Reguladora de Jurisdicción Contenciosa Administrativa el tiempo promedio de resolución de los asuntos era de ocho años, encontrándose procesos que necesitaron quince y hasta veinte años para obtener la anhelada sentencia.

El segundo aspecto que tomó en consideración la Sala Constitucional fue, que la verificación del incumplimiento de la administración se lleva a cabo a partir de los plazos legales que tiene la administración para resolver los procedimientos administrativos

Culminada esta investigación, se logra acreditar que no existe una regulación procesal uniforme en la tramitación del denominado amparo de

legalidad. En principio, según dispuso la Sala Constitucional, en los votos que delegan la competencia de este en la sede contenciosa administrativa se deben aplicar los principios que informan la Jurisdicción Constitucional, tales como oficiosidad, gratuidad, sencillez y celeridad.

Sin embargo, el presente estudio evidencia que el trámite seguido en la sede contenciosa desde el año 2008 a la actualidad ha sido cambiante, en sus inicios se tramitó como un proceso preferente, después en cuanto al traslado de la gestión a la Administración recurrida los plazos han variado notablemente, también, la incorporación de institutos propios del proceso de conocimiento contencioso administrativo, que otorgan nuevos plazos a la administración para el cumplimiento de la respuesta solicitada por el administrado, así la participación de la Procuraduría General de la República en defensa de la administración de forma innecesaria o la implementación de la conciliación y otras formas procesales como la acumulación, el desistimiento, la satisfacción extraprocesal, la caducidad, entre otras.

En consecuencia, actualmente, el trámite procesal del denominado amparo de legalidad en la sede contenciosa dista mucho de lo que debería ser una gestión que permita la tutela del derecho fundamental por obtener una respuesta administrativa en un plazo razonable. La esencia de este proceso es ser un mecanismo célere donde los ciudadanos encuentren el respaldo judicial a la inercia de la administración y no se convierta en un mini proceso de conocimiento con todos los tecnicismos de este último.

Con base en lo anterior, el presente trabajo propone una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo que regule, específicamente, el denominado amparo de legalidad, empezando por llamarlo con el nombre de gestión de verificación de plazos o gestión de pronta respuesta y, posteriormente, describiendo el trámite correspondiente.

Esta reforma a la normativa procesal contenciosa sería una garantía del principio de seguridad jurídica y de confianza en la leyes que deben tener los ciudadanos. Lo anterior, permitiría que los justiciables conozcan previo a la presentación el trámite de la gestión, aunado a que evitaría que se presenten los recursos relacionados al derecho de petición que no son competencia del Tribunal Contencioso Administrativo y lo más importante le devolvería la esencia a este trámite, retomando la simplicidad, sencillez, gratuidad y celeridad que debe caracterizarlo.

Bibliografía

Libros

Bertolini Anarella y Fernández Hubert .La Jurisdicción Constitucional y su Influencia en el Estado de Derecho, compilación de. Editorial Universidad Estatal a Distancia,1996.

Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico, Editorial Heliasta,1993.

García Rodrigo, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales, Editorial Jurídica Continental, 2011.

González, Jiménez, Jinesta y Milano. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, San José, Poder judicial, Depto. de Artes Gráficas, año 2006.

Hernández Ruben, El Derecho de la Constitución, San José, Editorial Juricentro, vol. II, 1994.

Jinesta Ernesto, La Dimensión Constitucional de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Editorial Guayacan,1999.

Orozco Solano, Víctor / Patiño Cruz, Silvia / Salazar Murillo, Ronald, El Recurso de Amparo en Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.2008

Revistas

Antillón Walter, Jornadas UCR, conferencia 2, 2009,pág 16.

Aywin Oyarzun Miguel,El amparo de Legalidad. El Caso de Chile.Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo.

Fernández Hubert, Jornadas UCR, conferencia 7,2009, págs. 21 y 22.

Hernandez Rubén, La Eclósión Del Recurso de Amparo en Costa Rica (Problemas y Posibles Soluciones)

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/23.pdf>, consultado 02 de junio 2015.

Jinesta Ernesto, “Amparo de legalidad”: Origen y evolución,Revista IVSTITIA, número 285-286, año 24, setiembre- octubre 2010, pág. 2

Jinesta Ernesto. Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, Revista, Constitución y Justicia Constitucional, 2009, pag 3.

Normativa

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, número 3667

Ley de amparo, número 1161 02 de junio de 1950

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=3325&nValor3=3514&strTipM=FN

Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135 vigente desde el diecinueve de octubre del año 1989

Ley de Petición 9097

Ley General de Administración Pública 6221, vigente desde 1978.

Código Procesal Contencioso Administrativo Comentado. Editorial Juritexto.2008

Recursos Digitales:

Gonzalo, Fajardo, Los Principios Constitucionales de la Tributación

Flores Luis Diego, Vías de protección de los derechos fundamentales en Costa Rica, Costa Rica, <http://www.uned.ac.cr/ecsh/images/catDerPenal/TEMA2.pdf> consultado el 15 de marzo de 2015.

[Herrera Gutiérrez Andrea Nueva Jurisdicción para amparar el derecho a obtener justicia administrativa.2008](#)

<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Doctrina/7-Nueva%20jurisdicción%20para%20amparar%20el%20derecho%20a%20obtener%20justicia%20administrativa-Andrea%20Herrera.PDF> consultado 3 de febrero 2015.

Tesis

Álvarez Marianella, El Ambito De Competencia de la Sala Constitucional De Costa Rica En Materia De Amparo: Limites y Alcances De La Tutela Efectiva De Los Derechos Fundamentales Frente A Las Competencias De La Jurisdicción Ordinaria. Una Visión Jurídico Practica Del Problema. 2005, págs. 14 y 15

Giusti Juan Luis, La Interpretación Constitucional y Los Valores Supremos, Tesis,

San José, UNED, 2003, pág. 12.

Hess Ingrid, El control jurisdiccional de los límites de la Constitución (La interpretación del Juez, Investigaciones Jurídicas S.A, 2009 pág 31.

Jurisprudencia.

Resolución 2004-13376, Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia. San José, a las ocho horas con cincuenta y un minutos del veintiséis de noviembre del dos mil cuatro

Resolución número 2011-0900, de las diez horas con quince minutos del veintiuno de julio de dos mil once del Tribunal De Casación Penal. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea.

Resolución número 2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Resolución número 2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, a las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once. Expediente:11-002129-1027-CA

Resolución N° 2008-05322 se las dieciséis horas y cuatro minutos del nueve de abril del dos mil ocho

Resolución número 2014003649 de las nueve horas cinco minutos del catorce de marzo de dos mil catorce de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once dentro de Expediente:11-002129-1027-CA.

Resolución número l2008-02545 de las a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución de las diez horas con veintiún minutos del veintitrés de Julio del dos mil ocho dentro del expediente:08-000490-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Sexta. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, a las quince horas con treinta minutos del dieciséis de mayo del dos mil once. Expediente:11-002129-1027-CA.

Resolución de la ocho horas y dieciséis minutos del diez de mayo del año dos mil diez Exp:10-001257-1027-CA.

Acta de Audiencia y Acuerdo Conciliatorio Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial Goicoechea, edificio Anexo A a las ocho horas treinta minutos del dieciocho de setiembre del año dos mil trece.

Resolución número 6224-05 de las Quince horas dieciséis minutos del veinticinco de mayo del año dos mil cinco.

Tribunal Contencioso Administrativo. Resolución 171-2015 de las diez horas cuarenta minutos del veintiséis de enero del año dos mil quince.

Resolución No 09-2015 de las ocho horas cuarenta minutos del siete de enero del año dos mil quince.

Resolución 02-2015 de las ocho horas cinco minutos del siete de enero del año dos mil quince.

Resolución 1051-2015 de las siete horas y cinco minutos del veintiocho de abril del año dos mil quince.

Resolución No 62-2014 de las siete horas treinta minutos del dieciséis de enero del año dos mil quince.

Resolución 26-2015 de las ocho horas del nueve de enero del año dos mil quince.

Resolución 15-2015 de las nueve horas diez minutos del siete de enero del año dos mil quince.

Resolución 913-2014 , a las catorce horas cincuenta minutos del veintiocho de abril de dos mil catorce.Tribunal Contencioso Administrativo. Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A. Calle Blancos

Resolución 879-A-S1-2009 de las ocho horas cincuenta minutos del veintisiete de agosto de dos mil nueve de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el

mismo sentido es posible ver la 58-A-S1-2009.

Resolución 71-2014. Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección Segunda. II Circuito Judicial. San José, a las quince horas del veinticinco de febrero del año dos mil catorce.

Resolución No. 1092-2015 Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Anexo A del Segundo Circuito Judicial de San José, a las trece horas cuarenta minutos del ocho de septiembre del dos mil quince.

Resolución 2001-228 del catorce de marzo del año dos mil uno. Tribunal De Casación Penal. Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea.

Otros

Exposición de motivos, proyecto de Ley del Código Procesal Contencioso Administrativo, 2006.