



**UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA**

Universidad de Costa Rica

Facultad de Derecho

Área de Investigación

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

**Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido
a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida
por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de
Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes**

Walter Vinicio Saborío Ramírez

B05686

SO Sede de
Occidente



18 de julio de 2022
FD-1540-2022

Dra. Marcela Moreno Buján
Decana
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: Walter Vinicio Saborío Ramírez, carnet B05686, denominado: "Protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido a partir de la sentencia 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los mecanismos judiciales atinentes" 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. 35 de RTFG que indica: "**Los miembros del tribunal examinador recibirán para su evaluación una versión completa sin codificar del documento final de TFG, que señale claramente las secciones confidenciales de este. En la defensa pública se eliminará o clasificará la información definida como confidencial**".

Tribunal Examinador

		FIRMA	FECHA
Informante	Dr. Jorge Córdoba Ortega		
Presidente	MSc. Ruth Mayela Morera Barboza		
Secretario	Dr. Andrés González Porras		
Miembro	Dra. Isabel Montero Mora		
Miembro	Dr. Luis Mariano Argüello Rojas		

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **29 de julio 2022**, a las 5:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,

original firmado

Área Investigación

LCV
Cc: arch.



Recepción
Tel.: 2511-4032
recepcion.fd@ucr.ac.cr

Consultorios Jurídicos
Tel.: 2511-1521
accionsocial.fd@ucr.ac.cr

Casa de Justicia
Tel.: 2511-1558
administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr



18 de julio de 2022
FD-1540-2022

Dra. Marcela Moreno Buján
Decana
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: Walter Vinicio Saborío Ramírez, carnet B05686, denominado: "Protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido a partir de la sentencia 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los mecanismos judiciales atinentes" 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 acuse de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 35 de RTFG que indica: "**Los miembros del tribunal examinador recibirán para su evaluación una versión completa sin codificar del documento final de TFG, que señale claramente las secciones confidenciales de este. En la defensa pública se eliminará o clasificará la información definida como confidencial**".

Tribunal Examinador

Informante	Dr. Jorge Córdoba Ortega
Presidente	MSc. Ruth Mayela Morera Barboza
Secretario	Dr. Andrés González Porras
Miembro	Dra. Isabel Montero Mora
Miembro	Dr. Luis Mariano Argüello Rojas

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **29 de julio 2022**, a las 5:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,
original firmado

Área Investigación

LCV
Cc: arch.



7 de julio del 2022.

Doctor
Ricardo Salas Porras
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
S.D.

Estimable señor:

El suscrito, Jorge Córdoba Ortega, Profesor de Derecho Administrativo de la Carrera de Derecho de la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica y Director de la tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, denominada: ***“Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes.”***, del estudiante Walter Vinicio Saborío Ramírez, carné: B05686, hago constar que la citada investigación cumple con los requerimientos de forma y fondo exigidos para este tipo de trabajos.

El estudiante, realiza un estudio jurídico actual del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, dentro del tema del debido proceso administrativo. Realiza un importante análisis sobre la jurisprudencia contencioso administrativa en esta materia. Incluye el estudio del derecho de petición y la justicia administrativa. Aborda el tema del amparo de legalidad que fue creado jurisprudencialmente por la Sala Constitucional. Esta investigación se constituye en un aporte de relevancia para el estudio de los derechos de los administrados.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, como Director de la tesis denominada: ***“Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes.”***, del estudiante Walter Vinicio Saborío Ramírez, carné: B05686, doy la respectiva aprobación y solicito continuar con el trámite de la defensa pública.

Atentamente,



Dr. Jorge Córdoba Ortega
Profesor de Derecho Administrativo
Carrera de Derecho – Sede de Occidente
Universidad de Costa Rica.

06 de Julio de 2022

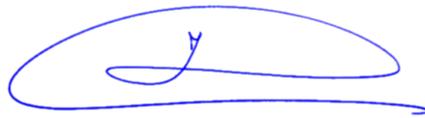
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimados señores (as)

Reciban de mi parte un cordial saludo. A través de la presente hago constar que mi calidad de **Lectora del Comité Asesor**, he revisado el Trabajo Final de Graduación del estudiante **Walter Vinicio Saborío Ramírez**, con carné universitario número B05686, el cual lleva por título ***“Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes.”***

El trabajo cumple satisfactoriamente con los requisitos de forma y fondo establecidos por esta Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica para este tipo de investigaciones, por lo cual extendiendo la aprobación respectiva con el fin de que le sea fijada al indicado estudiante fecha y hora para defender su investigación.

Sin más por el momento, me despido cordialmente;

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a horizontal line and a small flourish.

Dra. Isabel Montero Mora

Lectora

06 de Julio de 2022

Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimados señores (as)

De conformidad con lo exigido por el Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, a través de la presente deseo hacer de su conocimiento que en mi condición de **Lector** del **Comité Asesor** he aprobado el borrador de la tesis para optar por el grado de Licenciatura que se titula ***“Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes.”***

Elaborada por el estudiante Walter Vinicio Saborío Ramírez con carné universitario número B05686.

La aprobación indicada ha sido tomada por considerar que dicho trabajo cumple con los requisitos de forma y fondo establecidos por esta Área de Investigación, motivos suficientes por los cuales extendiendo la aprobación respectiva con el fin de que le sea fijada fecha y hora para defender su investigación.

Sin más por el momento, me despido cordialmente;

Dr. Luis Mariano Arguello Rojas

Lector

CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

Naranjo, Alajuela, 08 de julio de 2022

Universidad de Costa Rica

Facultad de Derecho

Estimados señores:

Quien suscribe, Karla Valverde Jiménez, mayor, casada, Bachiller en Filología Clásica, incorporada a la Asociación Costarricense de Filólogos, con el número de carné 0133, vecina de Naranjo, Alajuela, portadora de la cédula de identidad 1 1248 0179, hago constar:

1. Que he revisado el Proyecto de Graduación para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho, denominado *Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes*.
2. Que el trabajo final de graduación es sustentado por el estudiante Walter Vinicio Saborío Ramírez, cédula de identidad número 206650031.
3. Que se le han hecho las correcciones pertinentes en acentuación, ortografía, puntuación, concordancia gramatical y otras del campo filológico.

En espera de que mi participación satisfaga los requerimientos de la Universidad de Costa Rica, se suscribe atentamente

KARLA
MAYELA
VALVERDE
JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado
digitalmente por
KARLA MAYELA
VALVERDE JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2022.07.08
13:46:46 -06'00'

Karla Valverde Jiménez
Bachiller en Filología Clásica
Carné No. 0133
Filóloga

Dedicatoria

Dedico este Trabajo Final de Graduación a Dios y a la Virgen de los
Ángeles por sostenerme y protegerme todo este tiempo.

A mi madre Ana Cecilia, mi piedra angular, la forma en que Dios cada
día me dice TE AMO.

A mi padre Carlos que en paz descansa, gracias por darme la vida.

A mi esposa Dini, mi compañera de vida, mi refugio, mi equilibrio, mi
paz, mi apoyo incondicional. Siempre Juntos. TE AMO.

A todos mis hermanos quienes fueron un soporte fundamental para
que yo haya podido cursar la carrera de Derecho en la Universidad de
Costa Rica.

“No midas tu tiempo con relojes ajenos”.

Agradecimiento

Quiero agradecer a mi director de tesis Jorge Córdoba por su guía, ayuda, paciencia y apoyo incondicional para el desarrollo de este Trabajo Final de Graduación.

Agradezco a los lectores Isabel Montero y Mariano Argüello por su tiempo y dedicación para este proyecto.

A la Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, por permitirme ser parte de su estudiantado y cursar la prestigiosa carrera de Derecho.

Tabla de contenido

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
TABLA DE CONTENIDO.....	III
FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	VIII
TÍTULO ÚNICO. PROTECCIÓN AL DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO A PARTIR DE LA SENTENCIA NÚMERO 2545 DEL 22 DE FEBRERO DEL AÑO 2008 EMITIDA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LOS MECANISMOS JUDICIALES DE PROTECCIÓN ATINENTES.....	1
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL QUE ORIGINAN LOS MECANISMOS JUDICIALES DE PROTECCIÓN AL DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO EN LA VÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, COMO PRODUCTO DE LA MORA ADMINISTRATIVA COMO PROBLEMÁTICA SOCIAL ACTUAL.	1
SECCIÓN I. ANÁLISIS DE LA MORA ADMINISTRATIVA Y SU RELEVANCIA DENTRO DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL ACTUAL.....	2
A. <i>Generalidades de la Mora Administrativa</i>	3
B. <i>Inactividad Administrativa</i>	7
C. <i>Omisión Administrativa</i>	14
SECCIÓN II. COMPENDIO JURISPRUDENCIAL QUE ORIGINA LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO.	18
A. <i>Análisis de la Sentencia N° 2545-2008 de la Sala Constitucional: Origen del Proceso de Amparo de Legalidad.</i>	19
B. <i>Análisis de la Sentencia N° 0038-2013 del Tribunal Contencioso Administrativo: Aplicación de la Jurisdicción Constitucional.</i>	28
C. <i>Análisis de la Sentencia N° 19671 de la Sala Constitucional: Deslinde Competencial entre el Derecho de Petición y el Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido.</i>	31
CAPÍTULO II. DESLINDE COMPETENCIAL ENTRE EL DERECHO DE PETICIÓN CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA Y EL DERECHO A UNA JUSTICIA PRONTA Y CUMPLIDA EN	

SEDE ADMINISTRATIVA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	36
SECCIÓN I. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS ADMINISTRADOS Y SUS DIFERENTES COMPONENTES JURÍDICOS, A LA LUZ DEL ARTÍCULO 27 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.	36
A. <i>Análisis del artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica: Derecho de Petición.</i>	37
B. <i>Elementos Jurídicos obtenidos tras el análisis al Derecho de Petición de los Administrados.</i>	47
C. <i>Competencia y Mecanismo Judicial para la protección al Derecho de Petición.</i>.....	49
SECCIÓN II. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA PRONTA Y CUMPLIDA EN SEDE ADMINISTRATIVA.	52
A. <i>Análisis del Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Costa Rica: Justicia Pronta y Cumplida.</i>.....	52
B. <i>Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido: Competencia y Mecanismo Judicial Atinente.</i>.....	62
C. <i>Diferencias entre el Derecho de Petición y el Derecho a una Justicia Pronta y Cumplida en Sede Administrativa.</i>	69
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA A LA LUZ DEL ARTÍCULO NÚMERO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO DE AMPARO DE LEGALIDAD DENTRO DE ESTA JURISDICCIÓN.	74
SECCIÓN I. ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COSTARRICENSE.	75
A. <i>Análisis del artículo 49 de la Constitución Política, visto como el nacimiento jurídico de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.</i>	75
B. <i>Naturaleza Jurídica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.</i>	79
C. <i>Principios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.</i>.....	82
SECCIÓN II. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: AMPARO DE LEGALIDAD.	93
A. <i>Regulaciones procesales del Amparo de Legalidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.</i>	94
B. <i>Principio de Seguridad Jurídica en el Estado de Derecho y su incidencia en el Amparo de Legalidad.</i>	113
C. <i>Necesidad de Regulación en cuanto al proceso de Amparo de Legalidad.</i>.....	114
CONCLUSIONES.	117
BIBLIOGRAFÍA	120

Resumen

Este trabajo de investigación encuentra su justificación como producto de la mora administrativa, entendido como el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración Pública para atender, solucionar o responder las gestiones presentadas por el administrado.

Ante la transgresión del artículo 41 Constitucional, este proceso será el remedio jurídico atinente creado en beneficio de los administrados por la Sala Constitucional que se desarrolla a partir de la sentencia número 2545-2008 de la Sala Constitucional, en complemento con la entrada en vigencia del Código Contencioso Administrativo.

La hipótesis de esta investigación parte de la premisa de que a través del Proceso de Amparo de Legalidad como mecanismo judicial atinente, se atenderán las gestiones realizadas por los administrados ante la Administración de manera pronta y cumplida; considerando que este proceso debe ser una gestión sencilla e informal de tutela del derecho fundamental a uno pronto y cumplido, y no uno complejo que incorpora figuras propias del proceso de conocimiento contencioso administrativo.

El objetivo general de esta investigación es establecer el amparo de legalidad como mecanismo judicial atinente como medio de solución ante la mora administrativa, y así garantizar al administrado un procedimiento administrativo pronto y cumplido.

Esta investigación, en un primer momento, se basará en la recopilación de información, tanto jurisprudencial (la cual consiste en la base), así como doctrinal, aportando en cada una de las secciones y puntos claves, casos prácticos que se dan actualmente en nuestra sociedad, para así hacer más clara su explicación y comprensión.

Una vez determinados los conceptos claves para esta investigación, estos se fundamentarán, a través de la vasta normativa administrativa-constitucional que existe alrededor de este tema; para así desembocar en el mecanismo judicial que se propondrá como solución al problema descrito.

Si hubiera que determinar un sistema metodológico que se asemeje a la forma en que se realizará esta investigación, se estaría hablando del sistema sistemático, ya que este permitiría ordenar la información recabada (jurisprudencia, doctrina, normativa).

Con base en lo anterior, el presente trabajo final de graduación se ha desarrollado mediante un único título denominado *Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a partir de la Sentencia Número 2545-2008 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales atinentes*.

Se iniciará con un primer capítulo en el cual se expondrá la mora e inactividad administrativa como una problemática actual que enfrentan los administrados en contra de la Administración Pública. Dentro de este primer capítulo se realizará un análisis jurisprudencial en el cual se evidenciará el origen del Amparo de Legalidad y se realizará, además, un deslinde competencial entre el derecho de petición y el derecho a un procedimiento pronto y cumplido.

Este deslinde se expondrá de una forma más profunda en el desarrollo del capítulo segundo, tomando en consideración la jurisdicción de cada uno de estos derechos, los principios que lo componen y el mecanismo o instrumento judicial que solucione la problemática, según sea el caso.

En el tercer y último capítulo se analizará el artículo Constitucional número 49 visto como el nacimiento jurídico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su naturaleza y los principales principios que sustentan esta jurisdicción.

Por último, se analizarán las regulaciones procesales actuales de este proceso, el principio de seguridad jurídica en el Estado de Derecho y su incidencia dentro del amparo de legalidad, la necesidad de regulación y, finalmente, se propone una regulación propia para este proceso.

Ficha bibliográfica

Saborío Ramírez, Walter Vinicio. PROTECCIÓN AL DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO A PARTIR DE LA SENTENCIA NÚMERO 2545 DEL 22 DE FEBRERO DEL AÑO 2008 EMITIDA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LOS MECANISMOS JUDICIALES ATINENTES. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2022. (viii y 123).

Director. Dr. Jorge Córdoba Ortega.

Palabras Claves. Amparo de Legalidad – Recurso de Amparo – Justicia Pronta y Cumplida – Derecho de Petición – Seguridad Jurídica – Jurisdicción – Competencia – Inactividad – Omisión – Procedimiento Pronto y Cumplido.

Título Único. Protección al Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido a Partir de la Sentencia Número 2545 del 22 de febrero del año 2008 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y los Mecanismos Judiciales de Protección Atinentes

Introducción

El presente trabajo de investigación abarcará principalmente el Proceso de Amparo de Legalidad, su trámite en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como producto de la mora administrativa que se presenta hoy en día por parte, principalmente, de la Administración Pública. Se pretende, además, realizar un deslinde competencial con el derecho de petición, el cual es tratado en otra jurisdicción, como lo es la Constitucional.

El análisis abarcará los principios que la fundamentan, así como la regulación actual que se le da, so pena de la carencia de una regulación taxativa y su relación directa con la seguridad jurídica a la cual tienen derecho los administrados.

Capítulo I. Análisis jurisprudencial que originan los mecanismos judiciales de protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido en la vía contencioso administrativa, como producto de la mora administrativa como problemática social actual

En la actualidad, uno de los problemas más significativos en torno a la Administración Pública se refiere a la desatención al momento de que un interesado-administrado realiza algún tipo de gestión, o bien una simple solicitud ante la Administración Pública, dando como resultado que, por diversas razones, las cuales se pretenden exponer en esta investigación, no son atendidas en un plazo razonable, o bien estas quedan sin ser atendidas del todo.

Este fenómeno en nuestra situación actual es denominado como mora administrativa, la cual es objeto esencial de investigación para realizar este trabajo final de graduación.

En este primer capítulo se expondrá en la primera sección las generalidades de la mora administrativa, la comprensión de su naturaleza y concepto, hasta los posibles escenarios dentro del contexto social y sus repercusiones y/o consecuencias. De igual forma, se conocerán los dos supuestos generadores de la mora administrativa que existen dentro de la Administración; el primero conocido como omisión y el segundo, como inactividad, los cuales conforman los factores que inciden en la mora administrativa.

En la segunda sección, se realizará un análisis jurisprudencial con el cual se pretenden señalar los mecanismos judiciales que posee el interesado-administrado para acudir a la vía contencioso administrativa con el fin de hacer valer sus derechos, así como los procedimientos administrativos que funcionan como herramientas de protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido.

Sección I. Análisis de la mora administrativa y su relevancia dentro de la problemática social actual

La mora administrativa, tal como se ha planteado, llega a constituir un problema social en la actualidad. En esta primera sección se construirá una definición a través de la doctrina y aportes jurisprudenciales que nos ayudan en el desarrollo del tema, y así determinar la influencia que tendrá sobre lo que hemos

denominado, para efectos de la presente investigación, los «interesados-administrados».

Por último, se analizarán las dos conductas en que pueda incurrir la Administración Pública, lo cual deja como resultado una infracción y/o violación a los derechos del accionante de la gestión o solicitud, como lo son la inactividad administrativa y, consecuentemente, la omisión administrativa.

A. Generalidades de la mora administrativa

La situación predominante que origina este tema de investigación versa sobre el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración para atender, solucionar o responder a alguna gestión que presenta un interesado-administrado, la cual es conocida comúnmente como mora administrativa.

La mora administrativa constituye una lesión significativa para los administrados en cuanto a su derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, tal como se reafirma en un voto de la Sala Constitucional a través del magistrado Cruz Castro, en el siguiente extracto:

(...) la mora administrativa constituye una lesión a una garantía procesal fundamental, razón por la que cambió el criterio que había expuesto, admitiendo la posible infracción al derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida, separándome de la visión de la mayoría del Tribunal, en el sentido que –salvo contadas excepciones– este tipo de reproches deben resolverse en la jurisdicción contenciosa administrativa.¹

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 01851-2016. San José, a las diez horas y veinte minutos del cinco de febrero del año dos mil dieciséis.

A través del extracto anterior de la sentencia Constitucional, se evidencia que la Sala, a través de este voto, señala dos puntos muy específicos e importantes los cuales marcarán inicialmente nuestros ejes de desarrollo de esta investigación.

El primer punto versa sobre cómo la mora administrativa llega a constituir una violación a una garantía procesal, como lo es el derecho constitucional de una justicia administrativa pronta y cumplida; por ende, se convierte en una problemática social.

El incumplimiento de los plazos es el tema principal de esta problemática que irrumpe en nuestro derecho constitucional contemplado en el artículo número 41 de la Carta Magna, el cual manifiesta:

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 pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.²

El fragmento final de este artículo manifiesta con claridad que toda gestión, toda solicitud, todo dictamen solicitado se debe llegar a resolver y a responder, en estricto apego a las leyes, pero en especial a la Ley General de la Administración Pública, en conjunto con la jurisprudencia, las cuales han marcado muy claramente los plazos que tiene la Administración para resolver, sea cual sea, el tipo de gestión presentada.

² Constitución Política De La República De Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949, Editorial Educatex, 2010, artículo 41.

En relación con el extracto jurisprudencial mencionado, se ratifica que la vía jurisdiccional para resolver estos problemas es la vía contencioso administrativa; temas o problemas que han sido del conocimiento por el Tribunal Contencioso Administrativo, desde el año 2008, con la destacada sentencia N.º 2545 de la Sala Constitucional, sentencia base de esta investigación.

Por su parte, con respecto al tema de la mora propiamente administrativa, esta se define, según el jurista Martínez de Navarrete, de la siguiente manera: «Dilación, retraso o tardanza en el cumplimiento de una obligación. Demora en la obligación exigible».³

O bien, según el jurista Cabanellas, la define de la siguiente forma: «Dilación, retraso o tardanza en el cumplimiento de una obligación. Demora en la obligación exigible. Más estrictamente, esa misma dilación cuando es culpable o se refiere a cantidad de dinero líquida y vencida».⁴

Estas definiciones, las cuales se asemejan en su conceptualización, reafirman lo apuntado jurisprudencialmente por el Tribunal Primero Civil, que manifiesta que la mora «en sentido técnico es todo retraso culpable».⁵ Por ejemplo, si un administrado puede ser un funcionario público del Ministerio de Educación Pública, el cual presenta el día de hoy una gestión por medio de la que solicita una copia de su expediente administrativo, y esta no le es entregada del todo, o bien

³ Martínez de Navarrete, Alonso, *Diccionario Jurídico Básico*, (Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L, 2001), p. 309.

⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, (Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L, 2001), p. 207.

⁵ Tribunal Primero Civil. Sentencia N° 00849-2008. San José, a las siete horas y treinta y cinco minutos del tres de octubre del año dos mil ocho.

tardan 5 o 6 meses para entregársela, estamos en presencia de una dilación, retraso o tardanza culpable, como lo manifestaron los juristas descritos anteriormente.

Se trata de una acción en la cual la Administración es culpable, en el sentido de que deben contar con el orden, el personal adecuado y preparado profesionalmente, para atender esta o cualquier tipo de solicitud, en el tiempo prudente que establece la Ley General de la Administración Pública y la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Además, un punto importante es que no solo la Administración Pública deberá respetar los plazos que la ley exija, entiéndase los ministerios, órganos, o bien municipalidades de nuestra legislación, sino que también las administraciones de carácter privado deberán respetar estos derechos. Esto se reafirma en el siguiente extracto de un voto de la Sala Constitucional:

La eficacia directa e inmediata de los derechos fundamentales y humanos es irradiada fuertemente, también, al ámbito o sector privado. No sólo los poderes públicos -entes y órganos- están llamados al respeto de los derechos humanos y fundamentales de los que son titulares cualquier persona, sino que también cualquier otro particular u organización del Derecho Privado está obligado a respetarlos y establecer las condiciones para su goce y ejercicio efectivos.⁶

Todos, tanto entes públicos como privados, deberán respetar los derechos fundamentales y los derechos humanos, como lo es el artículo 41 de la Constitución Política, ya citado, de una forma pronta y cumplida. Pero también en la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 8, inciso primero, se reafirma

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 05455-2007. San José, a las once horas y treinta y dos minutos del veinte de abril del año dos mil siete.

la protección a estos derechos y la obligación que se les genera a los entes públicos y privados de resolver oportunamente, el cual indica:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.⁷

Es imprescindible para los entes escuchar; será de esto de lo que se deriva el derecho de petición, derecho que también forma parte de esta investigación, el cual se desarrollará en el próximo capítulo; este derecho busca el ser atendido dentro de un plazo razonable, lo cual nos lleva a las leyes para limitar ese plazo, derivándose de ello, nuestro derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido.

Más allá de los derechos y temas de esta investigación, producidos y/o relacionados con la mora administrativa, que serán tratados *a posteriori*, es importante discernir cuáles son esas dos actuaciones, que infringen y violan estos derechos. Es necesario aclarar que pueden ser producto de una inactividad o bien, una omisión por parte de la Administración.

B. Inactividad Administrativa

En nuestro país, el cual es un Estado Social de Derecho, la Administración Pública estará conformada tanto por entes públicos como privados, tal como se

⁷ Convención Americana de los Derechos Humanos, del 22 de Noviembre de 1969, Organización de los Estados Americanos, 2016, artículo 8.

mencionó en parte anterior de esta investigación, y se ratifica en el siguiente artículo de la Ley General de la Administración Pública: «La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado».⁸

Por lo tanto, le corresponde a esta adoptar una participación activa dentro de la realidad social y económica del país, lo cual se articula mediante tendencias que imponen un serie de obligaciones a cargo de la Administración, y en donde, además, se suman los deberes funcionales institucionales que se le consignan por parte de nuestra cuerpo normativo constitucional, así como demás convenciones y tratados internacionales, tal como se mencionó, por ejemplo, en relación con la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas obligaciones y los derechos que estas deben respetar en su actividad, no siempre son cumplidas por los obligados. Por lo tanto, es necesario elaborar un análisis de esto desde el punto de vista jurídico, los efectos y/o consecuencias de esta disyuntiva que se presenta entre el deber ser del derecho y la realidad del país para con la Administración.

Este análisis se ha planteado estrictamente desde dos escenarios: en un primer momento, a través de la inactividad administrativa y, consecuentemente, en un segundo punto de esta sección, a través de la omisión administrativa.

⁸ Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, del 30 de agosto de 1978, art. 1.

Por ende, para iniciar con el tema de la inactividad, se debe exponer su concepto, para lo cual se cita al jurista Gómez Puente, quien la conceptualiza de la siguiente manera:

*Básicamente, el concepto jurídico de inactividad puede construirse a partir de dos elementos: uno material, la constatación de una situación de pasividad o inercia de la Administración; y otro formal, que convierte dicha situación en una omisión por infracción de un deber legal de obrar o actuar y determina su antijuricidad.*⁹

Por lo que, analizando esta definición, se aprecia que como producto de esa inactividad por parte de la Administración, se obtiene como resultado una infracción de un deber por parte de esta última, constituyéndose así la mora administrativa; ese deber actuar por parte de la Administración que no se desarrolla, ese deber de respuesta que no se da, esa solicitud o gestión que simplemente la Administración no resuelve, por su inactividad.

En relación con la inactividad administrativa, un elemento a analizar y considerar es «la existencia de un deber jurídico de actuar».¹⁰ Así las cosas, el deber jurídico de actuar puede definirse *prima facie* como la existencia de una situación jurídica pasiva a cargo de la Administración Pública, la cual la obliga a la realización de una determinada actividad como, por ejemplo, dar respuesta a una gestión o solicitud presentada por algún interesado.

⁹ Gómez Puente, Marcos, *La Inactividad Administrativa*, (Navarra: Editorial Aranzadi, 2000), p. 58.

¹⁰ Ortiz Ortiz, Eduardo, *Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II*, (San José: Editorial Stradtman, 2000), p. 181.

Si se toma desde la perspectiva del Derecho comparado, es posible comprender que, en España, el tema de la inactividad es tratado de forma similar a Costa Rica; al respecto, el jurista Menéndez Rexach manifiesta:

Ya hemos visto que el control de la inactividad tiene como presupuesto el incumplimiento por la Administración de una obligación que le viene impuesta legalmente. En los apartados anteriores nos hemos referido a los tres supuestos de inactividad que tienen una regulación expresa en la LJCA: a) incumplimiento de la obligación de resolver las solicitudes presentadas por los ciudadanos o los procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir actos favorables a aquéllos, en cuyo caso la inactividad se puede controlar a través del mecanismo del silencio; b) incumplimiento de la obligación de satisfacer una prestación material concreta en favor de personas determinadas, contra el que se puede reaccionar interponiendo recurso al amparo del artículo 29.1 LJCA; c) incumplimiento de la obligación de ejecutar los actos firmes que la propia Administración haya dictado, cualquiera que sea su contenido (favorable, desfavorable o mixto), en cuyo caso también es admisible el recurso contra la inactividad al amparo del artículo 29.2 LJCA.¹¹

Queda claro, a través del extracto citado, que se trata de un incumplimiento por la Administración ante la obligación que se le está imponiendo, llámese gestión, solicitud, o bien una consulta.

Según el jurista español, la inactividad de la administración consta de tres presupuestos, descritos y enunciados muy explícitamente en su ensayo citado. Tenemos, en primer lugar, el incumplimiento de la obligación por parte de la Administración, de resolver las solicitudes presentadas por los ciudadanos; en un segundo lugar tenemos el incumplimiento de la obligación por sí misma, de

¹¹ Menéndez Rexach, Ángel, *El Control Judicial de la Inactividad de la Administración*, (Madrid: Editorial AFDUAM 5, 2001), p. 181.

satisfacer una prestación material concreta y, por último, el incumplimiento de la obligación de ejecutar los actos firmes que la propia Administración haya dictado.

Todos estos presupuestos desembocan directamente de las definiciones que ya se han expuesto, las cuales básicamente se refieren al incumplimiento ante el deber jurídico de actuar, sumado a la constatación de una situación pasiva por parte de la Administración; son estos dos los elementos que, recurriendo a nuestra doctrina, formulan este problema denominado inactividad de la administración. Por lo que es indispensable explicar y conceptualizar ambos componentes; el primero consiste en el componente formal y el segundo, en el componente material.

i. Deber jurídico de actuar

El deber jurídico de actuar por parte de la Administración Pública se basa en que la Administración se encuentra sujeta al principio de legalidad, por ende, esta es titular de situaciones jurídicas administrativas, tanto activas como pasivas, que implican, en caso de situaciones jurídicas administrativas activas, la existencia de facultades para realizarlas en total apego a la ley.

Esto se extrae del artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el cual manifiesta:

Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley

*señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.*¹²

Esa obligación de cumplir los deberes que la ley les impone es lo que llega a formalizar el deber jurídico de actuar por parte de la Administración, a través de los funcionarios como tales.

De igual forma podemos conceptualizar ese primer componente como «... la existencia de una situación jurídica pasiva a cargo de la Administración Pública, la cual la obliga, a la realización de determinada actividad».¹³ Por lo que:

*El deber jurídico de actuar es un elemento fundamental para la construcción de la inactividad administrativa, en tanto y en el cuanto es el criterio diferenciador que permite distinguir entre aquellos supuestos en que la inercia o pasividad de la administración hace surgir efectos jurídicos, y en cuales esa no actuación carece de relevancia jurídica respecto de los administrados.*¹⁴

Deja claro, el extracto anterior, que ese deber jurídico de actuar es lo que puede llegar a acarrear responsabilidad a la Administración, ya que cuando no actúe hará surtir efectos jurídicos en contra de ella. Por ende, cuando ese deber no exista, no tendrá relevancia alguna y, consecuentemente, no habrá repercusiones.

¹² Constitución Política de la República de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949, Editorial Educatex, 2010, artículo 11.

¹³ Castro Acuña, Daniel, *La responsabilidad de la Administración Pública por su conducta omisiva*, (Trabajo de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2002), p. 25.

¹⁴ Ver Castro Acuña, *Ibid.*, p.31.

ii. Constatación de una situación pasiva

El segundo componente de la inactividad de la Administración es el elemento material, el cual refiere a la materialización de una inacción por parte de la Administración.

Esta constatación de una situación pasiva no se refiere únicamente a una inacción por parte de la Administración, sino que también puede darse el caso de que medie una actuación ineficaz, lo cual estaría violentando el deber jurídico de actuar para obtener una finalidad deseada de la parte interesada.

Así lo deja ver el jurista Gómez Puente, en su libro *La Inactividad Administrativa*, en la siguiente recopilación:

(...) en el caso de deberes de resultado, puede haber inactividad sin que medie omisión cuando la Administración actúa, pero no obtiene el resultado pretendido y este es materialmente posible. Aquí hay actividad, sí, pero no toda la legalmente debida. No toda la exigida para la obtención del resultado legalmente apetecido, por lo que puede haberse también aquí, y exclusivamente aquí en presencia de deberes de resultado, de inactividad administrativa.¹⁵

La antijuricidad en este caso consiste en que la conducta pasiva de la Administración es violatoria al ordenamiento jurídico en virtud de un deber genérico de actuar, el cual es incumplido precisamente mediante la situación pasiva a la que se ha venido haciendo referencia.

¹⁵ Gómez Puente, Marcos, *La Inactividad Administrativa*, p. 105.

No solo basta con actuar, sino que se debe actuar conforme y al apego de cada una de las leyes que nos regulan, con el fin de obtener los resultados debidos; es responsabilidad de la Administración obtener todos los medios necesarios para esta obtención, ya que, de no hacerlo, puede llegar a producir consecuencias jurídicas para con ella.

C. Omisión Administrativa

Ahora bien, en cuanto al tema de la omisión administrativa como uno de los motivos de la mora administrativa, deviene de la necesidad de obtener una determinada conducta por parte de la Administración, y que esta no atienda lo solicitado conforme es exigido por el ordenamiento jurídico.

Con respecto al tema de la omisión administrativa, el jurista Gómez Puente manifiesta lo siguiente:

Ello se sabe a qué la causa del daño, una omisión, sólo puede concretarse previa contemplación de un deber de actuar ante una situación dado que permite aislar y diferenciar, como hecho omisivo dañoso, la pasividad de la Administración en un momento dado. Quiere decirse, a diferencia de la acción que constituye un hecho positivo y por sí sola revela su existencia, sea o no lícita, la omisión solo puede concretarse por relación a una situación dada y un obrar necesario asociado a esta. La mera actitud pasiva de un sujeto sólo constituye un hecho omisivo cuando puede ser identificada con la ausencia de una actuación concreta que resulta debida con referencia a una determinada situación objetiva o subjetiva. Por eso, la responsabilidad por omisión es siempre una responsabilidad por inactividad por infracción a un deber legal de obrar establecido en interés ajeno. Esta vinculación legal es la que permite distinguir la omisión dañosa de cualquier no hacer administrativo al que pretendiera imputarse un resultado perjudicial. Y esa vinculación

*presume la idea de culpabilidad en la omisión para que surja la responsabilidad.*¹⁶

Por ello, la omisión llega a diferenciarse de cualquier otro «no hacer administrativo» en cuanto exista una situación jurídica necesaria que fundamente ese hacer; partiendo de ello, es que se determinará si faculta o no la responsabilidad por omisión.

Una definición más técnica de la omisión administrativa es la extraída de algunos diccionarios jurídicos, como lo es el caso del jurista Martínez de Navarrete: *Abstención de hacer, inactividad, quietud.*¹⁷ O bien, la descrita por Cabanellas de Torres: «Abstención de hacer; inactividad; quietud. Abstención de decir o declarar; silencio, reserva; ocultación. Olvido. Descuido. Falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa».¹⁸

Como bien se describe en estas definiciones, la omisión en este caso por parte de la Administración va a hacer referencia a la falta de una acción, ante algo necesario u obligatorio, por ende, en este caso es posible ver la diferencia de si pueden llegar a haber responsabilidades legales por parte de la Administración, en ese carácter de obligatoriedad que conlleva el actuar por su parte.

Un aspecto importante, una vez que tenemos estos dos escenarios, es diferenciarlos entre sí, dado que, a grandes rasgos, ambos conceptos pueden resultar similares. Es por ello que la diferencia va a ser más relevante en cuanto a

¹⁶ Gómez Puente, Marcos, pp. 821-822.

¹⁷ Martínez de Navarrete, Alonso, *Diccionario Jurídico Básico*, p. 327.

¹⁸ Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, p. 222.

los distintos escenarios resultantes del no actuar por parte de la Administración, ya que de ahí se llegarán a derivar las consecuencias jurídicas. Es por ello que «...siguiendo esta línea de pensamiento, la omisión administrativa, resulta entonces en una inactividad calificada, la cual presenta mayor relevancia jurídica producto del mayor grado de vinculación que presenta el deber genérico de actuar que la origina».¹⁹

Este pensamiento se deriva de lo que se comentaba anteriormente en cuanto al tema de la inactividad, ya que dentro de esta figura cabe un actuar no preciso e idóneo por parte de la Administración, por ende, si habría actuar no calificaría como omisión, dado que el actuar realizado se refiere más a los resultados que a la actuación misma.

Es preciso comprender que la actividad administrativa tendrá efectos directos sobre los bienes, intereses y derechos de los interesados-administrados, hecho que no se ve modificado cuando la actividad administrativa surge de un deber genérico de actuar.

La diferencia que es posible establecer se relaciona con los efectos del resultado de la simple actuación de la Administración, o viceversa, si los mismos efectos que surgen a la vida jurídica tienen como antecedente la existencia de uno o conjunto de derechos. El cumplimiento de estos casos de las situaciones jurídicas pasivas por parte de la Administración tiende a producir efectos en el interesado-particular, quien parte del supuesto de que estas han de ser cumplidas por su

¹⁹ Castro Acuña, Daniel, *La Responsabilidad de la Administración Pública por su conducta omisiva*, p. 100.

condición de titular de derechos concretos, que han de ser realizados o concretizados mediante el actuar debido de la Administración.

Ahora bien, cuando se está en presencia de una omisión administrativa, el control jurisdiccional es mucho más amplio, permitiéndose establecer un reclamo indemnizatorio por responsabilidad pública por la particularidad que permiten establecer los elementos diferenciadores entre ambas figuras. Por la situación preferente del administrado frente a la Administración, situación por demás protegida por el ordenamiento jurídico, es factible entrar a analizar un reclamo de responsabilidad por los daños causados por el no actuar de la Administración. Por su parte, en lo que se refiere a la inactividad, al no existir una situación protegida, se mantiene evidentemente el derecho a la tutela judicial efectiva, solamente limitada al control de legalidad sobre los entes públicos.²⁰

Como se mencionó anteriormente, la diferencia que existe entre omisión e inactividad será el resultado o las consecuencias jurídicas que se puedan llegar a producir entre una y otra. En el caso de la omisión, como lo indica el autor, cabe la posibilidad de establecer un reclamo indemnizatorio por responsabilidad parte de la Administración, en donde se evidencie que por motivo del no actuar de la Administración, se han provocado daños a los interesados-administrados. Mientras tanto, en el caso de la inactividad, al no existir una situación jurídica protegida, se mantiene evidentemente el derecho a la tutela efectiva, la cual se puede hacer valer, por ejemplo, por medio del silencio positivo, solamente limitándose al control de legalidad sobre la Administración.

Dentro de la primera sección de este primer capítulo se han evidenciado varios temas a desarrollar como, por ejemplo, cuál es el mecanismo judicial atinente

²⁰ Castro Acuña, Daniel, p. 106.

ante la omisión administrativa como parte de la mora administrativa, los plazos de respuesta por parte de la Administración, la forma en que se debe formular una respuesta administrativa, entre otros. Es importante determinar a partir de qué momento surgen estos cambios, de la jurisdicción laboral a la jurisdicción contencioso administrativa, además de hacer el deslinde entre lo que conocemos como derecho de petición en contraposición al derecho a un procedimiento pronto y cumplido.

Son diversos temas que, una vez analizado la mora administrativa como problema social actual, se pueden desarrollar, con el fin de evidenciar el proceso llamado Amparo de Legalidad como el mecanismo judicial atinente para proteger el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, como parte de una proceso administrativo que se sustenta en el Código Procesal Contencioso Administrativo, en conjunto con la Ley de Jurisdicción Constitucional, tomando algunos apuntes de lo que exige tanto la Ley General de la Administración Pública, así como la Constitución Política, la cual es la norma legal superior.

Sección II. Compendio jurisprudencial que origina los mecanismos de protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido

En esta segunda sección, se enmarcará la jurisprudencia más sobresaliente en cuanto al tema que venimos desarrollando, la cual figura como base para originar el mecanismo de protección por excelencia en contra de la Administración para

cuando esta no recurra correctamente en su accionar, lo cual genera lo que se ha denominado como mora administrativa.

El conjunto de textos jurisprudenciales a analizar comprende no solo el origen de este proceso, sino que también indica y faculta la vía jurisdiccional a la cual se debe acudir, y a su vez plantea el deslinde y el modo de operar entre dos institutos constitucionales muy importantes, como lo son el Derecho de Petición y el Derecho a un Procedimiento Administrativo Pronto y Cumplido, los cuales se intentará diferenciar.

**A. Análisis de la Sentencia N.º 2545-2008 de la Sala Constitucional:
origen del proceso de amparo de legalidad**

Esta sentencia constitucional versa sobre un recurso de amparo presentado por el señor Nelson Ramírez Mena contra el Consejo de Transporte Público, en fecha del 22 de febrero de 2008 a las ocho y cincuenta y cinco horas.

Aquí el recurrente manifiesta lo siguiente descrito en el resultando de la sentencia:

que en fecha del ocho de agosto del año dos mil siete (folio 3 del expediente) planteó ante el Consejo recurrido, una solicitud de inscripción de flota para la ruta 579. Que, a la fecha, su gestión no ha sido resuelta, omisión que estima contraria a lo dispuesto en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política.²¹

²¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 02545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

Visto el hecho generador del presente recurso de amparo, se manifiesta que se trata de una omisión, en donde un individuo presenta una solicitud y la Administración en seis meses, aproximadamente, no acogió ninguna acción para brindarle la debida respuesta.

Es por lo que, a partir de esta sentencia, tal cual se enuncia en el considerando, se crea una «*NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MECANISMO CELERE Y CUMPLIDO PARA LA PROTECCIÓN DE SITUACIONES JURÍDICAS SUSTANCIALES DE LOS ADMINISTRADOS*»²², en conjunto con la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual:

*... 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.*²³

Esta jurisdicción llega a establecer un derecho constitucional, el cual es fundamentado a través del artículo 49 de la Constitución Política:

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.

²² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 02545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

²³ Código Procesal Contencioso Administrativo, (24 de abril de 2006, Investigaciones Jurídicas S.A, 2012), artículo 1.

*La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.*²⁴

Es así como se crea esta nueva justicia administrativa, con la cual se busca garantizar la legalidad de cualquier actuar de la Administración, dejando a mano de los administrados «una jurisdicción contencioso administrativa plenaria y universal, sumamente expedita y célere por los diversos mecanismos procesales que incorpora al ordenamiento jurídico esa legislación».²⁵

Gracias a este pronunciamiento, se evidencian una serie de beneficios sumamente importantes para los administrados como, por ejemplo,

*(...) 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, inmediación y celeridad-, la única instancia con recurso de apelación en situaciones expresamente tasadas, la conciliación intra-procesal (...)*²⁶

Son muchos los beneficios que se otorgan a los administrados, gracias a esta «nueva justicia administrativa». Pero además es importante conceptualizar esos tres subprincipios a los que se refiere el extracto jurisprudencial, ya que estos principian esta nueva justicia administrativa.

²⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 49.

²⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 02545-2008, San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

²⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 02545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

I. Principio de Concentración

Para definir este principio, se tomará en consideración la siguiente sentencia:

La deliberación debe garantizar la disponibilidad absoluta de los jueces para discutir los extremos ventilados en el debate, debe participar del principio de concentración que se exige para las audiencias, de manera que exista certeza de que los jueces que presenciaron el debate, discutan en pleno todas y cada una de las cuestiones sometidas a su conocimiento, y valoren en conjunto la prueba recibida, para que así finalmente emitan el fallo; este principio aproxima –lo más posible- a los jueces a la prueba que se recibe en juicio, el principio de concentración en materia procesal, aporta el razonamiento necesario para dilucidar esta acción (...)²⁷

Este principio trata sobre la exigencia de que los jueces que presenciaron el debate discutan en pleno todas y cada una de las cuestiones sometidas a su conocimiento, y así poder valorar en conjunto la prueba recibida, para que finalmente emitan el fallo, en beneficio de una o ambas partes del proceso.

Este principio regula que la actividad procesal se desarrolle en la menor cantidad de actos y tiempo posible:

Toda la actividad procesal deberá desarrollarse en la menor cantidad de actos y tiempo posible. Las audiencias se celebrarán en el menor número de sesiones. Su posposición, interrupción o suspensión solo es procedente por causa justificada a criterio del tribunal y siempre que no se contraríen las disposiciones de este Código.²⁸

²⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 0798-1996. San José, a las quince horas y seis minutos del catorce de febrero del año mil novecientos noventa y seis.

²⁸ Código Procesal Civil, (08 de abril de 2016, Editorial Juricentro, 2017), artículo 2, inciso 8.

II. Principio de Inmediación

Seguidamente, tenemos el principio de inmediación, el cual la jurisprudencia lo ha conceptualizado como:

*(...) el principio de inmediación de la prueba otorga, obviamente una amplia discrecionalidad al juzgador inmediato para apreciarla y valorarla, pero no excluye del todo su deber de documentar el contenido de la prueba misma y las razones de su convicción, de manera que uno y otras puedan ser impugnadas por arbitraria o gravemente erróneas, como ocurre en el Estado de Derecho con toda discrecionalidad (...)*²⁹

Por lo que se puede apreciar que este principio gira en torno a que el juzgador tenga a su disposición de primera mano toda la prueba documental para valorarla a la hora de emitir el fallo, con el fin de evidenciar cuál de estas le es procedente y tiene cabida para con el proceso. Aunado a lo anterior, la naturaleza de este principio podemos encontrarla en el Código Procesal Civil vigente, el cual indica:

*Inmediación. Todas las audiencias serán realizadas por el tribunal que conoce del proceso, salvo disposición legal en contrario. Las sentencias deberán dictarse por el tribunal ante el cual se practicaron todas las pruebas. La utilización de medios tecnológicos que garanticen la relación directa con los elementos del proceso no implica ruptura del principio de inmediación.*³⁰

²⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 1739-1992. San José, a las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio del año mil novecientos noventa y dos.

³⁰ Código Procesal Civil, artículo 2, inciso 7.

III. Principio de Celeridad

Por último, se encuentra el principio de celeridad, al cual la Sala Constitucional lo ha definido de la siguiente forma:

La celeridad obliga a las administraciones públicas a cumplir sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este principio le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular.³¹

Por lo tanto, el principio de celeridad, relacionado con la anterior definición de la Sala Constitucional, se refiere a la obligación por parte de las administraciones a cumplir con sus funciones de la forma más rápida posible, con el fin de evitar problemas, como el de la mora administrativa, por ejemplo; además, dota de responsabilidades y deberes a los entes y órganos públicos para que cumplan con lo debido.

Estos principios no solo enmarcan la nueva justicia administrativa, tema que se está desarrollando, sino también todos los procesos que se crean a partir de esta, pero en especial el proceso base, del cual se parte para esta investigación, el cual funciona como medio de protección al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, como lo es el proceso de amparo de legalidad.

A través de esta sentencia constitucional, no solo se va a crear este proceso tal como se mencionó, sino que además se apreciará una serie de institutos

³¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 014679-2009. San José, a las trece horas y nueve minutos del dieciocho de septiembre del año dos mil nueve.

procesales novedosos que tienen como finalidad y propósito «alcanzar la economía procesal, la celeridad, la prontitud y la protección efectiva o cumplida de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados»³²; todo esto en armonía, buscando la garantía y el respeto de los derechos fundamentales básicos, como lo son el debido proceso, la defensa y el contradictorio.

Todos los anteriores son derechos fundamentales que vienen a beneficiar el procedimiento administrativo y, por ende, beneficiar al administrado, ya que una vez que se definan estos derechos, quedará más que comprendida la idea que desea transmitir el jurista en esta sentencia.

El derecho al debido proceso va también de la mano con el principio o derecho de justicia pronta y cumplida, que se encuentra regulado en el artículo 41 de la Constitución Política, el cual señala:

*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 pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.*³³

Este derecho obliga a la Administración a realizar un procedimiento totalmente justo, de una forma expedita y en total acuerdo con las leyes, por lo que, de acuerdo con el tema que ya fue mencionado, se desprende la siguiente pregunta:

³² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 02545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

³³ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 41.

¿cuál es el plazo que tiene la Administración para accionar frente a una gestión? Es por ello que el siguiente capítulo contiene una sección dedicada a responder esta interrogante, pero lo que hay que esclarecer es de dónde se está originando el tema en sí.

Por otro lado, el derecho de defensa y contradictorio, según los apuntes jurisprudenciales, se puede definir de la siguiente manera:

El derecho de defensa (...), no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa.³⁴

Estos derechos transmiten la potestad del administrado a defenderse y asesorarse con un especialista en leyes afines, con el objetivo de poder no solo formular una defensa legal, sino también contradecir a la Administración en caso de que incurra en alguna falta o incumplimiento.

Como se mencionó anteriormente, el verificar los plazos pautados por la ley para resolver gestiones y procedimientos administrativos es un tema muy importante dentro de esta nueva justicia administrativa, ya que en sí misma es como se constituye el problema que originó esta investigación. Al respecto, dentro del punto segundo del considerando de esta sentencia, se manifiesta que la verificación de los plazos

³⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 001590-1990. San José, a las dieciséis horas y cuarenta y cinco minutos del cinco de enero del año mil novecientos noventa.

(...) 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 legitimación vicaria, la posibilidad de defensa material – esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente.³⁵

Es así como queda evidente que este proceso denominado amparo de legalidad es considerado un híbrido, en cuanto si bien faculta al administrado a que acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa, esta aplicará para la resolución de los principios que nutren la jurisdicción constitucional: la legitimación vicaria, la posibilidad de una defensa material y el de gratuidad para el recurrente.

Por lo tanto, es importante comprender lo que se entiende por legitimación vicaria, debido a su complejidad; como se evidencia en el artículo 33 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, este derecho versa en cuanto a que «cualquier persona podrá interponer el recurso de amparo».³⁶

Al final, el presente recurso de amparo se rechazó de plano, pero como se indica, se le comunica al gestionante la facultad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa con el fin de resolver su situación.

³⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 02545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

³⁶ Ley de la Jurisdicción Constitucional, Nº 7135, del 05 de octubre de 1999, art. 33.

B. Análisis de la Sentencia N.º 0038-2013 del Tribunal Contencioso Administrativo: Aplicación de la Jurisdicción Constitucional

Dentro de esta segunda sentencia, la cual ha sido extendida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Novena, Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea, a las siete horas cuarenta y cinco minutos del 30 de enero de 2013, se evidencia la presentación de una excepción de incompetencia por razón de la materia dentro de un proceso de amparo de legalidad.

Básicamente, el resultando de esta indica los hechos, los cuales serían los siguientes:

- i. La accionante en fecha 20 de setiembre del 2012, presenta ante el Tribunal afín un proceso de Amparo de Legalidad, con el fin de que el Ministerio de Educación resuelva su solicitud de ajuste de sus puntos de carrera profesional.
- ii. Por resolución de trámite, se da traslado a este, en fecha 19 de octubre del 2012, a la Oficina de Recursos Humanos del MEP, así como al Estado.
- iii. Por último, en fecha 16 de noviembre del 2012, la representación estatal contestó el amparo de legalidad, interponiendo la excepción de incompetencia por materia, alegando que la jurisdicción correcta de resolver es la laboral, mas no la contencioso administrativa.

Una vez que cuenta con los hechos claros, el jurista, dentro del considerando, manifiesta la cabida que tiene el Proceso de Amparo de Legalidad dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para resolver las presuntas violaciones al artículo 41 de la Constitución Política, el cual apunta:

*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.*³⁷

Se evidencia, de nuevo, el alegar el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración, para cumplir con alguna gestión o deber al que se vea obligado jurídicamente, en cuanto al actuar de esta. Además, señala, propiamente en cuanto al Proceso de Amparo de Legalidad:

*(...) el amparo de legalidad tiene la finalidad de resolver si se presentó o no una inactividad por parte de una Administración Pública dentro de un procedimiento administrativo declarativo, constitutivo o recursivo, así como determinar la condena de costas, daños y perjuicios causados por esa inercia.*³⁸

Por ende, tal como se había descrito, el proceso de amparo de legalidad protege sobremanera a los administrados ante una inactividad u omisión por parte de la Administración dentro de los plazos que estipula la normativa. Por ende, el problema presentado por la recurrente se adjunta a cabalidad con la finalidad de

³⁷ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia Nº 38-2013. San José, a las siete horas y cuarenta y cinco minutos del treinta de enero del año dos mil trece.

³⁸ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia Nº 38-2013. San José, a las siete horas y cuarenta y cinco minutos del treinta de enero del año dos mil trece.

este proceso, ya que se está en presencia de una inacción por parte de la Administración. La representante estatal pretende obstaculizar el proceso, con el argumento de una posible excepción de incompetencia por razón de materia, alegando que el administrado está fundamentando cuestiones de fondo a través de este proceso; sin embargo, esto no es así, como se evidencia en el siguiente extracto, y se confirma de nuevo una de las tesis de este proceso, la cual es revisar y determinar si estamos en presencia de una omisión administrativa:

Sin embargo, por la vía del amparo de legalidad, no se ingresa a conocer sobre el fondo de las gestiones que los administrados le presenten a la Administración, es decir, la procedencia o no de la solicitud en cuanto a lo que se pretende en sede administrativa, no es objeto del amparo de legalidad. Precisamente, la competencia del amparo de legalidad está relacionada con la conducta administrativa omisiva, y no con el fondo de la cuestión, ya que lo sustancial del conflicto a resolver puede o no ser competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.³⁹

El fragmento anterior permite comprender que si le corresponde a este proceso la competencia para solicitar la respuesta de una gestión presentada ante una Administración que no ha resuelto nada, por ende, se declara sin lugar la excepción presentada por el representante estatal y se ordena proseguir con el trámite.

Hecho distinto es si se tratara de «criterios técnico-médicos que requieren procesos de cognición plena en los que puedan recabarse elementos de convicción

³⁹ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia N° 38-2013. San José, a las siete horas y cuarenta y cinco minutos del treinta de enero del año dos mil trece.

para dictar un resolución más acertada»⁴⁰, como, por ejemplo los traslados o reubicaciones de personal, esto por citar algunos; correspondería a la jurisdicción laboral tramitarse una vía con sus beneficios como protección y prontitud; empero, si se tratara de ventilar únicamente una omisión o inactividad por parte de la Administración, el mecanismo judicial atinente es el proceso de amparo de legalidad.

**C. Análisis de la Sentencia N.º 19671-2014 de la Sala Constitucional:
deslinde competencial entre el derecho de petición y el derecho a un
procedimiento administrativo pronto y cumplido**

En este primer capítulo se ha evidenciado el aspecto de la mora administrativa, como problema social actual, lo cual generó en el año 2008 un cambio radical en el marco jurídico costarricense, el cual fue la creación de un proceso a desarrollar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como remedio judicial ante las faltas (omisión o inactividad) de la Administración.

A su vez se desarrolló y analizó una serie de jurisprudencia con el fin de comprender y definir los caminos de la vía contencioso administrativa en contra parte con los de la jurisdicción laboral.

Por último, corresponde estudiar el deslinde competencial entre el derecho de petición y el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, como

⁴⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 02548-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y ocho minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

última columna del tema que hemos venido desarrollando dentro de lo que comprende el proceso de amparo de legalidad, debido a la confusión que algunos puedan interpretar entre estos dos institutos del Derecho.

Para realizar este deslinde, entre estos dos institutos jurídicos, se recurre a la Sentencia Constitucional N.º 19671, en la cual, en el primer punto del considerando, indica de qué se trata: la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia remite a la Sala Constitucional una inconformidad por razones de competencia planteada por la representación del Estado, es decir, la Procuraduría General de la República, dentro de un proceso de amparo de legalidad.

La Sala Primera le indica, por segunda ocasión, si el asunto (el proceso de amparo de legalidad) debe conocerlo la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto en virtud y conforme a los ordinales N.º 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el N.º 59 inciso quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, numerales que indican lo siguiente, respectivamente:

Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia, así como conocer de las cuestiones incidentales que surjan ante ella y de las prejudiciales conexas.⁴¹

5.- Resolver las competencias que se susciten entre las Salas de la Corte, excepto lo dispuesto por la ley respecto de la Sala Constitucional.⁴²

⁴¹ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 7.

⁴² Ley Orgánica del Poder Judicial, N.º 7333, del 05 de Marzo de 1993, art. 59.

Tal como queda explícito, la consulta realizada por la Sala Primera es completamente legítima; según su fundamento en estos artículos, le corresponderá a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia, según se indica en el punto dos del considerando de esta, lo cual apunta a que a esta última Sala le corresponde deslindar el ámbito de las cuestiones amparables de las que son de mera legalidad. Al respecto se resuelve en el punto tercero del considerando que la inconformidad por parte de la Procuraduría General de República parte de una premisa absolutamente errada, que consiste en confundir el derecho de petición contemplado en el numeral 27 de la Constitución, con el denominado, por este Tribunal Constitucional, «derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido»⁴³ que se ha entendido incardinado en el contenido esencial del artículo 41 Constitucional.

Por ende, esta confusión por parte de la Procuraduría incita a establecer en el siguiente capítulo una diferenciación exhaustiva en cuanto al deslinde de estos dos institutos jurídicos, que esta misma Sentencia Constitucional define de la siguiente manera:

En el caso del derecho de petición del artículo 27 de la norma fundamental, que puede formular cualquier persona a un órgano, ente o funcionario público o, incluso, en ciertos casos calificados, a un sujeto de Derecho privado, se presenta una petición simple que debe ser objeto de respuesta dentro del plazo de los 10 días hábiles posteriores que establece el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.⁴⁴

⁴³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

⁴⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

Por otro lado, se halla el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido:

El derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido (artículo 41 constitucional) es la proyección al terreno de la vía administrativa o gubernativa del derecho de las partes interesadas en un procedimiento administrativo a que durante su sustanciación no existan dilaciones injustificadas o retardos indebidos, respecto de los plazos que pautan las leyes para sustanciar un procedimiento administrativo desde su inicio, sea de oficio o a instancia de parte, o durante la tramitación de los medios administrativos de impugnación admisibles.⁴⁵

Por lo que, una vez analizadas estas dos concepciones, se evidencia que la primera, referida al derecho de petición, cuya competencia pertenece a la Sala Constitucional, tiene la finalidad de determinar si cualquier persona logró o no realizar la gestión a cualquiera de los sujetos expresados en la sentencia constitucional y recibir respuesta en el plazo señalado *a priori* por la normativa determinada. Por el contrario, el derecho a un procedimiento administrativo tiene como finalidad que, una vez realizada la gestión y si esta no se cumple en el plazo de ley, el interesado acuda a la vía contencioso administrativa en busca de esa respuesta.

Es por ello que la Sala Constitucional comunica, en su punto número cuatro del considerando de esta Sentencia, que lo relacionado con el artículo 27, referido al derecho de petición, nunca fue delegado a la vía contencioso administrativa; sin

⁴⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 19671-2014. San José a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

embargo, cuando se trate de procedimientos administrativos dilatorios sin razón justa, que quedan fuera del plazo de Ley, deberán ventilarse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, salvo algunas excepciones a evidenciar:

1) Denuncia o procedimiento ambiental; 2) denuncia de corrupción; 3) pago de salarios; 4) jubilaciones (únicamente, cuando se reclama el pago de las prestaciones); 5) pensiones (únicamente, en aquellos supuestos relacionados con parálisis cerebral profunda y Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social); 6) privados de libertad; 7) retardo en la solicitud de visita conyugal por privado de libertad; 8) discapacitados; 9) personas menores de edad; 10) adultos mayores (cuando no se refieran a cuestiones de pensión y tenga relación directa con su condición de adulto mayor); 11) extranjeros y costarricenses que se encuentran fuera del territorio nacional; 12) agua potable y electricidad; 13) indígenas; 14) licencia de maternidad; 15) solicitudes de aseguramiento a la Caja Costarricense de Seguro Social; 16) solicitudes de adecuación curricular.⁴⁶

Por lo que en mérito de lo expuesto, se resuelve dentro del punto sexto para formular, por tanto, la inconformidad de competencia que suscita esta Sentencia Constitucional, en el sentido de que sí es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa llegar a conocer y resolver el apego de las administraciones públicas a los plazos pautados *a priori* por leyes, para concluir un procedimiento administrativo, o bien resolver una gestión, en aras de evitar dilaciones indebidas o retardos injustificados, todo según lo establecido por este Tribunal Constitucional desde el voto No. 2545-2008, el cual ha servido como base para esta investigación.

⁴⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

Capítulo II. Deslinde competencial entre el derecho de petición consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política de Costa Rica y el derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política

Como se analizó en el primer capítulo de esta investigación, en la actualidad algunos juristas, o bien administrados tienden a confundir la jurisdicción y el mecanismo judicial de protección al derecho de petición con respecto al derecho a una justicia pronta y cumplida, todo ello una vez que la Sala Constitucional emitió el voto número 2545 en el cual se crea un deslinde entre ambos.

Es por ello que el enfoque principal de este segundo capítulo tiende a distinguir cada uno de estos institutos jurídicos, en conjunto con cada uno de los elementos que los conforman.

Una vez realizado este profundo análisis, se podrá establecer cuáles serán los mecanismos judiciales atinentes para su protección y así, finalmente, dar a conocer las diferencias de ambos institutos.

Sección I. Derecho de petición de los administrados y sus diferentes componentes jurídicos, a la luz del artículo 27 de nuestra Constitución Política

Dentro de la primera sección de este segundo capítulo, se abarcará el análisis del artículo constitucional número 27, así como los diferentes componentes que se deslindan de este derecho.

El análisis del derecho de petición permitirá ir formulando el deslinde competencial entre los dos institutos jurídicos a tratar: derecho de petición y derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa.

Por lo tanto, se obtendrá como resultado, a través de su análisis, cuál será ese mecanismo de protección atinente al derecho de petición: recurso de amparo.

A. Análisis del artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica: derecho de petición

En este primer punto, el aspecto principal para iniciar con el análisis del derecho de petición como un instituto jurídico-constitucional consiste en hacer referencia al artículo mismo que le da su fundamento jurídico, el cual indica lo siguiente según el artículo 27 de la CP:

Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener una pronta resolución.⁴⁷

En este artículo se manifiesta esa libertad que posee cada ciudadano o conjunto de estos de pedir, solicitar, gestionar, etc., ante cualquier entidad del Estado. Esa simple manifestación de poder solicitar a algún funcionario público, por sencillo que parezca, formula un derecho individual o colectivo y constituye un derecho constitucional.

⁴⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 27.

Este artículo constitucional se ratifica en cuanto a su contenido en la Ley N° 9097 del ordenamiento jurídico, que versa sobre la Regulación del Derecho de Petición, la cual, en cuanto a los que gozan de la titularidad para poder realizar estas peticiones, es clara en su artículo primero al mencionar lo siguiente:

Todo ciudadano, independientemente de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse ningún perjuicio o sanción para el peticionario. Todo lo anterior se ajustará al precepto establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.⁴⁸

Se evidencia que todo ciudadano goza de este derecho, en el cual la única salvedad será que la petición como tal no llegue a constituir algún perjuicio o alguna sanción para el peticionario, quien figuraría como la persona a la cual se le está gestionando la petición.

Dentro del señalado artículo 27 Constitucional, no solo es importante determinar quiénes pueden ser los titulares de ejercer este derecho, sino también ante quién se puede ejercer este derecho, como se indica en la Ley N° 9097, en la cual en su articulado número dos menciona lo siguiente:

El derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución, administración 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 esta.

⁴⁸ Ley de Regulación del Derecho de Petición, N° 9097, del 14 de marzo del 2013, art. 1.

*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.*⁴⁹

Este artículo demuestra con claridad el tema de ante quién o quiénes podrá ejercerse este derecho de petición, y cita, entre otros, a la Administración Pública, a entes públicos y/o sujetos de derecho privado, siempre y cuando estos últimos estén ejerciendo alguna determinada actividad de interés público, sea que manejen fondos públicos, o bien se encuentren ejerciendo alguna potestad de carácter público, de forma temporal o permanente, según se manifiesta en dicho artículo.

En cuanto al objeto que puede tener estas peticiones, se encuentra que en el artículo tercero de la ley supra señala que estas podrán tratar sobre cualquier asunto, materia o información de naturaleza pública, dejando de lado todas aquellas solicitudes, quejas o sugerencias, en la cual para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico costarricense establezca previamente un procedimiento administrativo específico y cuente con plazos distintos de los regulados en la presente ley.

Es importante indicar que, para realizar estas peticiones, es decir, ejercer el derecho de petición, estas deben contar con cuatro formalidades, las cuales se indican a continuación:

a. Las peticiones se formularán por escrito, debiendo incluir, necesariamente, el nombre, la cédula o el documento de identidad, el objeto y el destinatario de la petición. Cada escrito deberá ir firmado por el peticionario o los peticionarios.

⁴⁹ Ley de Regulación del Derecho de Petición, art. 2.

En cuanto a otros requisitos o procedimientos no establecidos en esta normativa y desarrollados reglamentariamente, o mediante órdenes, instrucciones o circulares, prevalecerá en toda petición el principio de informalidad, con el fin de garantizar a todos los ciudadanos su libre ejercicio.

b. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos, su nombre y apellidos. De no constar todas las firmas, la petición se tendrá por presentada únicamente por las personas firmantes, sin perjuicio de su posterior subsanación o ampliación.

c. El peticionario podrá indicar del ejercicio de su derecho a otra institución u órgano diferente del cual ha dirigido la petición, remitiéndole copia del escrito.

d. Traducción o resumen en español, si la petición se presenta en cualquier lengua extranjera, conforme a la ley N° 7623, Ley de Defensa del Idioma Español y Lenguas Aborígenes Costarricenses, y sus reformas.⁵⁰

Estos cuatro puntos específicos y sencillos señalan la forma específica que debe tener un escrito a la hora de realizar una petición, con el fin de que esta sea aceptada y surta los efectos jurídicos determinados según sea la finalidad, ya que si el escrito de presentación no está completo, se otorga el plazo para subsanar de cinco días según se indica en el artículo siete de la Ley Reguladora del Derecho de Petición; en caso de no asumir la subsanación posterior al plazo indicado, se entenderá como una desestimación de la gestión, por lo que se procederá a su inminente archivo y finalizará con la notificación pertinente al interesado.

Dejando de lado la Ley de Regulación del Derecho de Petición, se aprecia que la doctrina enmarca una serie de tres principios bases que fundamentan constitucional y legalmente el principio de petición, a saber:

- Principio de Legalidad
- Principio de Publicidad

⁵⁰ Ley de Regulación del Derecho de Petición, art. 4.

- Principio de Libertad de Dirigirse a los Órganos Públicos

Por lo que se procede a entablar un análisis de cada uno de ellos. En un primer lugar, se abarcará el tema con respecto al principio de legalidad, el cual se encuentra constitucionalmente regulado en el artículo 11, que señala lo siguiente:

Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.⁵¹

Dentro de este artículo Constitucional, se ve cómo se presenta la obligación por parte de los funcionarios públicos a cumplir con todas las obligaciones de carácter legal dentro del sistema jurídico costarricense y, además, faculta para que por medio de la evaluación de resultados y de la rendición de cuentas, se evidencie la funcionabilidad de estos, por lo cual, determinar si opera o no la consecuente responsabilidad personal para con los funcionarios.

Este principio de legalidad, doctrinalmente, se puede comprender como:

... aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está

⁵¹ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 11.

*sometido. De esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación del Estado frente a los ciudadanos.*⁵²

Este principio enmarca el apego de las funciones de la Administración para con los administrados a la normativa que los rige, y el sometimiento de esta a la rendición de cuentas en una determinada circunstancia.

En cuanto al segundo principio, el cual trata sobre la publicidad, el jurista Córdoba Ortega, en su ejemplar *El Derecho de Petición como garantía fundamental*, manifiesta:

*El Principio de publicidad constituye uno de los pilares básicos en todo sistema democrático y de derecho pues se plasma como regla general en las actuaciones de la Administración. Este principio es consecuencia de la transparencia que debe imperar en el funcionamiento público, sobre todo, en razón de las gestiones que realizan sus servidores para cumplir con el bloque de legalidad y el interés general.*⁵³

Este principio lo que muestra al administrado es el motivo, la forma y el contenido de las actuaciones de la Administración dentro del Estado de Derecho. Este principio se encarga de que las normas que imperan se encuentren al alcance de todos, con la finalidad de poder controlar jurídicamente el funcionar (deberes) de la Administración para con los administrados, y que estos tengan derecho de acudir a la vía legal correspondiente en caso de que se irrespete alguna norma existente.

El principio de publicidad en el ordenamiento jurídico costarricense se encuentra regulado en variada normativa, empero, para citar alguna se puede hacer

⁵² Córdoba Ortega, Jorge, *El Derecho de Petición como garantía fundamental*, (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A, 1997), p. 75.

⁵³ Córdoba Ortega, Jorge, (1997), p. 81.

referencia a los artículos 124, 126 y 129 de la Constitución Política, los cuales aluden a la publicación de las leyes en Costa Rica, dotándolas de ese carácter de publicidad al cual se ha venido haciendo referencia:

*Artículo 124.- Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta (...).*⁵⁴

*ARTÍCULO 126.- Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo.*⁵⁵

ARTÍCULO 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice.

No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.

Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa.

*La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución.*⁵⁶

⁵⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 124.

⁵⁵ Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 126.

⁵⁶ Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 129.

Estos artículos constitucionales, como se indicó, desarrollan el proceso de formación de la Ley, la cual vendrá a limitar principalmente a la Administración en el ejercicio de sus funciones (de igual forma regulan y limitan al administrado). Posteriormente, el siguiente artículo versa sobre las objeciones del Poder Ejecutivo al proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Legislativa, objeciones que podrán ser presentadas dentro de los diez días hábiles a partir de la fecha en que se haya publicado dicho proyecto; y dentro del último artículo, se retoma el tema de la obligatoriedad y publicidad de las leyes, las cuales surtirán dichos efectos de obligatoriedad en el día que estas mismas designen, o bien si no se expresa, a diez días después de su publicación en el diario oficial.

Por último, en cuanto al principio de libertad de dirigirse a los órganos públicos, el citado autor Córdoba Ortega señala:

Sobre este principio la Sala Constitucional ha reiterado en varias de sus resoluciones su criterio en razón de que el funcionario en su labor debe estar sujeto a la ley (principio de legalidad) pero a la vez, la Administración Pública no puede coartar la libertad que tienen los gobernados de dirigirse a los órganos públicos a petionar.⁵⁷

Este principio formula el contenido esencial del principio de petición, base de este segmento de la investigación, ya que le permite al administrado participar activamente en cuanto al funcionar de la Administración, puesto que así lo permite el ordenamiento jurídico costarricense.

⁵⁷ Córdoba Ortega, Jorge, (1997), p. 86.

Para finalizar, en cuanto al contenido del principio de petición, sería importante definir este, tomando en cuenta la doctrina y la jurisprudencia costarricense, con el cometido de ensamblar todos los preceptos e institutos jurídicos que se han desarrollado en esta primera sección de este segundo capítulo.

Por lo que se hace referencia a la publicación realizada por la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica en el año 1999, cuyo director responde al Jurista Rolando Vega Robert, el cual define este instituto como:

El derecho de petición constituye la facultad que tiene toda persona para dirigirse, por escrito, a cualquier funcionario público o entidad oficial, con el fin de exponer un asunto de su interés. El derecho de petición se complementa con el derecho a obtener una pronta respuesta.⁵⁸

Al analizar este concepto se evidencia que el derecho de petición se refiere a la exclusiva facultad de peticionar ante la Administración, relacionándose con otros institutos o componentes jurídicos como lo es la pronta y debida respuesta.

Con respecto a este derecho de petición, es importante denotar que existen una serie de complementos jurídicos que se desprenden de este, que aun cuando formen parte o se desprendan del derecho de petición como tal, un incumplimiento de estos lleva al campo de otro instituto o derecho como lo es el derecho a un procedimiento pronto y cumplido.

⁵⁸ Vega Robert, Rolando, *El Derecho de Petición y Pronta Respuesta*, (San José, Universidad de Costa Rica, 1999), p. 7.

Antes de pasar a analizar estos componentes, es imprescindible comprender este deslinde, ya que el mecanismo judicial de protección cambiará dependiendo del momento en que se dé el incumplimiento o la falta.

Estos componentes por tratar son los siguientes:

- Tipos de gestiones administrativas
- Plazo de respuesta
- Límites al derecho de petición

Estos componentes, de igual forma, se desprenden de la conceptualización que señala la Sala Constitucional con respecto al derecho de petición, apuntando que el sentido correcto de la libertad de petición y pronta resolución debe concebirse como el derecho de toda persona a dirigirse, sea en forma individual o colectiva, ante la Administración y el correlativo deber jurídico de esta de contestar a las pretensiones de los interesados, no importa cómo, sino que haya respuesta. Implica, además, el obtener siempre la oportuna respuesta, sin denegación de ninguna especie y conforme a la Ley, cuyo deber de la administración es el pronunciarse siempre sobre el reclamo del particular.

Es así como tras el análisis de todo lo concerniente al derecho de petición, se continuará con el siguiente punto en relación con al análisis de los complementos citados.

B. Elementos jurídicos obtenidos tras el análisis al derecho de petición de los administrados

Consecuentemente, tras haber realizado un análisis exhaustivo de todo lo que conlleva el derecho de petición, se evidencia una serie de complementos los cuales ratifican la finalidad de este.

Estos complementos, en su mayoría, se extraen de forma textual del artículo 27 de la Constitución Política, como lo son:

- Tipos de gestiones administrativas
- Plazo de respuesta
- Límites al derecho de petición

En un primer escenario, con respecto al tema de los tipos de gestiones, se obtiene, básicamente, que estas pueden ser de carácter sencillo o complejo, y con base en ello, será determinado el plazo de la respuesta por parte de la Administración.

Dentro del primer presupuesto, como lo es el plazo, en este lo más importante se refiere a realizar una diferencia entre si se trata de una gestión simple (o simple petición), o bien si se trata de una gestión compleja (o reclamo).

Si se trata de una gestión simple, la Sala Constitucional apunta lo siguiente:

En el caso del derecho de petición del artículo 27 de la norma fundamental, que puede formular cualquier persona a un órgano, ente o funcionario público o, incluso, en ciertos casos calificados, a un sujeto de Derecho privado, se presenta una petición simple que debe ser objeto de respuesta dentro del

*plazo de los 10 días hábiles posteriores que establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.*⁵⁹

Aparte de señalar los diez días hábiles con que cuenta el funcionario público para contestar de forma debida, establece, claramente, que cualquier persona se encuentra legitimada para realizar la petición, según sea el caso.

Para fundamentar lo señalado anteriormente, el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional expresa lo siguiente:

*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.*⁶⁰

Simple peticiones son «las que no implican la emisión de actos finales, como las solicitudes de certificaciones o de información»,⁶¹ al contrario de las complejas, las cuales sí requieren estos aspectos.

Por ende, cuando se trate de una gestión compleja, el plazo cambia, por lo que este «deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a

⁵⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

⁶⁰ Ley de Jurisdicción Constitucional, art. 32.

⁶¹ Murillo Arias, Mauro, *Ensayos de Derecho Público*, (San José: Editorial Juricentro S.A, 2008), p. 20.

su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta ley.⁶²

Finalmente, en cuanto a los límites al derecho de petición, se encuentran, entre otros, el denominado secreto de estado, el cual se menciona dentro del artículo 30 de la Constitución Política, que señala: «Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósito de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».⁶³

Este «comprende aspectos tales como la seguridad nacional, la defensa nacional frente a las agresiones contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público»⁶⁴, tal como lo define la Sala Constitucional.

C. Competencia y mecanismo judicial para la protección al derecho de petición

Ahora bien, tras haber realizado un análisis exhaustivo en relación con el derecho de petición y todos los componentes que se recogen dentro de su descripción constitucional, es importante determinar tanto la competencia como el mecanismo judicial atinente para la protección y validación del derecho mencionado.

⁶² Ley General de la Administración Pública, Nº 6227, del 30 de agosto de 1978, art. 261.

⁶³ Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 30.

⁶⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 12951-2004. San José, a las quince horas y cuarenta minutos del dieciséis de noviembre del año dos mil cuatro.

Para iniciar con el tema en relación con el mecanismo judicial atinente, es importante denotar que la Ley de la Jurisdicción Constitucional expresa en su artículo número 29 que:

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.⁶⁵

Por ende, tomando en cuenta que el derecho de petición (numeral 27) se encuentra dentro de los derechos fundamentales de la Constitución Política, será este el mecanismo encargado de proteger este derecho.

Es claro, además, en cuanto al hecho o actuar indebido por parte de la Administración, que este no importa que se haya violado, sino también puede ser que esté violando o que amenace violar cualquiera de los derechos expresamente expuestos en la Carta Magna.

Es importante comprender el aspecto en relación con el plazo para interponerlo cuando el hecho violatorio haya ocurrido, con respecto al cual, la misma Ley en su artículo 35 manifiesta que el interesado tendrá un plazo de hasta «dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado».⁶⁶

⁶⁵ Ley de Jurisdicción Constitucional, art. 29.

⁶⁶ Ley de Jurisdicción Constitucional, art. 35.

Además, como se evidenció en una de las sentencias base de esta investigación (N° 19671: Sala Constitucional), la Sala Constitucional nunca delegó a ninguna otra jurisdicción la competencia para resolver y conocer los asuntos inmersos al derecho Constitucional consagrado en el artículo 27, por lo que queda en firme por jurisprudencia que la única con potestad de conocer asuntos sobre el derecho de petición es la Sala Constitucional y, por ende, el mecanismo atinente para presentar la situación generadora es el recurso de amparo.

Por lo tanto, si se afirma que será la Sala quien conozca de estos asuntos, se está ligando la competencia del recurso de amparo a la Sala en cuestión. Por lo que, para comprender de mejor forma esto, se entenderá como competencia un concepto que se refiere a la capacidad o atribución que tendrá un órgano para conocer y emitir opinión sobre un determinado asunto; para nuestros efectos, el derecho de petición o respuesta.

Al respecto, es posible fundamentar dicha conceptualización en el artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública, la cual manifiesta que «1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio. (...)»⁶⁷

Por lo que esta queda supeditada completamente a la Ley, puesto que, si tomamos al máximo órgano legal, esto conduce a la Constitución Política en conjunto con la Ley de Jurisdicción Constitucional, las cuales fundamentan e indican

⁶⁷ Ley General de la Administración Pública, art. 59.

el paradero competencial para conocer el caso concreto en el que se encuentre el interesado.

Sección II. Principio constitucional de justicia pronta y cumplida en sede administrativa

Consecuentemente, en esta segunda sección de este segundo capítulo, se hará enfoque al análisis del artículo Constitucional número 41, así como a los diferentes componentes de este derecho.

El analizar el derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa obligará a realizar un cruce normativo al Código Procesal Contencioso Administrativo, para desembocar en el fondo de lo que quiere establecer la sentencia ya citada N°2545-2008 de la Sala Constitucional. Esta misma dará como resultado el mecanismo de protección atinente al derecho en cuestión, como lo es el amparo de legalidad.

A. Análisis del artículo 41 de la Constitución Política de la República de Costa Rica: Justicia Pronta y Cumplida

El artículo 41 Constitucional, *grosso modo*, indica ese derecho que tienen los ciudadanos de encontrar en el ordenamiento jurídico que los rige, esa reparación a las situaciones jurídico-legales que los agobia, que infringe sus derechos.

Pero no solo señala esa reparación a la violación de los derechos o intereses, sino que señala también que dicha solución se debe encontrar o, más bien, el ordenamiento la debe brindar de manera pronta, oportuna y cumplida.

Para lograr un mayor conocimiento con respecto a lo que indica este artículo, con el fin de poder desarrollar un análisis para conocer todos los extremos y alcances de este numeral constitucional, es necesario citar lo siguiente:

*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 pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.*⁶⁸

Es evidente lo anterior se respalda fielmente dentro de la redacción literal del artículo en cuestión, con lo cual es posible extraer de este que, en un primer lugar, se debe estar inmerso en una situación de desventaja, de violación, o bien de infracción a los propios derechos, para que, en segundo lugar, se propicie ese resarcimiento de la situación, tal como se menciona en el mismo artículo: de forma justa, pronta y cumplida.

El desarrollo de este artículo referente al término de justicia pronta y cumplida lleva a que esta justicia sea cumplida de forma ágil y oportuna, por lo que toda persona tiene el derecho a una sentencia justa, a un procedimiento administrativo expedito, a una debida respuesta en el tiempo establecido previamente por la normativa.

Al respecto se menciona lo siguiente:

El derecho a obtener una respuesta judicial sin demoras se constituye en un derecho constitucional, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, el cual establece el derecho fundamental de toda persona a que los reclamos que interponga ya sea en vía judicial o administrativa, sean resueltos en un plazo razonable, lo que ha de ser establecido atendiendo a la complejidad de asunto que se plantea, la conducta de los litigantes y las autoridades, las consecuencias para las partes de la demora, las pautas o

⁶⁸ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 41.

*márgenes ordinarios de los tipos de proceso de que se trata y estándar medio para la resolución de asuntos similares.*⁶⁹

El derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, dentro del marco constitucional del artículo 41, ofrece al interesado la expectativa de ver resuelta su gestión en un espacio temporal aceptable; a su vez, obliga al Estado a desplegar las acciones necesarias que garanticen que ese proceso se desarrolle en un tiempo adecuado, prudente y atendido según sea la complejidad del asunto.

En relación con el aspecto de la complejidad de la gestión con la que la Administración tenga que enfrentarse, es posible abarcar dos tipos de gestiones dentro de lo que es el derecho administrativo, a saber:

- Gestión compleja
- Gestión sencilla

Cuando se trate de una gestión compleja, esta «... 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».⁷⁰ Mientras tanto las gestiones sencillas podrán ser resueltas dentro del plazo de tres o diez días, según sea el caso, como se tipifica en el artículo 262 de la Ley General de la Administración Pública:

- a) Los de mero trámite y la decisión de peticiones de ese carácter, tres días;*
- b) Las notificaciones, tres días contados a partir del acto de que se trate o de producidos los hechos que deben darse a conocer;*
- c) Los dictámenes, peritajes e informes técnicos similares, diez días después de solicitados;*

⁶⁹ Arias, K. y Herrera, A., *La justicia pronta y cumplida en Costa Rica*, (Trabajo de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, San José: Universidad de Costa, 2001), p. 57.

⁷⁰ Ley General de la Administración Pública, art. 261.

d) Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados.⁷¹

De igual forma, para determinar si la gestión presentada es compleja o sencilla, habría que tomar en cuenta una serie de aspectos que la Sala Constitucional señala con claridad; a considerar:

En los casos de mora judicial, deben apreciarse determinados criterios para decidir si el tiempo requerido para la tramitación del expediente ha sido razonable, o por el contrario, superior a lo razonable. El primero de esos criterios es la complejidad intrínseca de cada proceso, luego la conducta desplegada por las partes, la actuación del órgano jurisdiccional y finalmente, las posibles consecuencias del proceso (como lo sería por ejemplo la interposición de un recurso inexistente o una estrategia dilatoria).⁷²

Por lo que, para determinar si cada una de las gestiones que se le presentan a la Administración es una u otra, hay que tomar en cuenta cada proceso en sí mismo, junto con los componentes, tal como se menciona en el extracto de sentencia Constitucional anterior.

Por su parte, si se trata de una gestión simple, la Sala Constitucional apunta lo siguiente:

En el caso del derecho de petición del artículo 27 de la norma fundamental, que puede formular cualquier persona a un órgano, ente o funcionario público o, incluso, en ciertos casos calificados, a un sujeto de Derecho privado, se presenta una petición simple que debe ser objeto de respuesta dentro del plazo de los 10 días hábiles posteriores que establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.⁷³

⁷¹ Ley General de la Administración Pública, art. 262.

⁷² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 08571-2016, a las catorce horas y treinta minutos del dieciséis de junio del año dos mil dieciséis.

⁷³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

Son simples peticiones «las que no implican la emisión de actos finales, como las solicitudes de certificaciones o de información»,⁷⁴ al contrario de las complejas, las cuales sí los necesitan.

Sin embargo, hay que tener claro que no existirá una regla universal que determine en qué consiste una dilación debida o cuál es la indebida, si determinada gestión se deberá resolver como gestión sencilla o gestión compleja; si bien la normativa administrativa en conjunto con la jurisprudencia es muy clara en hacer esta diferencia de plazos, no enumera cuándo estamos en presencia de una o de otra, por lo que, a grandes rasgos, será la complejidad del asunto como tal la que determine el plazo y el adecuarlo a lo que señalan los artículos de la Ley General de la Administración Pública, citados anteriormente.

Por otro lado, es necesario reconocer que no solo se trata de una justicia pronta, sino también cumplida, la cual necesariamente cubra los intereses, cumpliendo en materia administrativa esa finalidad para lo cual se está recurriendo a determinada Administración, en busca de esa respuesta debida y cumplida que surta los efectos jurídicos pertinentes.

Por tanto, no se trata solamente de responder por responder, sino que se considera que debe tratarse de una respuesta debida, término que se desprende de lo que menciona el artículo base de esta sección, el cual indica que debe ser de

⁷⁴ Murillo Arias, Mauro, *Ensayos de Derecho Público*, (San José, Editorial Juricentro S.A, 2008), p. 20.

forma cumplida, además, se necesita que reúna una serie de condiciones, como el plazo, la competencia, la forma y el contenido de esa respuesta.

Dentro del primer presupuesto, referido al plazo, lo más importante que se destaca de este es realizar una diferencia entre si se trata de una gestión simple (o simple petición), o bien si se trata de una gestión compleja (o reclamo), tal como ya fue analizado, cuando nos referíamos al tema de una justicia pronta.

En cuanto al tema de la competencia, se siguen los principios de la Ley General de la Administración Pública en su artículo 288 inciso I, la cual menciona y estipula que:

La petición deberá presentarse al órgano competente o a cualquier otro subordinado y deberá extenderse recibo, cuya fecha se tendrá como la de presentación.⁷⁵

Mientras tanto, si al órgano al que se le pide no es el competente, la respuesta (la cual siempre deberá brindarse) puede consistir en advertir que ha pasado el asunto a quien corresponda.

En cuanto a la forma, como otro de los presupuestos, la Sala Constitucional, en su voto número 6570 del año 1993, esclarece que si la gestión se hace de forma escrita, la respuesta deberá darse de la misma manera, ya que, de otro modo, vaciaría de contenido lo que mencionábamos cuando se hacía referencia al artículo 27 de la Constitución Política.

⁷⁵ Ley General de la Administración Pública, art. 288.

Sumado a lo anterior, vemos a través de otra norma la responsabilidad de la Administración para con el interesado-administrado en resolver los asuntos y peticiones que se le realizan:

La Administración tendrá el deber de resolver el trámite siempre dentro del plazo legal o reglamentario dado. La entidad, el órgano o el funcionario de la Administración deberán verificar la información presentada por el administrado y prevenirle, por una única vez y por escrito, que complete los requisitos omitidos en la solicitud o el trámite, o que aclare o subsane la información. La prevención debe ser realizada por la Administración como un todo, válida para los funcionarios, y no se podrán solicitar nuevos requisitos o señalar nuevos defectos que no fueron prevenidos oportunamente, aun cuando sea otro funcionario el que lo califique por segunda vez.⁷⁶

Por último, en cuanto al contenido de la respuesta, cabe mencionar lo apuntado por el jurista Murillo Arias, el cual indica que:

En las simples peticiones normalmente la única respuesta disponible es el suministro de los pedidos, en cuyo caso el derecho se satisface solo concediendo lo solicitado. En el caso de las peticiones complejas o de reclamo, dado que no puede confundirse el derecho a obtener respuesta con el derecho a la satisfacción de la pretensión de fondo..., el asunto se complica.⁷⁷

Es por eso por lo que en el caso de las peticiones complejas se debe contar con tres puntos esenciales, para estar al frente de una respuesta debida:

- I. Una respuesta que abarque todos los extremos pedidos.

⁷⁶ Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N.º 8220, del 11 de marzo de 2002, art. 6.

⁷⁷ Murillo Arias, Mauro, (2008), p. 22.

- II. La respuesta debe abordar frontalmente el asunto planteado, pues la Administración no tiene el derecho a esquivar el tema.
- III. La respuesta debe tener la misma concreción de la petición.

Como se evidencia en lo descrito, el tema de la justicia pronta y cumplida en relación con una debida respuesta es un tema del cual hay mucho que abarcar, tanto así que antes del año 2008, la cantidad de recursos de amparo para solicitar justicia eran tantos que la Sala no contaba con el tiempo para velar y supervisar a la Administración y verificar si se cumplía o no con los plazos antes descritos; por ello, con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, se permite a distintos juristas la práctica de una nueva justicia administrativa, dotada de un mecanismo célere y cumplido para la protección de situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, que son objeto de estudio dentro de este trabajo final de graduación.

No es sino a partir de la Sentencia número 2545 del año 2008 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que se originan estos mecanismos, y con más énfasis el proceso de amparo de legalidad, los cuales tendrán como finalidad lo siguiente:

*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.*⁷⁸

⁷⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 2545-2008. San José, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos del veintidós de febrero del año dos mil ocho.

Es claro que la creación de estos nuevos procesos beneficia sobremanera al administrado, puesto que temas como economía procesal, celeridad y prontitud se estaban dejando de lado por la saturación de recursos de amparo hasta ese momento en nuestra Sala Constitucional.

Todo esto está aunado al artículo 49 de la Constitución Política, en el cual se establece el derecho a la jurisdicción contencioso administrativa, con lo cual se busca garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, el cual se menciona a continuación:

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.⁷⁹

En este se aprecia tácitamente ese objetivo de garantizar en la vía contenciosa administrativa la legalidad en el actuar del Estado a través de su Administración. Además, esta jurisdicción contenciosa protege de igual manera derechos fundamentales básicos como el debido proceso, la defensa y el contradictorio, temas que se analizan muy claramente dentro del siguiente párrafo jurisdiccional.

⁷⁹ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 49.

... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada." "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa..."⁸⁰

Estos derechos fundamentales básicos, como los mencionados, debido proceso, la defensa y el contradictorio, son ratificados y sobreprotegidos dentro de esta vía jurisdiccional puesta en práctica desde el 2008, a los cuales compete esa serie de elementos positivos para el administrado, en defensa del actuar de la Administración Estatal, cuando así sea requerido.

De igual manera, un punto importante dentro de esta nueva jurisdicción contenciosa administrativa, específicamente el amparo de legalidad como mecanismo judicial atinente, garante al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, es la definición estricta de este, lo que comprende y el órgano competencial encargado de su trámite, tema que será tratado en el siguiente punto.

⁸⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 14453-2004. San José, a las once horas y treinta y dos minutos del diecisiete de diciembre del año dos mil cuatro.

B. Derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido: competencia y mecanismo judicial atinente

Una vez analizado el derecho consagrado en el artículo 41 de la Carta Magna, es importante responder bajo el mismo esquema realizado con el derecho de petición, refiriéndose propiamente a conceptualizar y especificar el contorno y los alcances judiciales del mecanismo judicial atinente para la protección al derecho a un procedimientos administrativo pronto y cumplido, como lo es el amparo de legalidad. Asimismo, se debe analizar la jurisdicción correspondiente para ver y decidir estos temas.

Este proceso entró a regir a inicios del año 2008; según la autora Zúñiga Bolaños, se ha interpretado que con su entrada en vigor se ha dado un viraje en la administración de justicia, hacia un proceso contencioso administrativo eficiente y célere.

Con la entrada en vigencia de este proceso, la Sala Constitucional se redefine en su papel en la tutela de derechos que, aunque siempre se han considerado en el fondo como de legalidad, se amparaban en su jurisdicción para garantizar dicha legalidad; por lo que no es sino a partir de su sentencia N°2545 que se origina una nueva justicia administrativa como mecanismo célere y cumplido para la protección de situaciones jurídicas sustanciales de los administrados, se delega el conocimiento de estas situaciones a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Es así como la Sala Constitucional ha reconocido que, dada la ausencia anterior de causas procesales expeditos y céleres se había mantenido criterios amplios de admisibilidad para tutelar situaciones jurídicas infraconstitucionales, de las que se generaba una relación indirecta con derechos fundamentales.

Actualmente es recurrente en la jurisprudencia constitucional encontrar referencias a lo que se ha denominado «la nueva justicia administrativa» como mecanismo célere y cumplido para la protección de situaciones jurídicas de los administrados.⁸¹

Es por ello que, en busca de un procedimiento administrativo más eficiente y célere, la Sala Constitucional delega el conocimiento de estas situaciones jurídicas de los administrados, ya que es partidaria de que, ante las múltiples situaciones, la Sala no puede realizar los estudios atinentes para su valoración.

Además, la Sala también considera que «con la aplicación de principios que han sido atendidos como la legitimación vicaria, la posibilidad de defensa material, sin patrocinio letrado, de gratuidad para la recurrente»⁸² por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, se puede llegar a esa nueva justicia administrativa.

Todas estas situaciones, en consideración con los principios mencionados, desembocan en el cuerpo del proceso de amparo de legalidad, principios que se refieren a la flexibilidad que posee el administrado de realizar el reclamo, sin formalidades que se requieren en otros procesos judiciales como, por ejemplo, poder presentar el reclamo sin el patrocinio legal, o bien la legitimación vicaria, lo cual permite que el reclamo sea presentado por cualquier persona en favor y en

⁸¹ Zúñiga Bolaños, Heidy, *El agotamiento perceptivo de la vía administrativa en la contratación administrativa*, (San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011), p. 2.

⁸² Ver Zúñiga Bolaños, Heidy, *Ibid.*, p. 3.

busca del interés del administrado afectado, según se ha indicado en el artículo 33 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

Con respecto a este proceso, se pueden mencionar distintas etapas que fueron suficientes para su surgimiento dentro del ordenamiento jurídico, cuya primera razón, ya analizada, fue el voto Constitucional N° 2545-2008, el cual crea este procedimiento de protección y pacta su entrada en vigor.

Este voto se decidió confeccionar como una redacción única, según indica el jurista Jinesta Lobo: «a partir de esta sentencia, todo asunto en que se alegara la infracción del artículo 41 constitucional en sede administrativa, fuera de una relación estatutaria, sería rechazado de plazo».⁸³

Por tanto, se llega a la siguiente conclusión:

*(...) en esta redacción predefinida, se puntualizaron las virtudes de la nueva justicia administrativa como mecanismo célere y cumplido para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados y que la verificación de los plazos para resolver en los procedimientos administrativos es una cuestión de mera legalidad.*⁸⁴

Se toma en cuenta que por consideración de la misma Sala, para situaciones jurídicas sustanciales y para el asunto de verificación de plazos para el resolver de los procedimientos administrativos, se determina que es una cuestión de mera legalidad, a lo cual se suma el número elevado de recursos de amparos que se estaban ingresando por infracción al artículo 41, base de este proceso de amparo,

⁸³ Jinesta Lobo, Ernesto, «Amparo de Legalidad: Origen y Evolución», (*IVSTITIA*, San José: Publicación Jurídico Económica, 2010), p. 5.

⁸⁴ Ver Jinesta Lobo, *Ibid.*

esto como una segunda razón; por lo que se estaban dilatando excesivamente los procedimientos en sede administrativa, en donde existían miles de reclamos no atendidos por la Administración, lo cual vendría a lesionar, según Jinesta Lobo, los principios que conforman el régimen constitucional de las administraciones públicas como lo son la celeridad, eficiencia y eficacia.

Resulta que el problema de estos innumerables amparos ante la Sala Constitucional comenzaba a limitar la labor considerablemente, por lo que ya no se estaba analizando si la situación presentada era cumplida o no en un plazo legalmente establecido, sino que la Sala se limitaba exclusivamente a pronunciarse al respecto en cuanto a la legalidad del asunto. En relación con esto, Jinesta Lobo señala:

(...) la Sala Constitucional no tenía capacidad y tiempo, para detenerse, casuísticamente, y determinar si el trámite de cada procedimiento administrativo concreto lo había sido o no en un plazo razonable, atendiendo a criterios que se empleaban, usualmente, en los amparos interpuestos cuando se aduce que en la sede jurisdiccional se ha quebrantado el derecho a un proceso en un plazo razonable, tales como la conducta endo-procesal de las partes (v. gr. con el planteamiento de diversos incidentes, gestiones y recursos manifiestamente improcedentes), la complejidad, el tipo de procedimiento y la conducta de las autoridades administrativas. Consecuentemente, en este tipo de amparos –por violación del artículo 41 constitucional en la vía administrativa-, realmente, la Sala Constitucional se pronunciaba, siempre, sobre un aspecto de legalidad ordinaria –cumplimiento o no de los plazos legales establecidos-, por lo que se consideró que este tipo de asuntos bien podrían remitirse a la jurisdicción contencioso-administrativa para que fiscalizara la adecuación de las administraciones públicas al bloque de legalidad.⁸⁵

⁸⁵ Jinesta Lobo Ernesto, Op. Cit., p. 4.

Todo esto se suma a la entrada en vigencia, en ese mismo tiempo, del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual «abrió un nuevo escenario esperanzador para el justiciable al consagrar una jurisdicción administrativa plenaria, universal, célere, dinámica, incisiva, en suma, pronta y cumplida según el imperativo constitucional».⁸⁶ Por tanto, no solo se creó esta jurisdicción, sino que además con ella un instrumento procesal para su impugnación fácil y efectiva ante las omisiones formales que comete la Administración Pública, como lo es el proceso de amparo de legalidad.

Plantear este proceso de amparo de legalidad, el cual es presentado ante el Tribunal Contencioso Administrativo, es sencillo; al respecto, Zúñiga Bolaños lo señala que plantear un procedimiento de amparo de legalidad es sumamente sencillo. En un principio se presenta un escrito pequeño que lleve por título *Amparo de legalidad*, en el encabezado se indica el nombre de la persona que lo interpone, de igual forma, contra quién lo plantea.

De seguido se especifica de forma muy clara cuál es la gestión o el reclamo no resuelto, cuándo se presentó y qué es lo que se pretende o se busca a través de la presentación de este. Es importante destacar en este punto que se requiere que una institución conteste y resuelva lo solicitado. Además, es esencial indicar, al final del escrito, que se solicita la función en abstracto de daños y perjuicios, y que se condene al pago de costas, respondiendo estas últimas a los gastos en los que se incurre por todo el proceso judicial.

⁸⁶ Jinesta Lobo, Ernesto, Fundamentos Constitucionales de la Nueva Jurisdicción Contenciosa Administrativa, (*Revista de Derecho Público*, San José, 2007), n°6, pp. 11-29.

Es menester indicar la fecha o fechas en que se presentaron las gestiones, ya que es lo que le permite al Tribunal determinar si la situación no cumplió la gestión en el plazo establecido por ley.

Como medio de prueba, se debe presentar una copia con sello de recibido de la o las gestiones completas presentadas. Si no se cuenta con el recibido, puede presentarse un comprobante que haga constar que se realizó el trámite o solicitud como, por ejemplo, si para realizar la gestión se utilizó un correo electrónico o por fax, o bien por el comprobante de envío.

Este amparo, una vez presentado, será revisado por cuatro jueces: el tramitador, el conciliador, el de juicio y el ejecutor. El primero recibe y valora si el amparo se encuentra bien formulado y si aplica para tal procedimiento. Una vez presentado el amparo y revisado por los jueces, se hace la resolución en la cual se solicita a la institución correspondiente contestar y resolver la situación. De no dar respuesta a la petición del juez o jueza, se procede a realizar la audiencia de conciliación en la que se cita a las partes para llegar a un acuerdo.

Si la audiencia de conciliación fracasa, se pasa a una audiencia preliminar en la cual se resuelve el proceso, por lo que se llega a un fallo definitivo. En esta audiencia, la persona interesada y los representantes de las instituciones presentan las pruebas y el juez o jueza decide si aceptarlas o rechazarlas. Después se determinarán los hechos que causan el proceso. Una vez finalizada la audiencia preliminar, el juez o jueza fija una fecha y hora para el juicio oral y público, en el cual se reciben los juramentos y las declaraciones, además debe velar por el cumplimiento del debido proceso, la lealtad y ética de los procesos. El Tribunal recibe las pruebas y se presentan las conclusiones; una vez finalizado el juicio oral,

se dicta la sentencia, la cual deberá ser notificada a más tardar en los siguientes quince días.

Si la persona interesada no se siente satisfecha con la sentencia, puede interponer un recurso de casación, en la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, o bien al Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda para, finalmente, ejecutar la sentencia.

Todo el proceso tendrá una duración de 15 días como mínimo, hasta dos meses como máximo. La ejecución, indica el autor, es inmediata y eficiente, es decir, la institución debe contestar de forma inmediata a la persona sobre el trámite o solicitud que espera.

En caso de situaciones excepcionales como aquellas interpuestas a favor de personas menores de edad, en situaciones relacionadas con trámites de educación, salud y migración, como la deportación, reciben un trato preferencial que aligera el proceso.

Este proceso siempre será en favor de la ciudadanía (administrados), y si bien algunas veces se demora un poco incumpliendo esos dos meses que menciona el autor citado, es una herramienta sumamente útil, en beneficio de estos contra la Administración. Se considera que este proceso llega en un momento adecuado, cuando se estaba en presencia de violaciones muy marcadas de los derechos de los administrados, y que en consideración de que era una situación que se estaba saliendo de control por parte de la Sala Constitucional.

C. Diferencias entre el derecho de petición y el derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa

Para referirse a la diferencia entre los institutos jurídico-constitucionales como lo son el derecho de petición y el derecho a una justicia pronta y cumplida, específicamente para efectos de esta investigación, en sede administrativa, es determinante retomar ambos artículos constitucionales, los cuales marcan la diferencia entre ambos.

El artículo 27 se refiere al derecho de petición:

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.⁸⁷

Por su parte, el artículo 41 se encarga de fundamentar el derecho a una justicia pronta y cumplida:

Artículo 41.- 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 pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.⁸⁸

El primero hace referencia a ese derecho que tienen los administrados de peticionar ante la Administración, por ello obtener una pronta resolución tal cual se indica y, por ende, la obligación de la Administración a brindarla.

Seguidamente, el artículo 41 Constitucional versa sobre esa injerencia de los administrados en encontrar en las leyes reparación a los daños y perjuicios que se

⁸⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 27.

⁸⁸ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 41.

le hayan ocasionado; esto de forma justa, pronta y cumplida en acatamiento a las leyes mismas.

La Sala Constitucional, mediante jurisprudencia, se vio en la necesidad de aclarar el punto diferencial entre estos dos institutos, debido a que la Procuraduría General de la República ha insistido en algunos casos a confundirlos:

La inconformidad en cuanto a la competencia planteada por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa absolutamente errada, que consiste en confundir el derecho de petición contemplado en el numeral 27 de la Constitución, con el denominado, por este Tribunal Constitucional, «derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido» que se ha entendido incardinado en el contenido esencial del artículo 41 constitucional.⁸⁹

Por ello, mediante el supra indicado voto constitucional, se esclarece este tema, el cual se pretende analizar en este punto.

Con respecto al tema del derecho de petición, la Sala señala:

En el caso del derecho de petición del artículo 27 de la norma fundamental, que puede formular cualquier persona a un órgano, ente o funcionario público o, incluso, en ciertos casos calificados, a un sujeto de Derecho privado, se presenta una petición simple que debe ser objeto de respuesta dentro del plazo de los 10 días hábiles posteriores que establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Lo relevante de este derecho es que se le brinde respuesta a la persona dentro del plazo indicado o, bien, previa justificación ofrecida al patente, dentro de uno que sea razonable de acuerdo con la complejidad de la petición.⁹⁰

⁸⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

⁹⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

Como se analizó anteriormente, este derecho puede ser formulado por cualquier persona ante un órgano, o bien la Administración, avocándose a una petición que debe ser atendida en el transcurso de los diez días siguientes a su presentación, esto según se indica en la normativa aplicable. Se especifica que deberá ser acorde a la complejidad de la petición el plazo para brindar esa respuesta, tema que ya fue analizado en cuanto a si la petición o gestión es referida a una petición sencilla/simple o compleja.

Este derecho también va enfocado a proteger el derecho a peticionar ante esta Administración, o bien órgano estatal, el simple hecho de ser escuchado, atendido y recibir la solicitud presentada por el administrado.

En cuanto al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, la Sala en cuestión señala:

El derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido (artículo 41 constitucional) es la proyección al terreno de la vía administrativa o gubernativa del derecho de las partes interesadas en un procedimiento administrativo a que durante su sustanciación no existan dilaciones injustificadas o retardos indebidos, respecto de los plazos que pautan las leyes para sustanciar un procedimiento administrativo desde su inicio, sea de oficio o a instancia de parte, o durante la tramitación de los medios administrativos de impugnación admisibles.⁹¹

Este derecho exige a la Administración, tras iniciado un procedimiento administrativo, a que este no sufra dilaciones injustificadas que vengán a afectar su

⁹¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

debido curso. Es por ello por lo que, de previo, ya el legislador se ha encargado de pautar plazos en aras de un acto administrativo final y definitivo, por lo que a la Administración no le quedará más que respetar para beneficio del interesado.

Por lo tanto, cabe afirmar que, a partir de estos extractos jurisprudenciales, el derecho de petición se refiere a la simple petición que puede presentar cualquiera ante determinada Administración, y el procedimiento pronto y cumplido va referido a contrarrestar esas dilaciones injustificadas para atender determinadas gestiones presentadas por el interesado, o bien dilaciones que atasquen el curso normal de un procedimiento administrativo ya encaminado.

Además de esto, la Sala Constitucional en este mismo voto enumera, a modo de recapitular la información, diferencias esenciales entre estos dos institutos jurídicos, a saber:

- a) El derecho de petición lo ejerce cualquier persona o ciudadano de modo general “utiuniversi”, a diferencia del derecho a un procedimiento pronto y cumplido que puede ser ejercido por las partes interesadas que tienen alguna legitimación con relación al objeto del procedimiento administrativo de manera específica “utisinguli”;*
- b) El derecho de petición no genera la incoación y sustanciación de un procedimiento administrativo a diferencia del derecho a un procedimiento pronto y cumplido; y*
- c) En el derecho de simple petición el resultado que se obtiene es una respuesta y no un acto administrativo de carácter formal, final y definitivo.⁹²*

Con respecto a la primera diferencia, se refiere a lo que ya se mencionaba, que el derecho de petición puede ser ejercido por cualquier persona, lo que

⁹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

llamamos administrado; mientras tanto el derecho a un procedimiento pronto y cumplido puede ser ejercido únicamente por alguna de las partes interesadas, que tenga relación y legitimación con el procedimiento administrativo ya iniciado.

Con respecto a la segunda diferencia, hace referencia a que, ante la omisión o violación al derecho de petición, este no es suficiente para incoar un procedimiento administrativo, como el analizado procedimiento de amparo de legalidad, por ende, esto envía en busca de la defensa a la vía constitucional, mas no a la contenciosa administrativa.

Por su parte, la última diferencia especifica que con respecto al derecho de petición a través de la jurisdicción determinada se obtendrá nada más que una respuesta; en cambio en la vía contenciosa administrativa se obtendrá un acto administrativo de carácter formal, final y definitivo con repercusiones tanto para el interesado como para la administración.

Dicho voto analizado finaliza haciendo una de las diferencias más significativas aparte de las ya analizadas, la cual se refiere a la jurisdicción encargada de solucionar y velar su cumplimiento en cada uno de los supuestos:

Se reitera que este Tribunal Constitucional nunca le delegó a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que atañen al derecho simple de petición. Lo que este Tribunal Constitucional remitió desde el Voto No. 2545-2008 de las 8:55 hrs. de 22 de febrero de 2008 –reiterado en infinidad de ocasiones- a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es que los procedimientos administrativos no sufran retardos indebidos o dilaciones injustificadas por apartarse de los plazos pautados en las leyes generales y sectoriales para su conclusión.⁹³

⁹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 19671-2014. San José, a las catorce horas y treinta minutos del dos de diciembre del año dos mil catorce.

Por lo que este voto deja claro, reiterando lo ya analizado en las secciones anteriores, que le corresponderá a la Sala Constitucional velar por lo referido al derecho de petición, y cuando se trate de un procedimiento de justicia pronta y cumplida, la competencia pertinente será la jurisdicción contencioso-administrativa.

Capítulo III. Análisis de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la luz del artículo número 49 de la Constitución Política y el proceso de amparo de legalidad dentro de esta jurisdicción

Una vez analizados tanto la naturaleza como el deslinde competencial del derecho de petición como el procedimiento administrativo pronto y cumplido, como producto de la sentencia número 2545-2008 de la Sala Constitucional, esto lleva a desarrollar un poco más la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa creada.

No fue sino hasta esta sentencia que se desarrolló esta nueva competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica, por lo que el dedicarle este último capítulo resulta de suma importancia para terminar de comprenderla; además, como se analizó previamente, estos temas relacionados a la justicia pronta y cumplida eran competencia de la Sala Constitucional.

A esta nueva jurisdicción, portadora de sus propios órganos decisores, principios y mecanismos, le compete el ya estudiado procedimiento de amparo de legalidad, el cual es el eje de esta investigación, por lo que en este tercer capítulo se analizarán sus regulaciones en la normativa costarricense, así como la incidencia y repercusión del acceso a este proceso en el Estado costarricense.

Sección I. Análisis de la jurisdicción contencioso administrativa costarricense

Dentro de esta primera sección de este último capítulo del presente trabajo de investigación, se abarcarán temas propios de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como, por ejemplo, su desarrollo a partir del artículo 49 de la Constitución Política.

También se abarcará el tema, propiamente, desarrollándose a partir del Código Procesal Contencioso Administrativo, creado dentro de la sentencia base de este trabajo, que ya se ha venido desarrollando.

Además, se tratará de conceptualizar esta jurisdicción, así como analizar su objeto y materia. Se finalizará con los principios que enmarcan esta jurisdicción, dentro del sistema jurídico costarricense.

A. Análisis del artículo 49 de la Constitución Política, visto como el nacimiento jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa

Para determinar al nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, hay que referirse principalmente a la sentencia que ha sido base en el entorno y desarrollo de esta investigación, la sentencia número 2545 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Esta sentencia, la denominada «NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MECANISMO CÉLERE Y CUMPLIDO PARA LA PROTECCIÓN DE SITUACIONES JURÍDICAS SUSTANCIALES DE LOS ADMINISTRADOS»⁹⁴, dentro de su contenido, remite la creación de esta jurisdicción, a saber:

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.⁹⁵

Es a partir de este momento que los administrados cuentan con una jurisdicción contencioso administrativa, caracterizada por ser plenaria y universal, además de ser expedita y célere en beneficio de los justiciables, como son llamados dentro de esta los administrados; todo ello en conjunto con los mecanismos procesales que se incorporan al ordenamiento jurídico costarricense, como el ya estudiado proceso de amparo de legalidad.

Este acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa se garantiza constitucionalmente a través del numeral 49 de la Carta Magna, el cual lo designa como un derecho que posee cada ciudadano y ciudadana costarricense, en la

⁹⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N.º 02545-2008, del 22 de febrero del año 2008, a las 08 H 55.

⁹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N.º 02545-2008, del 22 de febrero del año 2008, a las ocho horas cincuenta y cinco minutos.

búsqueda de garantizar la legalidad dentro del funcionar de la Administración, que establece, además, lo siguiente:

Artículo 49.- Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

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

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.⁹⁶

Respaldada por el Poder Judicial, como una atribución, en búsqueda de esa protección del administrado frente al cumplimiento y en defensa de este último para con la Administración, es que se crea esta nueva jurisdicción, la cual además se encuentra regulada dentro del Código Procesal Contencioso Administrativo, mismo que se crea también a partir de la sentencia número 2545-2008 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual ha servido de base para esta investigación.

De estas disposiciones, según Soto López, podemos desprender dos aspectos esenciales, el primero hace referencia a que nos encontramos en una jurisdicción un tanto especial, ya que conoce de un grupo específico de pretensiones que han sido sustraídas del conocimiento de la jurisdicción ordinaria. Por otro lado, en segundo lugar, que toda pretensión deducida ante la jurisdicción contencioso-

⁹⁶ Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 49.

administrativa debe necesariamente referirse a un acto o disposición de la Administración.

Una vez analizada la naturaleza jurídica de esta jurisdicción, podemos conceptualizarla en aras de un mayor entendimiento, tomando como referencia al autor Rojas Franco, el cual la define de la siguiente manera:

Con base en ello el contencioso administrativo como rama del derecho, es definido como el conjunto de reglas jurídicas que determinan por vía jurisdiccional la solución de los litigios administrativos.⁹⁷

De igual forma, Soto López hace su aporte en la conceptualización, quien define esta jurisdicción de la siguiente manera:

Jurisdicción Contencioso-Administrativa es aquella función del Estado encomendada a órganos imparciales e independientes, mediante la cual se ejerce control de legalidad sobre la Actividad de la Administración, cuando obra como tal, sea como Poder o como persona de Derecho público.⁹⁸

Entre estas dos concepciones, se evidencia como la Jurisdicción Contencioso-Administrativa viene a servir como herramienta útil para el administrado en relación con el actuar de la Administración, la cual debe de integrar y respetar el principio de legalidad de su labor frente a los interesados.

⁹⁷ Rojas Franco, Enrique, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Costa Rica*, (San José, Imprenta Nacional, 1995), pp. 81.

⁹⁸ Soto López, Federico, *Diferencias Procesales Fundamentales entre el Proceso Contencioso Administrativo Ordinario y el Civil*, (Trabajo de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 1985), pp. 167.

B. Naturaleza jurídica de la jurisdicción contencioso-administrativa

Para determinar la naturaleza jurídica de la jurisdicción contencioso-administrativa, es imprescindible retomar el artículo 49 de la Constitución Política, así como el artículo primero del Código Procesal Contencioso Administrativo. Será dentro de estos dos artículos que se delimite el concepto, pero sobre todo el objeto de esta jurisdicción.

El primer artículo mencionado se refiere al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual designa este acceso a esta nueva jurisdicción como un derecho que posee cada ciudadano y ciudadana de nuestro país, en la búsqueda de garantizar la legalidad dentro del funcionar de la Administración, estableciendo lo siguiente:

Artículo 49.- Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

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

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.⁹⁹

⁹⁹ Constitución Política, art. 49.

Este derecho constitucional es respaldado por el Poder Judicial, como una atribución, en busca de esa protección del administrado frente al cumplimiento y en defensa de este último para con el actuar de la Administración, por este motivo se crea esta nueva jurisdicción.

Así también, se menciona cómo la desviación de poder califica al ciudadano para impugnar el actuar de la Administración. Con respecto a este concepto, se afirma:

Es el hecho de un agente de la Administración que realizando enteramente un acto de su competencia y conforme a las formas prescritas por la legislación, usa su poder discrecional para casos y motivos distintos a aquellos para los cuales se le ha atribuido dicho poder.¹⁰⁰

Por su parte, Ortiz Ortiz define este instituto como:

La desviación de poder consiste en el hecho de que una autoridad administrativa utilice sus poderes con vista a un fin distinto de aquel para el que le han sido conferidos.¹⁰¹

Por lo anterior, se considerará la desviación de poder como una herramienta del administrado para impugnar los actos de la Administración cuando esta utilice sus atribuciones a un fin distinto de aquel para las cuales le fueron dadas.

Además, la naturaleza jurídica de esta jurisdicción también se encuentra dentro del Código Procesal Contencioso Administrativo, mismo que se crea también a partir

¹⁰⁰ Chokan Chan, Wilson, *El vicio que afecta el fin del acto administrativo: la desviación de poder*, (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, 1956), pp.116.

¹⁰¹ Ortiz Ortiz, Eduardo, *Interés Legítimo, Derecho Subjetivo y Reforma al Contencioso Administrativo*, (*Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, 1963), p.132.

de la sentencia Número 2545 de la Sala Constitucional de Corte Suprema de Justicia, la cual ha servido de base para esta investigación, apuntes importantes para el desarrollo de esta.

En este código, en su primer artículo, se reafirma el objeto de esta nueva jurisdicción, además señala lo que se debe entender por Administración Pública, teniendo como base esta Ley, a saber:

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:*
 - 3.1 La Administración Central.*
 - 3.2 Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.*
 - 3.3 La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho Público.¹⁰²*

Con base en este primer artículo del Código Procesal Contencioso Administrativo, dentro de su inciso primero, se evidencia cómo se ratifica ese objetivo de tutelar todas las situaciones jurídicas que se le puedan presentar a los administrados, con el objetivo de garantizar la legalidad de cualquier conducta de la

¹⁰² Código Procesal Contencioso Administrativo, art. 1.

Administración Pública; además, dentro de este se desprende lo que debemos entender por Administración Pública para efectos de esta Ley, a saber:

- La Administración Central.
- Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.
- La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de derecho público.

Es por ello que, una vez analizados estos dos artículos, podemos determinar que la Jurisdicción Contencioso Administrativa encuentra su naturaleza jurídica propiamente en estas dos normativas citadas anteriormente.

C. Principios de la jurisdicción contenciosa administrativa

Recopilando el estudio y la investigación realizada para este trabajo final de graduación, cabe mencionar que la jurisdicción contencioso-administrativa recopila una serie de principios, los cuales se definirán a continuación:

1) Principio de legalidad

El principio de legalidad dentro de lo contencioso-administrativo supone que esta se encuentra sometida plenamente a la Ley y al derecho.

Dentro de la jurisprudencia de la Sala Primera, el principio de legalidad implica:

(...) que la acción administrativa debe necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito, o sea a lo que solemos llamar bloque de legalidad (...) en todo momento requiere de una habilitación

*normativa que a un propio tiempo justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita, y más que lícita, no prohibida.*¹⁰³

El principio de legalidad exige tanto a los administrados como a la Administración a que toda actuación o resolución debe ir adecuada a la normativa vigente, y encontramos su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política y en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, los cuales señalan:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

*La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.*¹⁰⁴

Por su parte, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública señala:

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

*2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.*¹⁰⁵

¹⁰³ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N.º 00040-1995, del 13 de febrero del año 1995, a las diez horas cincuenta minutos.

¹⁰⁴ Constitución Política, art. 11.

¹⁰⁵ Ley General de la Administración Pública, art. 11.

Finalmente, González Camacho, relaciona estos enunciados normativos con esta jurisdicción:

(...) se trata de un nuevo modelo a seguir en lo contencioso-administrativo, lo cual resulta de total aplicación cuando de procedimientos administrativos se habla, toda vez que permite observar ya no solo la potestad sancionadora que tiene el ente estatal, sino que además se pueden visualizar las actuaciones que dentro de la misma se generen, bajo una óptica garantista, donde el procedimiento administrativo sancionador se constituya en una verdadera garantía a favor de la persona, evitando actuaciones arbitrarias y la consecuente imposición de sanciones cuyo único fin sea mostrar el poder estatal.¹⁰⁶

En vista de estos pronunciamientos, se identifica el principio de legalidad como una garantía para el administrado ante la Administración, el cual procura evitar actuaciones arbitrarias, como bien se menciona, convirtiéndose así en una herramienta de defensa.

Dentro del principio de legalidad, encontramos dos subprincipios que terminan de conformar esa garantía del actuar de la Administración para con sus administrados.

El primero es el principio de **reserva legal**, el cual comprende dos ámbitos: por una parte, solo por ley se regula toda la materia a ella reservada por el legislador –

¹⁰⁶ González Camacho, Óscar, *La Justicia Administrativa. Tomo I*, (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2001), pp. 215.

reserva de Ley-; y, por otro lado, en materia reglamentaria, donde se desarrolla y complementa la ley.

El segundo se refiere a la **tipicidad**, la cual consiste en la exigencia hecha a la Administración para que, de manera previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que puede incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora.

2) Principio de culpabilidad

Este principio de culpabilidad se refiere a que, para poder atribuir responsabilidad a un funcionario público ante terceros, es necesario que este haya actuado con dolo o culpa en el cumplimiento de sus funciones.

Dicha responsabilidad y compuestos normativos yacen en el artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública, el cual señala:

- 1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.*
- 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley.*
- 3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a*

declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen.

4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicio de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido.¹⁰⁷

Aunado a lo anterior, queda clara la serie de preceptos que deben ocurrir para que el servidor público adquiera responsabilidad frente a terceros, sin dejar de lado que los institutos que más configuran este principio son la culpa, vista como una falta de deber de cuidado y el dolo configurado por el actuar intencional.

3) Principio de oficiosidad

Este tercer principio se refiere a la facultad dada a la Administración para ordenar y efectuar actos dentro de un procedimiento, aunque estos no hayan sido expresamente solicitados por alguna de las partes. El autor argentino José Dromi manifiesta con respecto a este principio:

(...) incube a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio de oficiosidad es el que domina el procedimiento administrativo.¹⁰⁸

Con relación a los procedimientos administrativos, nuestro ordenamiento jurídico establece que este podrá darse de esta forma, fundamentada así en el artículo 284 de la Ley General de la Administración Pública, que señala:

¹⁰⁷ Ley General de la Administración Pública, art. 199.

¹⁰⁸ Dromi, José, *Instituciones del Derecho Administrativo*, (Buenos Aires, Editorial Astrea, 1983), p. 509.

El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte cuando así expresa o inequívocamente lo disponga la ley.¹⁰⁹

Lo anterior manifiesta la posibilidad de que estos procedimientos administrativos inicien de oficio, y en caso específico de las actuaciones que competen a la Administración, se tiene que se deberán diligenciar con la clara intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia.

4) Principio de imparcialidad

En cuanto a este principio, se procura garantizar que, en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

Con el fin de garantizar la imparcialidad, aunque en muchas ocasiones se halla que el órgano director, o bien la Administración en un determinado asunto, actúa como juez y parte, surgen las figuras jurídicas de la recusación y abstención, reguladas en la normativa.

En el caso de la abstención, esta se puede dar en los siguientes casos:

1. Serán motivos de abstención los mismos de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, los que resultan del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República.

¹⁰⁹ Ley General de la Administración Pública, art. 284.

2. Los motivos de abstención se aplicarán al órgano director, al de la alzada y a las demás autoridades o funcionarios que intervengan auxiliándolos o asesorándolos en el procedimiento.

3. Sin embargo, cuando los motivos concurren en un miembro de un órgano colegiado, la abstención no se hará extensiva a los demás miembros, salvo casos calificados en que éstos la consideren procedente.¹¹⁰

Mientras tanto, en el tema de la recusación, serán motivos de esta:

1. Cuando hubiere motivo de abstención, podrá también recusar al funcionario la parte perjudicada con la respectiva causal.

2. La recusación se planteará por escrito, expresando la causa en que se funde e indicando o acompañando la prueba conducente.

3. El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente si se abstiene o si considera infundada la recusación, y procederá, en todo caso, en la forma ordenada por los artículos anteriores.

4. El superior u órgano llamado a resolver, podrá recabar los informes y ordenar las otras pruebas que considere oportunos dentro del plazo improrrogable de cinco días, y resolverá en la forma y términos señalados en los artículos anteriores.

5. No procederá la recusación del Presidente de la República.¹¹¹

De igual forma, el Código Procesal Civil, en cuanto al tema de la recusación, indica en el artículo 14 al 18 las reglas para su aplicación, las cuales son las siguientes:

ARTÍCULO 14.- Recusación

14.1 Legitimación. Solo podrá recusar la parte o el interviniente perjudicado con la causal.

¹¹⁰ Ley General de la Administración Pública, art. 230.

¹¹¹ Ley General de la Administración Pública, art. 230.

14.2 Improcedencia de la recusación del juez. No será recusable el juez:

1. Para conocer de una recusación que esté llamado a resolver.
2. En cumplimiento de comisiones.
3. En procesos o actos de mera ejecución.

14.3 Inadmisibilidad de la gestión de recusación. La recusación será inadmisibile y el recusado la rechazará de plano, cuando:

1. Concurra alguno de los supuestos del inciso anterior.
2. No se sustente en una de las causales expresamente previstas por ley.
3. La parte interesada haya intervenido antes en el proceso teniendo conocimiento de la causal.
4. No se presente, al menos, un principio de prueba del hecho alegado como causal.

14.4 Momento y forma de proponer la recusación. La recusación deberá proponerse tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde. Si después del señalamiento para audiencia y antes de su celebración surgiera alguna causal, deberá interponerse al inicio de la audiencia. Puede formularse con posterioridad a la audiencia de prueba y antes de sentencia definitiva, siempre que se trate de causas no conocidas o sobrevinientes a la finalización de esa audiencia.

En la audiencia deberá formularse verbalmente y en los demás casos por escrito. En ambos supuestos, la parte indicará la causa y los motivos de su gestión acompañando toda la prueba.

14.5 Procedimiento de la recusación. Interpuesta la recusación, si el juez acepta la causal se inhibirá; si la niega, dictará resolución motivada y ordenará pasar el proceso al juez correspondiente, quien la tramitará por la vía incidental y decidirá si continúa con el procedimiento o lo devuelve al recusado. En tribunales colegiados, la recusación de uno de sus integrantes la resolverán los restantes miembros, pero si la causal los comprendiera a todos, decidirá el tribunal sustituto conforme lo dispone la Ley N.º 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 5 de mayo de 1993. Se deberá resolver en el plazo de veinticuatro horas.

Cuando la recusación se formule en la audiencia y el juez niegue la causal, siempre que sea posible se resolverá en ese acto. Para tal efecto, se sustituirá al juez o a los jueces recusados. Denegada la recusación, los titulares continuarán con el desarrollo de la audiencia. Cuando se admita, se procederá a la sustitución y, de ser posible, se continuará con la audiencia.

14.6 Efectos de la recusación. *La solicitud de recusación no suspenderá la práctica de los actos procesales y estos serán válidos, aun cuando se declare fundada la recusación, salvo que se lesione el principio de inmediación.*

ARTÍCULO 15.- Oportunidad para resolver

La inhibitoria y la recusación deberán quedar resueltas antes de la celebración de la audiencia de prueba. De haberse superado esa etapa, antes de que se dicte sentencia.

ARTÍCULO 16.- Perpetuidad de la competencia subjetiva

La intervención de los jueces sustitutos a consecuencia de la inhibitoria o recusación será definitiva, aunque posteriormente desaparezcan los motivos determinantes de la separación.

ARTÍCULO 17.- Recursos

Las resoluciones que se dicten con motivo de inhibitoria y recusación no tendrán recurso alguno.

ARTÍCULO 18.- Recusación de peritos y otros auxiliares judiciales

Los peritos designados por acuerdo entre partes no podrán ser recusados, salvo por causas sobrevinientes o ignoradas por las partes al momento de la escogencia. Las causas de impedimento les serán aplicables en cuanto fueran conducentes. Además, constituyen causales de separación la falta de idoneidad o pericia y haber vertido sobre el mismo asunto un dictamen contrario a una de las partes. La recusación de los peritos se tramitará por la vía incidental.

El presente régimen será aplicable, en lo pertinente, a los demás auxiliares judiciales.¹¹²

Vista esta serie de supuestos, está claro para el administrado todas las causales que se pueden suscitar en un momento dado, que el juzgador debe recusarse y/o abstenerse de emitir criterio.

¹¹² Código Procesal Civil, art. 14-18.

5) Principio de Informalismo

Este quinto principio protege la idea *pro actione* por el fondo, según la cual se deben eliminar los obstáculos que se presentan innecesariamente en el desarrollo de un procedimiento relacionado con la Administración, a fin de que este se realice de forma ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad posible. En consecuencia, el procedimiento administrativo debe orientarse a evitar lo complicado y lo burocrático, por lo que se optará por un procedimiento sencillo y flexible.

Dichos parámetros se desprenden del artículo 224 de la Ley General de la Administración Pública, el cual señala:

Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas.¹¹³

Sin embargo, como bien se indica en el contenido del artículo citado, este principio no debe constituir una excusa por parte de la Administración para dejar de cumplir con los requisitos básicos que la ley demanda.

6) Principio del debido proceso

Este sexto principio, referido en el artículo 39 de la Constitución Política, indica que el debido proceso genera una serie de requisitos constatados en la normativa que en todo procedimiento deben seguirse, para llegar a su finalidad según sea el caso en cuestión.

¹¹³ Ley General de la Administración Pública, art. 224.

Este artículo constitucional indica lo siguiente:

A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

No constituyen violación a este artículo o a los dos anteriores, el apremio corporal en materia civil o de trabajo o las detenciones que pudieren decretarse en las insolvencias, quiebras o concurso de acreedores.¹¹⁴

Lo que previene este principio es que se respete el procedimiento anteriormente establecido a la causa o situación que se le acusen al servidor público, esto con el fin de asegurarse un resultado totalmente justo respuesta- apegado a la norma.

7) Principio de verdad real o material

Este último principio significa que debe establecerse de forma certera la realidad histórica de los hechos investigados, por lo que es necesaria su reconstrucción por medio de toda la prueba que se puede recopilar.

La verdad real como principio de todo procedimiento administrativo consiste en un instrumento jurídico más determinante para comprobar la realidad de los hechos, en función de motivar el acto final.

¹¹⁴ Constitución Política, art. 39.

Constituyendo su fundamento normativo, en el artículo 214, inciso segundo, de la Ley General de la Administración Pública, indica: «2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al caso final».¹¹⁵

Por lo que es así que, dentro de cada procedimiento administrativo, exista un acto final, totalmente motivado, y que haya respetado cada uno de los artículos aquí analizados, que tenga como finalidad la verdad real de los hechos acaecidos.

Sección II. Generalidades del procedimiento administrativo: amparo de legalidad

Dentro de esta última sección se tratarán temas generales del procedimiento administrativo, tomando como referencia la Ley General de la Administración Pública, Código Contencioso Administrativo y el Código Procesal Contencioso Administrativo.

En cuanto a los puntos a estudiar dentro de esta sección, constan los procesos que se pueden presentar dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa con fundamento en la normativa costarricense, de las formas de terminarlos y de los determinados recursos que se puedan presentar en caso de ser necesario, así como los supuestos de responsabilidad en los que pueda caer la Administración.

¹¹⁵ Ley General de la Administración Pública, art. 214.

A. Regulaciones procesales del amparo de legalidad en el jurisdicción contencioso administrativa

Tal como se ha venido explicando anteriormente, fue vía jurisdiccional que la Sala Constitucional delegó la competencia de las gestiones que planteen los administrados referentes a una respuesta pronta y cumplida, esto dentro de un procedimiento administrativo denominado amparo de legalidad; sin embargo, hoy en día, se carece del trámite en sí que debe seguirse para tramitar este procedimiento.

Al respecto, en la misma vía jurisdiccional, la Sala Constitucional ha señalado breves aportes al respecto:

(...) y resulta 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.¹¹⁶

Ya enmarcada nuevamente la jurisdicción que le compete a este tipo de procedimiento, es posible referirse a las etapas que conforma la regulación procesal del amparo de legalidad, las cuales consisten en las siguientes:

¹¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N.º 2545-2008, del 22 de febrero del año 2008, a las ocho horas cincuenta y cinco minutos.

i. Traslado

De conformidad con el artículo 35 del Código Procesal Civil, se le otorga a la Administración traslado para contestar la conducta omisiva en el plazo de quince días hábiles, a saber:

2) De haberse acudido directamente a la vía jurisdiccional, el juez o el Tribunal concederá, al jerarca supremo de la entidad o el órgano competente, un plazo máximo de quince días hábiles, con suspensión del proceso, para que cumplimente la conducta debida. De hacerlo así, se dará por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas, sin perjuicio de continuarlo para el restablecimiento pleno de la situación jurídica de la persona lesionada. Si, transcurrido dicho plazo, se mantiene total o parcialmente, la omisión, el proceso continuará su curso, sin necesidad de resolución que así lo disponga.¹¹⁷

Se le otorga, como se señaló en el artículo anterior, un plazo de quince días a la Administración, para que cumpla con la conducta acusada por el administrado; en caso contrario, vencido el plazo otorgado, y sin necesidad de que se brinde una nueva resolución, se le otorgarán otros quince días hábiles para que proceda a contestar el amparo presentado, tal como señala el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en la siguiente resolución:

*Traslado de la demanda: Con fundamento en el artículo 35 inciso 2) del CPCA, se concede el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, 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 cargo 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***

¹¹⁷ Código Contencioso Administrativo, art. 35.

*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.¹¹⁸*

En la actualidad, se mantiene la tramitación de esta etapa, pero con un plazo mayor para la Administración. Es decir, como ya se indicó, 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 se refiera al incumplimiento alegado por el administrado, es decir, para que explique las razones de su incumplimiento. La problemática de esta situación para los intereses del administrado es que debe esperar treinta días hábiles (aproximadamente mes y medio calendario) para que la autoridad judicial resuelva la gestión formulada.

Además del traslado, tal como consta en el extracto de la resolución anterior, se da la oportunidad a las partes involucradas de que manifiesten su interés en

¹¹⁸ Tribunal Contencioso Administrativo, Segundo Circuito Judicial de San José (Goicoechea), del 28 de julio del año 2015, a las quince horas y treinta y nueve minutos.

conciliar, esto bajo el principio de celeridad. Es importante tomar en cuenta que, en caso de no pronunciarse al respecto, se tendrá por admitida dicha instancia.

ii. **Demanda**

El escrito de interposición de un amparo de legalidad no está sujeto a formalidad alguna, esto gracias al principio de informalidad indicado al inicio de la segunda sección de este capítulo.

No requiere de autenticación de abogado, únicamente describe los hechos ocurridos y adjunta copia de la gestión presentada a la Administración. Puede presentar, además, la cédula de identidad, o bien si se trata de personas jurídicas, adjuntar certificación de personería jurídica.

De esta forma conserva el antiformalismo del mencionado recurso de amparo, el cual se encuentra regulado por la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley General de la Administración Pública como procedimiento administrativo, indicado específicamente en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

En el recurso de amparo se expresará, con la mayor claridad posible, el hecho o la omisión que lo motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre del servidor público o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y las pruebas de cargo.

No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho lesionado, salvo que se invoque un instrumento internacional.

El recurso no está sujeto a otras formalidades ni requerirá autenticación. Podrá plantearse por memorial, telegrama u otro medio

*de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia telegráfica.*¹¹⁹

iii. Legitimación

La legitimación se considera desde el punto de vista de la condición de ser parte en un proceso administrativo y/o judicial, tomando en consideración que se tenga relación con el objeto del proceso:

*(...) 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.*¹²⁰

La legitimación (objetiva) será entonces la aptitud o capacidad de un administrado para ser parte en algún proceso en el cual posea una relación directa entre la esfera de intereses y derechos que sean objeto del proceso.

El artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone expresamente que «Cualquier persona podrá interponer el recurso de amparo», sumado a los votos que dan origen al amparo de legalidad citados anteriormente, y

¹¹⁹ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 38.

¹²⁰ González, Jiménez, Jinesta y Milano, *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*, (San José, Poder Judicial, Depto. de Artes Gráficas, 2006).

aplicando el razonamiento que contiene esta misma norma al objeto de esta investigación, la legitimación permite que el amparo de legalidad sea presentado por cualquier persona.

Siendo así, también le es aplicable al proceso de amparo de legalidad la legitimación vicaria, es decir, cualquier tercero puede interponer un denominado amparo de legalidad a favor de otra persona.

Los artículos 18 y 30, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, contienen una legitimación objetiva y vicaria, en el tanto, en la defensa de los derechos fundamentales, cualquier persona puede interponer el proceso de amparo o de hábeas corpus, según corresponda. No obstante, partiendo de los efectos que la Ley de la Jurisdicción Constitucional confiere al recurso de amparo (artículos 41 y 49, de la Jurisdicción Constitucional) y de hábeas corpus (artículos 19 y 26), debe concluirse que cualquier persona puede interponerlos, siempre y cuando individualice a los sujetos cuyos derechos fundamentales considera fueron conculcados.¹²¹

Ejemplo de esta legitimación vicaria se presenta en el caso particular de los adultos mayores, los cuales presentan diferentes tipos de gestiones escritas relacionadas con sus pensiones que no les son atendidas, lo cual permitiría a cualquier familiar interponer el proceso objeto de esta investigación en favor del administrado.

En cuanto a la legitimación pasiva, esta es la condición de un servidor u órgano administrativo para ser demandado en un proceso judicial en razón de la

¹²¹ Sala Constitucional, Resolución Número 16069-2020 del 26 de agosto del año 2020, a las nueve horas y quince minutos.

omisión y/o incumplimiento de la conducta que se reclama a quien se demanda, lo cual se determina en la Ley de Jurisdicción Constitucional:

Artículo 34. 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.

Se tendrá también como parte al tercero que derivare derechos subjetivos de la norma o del acto que cause el proceso de amparo.

Además, quien tuviere un interés legítimo en el resultado del recurso podrá apersonarse e intervenir en él como coadyuvante del actor o del demandado.¹²²

Sin embargo, en el proceso objeto de estudio de este trabajo en la Sede Contenciosa, se ha mantenido la legitimación pasiva de la misma forma en que se aplica para los procesos de conocimiento, es decir, aceptando la participación de la Procuraduría General de la República cuando el reclamo realizado por el administrado emane en contra de la Administración, teniendo como demandado al Estado.

iv. Contestación

A la contestación de la demanda, en el proceso de amparo de legalidad deben aplicársele los principios que informan la Jurisdicción Constitucional por así

¹²² Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 34.

disponerlo expresamente los votos ya analizados anteriormente de la Sala Constitucional, que dan origen a este instituto; lo único que debería contestar la Administración obligada 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 Procuraduría, formas propias del proceso de conocimiento contencioso administrativo, tales como excepciones previas y de fondo que no guardan relación con la esencia de este proceso, pero que se alegan en los escritos de contestación de la demanda.

Al respecto de la contestación de la demanda, el artículo 64 del Código Procesal Contencioso Administrativo indica:

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.

3) De advertirse defectos en la contestación de la demanda, el juez tramitador prevendrá al demandado su corrección dentro del quinto día hábil, bajo la advertencia de que, si no lo hace, los hechos se tendrán por admitidos.¹²³

¹²³ Código Procesal Contencioso Administrativo, art. 64.

Por lo anterior, este proceso debe ser congruente con los mecanismos de tutela de derechos fundamentales que nos indica la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aplicando a este un trámite expedito y debe solicitársele a la Administración únicamente un informe acerca de la petición del Administrado, lo cual, consecuentemente, evitaría que se pretenda contestar la gestión indicada como si fuera un proceso de conocimiento.

v. Conciliación

La conciliación en este proceso está diseñada para que los intervinientes que participan en el conflicto acudan por su propia voluntad con el propósito de lograr un acuerdo. En estas audiencias de conciliación solo podrán participar las partes y sus respectivos abogados. Es importante tomar en cuenta que los acuerdos conciliatorios tomados siempre deberán ser conformes con el ordenamiento jurídico costarricense, no afectar al interés público y contar con el visto bueno de la Administración.

Con respecto al interés público, parte importante dentro del instituto de la conciliación, este se define en la Ley General de la Administración Pública:

- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente 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.*

*3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.*¹²⁴

La inserción de la conciliación en el proceso de amparo de legalidad resulta beneficiosa 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).¹²⁵

En el Código Procesal Contencioso Administrativo, con respecto al tema de la conciliación, se extrae que sí es posible la conciliación sobre la conducta de la Administración, 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.

¹²⁴ Ley General de la Administración Pública, art. 113.

¹²⁵ Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Resolución Número 075-2010, a las once horas y veinticuatro minutos del 06 de enero de 2010.

2) A la audiencia de conciliación asistirán las partes en litigio o sus representantes, excepto los coadyuvantes.¹²⁶

De esta forma, cabe interpretar que la omisión de dictar el acto administrativo dando respuesta a lo solicitado por el administrado, encuadra dentro de los supuestos de conducta administrativa enunciados en el articulado anterior, lo cual da pie a formular y/o instaurar el presente proceso.

Un ejemplo del contenido que conlleva un acuerdo conciliatorio obtenido es el siguiente:

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 esta cláusula.*¹²⁷

¹²⁶ Código Procesal Contencioso Administrativo, art. 72.

¹²⁷ 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.

Este extracto de un acta de Audiencia y Acuerdo Conciliatorio denota dos extremos importantes a resaltar. En el primer punto se manifiesta que la Procuraduría propone resolver la gestión presentada por el administrado dentro de los 90 días hábiles posterior a la firma del acuerdo; y en un segundo punto, la Procuraduría propone que una vez cumplidos esos 90 días (lo cual ya resultaría un plazo extenso), se debe dar respuesta a la gestión presentada; por otra parte, tendrá un plazo de 20 días más para realizar el pago según corresponda. Por lo que deja abierta la posibilidad del administrado en decidir si cobra las costas, los daños y/o perjuicios.

Por lo anterior, el administrado deberá esperar unos cinco meses aproximadamente para obtener su respuesta junto con su derecho pecuniario reclamado, según sea el caso (y tomando en cuenta que el administrado tenga la razón), lo cual da como resultado únicamente obtener el beneficio de no tener que presentar nuevamente la gestión ante la Administración, porque se puede concluir claramente que el administrado aceptará la violación a su derecho en cuanto que los plazos que indica la normativa para que la Administración resuelva una determinada gestión no se cumplen.

Resulta contradictorio que si la Administración no atendió la gestión presentada por el administrado en el plazo que le exige la Ley, el quebrantamiento al derecho fundamental que esta investigación lleva por tema, el cual es el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, está consumado, por lo que esperar aún más para que se resuelva resulta poco beneficioso para el administrado.

vi. Medidas Cautelares

El tema de las medidas cautelares se encuentra incluido en esta jurisdicción gracias al artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual indica:

Artículo 41. *La interposición del amparo no suspenderá los efectos de leyes u otras disposiciones normativas cuestionadas, pero sí la aplicación de aquellas al recurrente, así como la de los actos concretos impugnados.*

Sin embargo, en casos de excepcional gravedad la Sala 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.

La suspensión operará de pleno derecho, y se notificará sin demora al órgano o servidor contra quien se dirige el amparo, por la vía más expedita posible.

De igual modo, el Presidente o el Magistrado instructor podrán dictar cualquier medida de conservación o seguridad que la prudencia aconseje, para prevenir riesgos materiales o evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo conforme con las circunstancias del caso.

La Sala podrá, por resolución fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que se hubieren dictado.¹²⁸

¹²⁸ Ley de la Jurisdicción Constitucional, art. 41.

Con la interposición del amparo, el artículo supra indica que no suspenden los efectos de las leyes, pero da pie a que se suspenda la aplicación de aquellas leyes al recurrente junto a la de los actos concretos impugnados.

Además, se indica en este artículo que únicamente 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 de oficio, siempre y cuando la suspensión llegara a causar o amenazar daños o perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante las cautelas que considere pertinentes para salvaguardar sus derechos o libertades y no hacer ilusorio el efecto que pueda proceder ante una eventual resolución del recurso en su favor.

La Sala Constitucional tendrá la facultad, por resolución fundada, de hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que se hubieran dictado dentro del proceso.

Al tratarse de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual es la competente para tramitar el amparo de legalidad, resulta procedente indicar sustento normativo de las medidas cautelares, mismas que se encuentran desarrolladas en los artículos del 19 al 30 del Código Contencioso Administrativo, las cuales tienen como finalidad el proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Es importante indicar que estas medidas pueden ser solicitadas previo al inicio del proceso, como bien se indica en los artículos mencionados.

Sin embargo, no se considera necesario realizar un análisis a fondo de estas medidas, dado que, producto del estudio, se logró determinar que dentro del proceso de amparo de legalidad no se solicitan comúnmente medidas cautelares, dado que lo que acusa el administrado ante la Administración es la falta de respuesta, por lo que solicitar como medida cautelar que se resuelva lo solicitado tendría la misma instrumentalidad que el proceso principal; por lo tanto, no tendría alguna utilidad diferente al proceso principal.

vii. Sentencias

Del estudio realizado con respecto al proceso de amparo de legalidad en sede contencioso administrativa, se encontraron tipos de sentencia distintos, entre los principales se hallan los siguientes:

a. Cumplimiento de la conducta omitida por parte de la Administración

Estos casos se dan cuando la Administración Pública cumple con lo solicitado por el administrado dentro del plazo de quince días hábiles que le otorgó. En estos casos el proceso se resolverá sin especial condenatoria en costas.

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.*¹²⁹

- b. Inadmisibile.** Estos casos de declaratoria de inadmisibilidad se dan por el incumplimiento de requisitos de interposición por parte del administrado, como, por ejemplo, la presentación del documento de recibido por parte de la Administración, o bien el especificar aclarar la gestión realizada por parte del administrado.

*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, 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.*¹³⁰

¹²⁹ Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución Número 1973-2021, a las catorce horas y quince minutos del 07 de diciembre de 2012.

¹³⁰ Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución Número 09-2015, a las ocho horas y cuarenta minutos del 07 de enero de 2015.

- c. Con Lugar.** Se trata de que la Administración incumple en resolver o emitir respuesta dentro del plazo otorgado con el traslado del proceso. En estos casos sí se da condenatoria en costas, daño y perjuicios en contra de la Administración.

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 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.¹³¹

viii. Recursos

Con respecto al tema de la fase recursiva dentro del proceso de amparo de legalidad en la sede contencioso-administrativa, se indica que 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.

¹³¹ Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución Número 1051-2015, a las siete horas y cinco minutos del 28 de abril de 2015.

Sin embargo, el panorama en la sede contencioso administrativa es diferente, dado que las partes pretenden incorporar recursos propios del proceso ordinario al trámite del denominado amparo de legalidad.

*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.*¹³²

Además, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda lo confirma:

*III. No está de más 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».*¹³³

ix. Ejecución

La promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo introdujo un capítulo denominado *Ejecución de Sentencias de Procesos Contencioso-Administrativos y Civiles de Hacienda*, que se encuentra a partir del artículo 155, en el cual se le asigna al Tribunal todos los poderes y deberes necesarios para su plena efectividad y eficacia.

¹³² Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto número 879-A-S1-2009, a las ocho horas y cincuenta minutos del 27 de agosto de 2009.

¹³³ Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, resolución número 71-2014.

En esta etapa de ejecución, entre los rubros que liquidan las partes del proceso se encuentran las costas personales y procesales, las cuales se refieren a:

*Las costas personales, además, involucran el pago de los honorarios profesionales como el tiempo invertido por la parte para asistir a diligencias del proceso, donde su presencia sea necesaria.*¹³⁴

Las costas procesales se refieren o bien a las cargas de orden económico que deben satisfacerse tras el vencimiento de algunas de las partes en el proceso, o bien pueden referirse a los gastos incurridos por la parte (vencedora) para el desarrollo del proceso como tal.

Estos rubros tendrán el mismo tratamiento realizado en los recursos de amparo que se llevan en la Sala Constitucional, dado que la gestión tanto en la sede constitucional como en la sede contencioso administrativa no requiere patrocinio letrado para su interposición; sin embargo, se reconocen las costas personales debido a que la parte tiene que ejercer, en muchos casos, su propia defensa y con mayor razón si decide contratar un abogado.

*Finalmente, en atención a lo dispuesto en el numeral 193 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se condena a la **AUTORIDAD REGULADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS** al pago de las costas personales y procesales.*¹³⁵

¹³⁴ Sala Primera de la Corte, Resolución número 00422-2013, a las catorce horas y cincuenta y cinco minutos del 09 de abril de 2013.

¹³⁵ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial, San José, Goicoechea, Resolución número 3289, a las nueve horas y cuarenta minutos del 09 de diciembre de 2019.

B. Principio de seguridad jurídica en el Estado de Derecho y su incidencia en el amparo de legalidad

Uno de los ejes centrales de la presente investigación se refiere a la falta de regulación del proceso de amparo de legalidad en el ordenamiento jurídico costarricense, el trámite que se le aplica en la actualidad en la jurisdicción contencioso administrativa y la necesidad de que se incluya una regulación propia en aplicación del principio de seguridad jurídica en beneficio de los administrados.

Por lo anterior, corresponde establecer los alcances de este principio para determinar la conexión existente con el amparo de legalidad, que en principio no se encuentra regulado de forma expresa en la normativa; sin embargo, puede tramitarse como la certeza en las normas relacionadas a esta jurisdicción, incluyéndose en el sistema jurídico que lo compone: la jerarquía de las fuentes del Derecho, la supremacía de la Constitución, la publicidad de las 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 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 que 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.*¹³⁶

C. Necesidad de regulación en cuanto al proceso de amparo de legalidad

Una vez que el denominado amparo de Legalidad se incluyó en la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, permitió dar inicio a la implementación de las formas procesales que le serían aplicables, como se mencionó anteriormente.

Estas implementaciones han variado en el transcurso del tiempo, las diferentes integraciones de jueces y/o juezas de esta jurisdicción no han permitido mantener una línea jurisprudencial, ya que 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.

Durante esta investigación no fue posible identificar una tramitación uniforme de este proceso, aunado a que se evidenció la incorporación de formas propias del proceso de conocimiento que contiene el Código Procesal Contencioso

¹³⁶ Sala Constitucional, Resolución número 000878-2000, a las dieciséis horas y doce minutos del 26 de enero de 2000.

Administrativo, lo cual lo convierte, incluso, en una simple gestión de verificación de plazos.

Gonzalo Fajardo menciona esta necesidad al indicar:

Es evidente que la actividad del Estado, en el ejercicio de su potestad de imperio, afecta la esfera jurídica de los administrados, ya sea creándoles 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 las 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.¹³⁷

Punto importante no es solo indicar la necesidad de la implementación de una regulación taxativa para el proceso de amparo de legalidad, sino también es necesario señalar una propuesta de reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica a los administrados.

Por lo anterior, se concuerda con la propuesta que realiza Marvin Gerardo Urbina Solís, en su Trabajo de Investigación:

¹³⁷ Gonzalo, Fajardo, *Los Principios Constitucionales de la Tributación*, p. 177.

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 dará traslado al Jefe 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 jefe 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.*¹³⁸

Dicha recomendación que realiza Marvin Gerardo Urbina Solís es compartida en su totalidad por el suscrito, ya que nos permite tratar con más claridad el tema del denominado hasta hoy, darle uniformidad al tema para que todos los juristas traten este tema de una misma manera, garantizando su simplicidad, sencillez, gratuidad y celeridad, además brindando al administrado seguridad jurídica en su tramitología ante la Administración.

¹³⁸ 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*, (Trabajo de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2016), p. 147.

Conclusiones

El denominado proceso de amparo de legalidad, tal como se desarrolló en el presente trabajo final de graduación, nace ante la necesidad de la mora administrativa e inactividad y/u omisión practicada por la Administración Pública, específicamente ante los incumplimientos de los plazos por parte de esta para atender, solucionar o dar respuesta a las gestiones presentadas por los administrados.

Este proceso nace como mecanismo judicial atinente en beneficio de los administrados por la Sala Constitucional, el cual encuentra su fundamento en los artículos número 41 y 49 de la Constitución Política y su consecuente desarrollo en la analizada sentencia número 2545 del 22 de febrero del 2008, emanada por esta misma Sala en complemento con la entrada en vigor del Código Contencioso Administrativo.

El desarrollo de este trabajo permite deslumbrar el deslinde competencial entre el denominado derecho de petición, el cual es tramitado en la jurisdicción Constitucional, con respecto al denominado derecho a una justicia pronta y cumplida, tramitado a partir del 2008 por la jurisdicción contencioso administrativa, en conjunto con los principios que sustentan la jurisdicción Constitucional como lo es la oficiosidad, gratuidad, informalismo, imparcialidad y celeridad.

Ante la carencia de una regulación taxativa para este proceso, se ha evidenciado en estos años que las diferentes integraciones de jueces y/o juezas de esta jurisdicción no han permitido mantener una línea jurisprudencial, ya que 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.

Durante el desarrollo de esta investigación no fue posible identificar una tramitación uniforme de este proceso por lo anteriormente mencionado, aunado a que se evidenció la incorporación de formas propias del proceso de conocimiento que contiene el Código Procesal Contencioso Administrativo, lo cual lo convierte, incluso, para algunos en una simple gestión de verificación de plazos.

Con base en lo anterior, el presente trabajo propone una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo que regule el denominado amparo de legalidad. Esta reforma a la normativa procesal contenciosa sería una garantía del principio de seguridad jurídica para los administrados.

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

Legislación

Código Procesal Contencioso Administrativo (01 de enero 2008).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436

Código Procesal Civil (08 de abril de 2016).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=81360

Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre 1949).
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (24 de abril de 1975).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284

Ley de Jurisdicción Constitucional (19 de octubre de 1989).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533

Ley de Notificaciones Judiciales (29 de enero del 2009).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=64786

Ley General de la Administración Pública (26 de octubre de 1978).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Ley Orgánica del Poder Judicial (5 de mayo de 1993).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=33635

Libros

Castillo Víquez, Fernando. 2009. *Ejecución de Sentencias en el Derecho Público Costarricense*. San José: Editorial Juritexto.

Castro Loría, Juan Carlos. 2006. *Derecho Administrativo Sancionador y Garantías Constitucionales*. San José: Editorial Jurídica FPDP.

Córdoba Ortega, Jorge. 2008. *El Derecho de Acceso a la información pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense*. San José: Instituto de Prensa y Libertad de Expresión.

- Córdoba Ortega, Jorge. 2013. *Código de Derecho Público*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
- Córdoba Ortega, Jorge. 1997. *El Derecho de Petición como Garantía Fundamental*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
- García de Enterría, Eduardo. 1980. *Curso de Derecho Administrativo 1*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Gallego Anabitarte, Alfredo. 1983. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Ariel.
- Gimeno Sendra, Vicente. 1994. *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*. San José: Editorial Juricentro.
- Gómez Puente, Marcos. 2000. *La Inactividad Administrativa*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- González Camacho, Óscar. 2001. *La Justicia Administrativa. Tomo I Control Judicial Pleno de la Administración Pública*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Hernández Valle, Rubén. 1993. *El Derecho de la Constitución, Tomo I*. Editorial Juricentro.
- Hines Céspedes, César. 2009. *Homenaje al Dr. Jorge Enrique Romero Pérez*. San José: Editorial ISOLMA S.A.
- Piza Escalante, Rodolfo; Piza Rocafort, Rodolfo, y Navarro Fallas Román. 2008. *Principios Constitucionales*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
- Meseguer Yebra, Joaquín. 2001. *La inactividad de la Administración como objeto del Recurso Contencioso-Administrativo*. Barcelona: Bosch.
- Murillo Arias, Mauro. 2009. *Ensayos de Derecho Público*. San José: Juricentro S.A.
- Martínez de Navarrete, Alonso. 2001. *Diccionario Jurídico Básico*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Ortiz Ortiz, Eduardo. 2000. *Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II*. San José: Editorial Stradtman.
- Parejo, Luciano. 1983. *Estado Social y Administración Pública: Los Postulados Constitucionales de la Reforma Administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, Madrid.
- Rojas Franco, Enrique. 1995. *La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional, San José.
- Saborío Valverde, Rodolfo. 1991. *Las vías de Hecho de la Administración*. San José: Colegio de Abogados de Costa Rica.

Villalobos Soto, Joaquín. 2008. *Guía para Litigar en el Proceso Contencioso Administrativo*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

Volio Jiménez, Fernando. 1997. *El Derecho de Rectificación o Respuesta*. San José: Departamento de Publicaciones del Ministerio de Educación Pública.

Ensayos y artículos

Antillón, Walter. 2005. *El Asedio a la Justicia Nacional*. San José.

Doninelli & Doninelli Asesores Jurídicos Asociados, S.A. 2010. *La Justicia Pronta y Cumplida*. San José.

Hines Céspedes, César. 1995. «La Contrademanda en el Proceso Contencioso Administrativo». *Revista de Ciencias Jurídicas*, N°82.

Trabajos Finales de Graduación

Castro Acuña, Daniel. 2002. *La Responsabilidad de la Administración Pública por su Conducta Omisiva*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Herrera Porras, Alberto Gerardo. 2008. *Análisis del Proceso de Ejecución de Sentencia en la Normativa Contencioso-Administrativa, a la luz de su jurisprudencia y principales cambios suscitados con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Leal Gómez, Edgar Jesús. 2010. *El acceso a un proceso contencioso administrativo con justicia pronta y cumplida entre escritura y oralidad*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Monterroza de León, Camilo y Arias Ramírez, Hansel. 2003. *El Amparo Constitucional Contra Actos Jurisdiccionales*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Morales Bolaños, Manuel *et al.* 1980. *El principio constitucional de justicia pronta y cumplida en la realidad costarricense*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Soto López, Federico. 1985. *Diferencias Procesales Fundamentales entre el Proceso Contencioso Administrativo Ordinario y el Civil*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Villalobos Arias, Karla y Herrera Alfaro Ana Gabriel. 2001. *La Justicia Pronta y Cumplida en Costa Rica*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 2548 del 22 de febrero del 2008, a las ocho horas y cincuenta y ocho minutos.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 19671 del 02 de diciembre del 2014, a las catorce horas y treinta minutos.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 2545 del 22 de febrero del 2008, a las ocho horas y cincuenta y cinco minutos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N.° 0517 del 10 de abril del 2014, a las nueve horas y dos minutos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N.° 0746 del 13 de junio del 2013, a las trece horas y veinticinco

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N.° 1350 del 03 de octubre del 2013, a las doce horas y veinte minutos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N° 1407 del 17 de octubre del 2013, a las quince horas y treinta minutos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N.° 1408 del 17 de octubre del 2013, a las quince horas y treinta minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, N.° 0038, del 30 de enero del 2013, a las siete horas y cuarenta y cinco minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, N.° 0071, del 25 de febrero del año 2014, a las quince horas.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, N.° 0078, del 30 de enero del 2013, a las once horas y cinco minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, del 02 de diciembre del año 2015, a las ocho horas y veintiocho minutos.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, N.° 3242, del 07 de diciembre del año 2015, a las ocho horas y quince minutos.