



Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho

Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho
La Anulación de Conductas Conexas en la Sentencia
Contencioso Administrativa

Estudiante: Sofía Abarca Calderón
Carné: A80003

Setiembre, 2015



23 de setiembre del 2015
FD-AI-679-2015

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: Sofía Abarca Calderón, carne A80003 denominado: "La anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

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

Tribunal Examinador

Informante	MSc. Iván Salas Leitón
Presidente	Licda. Sofía Cordero Molina
Secretario	Lic. Ricardo Madrigal Jiménez
Miembro	MSc. Anahí Fajardo Torres
Miembro	Dr. Álvaro Burgos Mata

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el 08 de octubre del 2015, a las 5:00 p.m en la Sede Rodrigo Facio.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director



lcv
Cc: arch. expediente

10 de setiembre de 2015

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

Estimado Señor:

Reciba un cordial saludo.

Por este medio le comunico que, en mi condición de Director de tesis, he dirigido y leído el Trabajo Final de Graduación titulado *"La anulación de conductas conexas en la sentencia Contencioso Administrativa"*, elaborado por la egresada Sofía Abarca Calderón, carné universitario A80003.

La investigación realizada reviste importancia en virtud de lo reciente de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo y la consecuente necesidad de estudio de las diferentes opciones y novedades que introduce. Resulta valioso el estudio teórico y práctico alrededor del fenómeno de anulación oficiosa de conductas conexas en sentencia, ya que se trata de una potestad excepcionalísima no solo para la jurisdicción contencioso administrativa, sino en general para el ordenamiento jurídico costarricense, que tiene como único precedente normativo lo establecido por el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el que faculta a los jueces superiores constitucionales para ir más allá de lo peticionado, cuando exista conexidad.

Asimismo, el presente trabajo realiza un importante aporte en cuanto a la investigación y profundización en temas relacionados con el que es objeto de la misma, llámense la normativa, jurisprudencia y doctrina procesal general y contencioso administrativa con respecto a la sentencia, la conceptualización de temas como la conexidad, la conducta administrativa, la nulidad, entre otros, y el estudio de la práctica judicial del Tribunal Contencioso Administrativo alrededor de la facultad de anulación de conductas conexas durante los años 2013, 2014 y 2015.

En virtud de lo anterior, el presente Trabajo Final de Graduación cumple con un requisito esencial del profesional en derecho, sea la profundización en una problemática identificada, en este caso en relación con el funcionamiento de un elemento específico dentro del proceso contencioso administrativo, y el análisis y recomendación de posibles vías de solución; así como con los parámetros de forma y fondo exigidos en una investigación de tal naturaleza.

Agradeciendo la atención, me despido

Cordialmente,


M.Sc. José Iván Salas Leitón
DIRECTOR



21 de setiembre del 2014.-

Señor
Doctor Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho

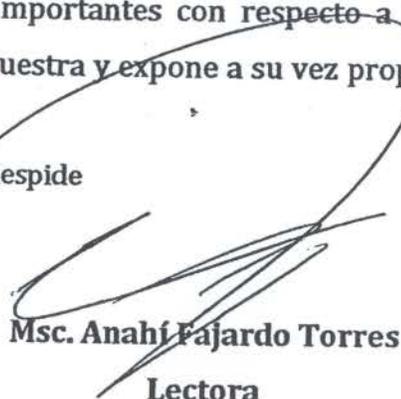
Estimado Señor:

En mi condición de Lectora del trabajo final de graduación de la egresada SOFIA ABARCA CALDERON, carné universitario número A80003, titulado *"La anulación de conductas conexas en la sentencia Contencioso Administrativa."*; para optar por el título de Licenciada en Derecho, le informo que la he aprobado por cumplir con todos los requisitos formales y de fondo determinados al efecto por los Reglamentos de la Universidad de Costa Rica.

El tema de estudio se enfoca en desarrollar un análisis novedoso e interesante sobre la posibilidad de anular de oficio conductas conexas dentro de la sentencia del proceso contencioso administrativo.

Es importante resaltar que en forma paralela la investigación permite formular algunas recomendaciones importantes con respecto a la aplicación de la figura a través del análisis de una muestra y expone a su vez propuestas concretas en torno al objeto de estudio.

Agradeciendo su atención, se despide



Msc. Anahí Fajardo Torres
Lectora

San José, 10 de setiembre de 2015

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

Estimado Señor:

Reciba un cordial saludo.

Como lector del manuscrito denominado "*La anulación de conductas conexas en la sentencia Contencioso Administrativa*", realizado por la estudiante Sofia Abarca Calderón, carné universitario A80003, mediante la presente procedo respetuosamente a hacer de su conocimiento que, previo estudio de dicha investigación, la apruebo por considerar que cumple con los requisitos necesarios para ser un Trabajo Final de Graduación digno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Agradeciendo la atención, de la manera más atenta se despide,


DR. ÁLVARO BURGOS MATA
LECTOR

San José 8 de setiembre del 2015

Licenciado:

Ricardo Salas Porras

Director de la Carrera de Derecho

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Estimado señor:

He revisado y corregido los aspectos referentes a la estructura gramatical, ortografía, puntuación, redacción y vicios del lenguaje del Trabajo Final de Graduación, denominado **“La Anulación de Conductas Conexas en la Sentencia Contencioso Administrativa”** elaborado, por la estudiante Sofia Abarca Calderón, por lo tanto, puedo afirmar que está escrito correctamente, según las normas de nuestra Lengua Materna.

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

Atentamente,

Profesor


Carlos Manuel Barrantes Ramirez

Filólogo

Cédula 1-0312-0358

Carné afiliado 16308 (Colegio de Licenciados y Profesores)

Cel: 8397-1348

Dedicatoria

A mi familia, por ser mi mayor bendición y fortaleza.

Agradecimientos

A la Vida, por ponerme en el camino todos los retos necesarios para hacerme la persona
que sueño ser.

A mi familia, porque sin ellos no estaría aquí. Gracias por ser amor, luz, guía, esperanza y
fortaleza en mi vida.

Muy especialmente a don Ricardo, porque gracias a su guía y apoyo incondicional hoy
cumpló un sueño más.

A doña Gloria Maklouf, por haber creído en mí y dado la oportunidad de encontrar, trabajar
y vivir una pasión.

A todos mis compañeros y compañeras de ACAI, que más que un lugar de trabajo, fue un
espacio de apoyo, energía, comprensión y amistad durante todo este proceso.

A todos los ángeles en forma de persona que han sido parte de este proceso, porque me
enseñaron más sobre amistad e incondicionalidad.

A todos, ¡gracias!

Índice general

Resumen	vi
Introducción	1
Justificación	4
Objetivo General.....	5
Objetivos Específicos	5
Hipótesis	7
Estado de la Cuestión.....	8
Marco Metodológico.....	14
Enfoque	14
Tipo de Investigación	14
Fuentes de Información.....	14
Alcances y Limitaciones	15
Estructura de los capítulos	16
Alcances del Estudio.....	17
Capítulo I. Acción, pretensión y sentencia.	18
Sección 1. La Acción.....	21
Sección 2. La Pretensión.....	25
Sección 3. La Sentencia.....	29
Capítulo II. Principios rectores de la sentencia, la conducta administrativa y el juez y la sentencia	49
Sección 1. Principios rectores de la sentencia.	49
Debido proceso.....	49
Principio de Congruencia	51
Principio de legalidad.....	54
Principio de fundamentación o motivación.....	56
Principio de seguridad jurídica.....	58
Principio de iura novit curia	59
Principio de racionalidad y proporcionalidad	60
Principio de sana crítica	61
Principio de justicia pronta y cumplida.....	61

Alcances de los principios generales de la sentencia en la resolución contencioso administrativa a la luz de la anulación de conductas conexas en sentencia.....	63
Sección II. Conducta Administrativa.....	65
El acto administrativo.....	68
Elementos constitutivos del acto administrativo.....	69
Actuaciones materiales.....	74
Sección III. El Juez y la sentencia.....	77
Cuadro comparativo de facultades, límites y deberes del juez en la legislación costarricense.....	80
Deberes.....	83
Facultades.....	83
Capítulo III. Sobre el proceso Contencioso Administrativo específicamente.....	87
Sección 1. La sentencia en el proceso Contencioso Administrativo.....	87
Sección II. Régimen de nulidades en el proceso Contencioso Administrativo.....	99
Sección III. Concepto, alcances y límites de la anulación oficiosa de conductas conexas en el proceso Contencioso Administrativo.....	104
Capítulo IV. La anulación oficiosa de conductas conexas en Costa Rica.....	115
Sección 1. Antecedentes.....	115
Ley General de la Administración Pública.....	116
Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	120
Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	122
Sección II. La anulación oficiosa de conductas conexas en el Tribunal Contencioso Administrativo durante los años 2013, 2014 y 2015.....	126
Sección III. Temas específicos en relación con la aplicación de la anulación de conductas conexas en la sentencia Contencioso Administrativa.....	130
Sobre las actuaciones materiales.....	134
Sobre la prescripción.....	137
Sobre la necesidad de audiencia.....	139
Sobre la necesidad de fundamentación.....	140
Capítulo final.....	143
Sección I. Conclusiones.....	143
Sección II. Recomendaciones.....	149
Referencias Bibliográficas.....	152
Casos judiciales.....	152

Resumen

La presente investigación pretende ser un insumo en el tratamiento del tema de la anulación de conductas conexas en sentencia. En Costa Rica, adquiere gran relevancia a la hora de dictar sentencia el principio de congruencia, que establece, a grandes rasgos, la obligatoriedad del juez de someterse, únicamente, a lo solicitado por las partes a la hora de resolver o, en su defecto, incurriría en los vicios de *extra petita* o *extra petita*, según otorgue algo no solicitado por las partes o extra a lo peticionado; sin embargo, como excepción a este principio y a la práctica procesal judicial, en general, se establece la posibilidad para los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa de ir más allá de lo pedido, siempre y cuando se trate de conductas directamente relacionadas con la sometida a su conocimiento.

En vista de que es una potestad excepcional, no solo en cuanto a sus postulados, sino además, por contar con un único antecedente directo, y éste, a su vez, ser del Tribunal Constitucional de la República; además de lo reciente de su entrada en vigencia en los términos que se abordan, es que se hizo necesaria y encuentra su justificación la presente investigación. Se desarrolla en este estudio un acercamiento teórico y práctico que pretende arrojar luces en cuanto los alcances de la potestad conforme con el Ordenamiento Jurídico, doctrina, jurisprudencia y el quehacer de los tribunales de justicia administrativa.

En este sentido, este trabajo se realiza desde la hipótesis de que la aplicación de la potestad de anulación de conductas conexas presenta inconsistencias que pueden afectar principios básicos del proceso, como son la seguridad jurídica, el derecho de defensa, el debido proceso y la debida fundamentación. Además, se parte de que no existen las bases teóricas suficientes para describir y explicar la potestad, lo que ubica al operador de justicia, a pesar del principio de *iura novit curia*, en desventaja al no contar con los insumos suficientes para aplicar la facultad de manera pertinente y eficaz.

Con una problemática como la planteada, entonces, el objetivo general de esta investigación es reunir, analizar y sistematizar los fundamentos teóricos y prácticos para una correcta aplicación de la potestad de anulación oficiosa de conductas conexas en la sentencia del Código Procesal Contencioso Administrativo. Para ello, se utiliza un método cualitativo de investigación donde se pretende analizar el fenómeno y dar respuesta a las interrogantes que él plantea a través del concienzudo análisis de la ley, jurisprudencia, doctrina y práctica cotidiana de los tribunales. Se espera hacer una exposición primeramente teórica de la cuestión, para posteriormente analizar los elementos prácticos; todo ello con el fin de lograr conclusiones en cuanto a si la problemática planteada era tal o si, por el contrario, el ejercicio de la potestad ha sido la correcta; así como la exposición de los descubrimientos no previstos que el trabajo investigativo arrojó.

Por último, se hace una serie de recomendaciones para la mejora en la aplicación de las normas del Código Procesal Contencioso Administrativo que establecen la posibilidad de anulación de conductas conexas en sentencia de forma oficiosa, a saber, los incisos a) y k) del artículo 122.

Abarca Calderón, Sofía. Anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2015. (números romanos)

Director: José Iván Salas Leitón.

Palabras claves: proceso, acto procesal, acción, pretensión, sentencia, conexidad, principios generales, contencioso administrativo, proceso contencioso administrativo.

Introducción

Motivada por un vacío en el tratamiento del tema, la presente investigación se desarrollará en torno a un estudio teórico y práctico de la anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa, con un especial énfasis en la posibilidad de anulación oficiosa por parte del juez. Conforme con el principio de congruencia lo señala, lo normal es que el juez (de cualquier jurisdicción, no solo la contenciosa administrativa) deba limitarse a emitir un pronunciamiento sobre lo que las partes en sus pretensiones soliciten únicamente, sin embargo, como una potestad excepcional el legislador ha establecido la posibilidad, tanto para la jurisdicción constitucional como contenciosa administrativa, de que quienes deciden puedan ir más allá de lo solicitado cuando se trate de conductas conexas o directamente relacionadas (llámense actos y/o actuaciones), como específicamente se dice en la ley. Ésta facultad excepcionalísima presenta características únicas en su naturaleza y que, por la relativamente reciente creación de la ley procesal que regula el tema, no han sido abordadas en su totalidad, lo que ha generado, como se adelantó, vacíos que hacen urgente un acercamiento más profundo con el tema.

Así, con miras por resolver las interrogantes y problemáticas que motivaron la investigación del tema, se trabajará a lo largo de cuatro capítulos todo lo directa y no directamente relacionado con el tema, pero que pueda dar luces sobre lo que se busca resolver, llámese responder interrogantes de fondo, por ejemplo ¿qué pasa con la anulación de actos conexas ya prescritos?, o de forma, por ejemplo ¿existe la necesidad de incluir una audiencia dentro del proceso de anulación oficiosa de conductas conexas?, entre otras. Siendo así, en un primer capítulo se expondrá todo lo relacionado con los actos procesales involucrados en la facultad, a saber: la acción, pretensión y sentencia con el fin de tener claras las características de cada uno, así como los límites dentro de los que el juez puede actuar con respecto de ellos de acuerdo con las teorías generales del proceso y a través del estudio de clásicos de la doctrina procesal, la normativa vigente y los fallos reiterados sobre el tema de los tribunales superiores. De seguido, en un segundo capítulo se llevará a cabo el estudio de los más importantes principios involucrados en el proceso de elaboración de una sentencia y los especiales matices que ellos adquieren cuando esta sentencia es contenciosa administrativa, llámense principio de justicia pronta y cumplida, debido proceso, seguridad jurídica, defensa, entre otros; ello con el objetivo de identificar reglas básicas dadas por ellos que complementen lo que la ley ha establecido y sean el ingrediente que termine de dar forma a la aplicación de la potestad. Dentro del mismo orden de ideas, de vital importancia para el análisis

es la relación del juez con la sentencia: sus facultades y límites alrededor de ella y cómo ello se ve matizado para el caso de la jurisdicción bajo examen. En este sentido, se analizarán todos (o la mayoría) de los cuerpos normativos, desde la Constitución Política hasta los reglamentos y directrices que señalen reglas en cuanto a la participación del juez no solo en la elaboración de la sentencia, sino en el proceso en general, una vez más, para tener insumos que permitan, desde los diferentes temas, dar respuesta a las interrogantes que la ley por sí sola no es capaz de responder.

Continuando, se realizará un estudio de las figuras relacionadas con la anulación de conductas conexas en sentencia, pero esta vez cada una por separado y con el fin de encontrar los signos distintivos de cada una y así lograr unir el contenido final con soluciones coherentes. Estos contenidos serán la conexidad, respecto de la cual interesará llegar un concepto al menos fundamentado y sobre todo, señalar las características de ella; las nulidades, donde se estudiará tanto su conceptualización como el régimen que la Ley General de Administración Pública establece para la jurisdicción que revisa los actos de la Administración Pública; la conducta administrativa, respecto de la cual se analizará su concepto y el desarrollo que la doctrina y jurisprudencia nacional le han dado, así como los elementos que incluye, de forma que se pueda entender mejor el porqué el legislador escogió el término conducta administrativa y no, como hubiera sido normal, acto administrativo; y la sentencia contencioso administrativa propiamente, con un enfoque en la necesidad de entender este instituto procesal en torno a la potestad descrita en los incisos a) y k) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Una vez analizados los elementos teóricos, lo siguiente será un estudio de la situación actual de la anulación de conductas conexas a través del análisis de la práctica de la facultad desde tres puntos de vista: los antecedentes legales que posee, mediante lo cual se pretende conocer si previo al Código Procesal Contencioso Administrativo actual era posible la anulación de conductas conexas y en qué términos se daba, así como un breve acercamiento al único antecedente de otra jurisdicción, la constitucional, que también cuenta con la posibilidad bajo examen. En éste, se incluyen la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de la Jurisdicción Constitucional; en segundo lugar, se expondrán los resultados posterior a la revisión de la aplicación de la facultad durante los años 2013, 2014 y 2015 en el Tribunal Contencioso Administrativo, que abarcó más de mil resoluciones y que busca identificar las principales fortalezas y debilidades en torno

al tema central de la investigación; todo lo que, eventualmente, conducirá al tercer punto, que está relacionado con lo que el estudio práctico de la facultad durante los años dichos arrojó sobre temas específicos. En este apartado, se tratarán, entonces, asuntos específicos a la luz de todos los insumos recuperados a lo largo de la investigación; entre estos, la prescripción de asuntos anulables por conexión, las actuaciones materiales, la necesidad de audiencia, entre otros.

Finalmente, se dedicará un capítulo a la enumeración de conclusiones y recomendaciones. Gracias al trabajo de fondo, tanto teórico como práctico, se desarrollarán los principales hallazgos en forma de conclusiones. A través de esto se dará respuesta a las interrogantes planteadas en un principio.

Sin pretender agotar el tema en específico ni ninguno relacionado, la investigación buscará ser un material de apoyo para entender mejor la anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa, para lo que, finalmente, se expondrán una serie de conclusiones y una recomendación tanto de los requisitos mínimos para hacer uso de la facultad, como de una eventual reforma legal que solucione uno de los problemas más graves identificados: la falta de audiencia para que los interesados se pronuncien sobre la intromisión oficiosa del juez.

En este sentido, el capítulo final contendrá las conclusiones que den respuesta, primeramente, a las interrogantes que motivaron la investigación, y además, cualquier otra que posterior a al análisis del fondo del asunto haya sido posible extraer; a partir de ellas, se generarán, como se adelantó, una serie de recomendaciones que irán desde la forma de uso idónea de la facultad, hasta la modificación de uno de los artículos en cuestión. Se espera que posterior a toda la exposición del presente trabajo el lector obtenga las bases mínimas para entender no sólo el fenómeno de anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa, sino además, una fuente de información de temas relacionados que aporten al colectivo de estudios del Derecho.

Justificación

En Costa Rica, el artículo 122, incisos a) y k) del Código Procesal Contencioso Administrativo, establece, dentro de las potestades del juez en sentencia, que, de ser procedente, además de anular una conducta solicitada por el accionante, podrá suprimir, aún de oficio, “toda conducta directamente relacionada con la sometida al proceso” (2008). Esta posibilidad no es única del proceso Contencioso Administrativo, ya que en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, también, se creó un artículo específico para dar la posibilidad a los jueces constitucionales de anular cualquier disposición legal, por conexidad. La importancia, así como las implicaciones de esta potestad otorgada por los legisladores a los jueces, no es poca, razón por la que es vital analizar los alcances de la ésta.

Por ejemplo, si se parte de que el juez está obligado a pronunciarse únicamente sobre lo que le ha sido pedido, es decir, sobre los extremos de la demanda, en principio parecería que anular o suprimir actos que no le han sido requeridos, sería incurrir en un vicio de *extra petita / ultra petita* o incongruencia. Aún así, se valida, como ya se mencionó, el supuesto de anulación por conexidad para los casos que así lo requieran dentro de un proceso Contencioso Administrativo; de manera que, partiendo de que en apariencia no se incurriría en el vicio mencionado al anular por conexidad, el problema radica, entonces, en que no es claro el cómo se debe hacer uso de dicha herramienta otorgada por el ordenamiento para no incurrir así en ese o algún otro vicio procesal o de fondo; razón por la que surge una serie de interrogantes: ¿En qué casos, específicamente, se puede anular por conexidad? ¿Cuáles conductas deben considerarse conexas? ¿En qué conducta debe detenerse la anulación? ¿Qué pasa con los derechos de terceros sobre esas conductas anuladas? ¿Cuál es el procedimiento que se debe utilizar una vez que el juez decide anular un acto o conducta por conexión? ¿Cuáles son los derechos de las partes respecto de dicha decisión? ¿Qué pasa con los plazos, si se pretende anular por conexidad un acto ya caduco?

Esas y muchas otras dudas surgen al momento de analizar la normativa vigente, que aunque pareciera sencilla y hasta pudiera pasar desapercibida, su desarrollo y correcta aplicación puede traer una mejor y más completa solución para las partes dentro de un proceso Contencioso Administrativo; en contraposición con lo que una incorrecta –o no-aplicación del artículo, podría acarrear para el sistema judicial y sus usuarios: retraso, falta de efectividad, justicia no cumplida, entre otros.

De ahí, la importancia de estudiar el tema: generar seguridad jurídica en cuanto a un tópico que podría marcar la diferencia entre una justicia pronta y cumplida, con respeto al

debido proceso, y una experiencia negativa y de violación a derechos y principios básicos dentro del proceso.

Objetivo General

Definir y delimitar los alcances y límites de la potestad de anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa que el Código Procesal Contencioso Administrativo otorgada a los jueces y juezas de la Jurisdicción Contencioso Administrativa costarricense.

Objetivos Específicos

1. Analizar el contenido teórico de los elementos que inciden en la anulación de conductas conexas en sentencia
2. Profundizar en el estudio de la acción, la pretensión y la sentencia como marco procesal en el que se desarrolla la potestad de anulación de conductas conexas.
3. Exponer los principales principios del derecho a los que debe atender una sentencia, así como el especial matiz que estos toman en la sentencia contencioso administrativa, específicamente.
4. Estudiar las características de la conducta administrativa.
5. Indagar sobre la especial relación entre el juez y la sentencia; sus facultades, deberes y límites a la hora de dictar sentencia.
6. Explicar la sentencia dentro del proceso contencioso administrativo: sus características particulares a la luz de la normativa procesal vigente.
7. Realizar un análisis sobre el concepto de nulidad, así como del régimen de nulidades para la jurisdicción contencioso administrativa.
8. Analizar la figura de la conexidad como requisito básico para la anulación oficiosa de conductas en la sentencia contencioso administrativa.
9. Presentar los antecedentes normativos de la potestad de anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa.

10. Estudiar la práctica del Tribunal Contencioso Administrativo durante los años 2013, 2014 y 2015 en torno a la aplicación de la potestad de anulación de conductas conexas en sentencia.
11. Exponer los principales resultados y hallazgos tras el análisis de sentencias en las que se hizo uso de la facultad de anulación de conductas conexas en el Tribunal Contencioso Administrativo.
12. Concluir y dar respuesta a las interrogantes que motivaron la investigación en torno a la potestad de anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa.
13. Exponer recomendaciones para una mejor aplicación de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia.

Hipótesis

A pesar de la existencia del artículo 122, incisos a) y k) del Código Procesal Contencioso Administrativo, donde se establece la potestad de anulación oficiosa de conductas conexas en sentencia, los términos en los que debe aplicarse por los jueces contencioso administrativos dicha prerrogativa no son claros, además, no hay suficiente desarrollo jurisprudencial ni doctrinario al respecto, lo que podría afectar principios como el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho de defensa.

Estado de la Cuestión

El Código Procesal Contencioso Administrativo fue promulgado en el año 2006 y entró en vigencia el 1° de enero del 2008; a partir de ese momento nace a la vida jurídica, para las y los costarricenses y, principalmente, los aplicadores de justicia, la posibilidad de anular conductas en sentencia, por conexidad, en los términos en los que lo prescriben los incisos a) y k) del artículo 122, que rezan:

Artículo 122

Cuando la sentencia declare procedente la pretensión, total o parcialmente, deberá hacer, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

a) Declarar la disconformidad de la **conducta** administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o actuaciones conexos.

(...)

k) Suprimir aún de oficio, toda **conducta** administrativa directamente relacionada con la sometida al proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico. (2008) (El resaltado no es del original)

Tal y como el resaltado lo indica, el legislador optó por utilizar la palabra “conducta” en ambos incisos, respecto de las cuestiones que el juez podrá anular, de ser necesario, y por ser conexas a la principal, en sentencia.

Es de esperar que ello no haya sido casual, y que la palabra “conducta” esté ahí por una razón importante, lo que, tratándose de uno de los principales elementos de la norma, es necesario analizar.

Ernesto Jinesta, en su ensayo titulado “Conducta Administrativa Objeto del Proceso”, realiza un importante aporte para la teoría que sostiene que con en el término “conducta”, el legislador quiso incluir todo tipo de actuación de la administración, para ampliar así el ámbito de acción del Juez Contencioso. El autor dice que “el nuevo CPCA, al emplear un concepto tan amplio y genérico como el de conducta administrativa, evita cualquier restricción legislativa del control de legalidad plenario y universal diseñado por el constituyente” (2008). Es importante detenerse a señalar el que, efectivamente, el término conducta en el Derecho Administrativo ya de todas formas es “amplio y genérico” y tal vez, por tanto, necesario de explicación y desarrollo doctrinario, sin mencionar que, efectivamente, evidencia un deseo de otorgar amplias potestades al juez en cuanto a su control se refiere, por lo que continúa diciendo Jinesta:

En suma, con el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo no sólo la actividad formal expresa (v. gr. Actos Administrativos unilaterales de efectos concretos generales o bilaterales) (...), es objeto de impugnación, ya que, las nociones de función o conducta administrativa comprenden, además, las actuaciones materiales de las Administraciones (...) (2008)

Así, y tomando en cuenta que la Sala Primera, en las pocas ocasiones que desarrolla qué es una conducta administrativa, cita a este autor y este texto, es posible concluir que desde el término conducta deben incluirse, tanto Actos formales como Actuaciones materiales.

Así las cosas, se tiene que en la teoría, el que sea, precisamente, la palabra “conducta” la que se utilice como descripción del objeto de anulación, debe ser entendido como un poder amplio hacia el Juez contencioso.

Ahora bien, teniendo lo anterior parcialmente claro (como éste, hay muchos aspectos que serán ampliados y en los que se profundizará durante la investigación), es importante reiterar situaciones planteadas en la hipótesis de la investigación y que se dan alrededor del ejercicio de la facultad de anulación de actos conexos en sentencia.

El primer aspecto clave en una correcta utilización de los incisos, es el tema de la audiencia, o respeto al principio del debido proceso que se debe atender en todo proceso judicial. A la luz de la facultada por el artículo 122, incisos a) y k), debe establecerse como una obligación para los jueces de la jurisdicción Contencioso Administrativa, el dar audiencia donde ambas partes tengan la posibilidad de escuchar y debatir por qué y cómo, dentro de sus procesos, se van a tomar decisiones respecto a elementos que ellos no llevaron al debate expresamente. Si bien es cierto, se cuenta con un sistema judicial más abierto y flexible, donde el juez no es únicamente un espectador, sino un elemento activo dentro del proceso, sus poderes deben encontrar armonía con los derechos de las partes actoras del proceso, razón por la cual ninguna decisión se debería tomar sin al menos ponerla en su conocimiento.

Siempre en el mismo orden de ideas, es de igual importancia establecer la necesidad de que el juez, a la hora de anular un acto conexo, haga un estudio de la posible afectación a derechos de terceros y los temas de caducidad de los actos y, el resultado de tal estudio sea tomado en cuenta para los términos en que se dé efectivamente la anulación. Parte del estudio que se debe dar puede abarcarse en la audiencia que en el párrafo anterior se dijo era necesaria antes de realizar cualquier anulación y, así, el objeto de ella puede ampliarse y contener, también, el estudio de todos los efectos conexos (entiéndase derechos de las partes, derechos de terceros, derechos adquiridos de buena fe, etc) de la futura anulación.

Todo lo anterior buscando un efectivo respeto al principio del Debido Proceso, vital en todos los procesos judiciales costarricenses, y que de esa forma, además, se asegure que la potestades del Juez Contencioso sean unas que colaboren al restablecimiento de la justicia y la paz social y no, por el contrario, su incorrecta utilización desenlace situaciones de injusticia que afecten o empeoren el orden social existente.

Ahora bien, continuando con el tema de los antecedentes de la postead, es necesario decir que previo al 2008, con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no existía un artículo similar para esta jurisdicción, lo más cercano se encontraba en el artículo 24 del cuerpo normativo citado, cuando disponía:

Artículo 24:

“1. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa **juzgará dentro de los límites de las pretensiones formuladas** por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar la acción y la oposición.

2. **No obstante**, si el Tribunal al dictar sentencia estimare que la cuestión sometida a su conocimiento **podiera no haber sido apreciada debidamente** por las partes, por existir en apariencia **otros motivos susceptibles de fundar la acción o la defensa**, los someterá a aquéllas mediante providencia en la que, advirtiendo que no prejuzga el fallo definitivo, los **expondrá y concederá a los interesados un plazo de ocho días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas**, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo.”

(El énfasis no es del original)

La norma precitada fue, junto con el artículo 182.1 de la Ley General de Administración Pública, que ya se verá, la herramienta que utilizaron los jueces en su momento para lograr resolver sobre aspectos no llevados al proceso, aunque la opinión de que ello sea permitido no es generalizada y, en múltiples ocasiones, las sentencias que lo hicieron, cayeron en alza, por ejemplo, la sentencia de la Sala Primera número 235, en la que se busca anular un decreto por vía de conexidad o relación con los decretos por anular llevados al proceso:

(...) Esta resolución dio lugar a que el juez al dictar sentencia, hiciera un análisis de la situación procesal que se le presentaba, frente a un acto que no se había impugnado y que era el punto central de lo discutido. Consideró que el artículo 182.1 de la LGAP le permitía pronunciarse sobre la nulidad del Decreto, aunque no hubiere sido impugnado. (...) es un punto absolutamente claro, tanto en doctrina como en jurisprudencia, que la pretensión del proceso contencioso administrativo queda fijada de manera definitiva –salvo los casos de ampliación que permite el ordenamiento jurídico- en el escrito de interposición y es sobre ese marco que se establecen los límites del juzgador para examinar los actos o disposiciones de la administración. (1990)

A pesar de lo anterior, continúa señalando la resolución en estudio, sobre la posibilidad del juez para anular actos no precisamente llevados al proceso por las partes y que en la cita anterior pareció ser del todo no viable:

“Pero en derecho procesal administrativo los artículos 24.2 de la ley Reguladora y 182.1 de la JGAP, permiten al juez fallar con fundamento en **“motivos”** no alegados

por las partes y descubiertos por él. Así, tratándose de un acto administrativo está permitido que el Juez de oficio decreto su invalidez cuando no se encuentre con infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma. (...) Es de suma importante recalcar aquí que el acto administrativo debe estar impugnado en el proceso, pues las potestades del juez, como se comentó, antes, no pueden sobrepasar los límites de las pretensiones oportunamente deducidas.” (1990)

Basados en lo dicho por el Tribunal Superior anteriormente, es posible exponer conclusiones que indiquen si efectivamente antes de la norma actual, existió para la jurisdicción Contencioso Administrativa la facultad de anulación de actos conexos en sentencia.

A criterio de quien realiza esta investigación, y por el análisis de la norma en sí y jurisprudencia relacionada, es necesario decir, al menos de entrada, que previo a la norma que entra en vigencia el primero de enero del año 2008, no había en la legislación Contencioso Administrativa una norma que diera la potestad que da el nuevo código, al menos en cuanto a sus alcances. Cuando el artículo 24.2 indica de una posibilidad para que el juez actúe sobre cuestiones no alegadas por las partes, lo hace de forma más que limitada, ya que menciona una actividad extra del juez sólo “motivos”, no para actos, actuaciones, omisiones, o cualquier otra emanación de la administración. Esto es, en ningún momento la norma faculta al juez para anular actos o actuaciones no llevadas al proceso, como sí lo hace directamente el artículo 122, incisos a) y k), actualmente. Ahora bien, es cierto que la norma de la LRJCA quiso ser utilizada por el legislador en la misma forma en que ahora utiliza lo dispuesto por el 122, y que tal vez, fue, precisamente, esa necesidad de hacer la facultad expresa y desarrollada en todos sus alcances, la que motivó el que se incluyera en el nuevo código que regula la materia.

Por otra parte, y siempre relacionado con el escenario previo a la promulgación del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo y la facultad de anulación de actos conexos en sentencia, es importante decir que dicha potestad expresa ya existía para la jurisdicción constitucional, que ha hecho vasto aprovechamiento de ella. En tal sentido, Sala Constitucional ha puesto en práctica razonamientos que bien pueden ser utilizados como base de interpretación de los incisos a) y k) en estudio. Siendo así, el estudio de la forma como la Sala Constitucional ha hecho uso de la facultad de anulación de actos conexos en sentencia, será herramienta importante en el desarrollo de la presente investigación y, sobre todo, en la búsqueda de luces necesarias respecto de cuestiones no claras a la fecha para la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, entrando al tema específico de estudio, dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativa, lo dicho por Jinesta da una primera aproximación a lo que dentro de la autoridad dicha, debe entenderse cuando se habla de anulación por conexión:

“(…) Buscan garantizar el derecho o interés declarado, así como la situación jurídica reconocida o restablecida, mediante un instrumento de limpieza total de aquella conducta administrativa **que siendo colateral, es también antijurídica, por igual o diversos** motivos a la principal, con lesión grave para el petente, bien sea, porque **está directamente vinculada con ella, o bien, porque su ejecución y efectos vigentes, tanto como ilegítimos, mantienen o acrecientan la continuidad del agravio.**” (Jinesta Lobo 2008) (El resaltado no corresponde al original.)

Los resaltados de la cita anterior reflejan la ambigüedad del tema. Ese, que es uno de los tratamientos más completos que se le ha dado al inciso en la doctrina nacional, lejos de dar luz sobre el uso de la posibilidad de anulación de actos conexos, consolida las dudas que éste genera. Por ejemplo, surgen dudas cuando se habla de “por igual o diversos motivos”, ya que precisamente son esos puntos los que más claros deberían estar para los jueces y juezas que aplican la norma, de manera que, efectivamente, no se incurra incongruencia en la sentencia, al ser la conexidad incuestionable, pero, ¿qué debería entenderse por conexidad entonces? Si, como dice el autor, no tiene que tratarse, entonces, de temas cuestionables por iguales motivos a los de la conducta impugnada. Y es que hay que recordar que se trata de una norma contemplada en un texto de carácter procesal, esto es, que busca fijar de forma certera las reglas que van a regir el Proceso Contencioso Administrativo; sin embargo, el inciso, ni su tratamiento doctrinario y jurisprudencial, como ya se va a confirmar, han dado los lineamientos inequívocos para su aplicación.

Así, en otro texto consultado es posible leer:

Básicamente se le da la potestad a los juzgadores de extender, **aún de oficio**, los efectos de la nulidad que se declara a cualquier **acto anexo, conducta o situación** de ilegalidad que se pueda percibir o prever, para volver las cosas a una situación de completa armonía con la ley, incluso **en los límites legales y técnicos de la discrecionalidad** (...) y restablecer la totalidad de los derechos del actor, (inclusive reconociendo el pago de daños y perjuicios en abstracto si fuera preciso). (Villabos Soto 2008) (El resaltado no corresponde al original).

Nuevas luces y dudas genera la cita expuesta. Por ejemplo, el tema de la discrecionalidad ¿Se deja, entonces, dentro del ámbito de la discrecionalidad, la potestad del juez para anular? ¿Es limitado a las reglas que rigen la discrecionalidad que el juez debe actuar para la anulación de actos conexos? Por otro lado, cuando se habla de “restablecer la totalidad de los derechos del actor”, ¿se contempla, también, la posibilidad de que el juez,

por conexidad no sólo anule, sino que obligue a una determinada actuación? De ser así, ¿cómo podría justificarse dentro del Código Procesal Contencioso Administrativo?

Por otra parte, el tema no es sólo respecto del conflicto de interpretaciones, que fácil podría resolverse haciendo un exhaustivo análisis de la norma; el problema va más allá, pues se trata también de situaciones que se pueden dar alrededor de la aplicación de la norma, relacionados, entre otros, con una posible afectación a derechos de terceros, de situaciones jurídicas consolidadas, de oportunidades procesales para recurrir decisiones del juez o la jueza, o los que se ha ido planteando en esta breve introducción del tema; vitales todos para la terminación satisfactoria del proceso.

Todo lo expuesto indica que la línea, que se ampliará en el desarrollo de la investigación, va en ese sentido: poca claridad por la ausencia de lineamientos precisos y contradicciones en la doctrina y aplicación del artículo.

Así las cosas, se reitera la urgencia de hacer una investigación sobre el tema que involucre un trabajo más profundo que el que se ha desarrollado hasta la fecha, de forma que a la mayor brevedad se pueda dar una respuesta a todas las interrogantes que genera el inciso, ello en pro de administrados, Administración y jueces.

Marco Metodológico

Enfoque

De acuerdo con la doctrina y sus diferentes criterios de calificación, la presente investigación entraría dentro del tipo cualitativa. El enfoque cualitativo, según Roberto Hernández Sampieri y otros, establece como objetivo principal la profundidad y la calidad de la información, y no, por el contrario, la cantidad. Este método se utiliza para descubrir y establecer preguntas a lo largo de la investigación. Tiene, pues, un interés principal en “los significados de las acciones humanas y de la vida social, y tener un tratamiento de los datos (...)” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 1997).

El enfoque cualitativo, en síntesis, utiliza una recolección de datos, sin adentrarse en la medición numérica, para poder así descubrir esas preguntas de investigación, como bien se indicó supra, y así probar o no una hipótesis.

Tipo de Investigación

La investigación que se pretende realizar será de tipo descriptiva, entendida ella como aquella donde se “selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así describir lo que se investiga” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 1997). En esta investigación, se identifican como fenómenos principales la sentencia, los actos conexos y las facultades y deberes de los jueces Contencioso Administrativos, los cuales servirán como base de estudio para determinar el correcto ejercicio de la potestad de anulación en sentencia de actos directamente relacionados con los llevados al proceso por las partes que el Código Procesal Contencioso Administrativo otorga a los jueces que lo aplican.

Fuentes de Información

En esta investigación, se utilizarán, sin discriminación de otras que no se mencionen, las siguientes fuentes primarias y secundarias:

Fuentes primarias: Doctrina nacional e internacional: se utilizarán libros, artículos de revistas, artículos digitales, medios de información, monografías y trabajos finales de graduación. Se recurrirá también a la jurisprudencia de los Tribunales nacionales e internacionales, y por último, la realización de entrevistas y estudios de campo afines a los temas de interés.

Fuentes secundarias: se emplearán además páginas webs de Instituciones especializadas en los temas relevantes de la investigación.

Técnicas e Instrumentos de Investigación

Para el desarrollo de esta investigación, se utilizarán diversas técnicas e instrumentos de investigación, entre ellas, la recolección bibliográfica, jurisprudencial y doctrinal, jurídico-social a nivel nacional e internacional, que han tratado el tema.

Específicamente, se hará una compilación de doctrina nacional e internacional relacionada con los temas centrales de la investigación: el proceso, la sentencia, actos conexos, potestades de los jueces y el proceso contencioso administrativo.

Además, se espera obtener información importante derivada del análisis de jurisprudencia nacional (e internacional, de ser necesario) y, por supuesto, un estudio de la legislación relacionada y que pueda dar luz sobre los objetivos de la investigación.

Alcances y Limitaciones

Esta investigación está dirigida a analizar el correcto uso e interpretación de dos incisos en específico, los relacionados con la anulación de actos conexos en sentencia. En ese sentido, se analizarán diversos aspectos relacionados con el tema de actos conexos, así como las potestades los jueces y juezas en general, y contencioso administrativos en especial. Así, no será parte de esta investigación el análisis de la totalidad del artículo del que se desprenden los incisos de estudio ni el agotamiento exhaustivo del resto de temas relacionados.

Estructura de los capítulos

El estudio está compuesto por cuatro capítulos que responden a los temas que se identificaron como útiles para lograr resolver la problemática planteada, a su vez, estos se dividen en dos o tres secciones cada uno, dependiendo de los alcances de cada capítulo. En el caso del primer capítulo las secciones comprenderán lo concerniente a la acción, pretensión y sentencia; el capítulo dos, por su parte, se divide en tres secciones, de las cuales la primera está dedicada al análisis de los principios rectores de la sentencia, la segunda al estudio de la conducta administrativa y la tercera al análisis de la relación existente entre el juez y la sentencia; el siguiente capítulo, el tercero, se centra en el desarrollo de la sentencia dentro del proceso contencioso administrativo, en la primera sección; el régimen de nulidades del derecho administrativo, en la segunda, y el estudio del concepto, alcances y límites de la de anulación de conductas conexas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en la tercera. Concluye la investigación con un cuarto capítulo y un capítulo final que se dividió de la siguiente forma: en el cuarto capítulo se trabajan tres secciones sobre antecedentes a la potestad de anulación de conductas conexas en sentencia, la aplicación concreta de la facultad en el Tribunal Contencioso Administrativo durante el período 2013-2015 y la recapitulación de temas importantes posterior al estudio práctico. Por último, el capítulo final resume una serie de conclusiones a las que fue posible llegar posterior a todo el desarrollo capitular anterior, así como las recomendaciones que se identificaron para una mejor y más efectiva práctica judicial en torno a la anulación de conductas conexas en sentencia.

Alcances del Estudio

Es necesario advertir que la investigación que se realiza no busca agotar el tema, pues cada uno de los diferentes subtemas que se tratan bien pueden ser material para todo un nuevo estudio, sin embargo, el interés es que el presente trabajo sea un aporte en temas procesales, principalmente, y de derecho contencioso administrativo, así como una guía mínima con respuestas fundadas para quienes se enfrentan ante la especialísima facultad judicial de anulación de conductas conexas en sentencia. En este sentido, se escogió un período temporal de estudio que hiciera posible tener una visión general de la situación actual de la anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa, pero que, a su vez, no excediera los alcances de un Trabajo Final de Graduación de grado, por lo que dicho período fue del año 2013 al 2015, y durante este se analizaron un aproximado de 1000 resoluciones. Además, por tratarse de la jurisdicción contenciosa administrativa y estar ésta actualmente centralizada, el estudio abarcó, únicamente, lo hecho por el Tribunal Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José.

Capítulo I. Acción, pretensión y sentencia.

En el presente capítulo, se busca analizar el contenido teórico de los elementos que inciden en la anulación de conductas conexas en sentencia. De esta forma, será posible entender el contexto en el que se ejerce dicha potestad y se espera fijar reglas generales de ella, a partir del estudio de las generalidades de los actos procesales que en los que se desarrolla.

Dicho lo anterior, y de previo a entrar a abordar los conceptos que se estudiarán en este capítulo, se hace necesario hacer al menos una breve introducción al concepto general que los engloba, una y dota de características comunes, tanto a la acción, a la pretensión y a la sentencia: el acto procesal. Tal y como se adelantó, la sentencia, tema clave en la presente investigación, al igual que la acción y la pretensión, son un acto procesal, y como tales, características especiales les acompañan. Así, se hace necesario, a este punto, desarrollar lo que debe entenderse por *acto procesal* y sus principales rasgos.

Dicho ello, se iniciará diciendo que para Parajeles (2005), un acto procesal “se caracteriza por la preclusividad y proviene de los distintos sujetos que intervienen en el conflicto”; señalando además, que básicamente consisten –los actos procesales- en la “comunicación constante entre el juez y la parte”. En consonancia con lo anterior, para Alsina (2001), el acto procesal debe ser entendido dentro del siguiente contexto:

La relación procesal se presenta como un conjunto de actos que realizan las partes, el juez y los terceros, vinculados en orden sucesivo, de tal manera que cada uno de ellos es una consecuencia del que le precede y un antecedente del que le sigue. Aun cuando en apariencia son actos independientes, en el sentido de que pueden ser ejecutados en forma aislada, su vinculación resulta, en primer lugar, del principio de preclusión, según el cual determinados actos procesales pueden realizarse únicamente en el supuesto de la existencia de una situación procesal previa (...) y sólo por motivos excepcionales puede alterarse ese orden (...), en segundo lugar por la finalidad común, que establece entre ellos una relación de interdependencia. (Alsina, 2001)

Y a lo que agrega que “el acto procesal se presenta normalmente como un hecho, esto es, en forma objetiva, pero también, puede consistir en una omisión, y, en consecuencia, más exacto sería decir que acto procesal es todo acontecimiento que de cualquier manera influye en la relación procesal” (Alsina, 2001) (El subrayado no corresponde al original).

Álvarez (1992), por su parte, complementa lo anterior cuando dice que los actos procesales “son cumplidos por órganos públicos predispuestos o por particulares autorizados u obligados a intervenir, en virtud de poderes, deberes, atribuciones o sujeciones que la misma ley procesal les concede o impone” y continúa diciendo, con respecto de la finalidad de los actos, que “ese conjunto de actos que constituyen el proceso tiene por finalidad inmediata la determinación de los hechos y el pronunciamiento de la sentencia” (Álvarez Juliá y otros, 1992) (el subrayado no corresponde al original).

De los conceptos expuestos es posible extraer una esencia que en conjunto da elementos suficientes para formar un concepto propio de acto procesal; que para todos los efectos entenderemos como la comunicación entre el juez y las distintas partes del proceso, que garantizan el avance, continuidad y fin del mismo, y que a su vez se caracterizan por el principio de preclusividad.

Continuando, y una vez claro el concepto, lo siguiente será el estudio de las características propias de los actos procesales en términos de tipos, principios rectores, entre otras. Según Parajeles (2005) los actos se subdividen en dos tipos: los actos de parte y los actos del juez. Haciendo referencia al artículo 135 del Código Procesal Civil costarricense, el autor menciona que “los actos procesales de las partes producen inmediatamente la constitución, modificación o extinción de derechos y deberes procesales”. Álvarez (1992), por su parte, señala y ejemplifica el acto de parte agregando que “el primer acto de parte con relación al actor es la interposición de la demanda, y con relación al demandado su contestación”; y, uniendo ambos, se tiene que precisamente los actos de las parte van a ser los escritos u omisiones de las partes diferentes al juez que van a cerrar una etapa dentro del proceso para dar paso a la siguiente, que precisamente puede ser una, ahora, en la que el juez intervenga con un acto procesal de su parte. En ese sentido, Parajeles (2005), desarrolla brevemente los actos del juez y los divide en dos: las resoluciones y las actuaciones, diferenciando una de la otra al decir que “las primeras se toman en el seno del despacho y deciden alguna gestión de parte o impulsan el proceso de oficio” ; y en las segundas, por su parte, “no hay decisiones del juez, y muchas de ellas se llevan a cabo fuera de la oficina”; de manera que el concepto de “actos del juez”, en sentido amplio, están en realidad relacionados con las acciones que se emprenden desde el despacho judicial donde se dirige el proceso, y no únicamente del juez.

Además de los dos tipos dichos, Álvarez (1992) menciona una categoría más (o una categoría ampliada de los actos de parte): los actos de terceros. Los actos de terceros se deben entender, de acuerdo con el autor, como “aquellas intervenciones de sujetos, ajenos a las partes y al juez, que pueden afectar, modificar o extinguir el proceso”, y de los que se pueden citar como ejemplo las tercerías de dominio. Resulta importante incluir, al menos de forma breve, este tercer tipo de acto, pues ciertamente se trata de un tipo diferente de acto (al menos en cuanto al sujeto que lo realiza) y que, como los otros, también va a generar con su ejercicio una modificación en el proceso.

Ahora bien, y siempre en busca de una caracterización más completa de lo que es un acto procesal, conviene revisar los dos principales principios que, de acuerdo con la doctrina seguida, los rigen: el Principio de Libertad de Formas y el Principio de Preclusión. Con respecto de la forma, Parajeles (2005) desarrolla el Principio de Libertad de Formas, que en la legislación costarricense se contempla en el artículo 132 del Código Procesal Civil que plantea, textualmente, “que no interesa la forma del acto procesal, sino su contenido”, y entendiendo por contenido, en este caso, los requisitos que la misma legislación le imponga a un determinado acto. Aun así, dicho principio no es absoluto, y su mayor excepción se presenta con el acto procesal que aquí investigaremos a mayor profundidad: la sentencia, misma que se debe revestir de una serie de formalidades para poder surtir todos sus efectos y no caer en algún vicio de nulidad. Sin embargo, el parecer de Parajeles (2005) se ve confrontado por lo dicho por Álvarez (1992), quien con respecto a la forma señala que “la forma requiere ciertos elementos de modo, lugar y tiempo que la ley procesal regula para asegurar la eficacia del acto”, agregando que “la forma del acto es el modo de expresión de la voluntad”; además, ese elemento formal (elemento objetivo) el autor lo califica como uno constitutivo del acto, junto con el contenido (elemento subjetivo). Lo dicho podría hacer pensar que no es cierto el principio de la libertad de formas, sin embargo, más bien de ambos autores se debe extraer la idea de que aun cuando es obvio que la forma debe ser parte constitutiva del acto, pues este no puede existir sin una manifestación material, lo cierto también es que dicha manifestación puede o no ser estrictamente regulada, permitiendo, en los casos en que no se establezca lo contrario, que quien emita el acto tenga un ámbito de libertad; siempre y cuando su contenido se ajuste a lo dicho por la ley. (Novoa Monreal 1975)

Continuando con el otro principio característico de los actos procesales, el principio de preclusión, Parajeles (2005) lo describe diciendo que “el paso de un estadio al otro supone la clausura del anterior”. Álvarez (1992), por su parte, hace un importante aporte en el tema cuando señala: “Preclusión en italiano significa clausurar, cerrar, no sólo impedir. Chiovenda ha adoptado la palabra para significar que un estadio procesal no supone la clausura del anterior, sino que éste permanece firme: el proceso puede avanzar pero no retroceder” (el subrayado no corresponde al original). De manera que el principio descrito, aplicado a lo que se ha estudiado en relación con el acto procesal, lo que demanda es que una vez ejecutado un acto procesal, llámese sentencia (acto procesal del juez), ésta no va a poder realizarse nuevamente (salvo vicios de nulidad u otros defectos procesales), y el proceso deberá continuar hacia la siguiente etapa: apelación (acto procesal de parte), en los casos en que corresponda. En este sentido, cada etapa se cierra en su camino hacia la culminación del proceso, que se dará una vez que se le dé una solución al conflicto; solución que no necesariamente significará un triunfo para la parte que inició el proceso, sino la que en general se ajuste al derecho.

Así las cosas, se ve que el acto procesal es un concepto cuyo desarrollo, al menos de forma general, es vital para comprender la verdadera naturaleza no sólo de la sentencia, como se propone en esta investigación, sino en general del proceso, mismo que a la larga es un producto formado por cada uno de estos actos y sus particulares características. En este trabajo, y por lo limitado de su campo de acción, únicamente se van a analizar las características más específicas de uno de todos los actos procesales: la sentencia; y es por ello que lo próximo será el análisis de su concepto y particularidades.

Sección 1. La Acción.

De previo a analizar la sentencia, el acto procesal alrededor del cual se desarrolla el tema de esta investigación, es necesario introducir otros importantes actos procesales que se encuentran íntimamente vinculados con los temas de interés. Uno de dichos actos es precisamente la acción, la cual ha sido definida por Chiovenda (2001) como “el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley”, y a lo que agrega el autor:

La acción es un poder que corresponde frente al adversario, respecto del cual se produce el efecto jurídico de la actuación de la ley. El adversario no está obligado a

ninguna cosa frente a este poder; está simplemente sujeto a él. La acción se agota con su ejercicio, sin que el adversario pueda hacer nada para impedirla, ni para satisfacerla. Tiene naturaleza privada o pública, según que la voluntad de la ley cuya actuación produce tenga naturaleza privada o pública.

Lo anterior, es complementado por lo dicho por Calamandrei (1961), cuando habla de que “la acción es, pues, prácticamente, no solo el poder de dar el primer impulso a la jurisdicción, que en otro caso permanecería inerte, sino también el poder de preparar para el juez la materia y el programa de su providencia”, y sobre lo que profundiza:

El proceso, civil o penal, de los pueblos modernos, es esencialmente un proceso a base de acción, esto es, un proceso en el que el órgano judicial no toma en consideración la realidad social para conocerla o para modificarla en sus aspectos jurídicos, sino dentro de los límites de la propuesta que se le formula por el sujeto que ejercita la acción. (Calamandrei, 1961)

Además de los conceptos expuestos, se hace importante retomar lo dicho por López cuando cita a Guasp, reiterando que la acción es “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión”.

Como corolario de lo anterior, está lo señalado por el artículo 41 de la Constitución Política, cuando menciona que “ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”, disposición que, a su vez, se ubica como el génesis del derecho de la acción. Así, es desde la propia Carta Magna que se establece la posibilidad para quienes encuentran lesionados sus derechos, de acudir al sistema judicial para que él, a través del proceso, le dé una solución al conflicto.

Conforme lo anterior, y puesto que es un concepto hasta cierto punto aceptado por la doctrina (las discusiones que se dan a su alrededor no son de interés para esta investigación), es posible ya coincidir en que la acción dentro de un proceso es un primer paso que se configura como un poder para la persona que la ejercita, y a su vez fija de entrada la posibilidad para que el juez intervenga y se pronuncie respecto de las

posibilidades que la ley habilita para el derecho lesionado que el dueño de la acción, reclama.

Chiovenda (2001) dice de tres elementos específicos de la acción: los sujetos, la causa de la acción y el objeto. A los sujetos los define en dos sentidos, por un lado, se tiene al actor, que es quien tiene el poder de obrar, y por el otro, se tiene al demandado, es que con respecto de quien se tiene el poder de obrar. En cuanto a la causa de la acción, señala que es “la razón por la cual corresponde una acción y que por regla general se divide a su vez en dos elementos: una relación jurídica y un estado de hecho contrario al derecho” (Chiovenda, 2001). Para finalizar con el objeto, que como su nombre lo indica, es aquello que se busca conseguir a través del ejercicio de la acción.

En la misma línea, Chiovenda (2001) habla de los posibles criterios de clasificación de las acciones, uno relacionado más con temas de derecho sustancial, y otro visto desde el poder de la acción en sí mismo. En cuanto al primer criterio de clasificación, se mencionan las acciones reales o personales, mobiliarias o inmobiliarias y principales y accesorias; mientras que en el segundo grupo habla de acciones de condena, constitutivas y de mera declaración, sumarias, aseguradoras y ejecutivas.

Es importante, previo a continuar con el estudio de cada tipo de sentencia, detenerse a mencionar que esta clasificación, la que aplica además, para el proceso contencioso administrativo y sobre la que hay relativo consenso, está contemplada, únicamente, desde el punto civil, como sus propios nombres ya lo evidencian. Actualmente se sabe que la acción de quien requiera la intervención del Poder Judicial se da por muchas y más complejas razones que esa, por lo que un estudio y replanteamiento del tema, donde se incluyan pretensiones más acordes con la realidad del sistema procesal actual en toda su amplitud, es necesario.

Ahora bien, continuando con el tema, en cuanto a la clasificación de las acciones en reales o personales, ella se deriva de la posibilidad de que el objeto esté enfocado hacia una conducta de una persona determinada, por ejemplo, para el caso de las personales, o cuando a través de ella se busca restablecer un derecho con respecto a un bien, para el caso de las reales. Igualmente identificadas con el objeto, sobre las acciones patrimoniales o no patrimoniales el autor señala que “se fundan en la naturaleza mueble o inmueble de la cosa que es objeto del derecho” ; y por último, se incluyen dentro de esta clasificación las

acciones principales y accesorias, según se trate de acciones de las que se desprendan otras conexas, o no.

Ahora bien, cuando se habla de la clasificación de las acciones “en su sentido propio”, tal y como las llama el autor de referencia, se tiene:

Acciones de condena, constitutivas y de mera declaración: nuevamente relacionadas con el objeto del proceso, este tipo de acciones se van a clasificar así según busquen una sentencia de condena, de constitución o de declaración.

Acciones sumarias: en palabras del autor, “otras veces el pronunciamiento del juez tiene como fin despachar la ejecución forzosa y, aun sin prescindir del conocimiento, limita su alcance, porque se basa en un conocimiento no definitivo o parcial o superficial”.

Acciones aseguradoras: de acuerdo con Chiovenda (2001), este tipo de acciones podrían relacionarse con las de medida cautelar, por ejemplo, pues con ellas se trata de asegurar una situación presente y actual, un *statu quo*.

Acciones ejecutivas: por último, el autor desarrolla las acciones ejecutivas como aquellas en las que la finalidad es traducir en acto concreto una voluntad de la ley declarada.

Para concluir con respecto de la acción, es importante dejar sentado su naturaleza jurídica, la que varios autores han desarrollado; en lo que interesa, para Chiovenda (2001), “siendo la acción un poder coordinado a la tutela de un interés, toma la naturaleza de éste y es, por tanto, pública o privada, patrimonial o no patrimonial”, mientras que, no muy distante de esta teoría, para Dorantes (2015) la naturaleza jurídica de la acción se ve reflejada en tres características propias: la acción es un derecho, público o privado y abstracto. Para entender lo dicho por los autores, nada más es necesario ampliar en cuanto a que, efectivamente, se trata de un derecho, un poder abstracto que puede o no ser ejercido por directamente afectado o, en su defecto, por el resto de actores a quienes la ley faculte; mismos que, a su vez, pueden ser públicos (si se trata del Estado) o privados, cuando se trata de sujetos particulares.

Sección 2. La Pretensión.

Mucho se ha escrito alrededor del concepto de pretensión en un desarrollo, a grandes rasgos, coincidente entre los autores. Con fines meramente ilustrativos, se expondrán algunas conceptualizaciones que en doctrina seleccionada se han encontrado y que son de utilidad para los fines de la presente investigación. Actualmente, la doctrina ha hecho la distinción entre acción y pretensión, dotándolas de diferentes características, pero uniéndolas dentro de un elemento único, la demanda. Así, y siendo que ya se desarrollaron las particularidades de la acción, resta empezar a profundizar sobre la pretensión. Para Romberg, citado por Romaniello (2009), la pretensión es:

El acto por el cual un sujeto se afirma titular de un interés jurídico frente a otro y pide al juzgador que dicte una resolución con autoridad de cosa juzgada que lo reconozca. El ciudadano tiene derecho de exigir su derecho mediante el ejercicio de la acción, que pone en funcionamiento, la maquinaria jurisdiccional (jurisdicción) para obtener un pronunciamiento a través del proceso.

El mismo autor, citando, en este caso, a Carnelluti (2009), señala sobre la pretensión:

(es) La exigencia de la subordinación de un interés de otro, a un interés propio. En definitiva, la pretensión es la manifestación de voluntad contenida en la demanda, que busca imponer al demandado la obligación o vinculación con la obligación; el fin o interés concreto o que se busca en el proceso, para que se dicte una sentencia que acoja el petitorio o reclamación.

López (2007), por su parte, citando a Guasp menciona que “por pretensión procesal se entiende la declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración”, y a lo que adiciona que “es el verdadero objeto del proceso”. Se coincide en la presente investigación con las diferentes conceptualizaciones desarrolladas por los autores, pero se hace necesario recalcar lo dicho por López con respecto de la pretensión como verdadero objeto del proceso. Véase de la siguiente manera: si se plantea un proceso jurisdiccional, pero la parte actora no establece una pretensión, el juez no va a poder pronunciarse ni otorgar o negar la razón al petente. Así, es precisamente, lo que se establezca en la pretensión, lo que va a dar forma al proceso y va a facultar, tanto al juez como al resto de

partes, para pronunciarse a favor o en contra de la solicitud del accionante. A este punto es importante analizar de forma breve la relación entre tres elementos que, aunque se relacionan, no necesariamente son lo mismo: pretensión, objeto y causa del proceso. Tal como la señala López, la pretensión es fácilmente identificable con el objeto del proceso, pues es ella, la pretensión, la que va a señalar lo que se quiere la actividad judicial; sin embargo, la causa no podría ser equivalente a dichos conceptos, en tanto la causa no va a ser lo que se busca, sino, la que originó la pretensión. La causa estaría representada por hechos, mientras que la pretensión es lo que ya se estudió: una declaración de voluntad.

Dicho ello, y teniendo claro que la pretensión es la declaración concreta y específica de la voluntad del accionante, en torno a la cual (o cuales) el juez va a analizar la prueba llevada al proceso y aplicar la ley existente, corresponde ahora analizar algunas de sus características particulares.

El juez superior López (2007), siguiendo a Guasp, clasifica las pretensiones en dos tipos posibles: las pretensiones de cognición y las pretensiones de ejecución, y al respecto dice que “entre las de cognición ubica las declarativas, las constitutivas y las de condena. Entre las de ejecución sitúa las que denomina pretensión ejecutiva de dación y la pretensión ejecutiva de transformación.”

Según López (2007), y conforme la clasificación antes señalada, “una pretensión es declarativa cuando en ella se solicita la simple declaración de una situación jurídica que ya existía con anterioridad a la decisión, buscando solo certeza” (López, 2007), sobre las constitutivas, por su parte, menciona que se dan cuando “lo que se pide al órgano jurisdiccional es la creación, modificación o extinción de una situación jurídica”, lo que quiere decir que la parte busca la creación de una situación que antes no existía; una situación jurídica nueva. La pretensión de condena, por su parte, la desarrolla como aquella en la que se pide “al órgano jurisdiccional la imposición de una situación jurídica al sujeto pasivo de la pretensión”, como bien su nombre lo indica, se condena a una acción en específico al sujeto perdedor del proceso. Sobre las pretensiones ejecutivas, el autor las clasifica en pretensiones ejecutivas de dación y de transformación, y aunque él no las desarrolla, en otra fuente consultada se señala que:

Se pregona así que si la conducta física que se reclama por el actor, frente al juez y en contra del ejecutado es un dar, se estará ante la pretensión ejecutiva de dación; y que si

la conducta física que se reclama es un hacer las pretensiones se llamarán ejecutivas de transformación. (Academia s.f.)

Con el breve desarrollo de la clasificación de las pretensiones, según el juez y autor nacional, corresponde ahora continuar con el desarrollo de los elementos de la pretensión.

Se han identificado tres elementos que componen una pretensión, e independientemente del autor que se siga, la mayoría coincide en que, efectivamente, para que una pretensión sea considerada como tal, deberá tener al menos un sujeto, un objeto y una *causa petendi*.

Sujeto: el sujeto se puede estudiar desde dos ángulos posibles; desde el sujeto activo, que es quien exige para sí algo, o desde el pasivo, que es de quien se exige algo. En palabras de Romaniello (2009), “son las personas que pretenden y aquella contra o de quien se pretende algo. En el régimen del proceso, estos sujetos (activos y pasivos de la pretensión), se llaman partes.”. Es importante mencionar a este punto, además, que como sujeto de la pretensión no se incluye al juez, quien en todo caso será quien decida sobre ella como tercero imparcial.

Objeto: en una pretensión, además de los sujetos involucrados, debe establecerse el bien que se quiere obtener, “que puede ser una cosa material, mueble o inmueble o un derecho u objeto incorporal. En ambos casos, la ley exige que se determine con precisión en el libelo de la demanda, indicándose su situación” (Romaniello, 2009).

Causa petendi: o, ¿por qué lo pido? Es la causa jurídica que da pie a que yo (sujeto), pida “n” cosa (objeto). El autor de referencia lo expone de forma clara cuando señala que “la causa consistirá siempre en un hecho o acto jurídico del cual se derivan consecuencias a favor del sujeto activo de la pretensión y a cargo del sujeto pasivo de la misma” (Romaniello, 2009).

Ahora bien, con respecto de la pretensión en el proceso contencioso administrativo específicamente, el Código Procesal Contencioso Administrativo establece, en su artículo 42, una lista de pretensiones posibles de deducir en el proceso contencioso administrativo, que en palabras del ex Juez Villalobos, “es una lista de ejemplos, no excluyente de cualquier otra posibilidad de pedir” (2006), y reza el artículo:

Pretensiones posibles de la demanda.

1. El demandante podrá formular cuantas pretensiones sean necesarias, conforme al objeto del proceso.
2. Entre otras pretensiones, podrá solicitar:
 - a. La declaración de disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o actuaciones conexas.
 - b. La anulación total o parcial de la conducta administrativa.
 - c. La modificación, o en su caso, la adaptación de la conducta administrativa.
 - d. El reconocimiento, el restablecimiento o la declaración de alguna situación jurídica, así como la adopción de cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello.
 - e. La declaración de la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico – administrativo.
 - f. La fijación de los límites y las reglas impuestas por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa.
 - g. Que se condene a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico.
 - h. La declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material, constitutiva de una vía de hecho, su cesación, así como la adopción, en su caso, de las demás medidas previstas en el inciso d) de este artículo.
 - i. Que se ordene, a la administración Pública, abstenerse de adoptar y ejecutar cualquier conducta que pueda lesionar el interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona.
 - j. La condena al pago de daños y perjuicios.

Las anteriores, como se dijo, no forman parte de una lista taxativa, por el contrario, agrega Villalobos (2008), “la pretensión puede incluir la obligación de que la administración pública haga algo que se abstenido de hacer, incluso sobre cómo debe hacerlo, o qué elementos de derechos o intereses deben tomarse en cuenta para hacerlo”. Teniendo en cuenta los términos generales que establece la ley, es importante desarrollar teóricamente lo que debe entenderse al hablar de Pretensión dentro del proceso Contencioso Administrativo. Jinesta (2009) define la pretensión, en un sentido amplio, como “el fin concreto que el demandante persigue, esto es, las declaraciones o reconocimientos que pretende se hagan en sentencia a favor de aquél”, mientras que en un sentido más estricto, explica la pretensión como “el efecto jurídico concreto que el demandante persigue con el proceso, efecto al cual se quiere vincular al demandado”. Como se observa, su definición no dista de las dadas por lo clásicos estudiados, pero siendo que es un autor que trata,

específicamente, la materia en la que se focaliza esta investigación, su referencia era obligatoria. Como se ve a través de todas las definiciones de los autores expuestos, la gran conclusión respecto de lo que debe entenderse por pretensión es muy sencilla: la pretensión es el objeto del proceso, la razón por la que un sujeto acude a la instancia jurisdiccional y así le sean satisfechas sus *pretensiones*.

No se puede concluir este apartado sin al menos mencionar las pretensiones civiles y comerciales, que forman parte del derecho procesal general. En Costa Rica, el Código Procesal Civil establece sobre las pretensiones:

ARTÍCULO 121.- Pretensión procesal

La persona que pretenda la declaratoria de un derecho a su favor, o la declaración de certeza de una situación jurídica, podrá pedirlo mediante la demanda o la contrademanda.

El texto anterior muestra la disposición “general” que abre las puertas hacia el proceso civil, pues a través de este artículo el legislador estableció la posibilidad de interponer una demanda ante la jurisdicción común para el reclamo de un derecho a favor de quien inicie el proceso.

ARTÍCULO 123.- Pluralidad de pretensiones.

En una demanda o contrademanda podrán proponerse varias pretensiones, siempre que haya conexión entre ellas, que no se excluyan entre sí, que el procedimiento sea común, y que el juez sea competente para conocer de todas. Si fueren excluyentes, podrán acumularse como principales y subsidiarias. También podrán acumularse cuando el único elemento común sea la causa.

Conforme con el artículo anterior, una persona que vea afectado alguno o varios de sus derechos, podrá reclamarlos por la misma vía y en el mismo proceso, siempre que existe una conexión entre las pretensiones. Este tema se trae a la presente investigación en tanto se hace necesario exponer el que la pretensión como concepto genérico, aplica para cualquier jurisdicción, pues lo que va a variar es el derecho de fondo que se reclame; si es civil, comercial, penal, contencioso administrativo, etc.

Sección 3. La Sentencia.

Cuando una persona considera que su esfera de derechos ha sido violentada, ya sea mediante una acción o una omisión, recurre al sistema jurisdiccional para buscar una solución que restablezca su situación a una de pleno disfrute de sus derechos; ello lo hace,

cuando es posible y necesario, iniciando un proceso judicial y, específicamente, mediante la interposición de una demanda y el ejercicio de la acción. Este primer acto en busca del restablecimiento a la normalidad del disfrute de sus garantías va a dar pie a una serie de otros actos procesales que, luego del agotamiento de una serie de etapas procesales, culminarán una primera fase procesal. La sentencia que dicte el juez o jueces a cargo, será la encargada de cerrar el proceso y ésta se pronunciará sobre la situación llevada a estrados para su conocimiento por la parte interesada. Para la presente investigación, es, precisamente, ese acto procesal, la sentencia, en la que preliminarmente se le va a otorgar – o no- la tutela a su derecho, el que va a ser necesario desarrollar, en tanto él será el marco dentro del cual se lleve a cabo la anulación de conductas conexas, tema concreto de estudio de la investigación que se ocupa.

Desarrollado lo anterior, y entendido cuál es naturaleza procesal de la sentencia, -acto procesal del juez- conviene ahora sí abordar lo que por ella se entiende, su tipología, y demás características que la distinguen de cualquier otro acto, no sólo del juez, sino en general del proceso. Conviene advertir, previo a su desarrollo, que todo el tratamiento que se hará de la sentencia versará sobre la sentencia estimatoria (Chiovenda (2001) ha dicho sobre la sentencia estimatoria que es aquella en la que “se acoge la demanda del actor), en contraposición con la sentencia desestimatoria (desarrollada por el mismo Chiovenda(2001) como la que declara no poder resolverse en cuanto al fondo de la demanda). Así, un primer acercamiento a la conceptualización del acto dicho, la sentencia estimatoria, es el que presenta nuestro Código Procesal Civil, cuando en su artículo número 153, señala:

ARTÍCULO 153.- Requisitos y denominación.

(...)

3. Sentencias, cuando decidan definitivamente las cuestiones debatidas mediante pronunciamiento sobre la pretensión formulada en la demanda. (1989)

El artículo citado es fundamental, pues está ubicado en un texto legal procedimental que en el país es la guía mínima con que el Juez –Contencioso, para nuestros efectos- cuenta para el desarrollo de su labor como decisor en un proceso guiado por él. Este acercamiento inicial expone lo que primeramente debe ser entendido cuando se habla de una sentencia: es la herramienta última mediante la cual un juez resuelve la situación planteada por un actor en su demanda.

Continuando con el estudio del concepto, corresponde analizar lo que en doctrina ha sido desarrollado. Grandes figuras de la corriente procesal han dado su parecer en cuanto a lo que debe ser entendido por sentencia. Así, el primero de ellos que se cita, Couture, citado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en una de sus resoluciones, expone que la sentencia es:

Un juicio; una operación de carácter crítico. El juez elige entre la tesis del actor y la del demandado (o eventualmente una tercera) la solución que le parece ajustada al derecho y a la justicia. Esa labor se desenvuelve a través de un proceso intelectual cuyas etapas pueden irse aislando separadamente y al que la doctrina llama formación o génesis lógica de la sentencia. (2013)

La cita anterior señala aspectos claves para un mejor entendimiento de lo que debe interpretarse por sentencia. Primero, menciona que lo que el juez decida plasmar en ella será, únicamente, una dentro de las varias tesis sostenidas en el proceso por el actor, el demandado o terceros involucrados; específicamente, la que, conforme con el derecho, tenga asidero. Así, el juez utilizará su conocimiento de la ley y sentido común para discernir entre todo lo llevado por las partes al proceso, mismo al que, finalmente, deberá dar solución. De manera que, cuando dice el autor que se trata de una “operación de carácter crítico”, es porque, si bien, al juez le son dados los elementos para que resuelva y dé, mediante la sentencia, una solución al caso concreto, éste lo debe hacer a través de un necesario y obligatorio proceso crítico que involucre un detallado análisis de los hechos llevados al proceso, la prueba ofrecida por ambas partes, las excepciones, y todos los demás elementos conformadores de un proceso judicial.

Continuando, Ramírez Carvajal (2010), expone que “*la sentencia es el acto procesal con el que el tribunal resuelve, fundándose en los actos del debate, la causa penal y civil, en su caso, llevadas a su conocimiento*” (Ramírez Carvajal 2010). Barrios (2012) por su parte, señala con respecto del concepto de sentencia:

La sentencia es la manifestación de la decisión jurisdiccional por excelencia, es el ejercicio del poder público de administrar justicia que el Estado delega en la persona de los jueces y magistrados; es la declaración del derecho aplicable al caso que se juzga, mediante la cual, salvo los medios de impugnación pre establecidos, se quiere dar por terminado el litigio y hacer tránsito a cosa juzgada nacional. (Barrios González 2012)

En la cita presentada el autor apunta lo que ya venía siendo necesario señalar: que la sentencia será el resultado deseado por quien inicia un proceso judicial, independientemente de si con ella se le da la razón o no; siempre será la encargada de cerrar la discusión y dar una solución a la situación puesta al conocimiento del juez (sea ello en primera instancia o en una posterior, todo proceso va a finalizar de forma normal con una sentencia). Otros clásicos de doctrina procesal han hecho su aporte a la labor de conceptualización de la sentencia, como lo hizo en su momento Chiovenda (2001):

La sentencia, en general, es la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien o, lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de la ley que le garantiza un bien al demandado. Acoger la demanda del autor significa, por tanto, actuar la ley en favor del actor de manera positiva o negativa, según los casos (...).

Otros autores, como Álvarez (2009) mencionan que la sentencia “es el acto del juzgador que en los procesos de conocimiento exhaustivo decide la contienda judicial y crea el título ejecutorio”. Igualmente, la doctrina procesal nacional no ha estado ajena al proceso de conceptualización de la sentencia; es así como Parajeles (2005) señala un aspecto no menos importante que complementa la noción en examen, y que está relacionado con los límites de ella: “es necesario recordar que el Juez debe pronunciarse sólo sobre las cuestiones debatidas, mas debe abstenerse en aquellos extremos que no lo son, pues de hacerlo caería en el vicio de incongruencia.”, pero además, con respecto al concepto como tal, apunta que la sentencia “es la forma normal de terminar el proceso, en contraposición con las cinco formas anormales que contiene el código: desistimiento, deserción, renuncia del derecho, transacción y conciliación”, y a lo que adiciona que “es la resolución donde se deciden definitivamente las cuestiones debatidas”. Y para finalizar con la exposición de doctrina, queda lo dicho por el Juez Superior López, cuando afirma que la sentencia es un “acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar esa pretensión, satisfaciéndola en todo caso” (2007)

Concluida la exposición de doctrina, es de utilidad señalar, al menos brevemente, con el afán de no ser reiterativos, lo que jurisprudencia ha entendido y desarrollado en torno a la

sentencia.

Así, Sala Primera, ha indicado que “la sentencia es el acto jurisdiccional por excelencia. Supone la culminación de un proceso dialéctico, en el que los particulares buscan obtener la solución de las diferencias, por lo cual indudablemente, tiene una vocación de seguridad, bien común y paz social” (2002). Habla el tribunal precitado de un proceso dialéctico, que es, precisamente, la clave de la serie de acontecimientos que anteceden a la sentencia, y que la RAE ha definido como “1. Arte de dialogar, argumentar y discutir. 2. Método de razonamiento desarrollado a partir de principios. 3. Capacidad de afrontar una oposición.” (Real Academia Española, 2015); esto es, que posterior a un periodo de exposición de argumentos, de confrontación, de discusión, se debe llegar a un final en el que, entre de otras posibilidades, se le dará la razón a una de las partes. Ese momento llegará cuando haya precluido todas las etapas previas del proceso y el asunto haya sido discutido, y le corresponderá, únicamente, al juez o jueces a cargo, sin perjuicio de la participación que la ley expresamente habilite a las partes durante dicha etapa procesal. Por otra parte, mencionan los jueces lo que puede entenderse como el objetivo no sólo de la sentencia, sino, del proceso como un todo: la búsqueda, mediante la intervención judicial solicitada por la parte, de justicia y de paz social. En dicho sentido, no se debe perder de vista que, precisamente, la razón de existir de los tribunales de justicia, de esa injerencia del estado en la vida de los particulares, se justifica en el tanto se hace con el único objetivo de brindar un espacio neutral, seguro y con profesionales a cargo que procurarán devolver las cosas a un estado de armonía y justicia, de manera que pueda continuarse con una convivencia social pacífica. Así las cosas, la sentencia se erige como una de las mayores expresiones de los mecanismos creados por el Estado para la garantía del disfrute de los derechos y la paz social de sus individuos.

Expuestas las nociones básicas, es necesario recapitular y concluir para avanzar hacia el necesario estudio de las características, tipos y demás aspectos importantes de la sentencia. Así, debe al menos quedar sentado que la sentencia es un acto procesal, el último de todos los desarrollados dentro de un proceso judicial, que es realizado única y exclusivamente por un juez -o jueces-, mediante un trabajo intelectual que involucra, al menos, el estudio de cada uno de los elementos llevados al proceso por las partes, junto con una vasta justificación de su decisión, basada, tanto en elementos de hecho, como de

derecho.

Dicho lo anterior, hay que agregar que el proceso de confección de una sentencia no es tan sencillo como se podría describir en un párrafo o un par de páginas; para lograr el éxito de una sentencia, esto es, sin vicios que la hagan caer en alzada, hay que cumplir una serie de requisitos previamente establecidos en la ley y desarrollados en diferentes manuales de Derecho Procesal, todos ellos que buscan dar seguridad jurídica a las partes involucradas y un límite al ya de todas formas gran poder concedido a los jueces para resolver los asuntos llevados a su conocimiento. De manera que lo siguiente en el desarrollo de esta investigación será el análisis de los requisitos, contenido y tipos de sentencia, que serán, precisamente, los elementos que le darán forma y validez al acto procesal en estudio. Cuando el sistema jurisdiccional es ejercitado por un individuo mediante el escrito de demanda inicial, una serie de actos posteriores se van a llevar a cabo para llegar al que en una primera etapa será el acto final, la sentencia, tal y como se mencionó antes. Ante dichos actos procesales, entiéndase, por ejemplo, demanda, contestación, ofrecimiento de prueba, entre otros; el juez va a tener que tomar acciones y posición para, finalmente llegar a dictar una sentencia.

Previamente, se estableció que en la sentencia estimatoria se le iba a dar la razón a una de las partes, sin embargo, esa posibilidad de la que va a disponer el juez en un proceso puede darse en distintos términos, dependiendo del tipo de proceso y sentencia de la que se trate. Así, de ser necesario y conforme a derecho, el juez podrá dictar sentencia en varios sentidos, no solo con la posibilidad de dar la razón a una de las partes, sino también dotar tal decisión con características declarativas, de condena o constitutiva; siguiendo la clasificación más generalizada en la actualidad.

Sentencia declarativa La sentencia declarativa es uno de los tipos posibles mediante los cuales un juez puede expresar su última palabra; claro está, dentro de los límites previamente impuestos por las partes. Este tipo de sentencia es una declaración de certeza (Barrios, 2012).

En este sentido, se debe decir que en la sentencia declarativa no se obliga a nada, no se condena nada expresamente, por el contrario, únicamente se hace una afirmación respecto de la existencia, o no, de un derecho o una relación jurídica, como lo explica Rocco (2001) al decir que “(...) se limitan a declarar la existencia o no existencia de una relación de un

hecho jurídico, y ni contienen orden de prestación ni implican de modo alguno la obligación de una prestación por parte del demandado” . Álvarez (1992), por su parte, señala que la sentencia meramente se puede dar en dos sentidos: en el sentido positivo, cuando a través de ella se le concede un derecho al actor; o en el sentido negativo, cuando por medio de una sentencia se decreta que no existe derecho a su favor.

Chiovenda (2001), señala que en la sentencia declarativa “el acto no quiere conseguir, actualmente, un bien de la vida que le esté garantizado por la voluntad de la ley (...), quiere solamente saber que su derecho existe, o quiere excluir toda duda acerca de la inexistencia del derecho del contrario”. Tomando en cuenta todo lo anterior, y en palabras del mismo autor, habría que decir, entonces, que un ejemplo de sentencia declarativa es la sentencia que se da en un proceso de divorcio, de declaración de la existencia de un matrimonio o de una relación contractual, y de rescisión de contratos, entre otras, pues en las dichas, el juez efectivamente únicamente se pronunciará sobre el estado de los derechos de las partes con respecto de un matrimonio, en el primer caso, o un contrato, en el segundo.

De manera que se tiene a la sentencia declarativa como aquella en la que se elimina la incertidumbre, sentando el fundamento del porqué un derecho, situación, relación o hecho jurídico es así, y si corresponde o no a uno o unos determinados sujetos. A su vez, es importante distinguir a la sentencia declarativa, de un hecho o hechos, pues la sentencia declarativa es una valoración declarativa a partir de una condición fáctica (los hechos), y no directamente el hecho como tal. Por otra parte, en la sentencia de condena, contrario al tipo anteriormente desarrollado, sí se tiene como objetivo el obligar a una determinada acción a los demandados dentro de un proceso judicial; a la vez que, según sea necesario, reconoce un derecho en favor del actor o actora. Respecto de este último punto, y cuando dice la jurisprudencia que en una sentencia de condena también se “reconoce un derecho”, es importante hacer un paréntesis para mencionar que al respecto se ha generado conflicto, pues, en palabras de Rocco (2001), “entre la sentencia de declaración y la de condena no hay ninguna diferencia substancial”, ya que, según él, en ambas se debe hacer una declaración. Así, el problema aparentemente se resuelve al dotar a la sentencia de condena con una característica especial diferenciadora de la meramente declarativa, como lo explica Barrios (2012):

(...) lo que debemos concluir es que en las sentencias de condena siempre deberá concurrir, además de la declaración, una orden de ejecución de la sentencia,

contenido de un acto de voluntad del tribunal o juzgador, que tiene como finalidad imponer el cumplimiento a la parte demandada de la decisión contenida en la sentencia (...)

Chiovenda (2001), por su parte, añade a la discusión:

La sentencia será de pura declaración, cuando no tiene como fin sino las ventajas que se derivan inmediatamente de certidumbre jurídica, es de condena cuando tiene también como fin la ulterior actuación de la voluntad de la ley, o sea, si prepara la ejecución. La diferencia está en esto: en la sentencia de condena la declaración tiene dos distintas funciones; en la sentencia de declaración, una sola.

Dicho lo anterior, sólo resta concluir, que, efectivamente, el objeto de la sentencia de condena es específicamente, y valga la redundancia, condenar a una parte a una conducta determinada y así, a la vez, se constituye como un título ejecutivo para la parte vencedora, que una vez tenga en sus manos la sentencia, podrá ir a solicitar se haga efectivo lo ahí establecido como obligación para la parte vencida; de manera que la clave para su diferenciación estará en la posibilidad de ejecución que tenga, en este caso, la sentencia de condena. Un ejemplo evidente de este tipo de sentencia es el que se da en un proceso penal, pensemos, con una acción civil resarcitoria: se condena a la parte a pagar una suma de dinero por concepto de daños.

En relación con la sentencia constitutiva, nuevamente se presenta el conflicto de su diferenciación con las dos anteriores, ello, principalmente, porque como tal vez ya se haya notado, la barrera que las divide es frágil; además del hecho de que muchas sentencias puedan tener una mezcla de pronunciamientos en todos los sentidos expuestos. Así, Barrios, haciendo referencia al profesor Barsallo, expone que “esta clase de sentencia se caracteriza porque produce, cuando es favorable, una consecuencia o situación jurídica que no existía con anterioridad a su ejecutoria. Se ha dicho que son estas sentencias las que producen efectos hacia el futuro.” (Barrios, 2012)

Chiovenda (2001) hace un amplio tratamiento de este tipo de sentencia y lleva a concluir:

La sentencia constitutiva declara una preexistente voluntad de la ley que tiende al cambio de otra voluntad de la ley y lleva consigo este cambio mismo.

La actividad del juez en la sentencia constitutiva es puramente jurisdiccional: puesto que el efecto se produce por ley, en virtud de la declaración, no hay por qué pensar que junto a la actividad jurisdiccional de declaración se dé una actividad administrativa de producción del efecto jurídico. (El subrayado no corresponde al original)

Es claro, entonces, que a lo que se refiere el autor respecto de dicha clasificación, es a que mediante este tipo de sentencia el juez va a crear una situación jurídica nueva; siempre bajo el amparo de una ley preexistente, pero teniendo en cuenta la nueva demanda de aplicación de ella para constituir esta nueva realidad jurídica.

Otro elemento importante que agrega Álvarez (1992), es el de que en este tipo de sentencias "generalmente sólo se producen efectos para el futuro, salvo que la ley sustancial imponga expresamente el efecto retroactivo". Así, la sentencia constitutiva se configura como una sentencia "creadora de Derecho", pues, aunque todas, en general, crean una situación jurídica nueva, en este tipo específico el juez *constituye* una situación jurídica totalmente nueva, que cambiará a futuro, al menos, la calidad y disfrute de deberes y derechos de las partes involucradas. Para mayor claridad, piénsese en un proceso determinado, en donde la solicitud de la parte es que se declare una situación jurídica concreta, y mediante el estudio y aplicación de la ley, el juez crea para el peticionario la posibilidad de acceder a los derechos que esa nueva situación jurídica conlleva, constituyendo una situación jurídica que no existía antes de dicho proceso.

Recapitulando, hay que concluir, respecto de los tres tipos de sentencia expuestos y más comúnmente desarrollados en doctrina, que entre ellos las líneas divisorias son delgadas, pero que, aún así, su utilidad e importancia radica en la posibilidad de, gracias a ellos, agrupar y clasificar sentencias para dotarlas de características especiales que den paso a un estudio y elaboración más certera.

Existen, también, otras clasificaciones en doctrina que toman en cuenta aspectos diferentes de la sentencia y que será importante al menos mencionar; por ejemplo, la de sentencias negativas y positivas; según decidan sobre el fondo o no de un asunto. Según Álvarez (1992), las sentencias positivas son aquellas en las que el juez decide sobre el fondo del asunto concretamente, mientras que en las negativas, el juzgador no se pronuncia sobre el fondo del asunto, porque, y cito, "la litis ya ha sido juzgada o por haberse producido allanamiento, porque ha quedado superada la necesidad de decidir, por falta de contradicción de la pretensión".

Otra clasificación que se señala en doctrina es la que ofrece Rocco (2001), cuando dice que las sentencias se pueden distinguir por la naturaleza de la relación jurídica sobre la cual

se pronuncia: “así, las distinciones podrían ser múltiples, pero nosotros nos limitaremos a aludir a la más interesante, a saber, la concerniente a las relaciones de derecho material y a las relaciones de derecho procesal”.

En cuanto a las sentencias que se pronuncian sobre las relaciones de derecho sustancial, éstas son tan variadas como variadas son las relaciones que pueden nacer a la vida jurídica, por lo que dentro de esta categoría se podrían encontrar, a su vez, las sentencias sobre el estado de las personas, sobre relaciones reales, relaciones personales u obligaciones, entre otras. Respecto de las de la segunda categoría, dice el autor que son aquellas que deciden sobre las relaciones de derecho procesal, sobre la forma del proceso, y sus formas son aún más variadas que la categoría anterior. Entre las que menciona se encuentran las sentencias que deciden sobre la competencia, el interés o no para actuar, el derecho por obtener una prueba, entre muchas otras. Es importante decir, a este punto, que las clasificaciones recién expuestas, no contradicen o no son teorías de clasificación necesariamente contrarias a las que se desarrollaron en un principio; por el contrario, deben ser vistas como categorías más generales y que dotan de todavía más características específicas a las sentencias, pudiendo una determinada sentencia clasificarse como declarativa sustancial, por ejemplo.

Dicho ello, y expuestos los principales criterios de clasificación de las sentencias, encontrados en doctrina consultada, es momento de continuar con el siguiente elemento de la sentencia: el contenido. Para que una sentencia tenga plena eficacia jurídica, es necesario no sólo que el juez tenga los atestados necesarios que legitimen su accionar, sino además, que cumpla con una serie de reglas, principios y presupuestos previamente establecidos, tanto legal, doctrinaria como jurisprudencialmente. Así, se analizarán de seguido los que son los principales elementos que debe contener una sentencia judicial.

En Costa Rica, el Código Procesal Civil, norma que resulta aplicable a todas las materias salvo la Penal, en su artículo 155 expone los elementos mínimos que debe contener una sentencia en cuanto a su forma para ser eficaz, señalando que todas ellas han de contener y dividirse en una primera parte que identifique a todas las partes, apoderados, y calidad en la que litiguen; seguido por el resultando, el considerando, los hechos probados y no probados, el análisis de las cuestiones de fondo y la parte dispositiva o el “Por Tanto”. Igualmente, el artículo menciona otros aspectos importantes que debe contener el texto de

sentencia, como análisis respecto de defectos y omisiones procesales, incidentes relativos a documentos, confesión en rebeldía, excepciones, demandas y contrademandas y costas.

En el mismo sentido, doctrina costarricense ha desarrollado el tema, ampliando que las sentencias “tienen un formato propio, es decir, determinados requisitos de forma que responden a un orden lógico: encabezamiento, resultando, considerando y por tanto” (González, 2007). No pareciera necesario agregar lo que en dicho sentido y reiteradas ocasiones ha dicho la jurisprudencia nacional, pues sería repetitivo; sin embargo sí es importante concluir que no es antojadizo lo que en vía legislativa se ha establecido y doctrinaria y jurisprudencialmente se ha desarrollado, pues el contenido esencial que se le ha impuesto a este importante acto procesal responde a principios de debido proceso y seguridad jurídica que deben informar todo proceso judicial y, con más razón, el acto que en definitiva va a responder y dar solución al objeto del proceso.

Respecto de la estructura interna de la sentencia, ésta está más directamente relacionada con el fondo, es decir, con lo que es necesario tener en cuenta para fundamentar correctamente una resolución de manera que ella sea lógica y coherente, requisitos, a su vez, indispensables de toda resolución. Así, jurisprudencia nacional ha dicho que dentro de los supuestos sustanciales debe tenerse “pronunciamiento sobre la pretensión formulada en la demanda y cada uno de los puntos objeto del debate...”. Así, en principio se tiene que la sentencia debe, sin excepción, referirse a todos los puntos debatidos por ambas partes, con especificación expresa del derecho y el hecho en que se apoya el juez para admitir unos y/o rechazar otros.

Estos requisitos están también íntimamente relacionados con principios desarrollados, principalmente, en doctrina y extraídos de normas generales, como son el principio de fundamentación y de congruencia, que en jurisprudencia se han desarrollado así:

(...) 1) Principio de fundamentación: debe indicar en forma clara y precisa las razones y motivos por los que admite o rechaza las pretensiones de las partes. 2) Principio de congruencia: El fallo ha de referirse a todos y cada uno de los extremos solicitados por las partes, esto así al tenor de los numerales 99 y 153 del Código de rito. De modo tal que, el mismo debe dictarse dentro de los límites establecidos en la demanda, teniendo conformidad entre lo pedido y lo resuelto, sin poder dar más de lo pedido (ultra petita), ni decidir sobre pretensiones no formuladas por el demandante (extra petita), u omitir decidir o resolver sobre alguna de las peticiones u excepciones invocadas, de modo que se deja de resolver algún punto de lo pedido (mínima petita o citra petita), y finalmente

conceder un derecho de extensión mayor al probado (*infra petita*). (2013)

Lo dicho refleja lo que puede establecerse como una regla básica en cuanto el fondo de la sentencia, y es que ella tendrá que siempre hacer un estudio pormenorizado de cada situación llevada al proceso por las partes, entendiéndose prueba, pretensiones, excepciones, o cualquier otra situación alegada dentro del proceso. Dicho así, la sentencia será el espacio en el que finalmente el juez podrá ampliamente referirse y dar su criterio informado respecto de cada elemento discutido a lo largo de todo el proceso que guió, pero sin limitantes formales que atenten contra la lógica y justicia aplicable al caso concreto, tal y como lo señala López (2007) cuando dice:

(...) La sentencia tiene, sin duda, una lógica que le es particular y que no puede hallarse ausente de ella, pero su proceso intelectual no es pura operación lógica, porque hay en ella muchas circunstancias ajenas al simple silogismo, que podemos concluir que es más bien frente a cada concreto, que el juez debe decidir si su razonamiento debe comenzar por la significación jurídica del asunto, o por el análisis de los hechos sobre los cuales se basa la Litis. (López González, 2007)

Lo expuesto refleja que, efectivamente, lo más importante en la estructura interna de la sentencia va a ser precisamente eso, su contenido, y no tanto el orden de tratamiento de los elementos, claro está, cuando mediante la forma de elaboración interna de ella no se afecten derechos subjetivos. Cuando una sentencia está acorde con el derecho, es capaz y esperable que genere efectos en la vida de quienes en ella han depositado su tiempo y recursos; es por ello que de seguido será importante analizar los efectos mínimos (además de los que con cada caso específico se generen) de una sentencia.

La sentencia, como respuesta del Estado ante la petición de justicia de un individuo, está revestida de poder para crear efectos tanto en la vida de los particulares, como del aparato estatal directamente, como se estudiará. Así, doctrina que desarrolla el tema, y en este caso específico, Chiovenda (2001), ha establecido los principales efectos que mediante el dictado de una sentencia, se pueden dar. El autor habla de al menos tres posibles efectos de una sentencia: costas, cosa juzgada y acción ejecutiva.

Hablar de costas resulta obligatorio cuando se realiza un estudio profundo de la sentencia y sus efectos, pues éstas son uno de ellos y, posiblemente, el más común. Siempre que un juez se enfrente con la complicada tarea de elaborar una sentencia, deberá dedicar

un espacio dentro de ella al análisis de “las costas”, entendidas éstas como:

Llamamos costas causídicas al conjunto de desembolsos patrimoniales que deben ser efectuados por quien desea acceder al órgano jurisdiccional en procura de la tutela estatal, a los efectos de poder lograr la consecución del fin perseguido, y generadas en, durante y previamente al proceso.

De ahí que su fundamento esté dado en el principio de la incolumidad. Quien se ha visto obligado a estar en un proceso en razón de la actividad injustificada de otro, declarada su conducta en un pronunciamiento judicial firme, debe asumir el detrimento patrimonial que ha causado. (Chiovenda, 2001)

Lo anterior es ampliado por otro autor consultado, quien sobre este tema señala que “el pronunciamiento sobre la condenatoria o exención de las costas es oficioso para el juez” (Parajeles, 2005), y continúa diciendo: “la condena –en costas- implica que la parte a quien se le impone el deber de pagar ambas costas, debe cubrir todos los costos incurridos a la parte gananciosa, y por supuesto sus propios gastos” (Parajeles, 2005). Como a estas alturas debería quedar claro, el efecto de condena en costas dentro de un procesal judicial es el componente económico por excelencia que se desprende del solo hecho de ejercitar el sistema judicial y obligar a la parte contraria a someterse a tan desgastante y costoso proceso. En ese sentido, es importante detenerse al estudio, aunque sea breve, de los dos posibles tipos de condena en costas posibles: costas personales y costas procesales, pues ellos son vitales para la conceptualización completa de este efecto de la sentencia.

De acuerdo con Parajeles (2005), las costas procesales “son los gastos propios del proceso”, y como ejemplo de lo que dentro de ellos se puede incluir, el autor señala los gastos por viaje, hospedaje y alimentación del juez (por diligencias necesarias dentro del proceso), honorarios del ejecutor, pago a notificadores, certificaciones notariales, entre otros. Por su parte, las costas personales deben ser entendidas simple y llanamente como los honorarios del abogado (Parajeles, 2005). Dicho lo anterior, corresponde entonces el estudio del efecto como tal y su justificación objetiva dentro del proceso y la sentencia; al respecto es de importancia lo dicho por Chiovenda (2001):

El fundamento de esta condena es el hecho objetivo de la derrota; y la justificación de esta institución está en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte en cuyo favor tiene lugar, pues es de interés del Estado que la utilización del proceso no se resuelva en daño para quien tiene la razón y, por otro lado, es de interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor a ser posible preciso y constante. (El resaltado no corresponde al original)

De acuerdo con la cita anterior, se establece este efecto y parada de análisis obligatoria para el juez, dentro de la sentencia, para asegurar que quien lleve la razón vea satisfecho, además de su asunto de fondo, el tema patrimonial, sin que tenga que enfrentar cargas que no le corresponden y que son consecuencia de la actuación u omisión de la otra parte. De forma que, igualmente, la ausencia de costas llevaría implícito el hacer la justicia elitista, pues supondría que solo las personas que tengan la capacidad económica de llevar un proceso, independiente de si llevan la razón o no, sean quienes puedan acceder efectivamente al proceso. A pesar de esto, la legislación procesal general establece la posibilidad de no condenar en costas, configurándose así la excepción a este efecto. El Código Procesal Civil, en su artículo 222 señala:

Exención.

No obstante lo dicho en el artículo que antecede, el juez podrá eximir al vencido del pago de las costas personales, y aun de las procesales, cuando haya litigado con evidente buena fe, cuando la demanda o contrademanda comprendan pretensiones exageradas, cuando el fallo acoja solamente parte de las peticiones fundamentales de la demanda o reconvención, cuando el fallo admita defensas de importancia invocadas por el vencido, o cuando haya vencimiento recíproco.

Podrá eximirlo también del pago de aquellas costas procesales que se hubieren causado con peticiones o en diligencias de la contraria que, a juicio del juez, deban ser calificadas de ociosas o innecesarias.

Si no hubiere especial condenatoria en costas, cada parte deberá pagar las que hubiere causado, y ambas partes aquéllas que fueren comunes. (1989)

Conforme lo anterior, se tiene que, eventualmente, el juez a cargo podrá no condenar en costas, y ello es aplicable, además para la jurisdicción contencioso administrativa, conforme lo expone en una de sus resoluciones la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

Desde este plano, es menester indicar que en el tema de costas en procesos contencioso administrativos, ante remisión expresa del ordinal 103 de la Ley Reguladora de la materia, resultan aplicables supletoriamente las disposiciones de la legislación procesal civil. (2013)

Ahora bien, sobre otro de los posibles efectos de la sentencia, y partiendo de la afirmación de que la cosa juzgada “no es más que el bien juzgado, el bien reconocido o desconocido por el juez” o sea, la decisión que, basada en criterios objetivos, el juez tomó, y ello así por una razón que muy bien expone Chioventa (2001), al decir que “para que la

vida social se desenvuelva lo más segura y pacíficamente posible es necesario asegurar el goce de los bienes de la vida y garantizar el resultado del procesal”; entonces tenemos que la cosa juzgada se configura en el ordenamiento jurídico como un límite al ejercicio de la acción y ejercicio de los tribunales de justicia, ya que una vez que un asunto ha sido debidamente discutido, debatido, confrontado y decidido, no tiene por qué someterse al mismo proceso nuevamente, pues ello además significaría un gasto de tiempo y recursos tanto del Estado como de los individuos involucrado, además de, claro está, una violación a la seguridad jurídica. Igualmente, es importante hacer uso de lo dicho por el autor que se ha venido citando, a fin de aclarar aún más este efecto de la sentencia: “La cosa juzgada se refiere no a la afirmación de la verdad de los hechos, sino a la existencia de una voluntad de la ley en el caso concreto” (Chiovenda, 2001).

La anterior cita es fundamental y clara, en el tanto en palabras sencillas señala que con dotar a una sentencia con la condición de cosa juzgada, no se está haciendo especial pronunciamiento respecto de la veracidad o pertinencia de ésta, sólo se está dando una suerte de seguridad jurídica (para partes y para el sistema) de que un proceso determinado ya ha sido ventilado y decidido. A pesar de lo dicho, el que una sentencia posea la condición de cosa juzgada no siempre va a significar la imposibilidad de reabrir la discusión, primero, porque ello va a variar dependiendo del tipo de cosa juzgada que sea – material o formal- y segundo porque pueden haber vicios que obliguen al estudio total de la causa nuevamente, sorteando su carácter de cosa juzgada. Entonces, como se adelantó, existen dos tipos posibles de cosa juzgada, la material y la formal, y ambas van a revestir a la sentencia de características distintas, según posea uno u otro carácter, como se amplía:

Legislación y jurisprudencia nacional han tratado el tema de los dos diferentes tipos posibles de cosa juzgada. Así, iniciando con la legislación nacional y su aporte al tema, el artículo 165 del Código Procesal Civil hace un enunciado respecto de este primer tipo en estudio indicando: “Cosa juzgada formal. Las sentencias dictadas en otra clase de proceso podrán ser discutidas en el procedimiento ordinario”. El artículo precitado explica la cosa juzgada formal como aquella en la que una sentencia no es posible de discutir más dentro del mismo proceso que fue ventilada la pretensión, pero sí en un proceso posterior distinto, a saber el proceso ordinario.

Al respecto, y para ampliar, jurisprudencia nacional ha señalado de forma muy

acertada lo que en relación con el artículo dicho se debe entender:

La **cosa juzgada formal** se da cuando la sentencia resulta inimpugnable, o sea que no admite recurso alguno, que está firme, que no admite trámite ordinario contra ella en el mismo proceso, es la faceta de la preclusión, clausura la litis pendencia; pero sí la posibilidad de modificarse en un proceso posterior (el proceso sumario con sentencia firme, revisable en un ordinario o abreviado).- No hay posibilidad de volver a decidir sobre el mismo asunto con firmeza dentro del mismo procedimiento sumario.

Es muy claro lo que quiso el legislador y más tarde desarrolló la jurisprudencia respecto de la figura de cosa juzgada formal, básicamente, dando la posibilidad de juzgar dos veces un mismo asunto –sin violentar el principio de non bis in ídem- cuando el proceso por el que fue primeramente discutido no fue uno con las características de un proceso ordinario, dotado de muchas más garantías y oportunidades. Para concluir el desarrollo que ocupa, es importante decir que doctrina clásica especializada, también, ha estudiado el tema, así, Couture (1989) dice:

... Se cumplen y son obligatorias tan sólo con relación al proceso en que se han dictado –las resoluciones- y al estado de cosas que se tuvo en cuenta en el momento de decidir; pero no obstan a que, en un procedimiento posterior, mudado el estado de cosas que se tuvo presente al decidir, la cosa juzgada pueda modificarse

En la cita anterior doctrina especializada, de forma más clara, confirma la posibilidad de reabrir un proceso y juzgar un mismo tema si las condiciones exigidas para ello se cumplen, de manera que se garantice una protección al individuo que requiere la acción de la justicia, desde dos frentes: desde uno en la teoría más rápido, expedito, pero con todas las garantías procesales mínimas; y desde el otro, no tan rápido, pero con un análisis más profundo de los elementos llevados al proceso, y cargado de más etapas, claro está, con las mismas garantías procesales.

Respecto de la cosa juzgada material, tal vez uno de los efectos de la sentencia más importantes, los legisladores nacionales optaron por desarrollarlo, igualmente, en un cuerpo normativo especializado, el Código Procesal Civil. Dicho texto contempla en sus artículos 162 y 163 la forma como debe ser entendido este efecto y los requisitos para que se dé:

Artículo 162. Cosa juzgada material.

Las sentencias firmes dictadas en procesos ordinarios o abreviados, producen la autoridad y la eficacia de la cosa juzgada material. También producirán aquellas

resoluciones a las cuales la ley les confiera expresamente ese efecto.

Los efectos de la cosa juzgada material se limitan a lo resolutivo de la sentencia y no a sus fundamentos, lo cual hace indiscutible, en otro proceso, la existencia o la no existencia de la relación jurídica que ella declara.(...) (El subrayado no corresponde al original) (1989)

De lo que el artículo precitado dice, hay que destacar puntos importantes para dejar aún más claro lo que debe entenderse por este efecto de la sentencia:

- a. Se trata de sentencias firmes (o sea, que ya pasó los periodos de apelación y no fue apelada o, habiendo sido apelado, fue resuelta en última instancia) de procesos ordinarios o abreviados.
- b. Cualquier otro proceso que la ley le asigne tal carácter.
- c. No será posible cuestionar, posteriormente, en otro proceso lo que dicha sentencia declaró, otorgó o condenó.

Es importante, además, para un mejor entendimiento de la figura, analizar y complementar con lo dicho por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala ha delimitado los efectos de la cosa juzgada material o sustancial, relacionándola “no solo con la inimpugnabilidad de lo resuelto, sino, además, con su inmutabilidad, aún en otro juicio posterior.” (2011)

Así, solo queda encadenar todas las ideas para concluir que una sentencia que ha pasado por todas las instancias posibles tendrá el efecto de cosa juzgada material cuando la resolución, siendo firme, sea también inmutable, es decir, no tenga posibilidad de un posterior cuestionamiento en un proceso del asunto resuelto, al menos no sin que con ello se viole el principio de Non bis in ídem. En este sentido, y para concluir el tema, es importante mencionar además, que la cosa juzgada, también, se puede presentar como excepción dentro de un proceso, precisamente, para hacer uso de la seguridad jurídica dicha en el tanto se puede estar frente a un asunto previamente discutido y resuelto. De ser así, y presentarse la excepción, jurisprudencia nacional ha dado lineamientos claros sobre cómo funciona y cuáles son sus presupuestos:

Entre estos, resulta necesario que el fallo respecto del que se alegue la cosa juzgada constituya una sentencia en la que haya recaído fallo sobre el fondo de lo debatido, luego, que sea firme. Un segundo paso para hacerla valer en el proceso, lo es que medie identidad,

en los elementos de ambos procesos, esto es: subjetivos (identidad de sujetos, las partes); objetivos (identidad de cosa); el objeto (las pretensiones). Además, se encuentra que al menos habría de mediar identidad en la causa, (razón de pedir, hechos y fundamento de la acción).

Entonces, se tiene que para alegar esta excepción, que básicamente daría fin al proceso, se debe tener una sentencia previa de fondo en donde tanto las partes como el objeto y los objetivos sean similares. Igualmente, el Tribunal amplía:

La cosa juzgada está sujeta también entonces a dos límites: " el objetivo, en razón del objeto sobre el cual versó el proceso y de la causa o título del cual se dedujo la pretensión, y el subjetivo, en razón de las personas que han sido partes en el proceso. El objeto de la pretensión, está referido a lo reconocido o negado en la sentencia ejecutoriada, o sea, la cosa o relación jurídica sobre la cual se aplica su fuerza vinculante. (2013)

En términos generales, entonces, lo que, básicamente, se quiere tratar a través de la excepción de cosa juzgada es que no haya pronunciamientos dobles en causas idénticas, de manera que se proteja así el principio de seguridad jurídica y así ninguna de las partes, sea con culpa o dolo, haga participar de un proceso judicial a quien ya respondió previamente.

Continuando con los efectos de la sentencia, de los objetivos más comunes a la hora de entablar un proceso jurisdiccional, está el de lograr una actuación por parte de algún individuo, institución, empresa, etc. Así, el efecto ejecutivo de la sentencia es uno de los más importantes en el proceso y, tal vez, de las injerencias más evidentes del Estado en la vida de las personas. Para entender mejor lo que se debe entender por este efecto, es importante remitirse al Código Procesal Civil. En la legislación costarricense existen procesos cuyo único objetivo es la obtención de una sentencia que obligue a ejecutar algo (un título ejecutivo u otros), y los existen también para ventilar asuntos más complejos, con sentencias que además de obligar a ejecutar algo, analizan y declaran la existencia de un derecho a favor de una de las partes, como ya se analizó previamente; por ejemplo independientemente del tipo de proceso del que se trate, la posibilidad de ejecutar una sentencia, por parte de quien es vencedor, siempre será de las consecuencias más deseadas por quien haya visto violentado un derecho y haya iniciado por ello una disputa judicial.

Así, y volviendo al texto legal que se ha venido citando, hay que decir que son numerosos los planteamientos que al respecto es posible encontrar, y varían dependiendo del tipo de proceso y pretensión de que se trate, así, dentro del Libro III, Proceso de

Ejecución, se encuentran reguladas las disposiciones comunes a todos los procesos ejecutivos, así como el detalle de ellos y la ejecución de sentencia en general, en procesos no ejecutivos.

Sobre este mismo tema, Chioyenda (2001), explica:

(...) en el campo de un mismo fin general, es decir, de la adquisición práctica de un bien, el proceso de ejecución tendrá condiciones, formas y caminos distintos, según se trate de conseguir una cosa determinada, una suma de dinero, cierta cantidad de mercancías de géneros o de efectos, el cumplimiento de determinada actividad o de una abstención específica

Todo lo anterior para concluir que, efectivamente, independientemente del proceso del que se trate, ya sea la ejecución como fin último o como vehículo para buscar justicia, siempre será parte fundamental de la sentencia y del proceso en sí. Si se vio que la sentencia es un proceso que involucra rígidos aspectos formales y de fondo, pues es de imaginarse que existan posibilidades de caer en vicios o errores si alguno de esos aspectos formales no es cumplido a cabalidad. Es por ello que es importante hacer un breve análisis de cuáles son los principales vicios que una sentencia puede tener.

Chioyenda (2001) dice que la sentencia puede estar mal en dos sentidos: siendo injusta o nula. Así, el autor señala que una sentencia es injusta cuando “da por existente una voluntad de ley concreta que no existe, o da por inexistente una voluntad de ley que existe”. Según lo que es posible extraer de ese y otros párrafos del autor, una sentencia injusta sería aquella en la que el error del juez o jueces está directamente relacionado con el hecho o derecho, es decir, se va a tratar de un error de fondo en la aplicación o valoración de los hechos y el derecho. La nulidad, por su parte, pareciera estar más relacionada con aspectos de forma, como lo señala el mismo autor al decir que “la nulidad de la sentencia afecta a la sentencia como actividad del juez o como acto escrito”. Como se observa, para verificar la validez o no de una sentencia habrá que valorar el escrito y corroborar que todos sus aspectos de forma estén presentes y correctos.

Igualmente, jurisprudencia nacional, y como es esperable, también se ha desarrollado el tema, como consta en la resolución número 778 del Tribunal de Familia:

En la sentencia se pueden producir dos tipos de errores: los de fondo y los materiales. Los primeros afectan la esencia jurídica de la sentencia y, por tal razón, no puede ser modificada por el mismo Juez, sino por la vía de los recursos. Los segundos se refieren más que todo a errores de escritura, por ejemplo: escribir mal un nombre, un número, etc. (2007)

A lo anterior se debe agregar que para un correcto análisis de si la sentencia posee o no vicios, debe remitirse a lo dicho por los diferentes textos normativos que la desarrollan, y comprobar que cumple, al menos, con lo ahí establecido. Sin entrar en muchos otros detalles, pues más adelante en la investigación habrá un apartado destinado al estudio de ellos, en principio se puede concluir este apartado confirmando que la sentencia puede tener errores tanto de fondo como de forma, subsanables dependiendo del caso y la intensidad.

Capítulo II. Principios rectores de la sentencia, la conducta administrativa y el juez y la sentencia

Otro de los aspectos teóricos que es crucial tratar en la presente investigación para poder lograr conclusiones acertadas, son los principios generales de la sentencia y los matices generales que ellos adquieren en la sentencia contencioso administrativa se espera comprender de forma más integral a qué aspectos deben atender las resoluciones de los jueces contencioso administrativos más allá de las pautas estrictamente legales. Además, es fundamental estudiar el concepto de conducta administrativa, pues éste es alrededor del cual se va a desprender gran parte de la investigación, al ser, precisamente, ella la que será posible anular o declarar disconforme con el ordenamiento jurídico en sentencia. Por último, no puede faltar en este apartado la relación existente entre el juez y la sentencia, y el análisis con respecto de cuáles son los deberes y potestades que tiene éste con respecto a aquella, además del especial matiz en la jurisdicción contencioso administrativa.

Así, las siguientes páginas están dirigidas al estudio los aspectos dichos. No sin advertir que por ser temas tangenciales del estudio, no se procurará un agotamiento temático, toda vez que cualquiera de dichos temas es suficientemente basto y complejo como para justificar una investigación aparte. De esa manera, cualquier definición o clasificación que llegue a utilizarse será aquella con mayor nivel de consenso o en su defecto en carácter metodológico.

Sección 1. Principios rectores de la sentencia.

Dentro de este tópico es posible señalar una serie de principios que ordinariamente la doctrina acepta (no sin sus diferencias) que son bases para poder dictar cualquier sentencia. Al respecto sí se debe aclarar que en algunas ocasiones, son propias de todas las materias y en otros casos, más parece corresponde a solo una o alguna de ellas. Se ha procurado hacer las advertencias de rigor para evitar generar malos entendidos.

Debido proceso

Tal vez, el principal y del que se desprende el resto, sea el principio del debido proceso, que ha sido ampliamente reconocido y tratado por Sala Constitucional y que será de estudio obligatorio en este intento por definir los límites mínimos a los que el juez debe

apegarse en su labor diaria. Una de las resoluciones más representativas de lo que ha sido definido como Debido Proceso por Sala Constitucional, es la número 1739-92, redactada por el Magistrado Piza Escalante (q.d.D.g.), que en lo que interesa, menciona:

El concepto del debido proceso envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce -cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano-, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia (El subrayado no corresponde al original) (1992)

Y continúa diciendo sobre la situación de Costa Rica, específicamente:

En nuestro país también se ha producido un desarrollo jurisprudencial de las normas constitucionales que garantizan los derechos procesales y sustantivos de la persona sometida a un proceso, especialmente penal. Aquí el eje de la garantía procesal ha sido el artículo 41 de la Constitución, interpretado como su fuente primaria, (...). Dice el texto del primero: "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 y en estricta conformidad con las leyes. (...) Debe hacerseles -dice después- justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes. Se explica entonces que es por los medios legales que las partes pueden demandar amparo a un derecho lesionado o discutido, solicitando del órgano jurisdiccional las medidas pertinentes y la intervención necesaria para que se les garantice el uso legítimo de ese derecho. Las leyes en general están orientadas a procurar la tutela de lo que a cada uno corresponde o pertenece, tanto en el sentido de regular los derechos individuales como el de establecer el mecanismo formal e idóneo para que las personas tengan acceso a los Tribunales... valga decir, entonces, que para demandar el cumplimiento de todos esos principios legales ... el Juez no puede actuar al arbitrio, porque debe respetar el patrón impuesto por las mismas leyes, que tiene origen en una ley suprema: la Constitución; todo en beneficio de las partes por igual y en resguardo de la correcta administración de justicia." (1992) (El resaltado no corresponde al original)

Los extractos expuestos son una pincelada que busca al menos orientar respecto de los aspectos generales del debido proceso en el país: qué es, de dónde surge y cuáles serán los deberes del juez en relación con él. El Debido Proceso como principio constitucional se configura como una estructura protectora de los derechos de los y las habitantes de un Estado de Derecho, siendo, para el caso de Costa Rica, la bandera que todos los funcionarios judiciales deben ondear y respetar en el ejercicio de sus labores.

Entendido este principio como uno integral, hay que agregar que lo conforman, además, otros principios protectores como el de irretroactividad y respecto de los derechos adquiridos, derecho de defensa (que a parecer de quien realiza la presente investigación es parte integral del debido proceso, pues este último no se podría dar en ausencia de oportunidades reales y efectivas de plantear argumentos en favor de las posiciones que se defienden y/o defenderse de los argumentos de la parte contraria), legalidad y eficiencia de la administración, derecho de petición, congruencia y motivación de las resoluciones, entre otros; y todos ellos elementales en el estudio de la sentencia y, en especial, de la potestad de anulación de conductas conexas. Especial relevancia para nuestros efectos, tiene el principio de congruencia, que de seguido se estudiará.

Principio de Congruencia

La Real Academia Española define congruente como aquello “coherente, lógico”, y congruencia, dentro del Derecho, como “conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio.” Precisamente, eso, el ajuste entre lo peticionado y lo otorgado, es lo que en múltiples ocasiones ha desarrollado doctrina jurisprudencia y defendido como uno de los elementos esenciales del derecho a una sentencia justa. Cuando un individuo se acerca a los tribunales de justicia a reclamar un derecho, éste siempre sabrá que el juez, al menos, se pronunciará con respecto de lo pedido por él, y nunca –o al menos así es en tesis de principio- por situaciones fuera de ello o que lo excedan; eso entonces, es el principio de congruencia: una garantía para el administrado y límite para el juzgador.

Para Álvarez (1992), la congruencia viene dada como un principio en virtud del cual “la sentencia debe ajustarse a las acciones deducidas en juicio”, y no sólo como una afirmación positiva, sino que se configura además, como una prohibición para el juez, respecto de lo que el autor agrega que “al juzgador le está vedado pronunciarse sobre pretensiones no deducidas, cosas no pedidas o peticiones no formuladas”. De manera que el principio de congruencia no sólo es un deber en la forma de actuar del juez, sino que, y más que eso, una prohibición y límite a su poder de injerencia en la atmósfera de deberes y derechos del administrado. En ese sentido, las consecuencias del irrespeto a dicho deber, y por consiguiente, a la prohibición de manifestarse en temas extra o superiores a los llevados a

su conocimiento, tiene faltas específicas imputables: los vicios de *ultra petita*, *extra petita* e *infra petita*, mismos que más adelante se desarrollarán.

Continuando con las generalidades, como se mencionó en un inicio, en bastas ocasiones tribunales superiores se han manifestado con respecto de este principio procesal, como lo hizo el Tribunal Contencioso Administrativo en su sección II citando a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

A través de dicho instituto procesal, (se refiere a la congruencia) el legislador busca asegurar o garantizar el orden, la certeza, el equilibrio, en fin, el derecho de defensa de cada una de las partes, en la contienda judicial. En aras de ese objetivo fundamental, y tratándose de diferencias surgidas en el ámbito del interés privado, para establecer y preservar a lo largo del proceso el aludido equilibrio, la ley preceptúa que es a las partes a quienes corresponde, exclusivamente, fijar los hechos concernientes a la causa, alrededor de la cual estructuran la petitoria. (...). El interés palmario ahí reflejado de definir claramente los hechos relativos a la causa, propende apereibir debidamente a la contraparte sobre los extremos con arreglo a los cuales deberá ejercer su defensa; a la vez, propiciar el orden indispensable dentro del cual ha de transcurrir el debate judicial, pues de otra forma se entronizaría la anarquía en éste. Por supuesto que, si tales medidas se toman respecto al papel de las partes, el juzgador por su lado, al momento de resolver, deberá hacerlo necesariamente circunscrito a los extremos determinados por aquéllas, para mantener así el concierto de rigor en la globalidad del proceso. Según se infiere de lo expuesto, el conocimiento judicial ha de estar ceñido a un poder absoluto reconocido a las partes en orden a la determinación del cuadro fáctico. (2013)

Una definición más detallada ofrece la cita anterior, ahondando en la justificación del principio. Precisamente, lo que ya se mencionó en párrafos atrás lo confirma la Sección II del Tribunal Contencioso Administrativo: el principio de congruencia es un límite al poder del juzgador y una garantía a la libertad de determinación del administrado o la administración.

El ex magistrado y jurista Oscar González (2010), por su parte, en un caso sometido a su conocimiento, donde se discutía sobre la existencia o no de incongruencia en un fallo del *a quo*, confirma lo que ha de entenderse por principio de congruencia e introduce los posibles vicios que podría ocasionar su irrespeto:

(...)-la incongruencia- consiste en la falta de relación entre lo pedido por las partes, no a lo largo del proceso, sino en sus escritos de demanda o contrademanda

como en sus respectivas contestaciones, y lo resuelto en la parte dispositiva del fallo, ya sea porque se omite pronunciamiento sobre algún extremo sometido a debate (minimapetita), o se otorga más de lo rogado (ultra petita), o lo resuelto no guarda correspondencia con lo peticionado (extrapetita), o bien, contiene disposiciones contradictorias. (...) (2010)

Conforme lo anterior, se confirma lo dicho respecto a qué es la incongruencia o en qué consiste el principio de congruencia en sí, además se tiene un primer acercamiento con los posibles vicios en los que podría incurrir una sentencia si se este principio se irrespetara. Cabe destacar además, el subrayado del texto previamente expuesto, pues se tiene no sólo una limitante en términos de a lo que va a poder referirse el juez, sino además una limitante temporal, que va a obligar al juez a pronunciarse únicamente con respecto de lo que fue llevados por las partes en los momentos procesales oportunos, de manera que una vez precluidos ellos, se cierra también el debate y posibilidad del juez para tomar en cuenta nuevos elementos llevados al proceso (con las excepciones que en la ley procesal se establecen).

Ahora bien, con respecto de los vicios, es necesario complementar lo dicho por el autor en la cita previa, pues dichos fenómenos son claves para el resultado final de la presente investigación, siendo que una incorrecta interpretación o aplicación de la potestad en estudio, daría como resultado precisamente un vicio de incongruencia. Para Alvarez (1992), y con consenso entre autores y jurisprudencia, el vicio de *ultrapetitum* es aquel en el que se le otorga al actor más de lo que se pidió; mientras que a la *extrapetitum* la define como aquella falta en la cual “se alteran o modifican, en aspectos esenciales, las pretensiones formuladas por las partes”; y por último, la *citrapetitum* (no menos gravosa), es un vicio en el que la sentencia que elabora el juez deja de contemplar los elementos mínimos llevados a su conocimiento. Se tiene, entonces, que para cada falta al principio de congruencia, existe un supuesto de nulidad aplicable, de manera que el administrado se garantice un respeto a su libertad de actuar (entendida como aquella que dota al titular de un derecho para ejercerlo en la forma y medida que él desee, siempre dentro de los límites legales y sin afectación a terceros), y que no se atribuyan terceros que deberían ser imparciales, para el caso particular, de los jueces de la República, potestades que la Constitución ni la ley les ha otorgado.

Para finalizar el estudio de los aspectos generales principio de congruencia y sus vicios,

corresponde hacer mención a lo que la jurisprudencia ha identificado como indispensable para hablar de un vicio de incongruencia como tal:

Para determinar la existencia de este vicio como causal de casación ha de confrontarse, necesariamente, la parte resolutive de la sentencia con las pretensiones aducidas en la demanda y en las demás oportunidades que la ley contempla, o las excepciones propuestas por el demandado, a fin de determinar si en realidad existe entre estos dos extremos evidente desajuste de aquella frente a estas. (2011)

El principio expuesto, como se pudo observar, es una pieza clave que está dentro del proceso judicial y que va acercar los términos en los que los jueces y juezas van a poder elaborar una sentencia. En el tema particular de estudio en esta investigación, se hace particularmente importante el tratamiento de este principio, por lo que más adelante será nuevamente desarrollado desde una visión más práctica.

Principio de legalidad

Siempre relacionado con los principios anteriores y, fundamentalmente, con el debido proceso, se encuentra en el principio de legalidad, que halla su génesis en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica, que reza:

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. (El subrayado no corresponde al original)

Conforme lo anterior, y dicho por la base del ordenamiento jurídico nacional, la administración pública, en todas sus representaciones, está permeada por un principio que la obliga en dos sentidos, uno positivo, al decir que deberá cumplir con todos los deberes que obliga la ley, y uno negativo-prohibitivo, en el tanto le niega a la administración la posibilidad de actuar más allá de lo expresamente señalado por la ley.

Además del artículo precitado, existe, también, el numeral 11 pero esta vez de la Ley

General de la Administración Pública, que textualmente reza:

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo 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. (1978)

Dotando aún más de contenido a la norma constitucional, está el artículo expuesto que aplica para la totalidad de la administración pública y que es expreso en cuanto a sus alcances: la administración pública únicamente podrá actuar previa autorización dentro del mismo ordenamiento.

En este sentido, otros dos artículos importantes de mencionar en este apartado son el 153 constitucional y el 13 de la Ley General de la Administración Pública, que a continuación se exponen.

Artículo 153:

Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario. (1949)

La norma es un mandato expreso hacia uno de los poderes de la República para su intervención en los asuntos ahí señalados, de manera que no solo se establece la posibilidad de actuar, sino su obligatoriedad, que es otra de las formas como puede estar representado el principio de legalidad, a través de mandatos expresos creados por constitución o ley, como en el caso del artículo 13 a continuación:

1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.
2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente. (1978)

Para terminar de darle forma a la normativa prevista para el principio de legalidad, está el artículo expuesto, donde se especifican cuáles van a ser las reglas mínimas de sujeción a

la ley, estableciendo un sistema rígido de acatamiento para la administración pública.

Continuando con el estudio jurisprudencial, en palabras de Sala I de la Corte Suprema de Justicia, el principio de legalidad “(...) se proyecta como límite y restricción del comportamiento público, pues cualquier actuación suya, deberá ajustarse a la norma de grado superior, so pena de invalidez” (2000). Para complementar lo dicho, se tiene que el Tribunal Contencioso Administrativo, citando a Sala Constitucional, manifestó sobre el tema:

En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso - para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-; así como sus corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto. (2009)

Lo anterior, a este punto, debería haber llevado a una conclusión con respecto qué es realmente, en la práctica, lo que en la Constitución y la Ley se predica. El principio de legalidad, más que cualquier definición extensa que se pudiera dar, es un límite; un límite al ya de todas maneras gran poder del que goza la administración sobre el administrado. Gracias al principio de legalidad, el administrado se garantiza que el actuar del Estado en su esfera de derechos y deberes se va a limitar a lo que expresamente la ley le habilite, una ley que, además, tuvo que haberse promulgado en respeto al principio democrático.

Principio de fundamentación o motivación

A este punto, ya más bien pareciera que todos los principios desarrollados después del debido proceso no son hermanos de éste, sino hijos; y es que hasta cierto punto es así, y con el principio de fundamentación o motivación no es la excepción. Si se piensa en el principio del debido proceso como una gran sombrilla protectora, principios como los expuestos y el que de seguido se desarrollará, funcionan como las varillas que le dan forma. Sala Constitucional ha hecho una clara (de las pocas) sistematización de lo que ha de entenderse

por fundamentación o motivación –de la sentencia-:

(...)En cuanto a la fundamentación de la sentencia, constituye ésta una garantía tanto para las partes del proceso, que son los destinatarios directos de la misma, como para la colectividad en su conjunto. Dentro de un sistema de justicia democrático es indispensable que exista un control de los razonamientos que el juez utiliza en sus valoraciones, a fin de poder determinar si los mismos se ajustan a criterios de racionalidad y objetividad, o si más bien obedecen a simples caprichos, impulsos o intereses personales. (...) (1997)

En dicho sentido, continúa diciendo el Magistrado redactor, sobre el papel del juez:

El juez se encuentra obligado a justificar sus actos y resoluciones, a indicar las razones, causas y fundamentos, los cuales ha de plasmar en un documento que no sólo se ponga en conocimiento de las partes, sino también de la colectividad en su conjunto, facilitándose el acceso, tanto a la audiencia oral como el documento en sí. Puede decirse entonces que la motivación del fallo no sólo tiene valor procesal sino también extraprocesal porque trasciende a los sujetos involucrados en el caso concreto. El hermetismo, la arbitrariedad y el secreto son propios de sistemas políticos totalitarios, en donde se irrespetan los más sagrados valores de la persona humana. La fundamentación de la sentencia no puede reducirse al aspecto jurídico; es fundamental que exista también una adecuada motivación de la reconstrucción de los hechos que se tienen como acreditados. (1997)

Lo anterior, a su vez, y complementado por el Tribunal Contencioso Administrativo, tiene una vertiente que beneficia al administrado, como se explica a continuación:

(...) ese deber u obligación del juez de motivar las sentencias implica, en consecuencia, un derecho del ciudadano a obtener de parte del órgano jurisdiccional, no sólo una resolución fundada en derecho sino también debidamente razonable, a partir de todos los elementos visibles para el caso concreto. Así, la motivación constituye el signo más importante y típico de la racionalización de la función jurisdiccional y sirve para demostrar que el fallo es justo y porqué es justo o para persuadir a la parte vencida de que la solución dada ha sido el necesario punto de llegada de un mediato razonamiento, y no el fruto improvisado de la arbitrariedad y la fuerza, sirviendo además, en una función más estrictamente jurídica, como conducto para la impugnación, lo que permite poner a las partes en condición de verificar si, en el razonamiento que ha conducido al juez a decidir en determinado sentido, puede descubrirse alguno de aquellos defectos que dan motivo a los diversos medios de impugnación ante los órganos competentes, constituyendo entonces la motivación, el espejo revelador de los errores del juzgador. (2011)

A todo lo anterior, continúa diciendo el texto de cita, y para concluir con respecto del principio:

Se entiende entonces que, el deber de fundamentación es una garantía primordial (...) por cuanto incide directamente en el derecho de defensa y por ende, en el derecho al debido proceso y en el derecho a la tutela judicial efectiva. Esa fundamentación se ha de referir a todos los razonamientos y criterios por los cuales el Juez llega a la conclusión que plasma en la parte dispositiva de la sentencia, fundamentación que requiere de un ítem lógico y que implica necesariamente que todos y cada uno de los elementos que obran en el expediente, deberán ser valorados conforme a las reglas de la sana crítica racional. (2011)

De acuerdo con lo anterior, el principio de motivación o fundamentación se configura como un sistema de doble vía: por un lado, establece la obligatoriedad del juez de razonar y, valga la redundancia, fundamentar, cualquiera que sea su decisión con respecto de la situación sometida a su conocimiento, y, por el otro lado, se establece como garantía para el administrado, que gracias a los motivos expuestos por el juez para resolver el caso, podrá contar con las armas para justificar, a su vez, el acuerdo o desacuerdo con lo resuelto. Dicho así, el principio de fundamentación es la antesala y pilar del principio que, a continuación, se estudiará, pues gracias al primero, el administrado va a gozar de seguridad jurídica.

Principio de seguridad jurídica

Si se continúa con la metáfora de la sombrilla y las varillas, la seguridad jurídica vendría a ser una de esos bienes que la sombrilla cubre. Es precisamente en aras de garantizar la seguridad jurídica, tanto de administración como administrado, que se establecen y fortalecen principios como los del debido proceso y sus demás vertientes.

En palabras de Hernández (2014), quien, a su vez, cita al Tribunal Constitucional Español, la seguridad jurídica contempla:

Una “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, sin agotarse en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulado expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad.” (Hernández Valle, 2014)

A lo que agrega que “entendida en su sentido más amplio, la seguridad jurídica supone la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del derecho”; es decir, gracias a la seguridad jurídica se respeta y diferencia un sistema democrático y de derecho, de uno dictatorial y en el que el administrado no encuentra a la mano las razones del porqué el Estado, en sus diferentes administraciones, toman o no sus decisiones.

Principio de iura novit curia

El principio de *iura novit curia*, un aforismo latino que literalmente significa “el tribunal conoce los derechos” (Solórzano Astete, 2015), mantiene una estrecha relación con el principio ya estudiado de proporcionalidad, en tanto ambos se centran en la labor del juez propiamente y sus facultades y límites dentro del proceso.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia hizo su aporte a la conceptualización y delimitación del principio, indicando:

...cabe aclarar que una vez determinados los hechos y formuladas las pretensiones, es al juzgador a quien corresponde emprender las sendas de la aplicación del Derecho, sin que para esa labor sea limitante la invocación a normas jurídicas que realicen las partes. Desde este plano, el principio de congruencia se complementa con el denominado postulado “*iura novit curia*”, (el juez conoce el Derecho), el cual implica que es a él a quien corresponde determinar cuáles son las normas aplicables al caso concreto, observando los límites impuestos por la congruencia, a saber: la causa petendi, que corresponde a los hechos narrados por los litigantes (que constituyen la base de su petitoria), y a partir de esta, sus pretensiones y excepciones. Por ende, el Juzgador, sin variar los hechos ni los pedimentos o excepciones, debe emplear su conocimiento en derecho para corregir los errores, modificar o subsanar las omisiones en la fundamentación jurídica invocada por los litigantes, de manera que esa eventual deficiencia no constituya una limitante para la resolver el objeto fundamental del proceso. La correcta comprensión de lo anteriormente indicado permite concluir, por un lado, que la armonía que el Ordenamiento dispone entre el marco de las pretensiones y la decisión jurisdiccional, no supone una correlación literal entre el desarrollo dialéctico de los escritos de las partes y la redacción de las sentencias. (2013)

Así, se presume, entonces, el balance entre el conocimiento y sana crítica en la interpretación del juez, lo dicho por la ley y lo llevado por las partes al proceso; para así dar una solución integral. En este sentido, también este principio guarda una estrecha relación con el principio de congruencia, siendo que además, se configura como un límite para el “conocimiento del juez”. Aun cuando el juez tenga un conocimiento amplio y, tal vez, extra

sobre los asuntos llevados a su conocimiento, éste no puede antojadizamente extenderse en cuestiones no debatidas por las partes, al menos no sin, con ello, infringir el principio de congruencia. Como límite para esta situación, existe el artículo 95 de la ley procesal Contencioso administrativa, que textualmente reza:

1) Si la jueza, el juez tramitador o el Tribunal, de oficio o a gestión de parte, estima que las pretensiones o los fundamentos alegados pueden ser objeto de ampliación, adaptación, ajuste o aclaración, dará a los interesados la palabra para formular los respectivos alegatos y conclusiones.

2) En tal caso, si a juicio del Tribunal o de la jueza o el juez tramitador, según corresponda, resulta absolutamente necesario, la audiencia podrá suspenderse por un plazo que no podrá exceder de los cinco días hábiles. (2006)

Así, es posible además observar como los principios y sus postulados se van entrelazando entre sí y precisamente ese conocimiento que deben tener los jueces abarca la relación entre ellos y cómo se auto limitan, de manera que el uso de uno no sea el abuso o irrespeto de otro.

Principio de racionalidad y proporcionalidad

Igualmente de importancia en este apartado es el desarrollo, aunque sea breve, del principio de racionalidad y proporcionalidad, pues presenta una relación directa con la sentencia, tema central de la presente investigación. No se hace necesario extenderse en grandes explicaciones, cuando el nombre por sí solo, en su significado literal, aporta las principales luces con respecto de lo que involucra el principio de proporcionalidad. En una exposición de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, se evidencia el contenido del principio bajo análisis:

Lo razonable se opone a lo arbitrario y remite a una pauta de justicia con la cual se completa el principio de legalidad. Desde otro ángulo, el de proporcionalidad, se refiere a una correspondencia entre las circunstancias de hecho, los medios empleados y la decisión adoptada (...). (2009)

Así, se tiene que toda sentencia, en respeto de este principio, debe tener un sustento razonable en el cual se justifique la decisión adoptada por el juez, además de ser proporcional, las medidas tomadas, con lo solicitado por las partes y la ley aplicable al caso concreto.

Principio de sana crítica

El principio de sana crítica debe ser, más que un principio, una pauta y regla de trabajo para los jueces, quienes tienen a su cargo la difícil tarea de decidir e incidir sobre la esfera de derechos y de deberes de un administrado o administración. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en una de sus resoluciones, ha ejemplificado de manera clara lo que comprende este principio que, en especial, debe dirigirse a los jueces y juezas de la República en el desempeño de sus funciones como tales:

(...)No se incurre en error alguno, según se ha resuelto, cuando los jueces conceden mayor valor a unos elementos de juicio que a otros, si todos son de la misma naturaleza, pues ello constituye el simple ejercicio de una facultad discrecional, concedida por la ley en la apreciación probatoria, con arreglo a los principios de la sana crítica (artículo 330 del Código Procesal Civil). (2001)

Conforme lo anterior, la sana crítica tiene (o debe tener) un papel fundamental en la elaboración de toda sentencia, siendo la regla básica de ponderación del derecho, los hechos y la prueba.

Principio de justicia pronta y cumplida

Uno de los pilares del sistema jurisdiccional costarricense lo constituye el principio de justicia pronta y cumplida, del que, a su vez, se desprenden otros tantos. Es, precisamente, la Constitución Política en su artículo 41, la que hace el enunciado general del que se desprenderán los efectos de este eje del sistema. El numeral anunciado, señala:

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. (1949) (El resaltado no corresponde al original)

En Costa Rica, como en el resto de países del mundo, se ha creado un sistema jurídico desde el cual se deben desarrollar todas las relaciones, tanto privadas como públicas; este sistema no ha sido antojadizo, sino que ha respondido a las diferentes necesidades de los habitantes del país y el desarrollo del país. Como parte de este modelo, se crearon también los tribunales de justicia, que serán los que, en última instancia, harán cumplir y respetar las leyes y los deberes y derechos que en ellas se establecen. A estos tribunales, entonces, se

les ha dotado de un gran poder, el necesario para tomar las acciones necesarias para “enderezar” el actuar de personas e instituciones que se salen o sobrepasan las reglas dadas. Como contraparte de este poder, existe, entre otros, el principio de justicia pronta y cumplida, que como tesis de principio y a grandes rasgos diremos que busca asegurar para quien acceda al sistema judicial, una respuesta oportuna y pertinente. Así, Sala Constitucional en una de sus tantas resoluciones ha dicho al respecto:

(...) debe tomarse en cuenta que del artículo 41 de la Constitución Política se extrae que los reclamos, gestiones y procesos puestos a conocimiento de la Administración de Justicia, deben ser resueltos en los plazos fijados por Ley.(...) surgiendo entonces el deber inexcusable del juez de pronunciarse sobre gestiones que le sean sometidas a su conocimiento, hacerlo en forma motivada pero sobre todo garantizando el derecho a una justicia pronta, dentro de un plazo razonable, para evitar que el acusado permanezca en esa situación por un período prolongado. (2010)

La cita anterior muestra a grandes rasgos una de las variables más importantes de este principio y por la que, tal vez, más reclamos se han planteado contra la administración: el plazo para la resolución de los asuntos. Las diferentes leyes procesales, así como leyes especiales, señalan tiempos mínimos que, ya sea el propio Poder Judicial en sus diferentes tribunales o inclusive la administración, deben respetar para garantizar que el derecho de las partes involucradas no se vaya a afectar aún más por el paso del tiempo. En este sentido, otra resolución relevante es la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo en donde se discute el principio en cuestión como parte de los procedimientos administrativos:

(...)Se refiere al tiempo máximo que puede durar el procedimiento administrativo instaurado para establecer los hechos que permitan adoptar la decisión final del titular de la potestad represiva pública. Este tema, salvo norma especial, se encuentra regulado por el ordinal 261, en relación con el 319 y el 340, todos de la Ley No. 6227. Sin embargo, ese plazo bimensual que allí se dispone consiste en un plazo de naturaleza ordenatoria, no perentoria, lo que desde luego no incluye ni permite procedimientos con dilaciones injustificadas, arbitrarias y desproporcionadas, los que serían inválidos por lesión a la máxima de justicia administrativa pronta y cumplida. (2013)

Conforme la cita anterior, se retoma normativa expresa que señala el tiempo de respuesta como un factor decisivo en la efectividad del sistema judicial, o no. No se trata de plazos antojadizos, sino de límites a la dilación de los procesos para que así se resguarden los derechos involucrados que, mucho, podrían verse afectados por el siempre hecho del

paso del tiempo, lo que podría implicar, entre otras cosas, que para cuando se dicte una resolución al respecto ya el daño haya sido tan grande, que ella misma no pueda repararlo.

Alcances de los principios generales de la sentencia en la resolución contencioso administrativa a la luz de la anulación de conductas conexas en sentencia.

Los principios del derecho son una fuente aceptada y reconocida en el ordenamiento jurídico costarricense, y su principal función es la de dar uniformidad a éste. A través de los principios generales y específicos del derecho es posible interpretar cuerpos normativos ambiguos o inclusive llenar vacíos normativos. Así, la jurisdicción no ha sido la excepción en cuanto a la aplicación de estos principios, dándoles énfasis a algunos sobre otros, inclusive, de acuerdo con las nuevas regulaciones que se establecen posteriores a la promulgación de la actual normativa procesal.

Es por ello, que corresponde en este apartado hacer un especial y breve análisis de los matices especiales que principios como los estudiados en el título anterior, y otros, adquieren dentro del proceso y, en específico, la sentencia contencioso administrativa. La sentencia contencioso administrativa no es demasiado diferente, en su forma, de la sentencia de cualquier otra jurisdicción. Su estructura sigue siendo la misma que se trató en el primer capítulo de este trabajo, y que a su vez es la regida por el derecho procesal general clásico, pues vía el artículo 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que reza textualmente que “para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho público y procesal, en general”, se aplica para todos los aspectos procesales de la sentencia contencioso administrativa lo establecido en el Código Civil a través del artículo 153, artículo que a su vez regula todo lo concerniente a la forma de la sentencia. En este sentido, y previo a continuar desarrollando los diferentes temas, se hace necesario aclarar que en esta investigación se hará referencia, de manera subsidiaria a la legislación especializada contencioso administrativa, únicamente a la legislación procesal civil, y no, por ejemplo, también a la procesal penal o inclusive a la de familia o laboral. Ello así por una razón muy sencilla, y es por una cuestión de límites de la investigación, que pretende abarcar los asuntos relacionados -desde los más generales hasta los más

específicos- a la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa, y conforme el artículo 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se hace referencia expresa a la normativa procesal común y no a ninguna otra.

Sin embargo, lo que sí es cierto es que, a la luz de la normativa procesal expresa en la materia, la sentencia contencioso administrativa adquiere una serie de matices diferenciados donde la interpretación y aplicación de principios como la congruencia, justicia pronta y cumplida y sana crítica difiere de la clásica.

Así, una de las principales diferencias se presenta con el principio de congruencia, donde se encuentra una de las más grandes excepciones a sus postulados básicos del ordenamiento jurídico. La posibilidad de anular conductas conexas, aun de forma oficiosa es una excepción a la congruencia que, en general, debe caracterizar a las sentencias, y gracias a ella el juez puede ir más allá de lo solicitado por las partes aun sin incurrir en vicios de extra o ultra petita. De la mano de lo anterior, especial relevancia adquieren los principios de fundamentación y motivación, sana crítica y proporcionalidad, pues si bien la potestad en estudio es una excepción al principio de congruencia, en ningún sentido podría serlo a los principios mencionados, siendo ellos, por el contrario, los que vendrían a contrarrestar los efectos de la facultad y fijar los límites de ésta. Se hace vital el que los jueces encargados de dictar sentencia que hacen uso de la facultad de anulación de conductas conexas, tengan en cuenta para ello, más que nunca, que se debe hacer una amplia y clara fundamentación del porqué realizan la anulación, misma que además tiene que estar dentro de los límites de la sana crítica y ser proporcional en cuanto a los alcances de las anulaciones conexas con respecto de los efectos de la conducta principal anulada.

Todo lo anterior, debe hacerse en el marco, además, del respeto a los principios de seguridad jurídica, justicia pronta y cumplida y legalidad, en el sentido de que, aun cuando los jueces tengan la posibilidad de ir más allá de lo solicitado por las partes, ello se haga respetando, como ya se mencionó, el derecho a una debida fundamentación y siempre dentro de los límites de la legalidad, garantizándose así la seguridad jurídica de todas las partes involucradas en el proceso y el resguardo del interés público, que es primordial en la jurisdicción en estudio. Así, únicamente, respetando los principios dichos cada vez que se

elabore una sentencia contencioso administrativa en la que se aplique la potestad de anulación de conductas conexas, se tendrá una sentencia que, a su vez, en principio, garantice una justicia pronta y, sobre todo, cumplida, donde la tutela judicial cumpla con los estándares mínimos que el ordenamiento jurídico costarricense, requiere.

Sección II. Conducta Administrativa

Continuado con el estudio, en esta sección corresponde además, exponer las principales formas de actuación de la administración, pues precisamente, en torno a ellas que se va a dar la anulación oficiosa de conductas conexas. En dicho sentido, el primer tema que corresponde analizar es el de porqué se utiliza el término “conducta administrativa” y no, de entrada y como es típico, el de “acto administrativo” como *única* manifestación del accionar administrativo. Es justamente el Código Procesal Contencioso Administrativo, en su artículo primero el que introduce el término:

Artículo 1.- Jurisdicción Contencioso Administrativa, naturaleza y objeto de la misma.

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. (2006) (El resaltado no corresponde al original)

La noción de conducta administrativa es, a su vez, equiparable con la de función administrativa, ampliamente desarrollada en doctrina, tanto nacional como internacional. Gordillo (2012), por su parte, hace una certera exposición de lo que debe entenderse por ella, y dice:

El punto de partida reside en el concepto de función administrativa, que según se recordará comprende toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativo y judiciales en la medida en que no se refiera a las funciones específicas de tales órganos. (Gordillo, 2012)

Igualmente, al respecto, Ernesto Jinesta (2006) en su ensayo denominado “Conducta administrativa objeto del proceso” hace una importante exposición de lo que actualmente, a

la luz de la Constitución Política y el relativamente nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, se debe entender por conducta administrativa; señalando:

El nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo al emplear un concepto tan amplio y genérico como el de conducta administrativa evita cualquier restricción legislativa del control de legalidad plenario y universal diseñado por el constituyente, puesto que, como veremos, se complementa, incluso, con la noción de relación jurídico administrativa la cual tiene un contenido muy basto y funciona a modo de cláusula residual para abordar o comprender cualquier relación jurídica que esté sometida a un régimen de Derecho Administrativo. (Jiménez Meza, 2006),

Conforme el autor lo señala, y como referencia que se seguirá en adelante, pues trata el tema desde un enfoque nacional y certero, se debe partir, entonces, de la tesis de que el término conducta debe ser entendido en toda su amplitud y como una acción consciente y adrede del legislador de encerrar dentro de él todas las posibles manifestaciones de la administración, dejando de lado la tesis clásica que hacía girar la actuación administrativa en torno a una única forma posible, el acto administrativo, como ya anteriormente se dijo. Al respecto, el autor de cita apunta que “con el nuevo CPCA la comunidad jurídica debe asumir y comprender que el acto administrativo no es la única forma jurídica de manifestación de la función o conducta administrativa”. (Jiménez Meza, 2006)

Ahora bien, aun partiendo de que se trata de un concepto amplio y que con él el legislador ha querido cambiar la percepción del acto administrativo como única manifestación de la administración, se hace necesario, también, delimitar, al menos preliminarmente, qué otras formas de función administrativa son las que se van a poder revisar en la jurisdicción contencioso administrativa y, propiamente para los efectos de la presente investigación, corresponderá también ampliar en cuanto a algunas de dichas manifestaciones. Por su parte, Jinesta (2006) hace una enumeración acertada de las actuaciones que serán parte de la competencia de la jurisdicción Contencioso Administrativa:

En suma, con el nuevo CPCA no sólo la actividad forma expresa (v.gr. Actos administrativos unilaterales de efectos concretos o generales o bilaterales –contratos administrativos-) o presunta (v.gr. silencio negativo) de la administración pública es objeto de impugnación, ya que, las nociones de función o conducta administrativa comprenden, además, las actuaciones materiales de la Administración (v.gr. Vía de hecho, coacción directa y coacción anómala, preparación y ejecución de los actos administrativos y la prestación de servicios públicos), la inactividad material (v.gr. La

no prestación de un servicio público frente al derecho subjetivo perfecto del usuario a recibirlo) y la inactividad formal (v.gr. El no dictado de un acto administrativo favorable (...)). (Jiménez Meza, 2006)

Así, se tiene que la conducta administrativa que podrá ser objeto de discusión dentro de un proceso Contencioso Administrativo incluirá, tanto manifestaciones formales como actuaciones materiales e inclusive la inactividad, como lo desarrolla, también, el abogado administrativista Rojas Franco (2011) en su aporte a la discusión del tema, diciendo:

O sea, todo tipo de relación jurídica-administrativa, ya sea de sujeción general o individual, concreta o especial, conforme al ordenamiento jurídico administrativo, es controlable por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, incluso, en buena técnica, la laboral-administrativa (empleo público) que es sujeción especial y respecto a si existe o no (teoría del acto inexistente), a su contenido (lo que se ordena o manda).-Es posible pretender administrativamente su impugnación y por ende su anulación, y el restablecimiento de la situación jurídica y la condenatoria en daños y perjuicios. (CIJUL en Línea, 2011)

Todo lo anterior, a su vez, es extraído de la ley procesal Contencioso Administrativa y, específicamente, del artículo 36, que reza:

Relaciones jurídicas y asuntos sujetos a la acción civil judicial. La pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente:

- a. Las relaciones sujetas al ordenamiento jurídico administrativo, así como a su existencia, inexistencia o contenido.
- b. El control del ejercicio de la potestad administrativa.
- c. Los actos administrativos, ya sean finales, definitivos o de trámite con efecto propio.
- d. Las actuaciones materiales de la Administración Pública.
- e. Las conductas omisivas de la Administración Pública.
- f. Cualquier otra conducta sujeta al Derecho administrativo.

A este punto, también, es importante dedicar brevemente líneas por decir que las actuaciones de la administración pública no siempre van a ser dentro del esquema de función pública, sino que además, la administración, también, puede realizar función civil o comercial como parte de su giro normal, y esto responde a un relativamente nuevo modelo de gestión que busca agilizar el trabajo desde el sector público. En este caso, es de utilidad lo dicho por Sánchez Morón, cuando señala sobre esta tendencia:

Desde un punto de vista jurídico, esta tendencia conduce a abandonar la aplicación de las reglas y principios de Derechos administrativo en aquellas actividades que admitan alguna forma de gestión mercantil, sustituyéndolas por la aplicación del Derecho

privado. La primera consecuencia es sustituir la prestación directa de servicios públicos y actividades (inclusive de gestión administrativa o burocrática) que realizaba la administración por la gestión indirecta por empresas privadas mediante contratos que la Administración les adjudica. Allí donde esta fórmula, que suele denominarse externalización, no es posible, se trata de crear entidades con forma jurídica privada – sociedades y fundaciones- para la realización de actividades públicas con fondos públicos. Donde ni siquiera ello es factible, se procura flexibilizar al menos el régimen administrativo, aplicando el Derecho privado a la relaciones de la administración con su personal y con sus bienes, y reduciendo o simplificando trámites y controles. (Sanchez Morón, 2007)

Lo anterior, para explicar y contextualizar esto que ya es normal en las relaciones de la administración: su vinculación con otras ramas del Derecho. Al respecto, es importante anotar, para los efectos de la presente investigación, que estas relaciones, aunque estén permeadas de diferentes matices, siempre van a ser conocidas en la jurisdicción contencioso administrativa, o al menos siempre que la disputa tenga que ver con una situación jurídicamente protegida y regulada por la normativa del Derecho Administrativo.

Con base en lo anterior, una vez más se reitera la amplitud de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre todas las posibles expresiones de la administración. Para los efectos de la presente investigación, y con el objetivo de exponer el contenido teórico de lo que más adelante se estudiará de forma práctica, la anulación oficiosa de conductas conexas, se hace necesario ahondar en los conceptos de esas manifestaciones de la administración, de manera que, a continuación, se desarrollarán las principales características de la manifestación formal de la administración (el acto administrativo), la actuación material y la inactividad de la administración.

El acto administrativo.

El acto administrativo es una de las figuras más tradicionales y clásicas dentro del derecho administrativo, y su concepto y principales características han sido bastante desarrolladas tanto por doctrina, como por jurisprudencia. Así, se iniciará con una serie de conceptualizaciones que doctrina nacional e internacional han trabajado.

Para Sánchez Morón (2007), el acto administrativo tiene tres características particulares: primero, habla de que “el acto administrativo es una declaración unilateral de la administración que produce afectos jurídicos”, por otro lado, menciona que “el acto administrativo está sometido al Derecho administrativo”, para finalizar diciendo que “el

acto administrativo no tiene carácter normativo”. Los anteriores elementos, el autor los une en una definición única, que será la primera que se exponga al respecto:

La mayoría de nuestra doctrina jurídica adopta un concepto amplio de acto administrativo (basado en la doctrina italiana, en particular la opinión de ZANOBINI) equivalente a cualquier manifestación unilateral y formalizada de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizada por la administración pública y sujeta a Derecho administrativo. (Sanchez Morón, 2007)

El concepto expuesto es compartido por doctrina, como es el caso de Gordillo (2012), quien ha dicho que “los actos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad, de conocimiento o de juicio” (Gordillo, 2012) de la administración; o de Jinesta, cuando dice que un “acto administrativo es una **declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio** efectuada en el **ejercicio de la función administrativa**, que produce **efectos jurídicos concretos o generales**, de alcance normativo o no, en **forma directa o inmediata.**” (Jinesta Lobo, 2009)

Sin el afán de ser repetitivos, es necesario exponer al menos una de las concepciones aceptadas y utilizadas por la jurisprudencia nacional, en donde se ha dicho que el acto administrativo es “una manifestación unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración en uso de su potestad de imperio” (2014), citando al jurista Eduardo Ortiz Ortiz. Poco más se podría agregar en cuanto a establecer un concepto de acto administrativo, por lo que de seguido se analizarán sus características particulares o elementos, así como una breve mención a su regulación legal en el país.

Elementos constitutivos del acto administrativo

En palabras de Jinesta (2009), “la existencia y validez del acto administrativo, depende de la concurrencia simultánea de ciertos elementos esenciales impuestos por el ordenamiento ordenamiento jurídico” (Jinesta Lobo, 2009), lo que al mismo tiempo se complementa con lo dicho por el Tribunal Contencioso Administrativo en una de sus resoluciones, cuando apunta que “la validez del acto administrativo se verifica con el cumplimiento y presencia en forma perfecta de los elementos que lo constituyen, tanto formales como sustanciales” (2014), quienes, a su vez, introducen un nuevo filtro, y es la sub clasificación de los elementos de validez del acto administrativo en formales y

sustanciales. Al respecto, continúa señalando el Tribunal de cita: “entre los elementos formales se encuentran el sujeto, procedimiento y la forma, y en los sustanciales o materiales son, el motivo, contenido y fin.” (2014), sobre lo que Jinesta también menciona que “los elementos pueden subdividirse, para efectos didácticos, en materiales y formales” (Jinesta Lobo, 2009), y a lo que agrega:

Los materiales o sustanciales se subdividen, al propio tiempo, en subjetivos y objetivos. Los subjetivos están referidos al sujeto, tales como la competencia, la legitimación y la investidura. Los objetivos, que condicionan la realización del fin del acto administrativo y no su mera realización, con el motivo el contenido y el fin. (...) Los elementos formales del acto administrativo están integrados por los adjetivos, tales como la motivación, el procedimiento administrativo y las formas de manifestación de aquel. (Jinesta Lobo, 2009)

Sánchez Morón (2007), por su parte, también señala que “todo acto de esta naturaleza debe reunir un conjunto de elementos o requisitos de cuya concurrencia depende la validez del acto” (Sánchez Morón, 2007). Así, corresponde a este punto exponer, al menos brevemente, cada uno de los elementos del acto administrativo; siguiendo la clasificación del Magistrado Jinesta, quien los agrupa en elementos materiales o sustanciales, que a su vez se dividen en objetivos y subjetivos, y formales, que a su vez se caracterizan como adjetivos. Cabe mencionar, previo a desarrollar la clasificación de Jinesta, que ella no es la única, y muy por el contrario, podría decirse que existen clasificaciones como autores tratan el tema, siendo que la elección entre una u otra, en este caso, responde a un tema de contexto y, principalmente, claridad en el desarrollo y la clasificación e identificación de cada elemento.

a. Elementos materiales

Según la clasificación desarrollada por el autor de cita, los elementos materiales del acto administrativo se pueden dividir, a su vez, objetivos y subjetivos, siendo los primeros el motivo, el contenido y el fin; y los segundos la competencia, la legitimación y la investidura. Así, corresponde ahora desarrollar cada uno de dichos elementos para una mejor comprensión del acto administrativo como principal manifestación del actuar de la administración.

Los elementos subjetivos, se dividen en competencia, legitimación e investidura; se pasa en seguida a considerarlos en detalle. Cuando se habla de elementos subjetivos,

inmediatamente se debe hacer la relación con que dichos elementos van a estar directamente relacionados con elementos de la persona que emite el acto. Jinesta menciona que la competencia es, precisamente, “el medio conferido por el ordenamiento jurídico a un órgano o dependencia que integra un ente para el logro o satisfacción de los fines o cometidos encomendados” (Jinesta Lobo, 2009), y más adelante en el mismo texto, ahora haciendo referencia a la Procuraduría General de la República, el Magistrado continúa explicando:

La competencia es la aptitud para actuar de las personas u órganos públicos. Comprende el conjunto de poderes y deberes otorgados por el ordenamiento jurídico a una autoridad administrativa. En ese sentido, es la medida de la acción de esa autoridad, señalando los límites de su accionar. (Jinesta Lobo, 2009)

Por su parte, la sección IV del Tribunal Contencioso Administrativo, citando al jurista Eduardo Ortiz Ortiz, hace el siguiente desarrollo sobre el tema:

Eduardo Ortiz define a la competencia "como la medida exacta de la cantidad de medios legalmente autorizados en favor del Estado, dentro de un caso concreto para perseguir un fin determinado". La competencia significa la cantidad de poderes y deberes dispuestos en favor de un determinado ente administrativo. La competencia es el complejo de facultades y poderes atribuido a un determinado órgano administrativo con relación a los demás (...). (2014)

En vista de lo anterior, se tiene entonces que uno de los elementos que van a dotar de validez un acto administrativo va a ser el que sea dictado por un responsable, sea funcionario o administración, con la competencia para hacerlo, es decir, con la potestad para manifestar la voluntad expresa de la administración.

Por su parte la legitimación hace referencia más directamente al sujeto propiamente dicho que ejecuta el acto, la legitimación la define el autor seguido como la “titularidad de la potestad, para ejercer las atribuciones que confiere la competencia en razón de condiciones que garantizan la adecuación de dicho ejercicio al interés público y al interés de los administrados” (Jinesta Lobo, 2009).

La investidura, por su parte, la caracteriza el Tribunal Contencioso Administrativo como:

“el nombramiento o la elección de una persona en un cargo o empleo público (en tal sentido artículos 111 y siguientes LGAP). Es la potestad para actuar a nombre y por cuenta del Estado y dirigir a éste el efecto de su conducta. Esta puede darse por elección o nombramiento. Se hace efectiva con la toma de posesión del cargo.” (2014)

Se entiende como los elementos objetivos del acto, aquellos externos que motivan su creación y le dan contenido. Entre ellos se mencionan el motivo, el contenido y el fin; que a continuación se estudiarán.

Continuando con la teoría que desarrolla el Magistrado Jinesta en su libro, se tiene al motivo como primer elemento objetivo. Si de principio se fija nuestra atención en la palabra “objetivo”, se puede, inmediatamente, pensar que estos elementos que se describen son propios ya del acto en sí, y no de la persona en ente que los emite. En ese sentido, el motivo es descrito como:

Los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste. (Jinesta Lobo, 2009)

Dicho así, y en atención al principio de legalidad, la administración solo puede actuar cuando está expresamente facultada para ello o cuando, dada la circunstancia, es necesaria su intervención, sin embargo, dicha manifestación, únicamente, puede materializarse e incidir individual o colectivamente en los casos en que estén plenamente justificados los motivos de hecho y de derecho en que la se funda la adopción de la medida tomada. En este sentido, Jinesta agrega que tal fundamentación debe darse sobre la base de “hechos ciertos, verdaderos y existentes, lo mismo que el derecho vigente, de lo contrario faltará el motivo” (Jinesta Lobo, 2009), es decir, el motivo que de vida a un acto específico debe ser fácilmente verificable, encontrando respaldo no solamente en hechos específicos, sino además en una ley específica que habilite la manifestación de voluntad adoptada por la administración. Para cerrar, no debiera concluir esta mención in antes retomar lo dicho por el Magistrado de cita en relación con el papel del motivo dentro del concepto total del acto, señalando que “la relevancia del motivo es capital, puesto que, el motivo es el antecedente

inmediato del acto administrativo, que crea la necesidad pública o particular, y lo hace posible o necesario” (Jinesta Lobo, 2009).

Continuando con la lógica expuesta con respecto de la clasificación de elementos objetivos, se tiene que el contenido es entonces esa característica del acto administrativo relacionada directamente con la manifestación, con la voluntad ahí expresada. En palabras de Jinesta, el contenido es el “efecto del acto administrativo como resultado jurídico inmediato del mismo”, señalando además que, precisamente, “la realización del contenido es el efecto del acto administrativo” (Jinesta Lobo, 2009). Con efectos didácticos, el contenido ha sido dividido en tres diferentes categorías: contenido esencial o necesario, contenido implícito y natural, y contenido accidental.

De forma breve, diremos que el contenido esencial o necesario es aquel “que le da nombre al acto administrativo”, y “se incluyen bajo esta denominación, todos los efectos ligados necesariamente al acto administrativo por la ley, en cuanto esenciales para su existencia por su carácter imperativo.” (Jinesta Lobo, 2009); el contenido accidental, por su parte, Jinesta lo define como uno eventual, diciendo que “el contenido esencial es necesario y legalmente típico para toda clase de acto administrativo, no obstante lo cual las cláusulas eventuales son posibles” (Jinesta Lobo, 2009). Finalmente, el contenido implícito o natural es aquel que “se da por ley, aunque el acto administrativo no disponga nada al respecto”, agregando que “se trata de un contenido que no es legalmente necesario, se da en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa para lograr una adaptación a la circunstancias del caso” (Jinesta Lobo, 2009).

Así, queda entendido que el contenido de un acto es precisamente lo que le da forma y sentido, la manifestación en sí.

Si con el motivo y el contenido se aterrizó el acto administrativo a una realidad tangible, con el fin agregamos el elemento supra legal, que va a venir a unificar el acto administrativo como tal y darle sentido. Jinesta (2009) dice que el fin es “el objetivo último que persigue el acto administrativo en relación con el motivo” (Jinesta Lobo, 2009). Con el objetivo de no confundirlo con el objetivo, el autor da un ejemplo de su diferenciación: “en una expropiación el objeto es el traspaso de dominio a la Administración Pública, en tanto que el fin es hacer posible la obra pública” (Jinesta Lobo, 2009); el ejemplo es clave para

entender no solo la diferencia entre el fin y cualquier otra figura, sino para entender el fin en sí. La administración Pública, como tal, actúa única y exclusivamente en apego a las normas, que a su vez son (o deberían ser) todas en pro de un “fin público”, precisamente; así, son dichos fines en pro del administrado (de forma individual o general) los que se deben reflejar en la emisión de todo acto administrativo.

Actuaciones materiales

Como se mencionó antes, la conducta administrativa comprende no solo la actuación formal de la administración, sino también cualquier otra manifestación cuyo emisor sea la administración pública. Así, las presentes, las actuaciones materiales, serán las que corresponda analizar, pues ellas también, según la voluntad del legislador, podrán ser declaradas inconformes con el ordenamiento jurídico, por conexidad, en sentencia.

Las actuaciones materiales, o hechos jurídicos, han sido ampliamente definidos por doctrina y jurisprudencia. Dromi, por su parte, ha definido al hecho administrativo como “toda actividad material, traducidas en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos” (Dromi, 2006), diciendo además que esta manifestación de la administración bien puede tener como antecedente un acto administrativo, o no.

Doctrina nacional ha hecho su aporte también en la definición y diferenciación –con el acto administrativo- de la actuación material, desarrollando esta como “toda actividad o conducta traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas o materiales, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos (...) se trata, en esencia, de una exteriorización materia” (Jinesta Lobo, 2009). Como es posible observar, ambas definiciones son prácticamente iguales, pues en sí el concepto es claro: los hechos jurídicos son la exteriorización material de la administración; la ejecución de acciones propiamente.

Ambos autores hacen también una diferenciación entre el acto administrativo y la actuación administrativa, diciendo uno que “se diferencia del acto administrativo (la actuación) puesto que es un acontecer que importa un hacer material, operación técnica o actuación física de un ente público” (Dromi, 2006), y el otro que “a diferencia de las otras

funciones estatales que se agotan con la emisión de un acto jurídico, requiere de la ejecución y el accionamiento material de los órganos de la administración” (Jinesta Lobo, 2009). Lo dicho por ambos autores puede verse de forma aún más clara en un ejemplo: cuando se da la demolición de un edificio, el acto administrativo va a ser la declaración intelectual donde la administración manifiesta la necesidad de su demolición, mientras que el acto de demolerlo propiamente, va a ser la actuación material de la administración. Igualmente, cabe reiterar lo dicho con respecto de la no obligatoriedad de un acto administrativo previo para toda actuación material, pues bien pueden responder ellas también a voluntades generales de la ley o el mero cumplimiento de funciones. Otra diferenciación que señala Dromi (2006) es la referente a la presunción de legitimidad:

El acto administrativo tiene presunción de legitimidad por cuanto determina la obligación del particular a cumplirlo y el nacimiento de los términos para impugnarlo, transcurridos los cuales se opera la caducidad. No ocurre lo mismo con el hecho administrativo, pues no existen normas positivas que le otorguen presunción de legitimidad. (Dromi, 2006)

Siempre dentro de la diferencia con el acto administrativo, señala el autor de cita que el hecho administrativo no impone deberes a los administrados, pues “sus efectos jurídicos se reducen a imponer responsabilidad administrativa si se ha ocasionado un daño” (Dromi, 2006), además de la consecuencia práctica de la invalidez de uno u otro, siendo ella para los actos administrativos, la anulación, y la para los hechos administrativos únicamente la responsabilidad para la administración (Dromi, 2006); este último punto fundamental para el análisis directa del tema de fondo de esta investigación.

Siempre dentro del desarrollo de la actuación administrativa, existen los supuestos en los que la actuación se da fuera de los parámetros legales:

Cuando se habla de “vías de hecho” en general, se está refiriendo a una acción material (que alcanza incluso el uso de la fuerza) que prescinde de las vías legales para imponer un estado de cosas que carece de una cobertura jurídica, una situación determinada en relación a personas o cosas” (Dromi, 2006)

Aunado a lo anterior, Dromi (2006) señala que para que se configure una “vía de hecho” deben darse tres elementos, a saber:

1. Un acto material, una acción directa de la Administración, un hacer de la actividad administrativa.
2. Que importe el ejercicio de actividad administrativa.
3. Que la actuación no se ajuste a derecho (...).
4. Que lesione un derecho o garantía constitucionalmente reconocidos. (Dromi, 2006)

Con respecto de qué forma la acción no se ajusta a derecho, el autor de cita señala que ello puede ser porque la acción no tiene respaldo en un acto administrativo o una norma general, o porque el acto al cual responde es ilegítimo. (Dromi, 2006) Jinesta (2009), por su parte, señala que las vías de hecho son comprensivas de “todo comportamiento material que sin alcanzar o configurar una declaración de voluntad, juicio o conocimiento implica una grosera o grave violación del ordenamiento jurídico”. (Jinesta Lobo, 2009)

Para ampliar al respecto, el autor señala:

Habría vía de hecho cuando la administración pública ejerce coacción sin un acto administrativo o un servicio público que le otorgue cobertura o fundamento, o bien, si no median las circunstancias propias que motivan el ejercicio de la coacción directa o anómala. (Jinesta Lobo, 2009)

Dicho lo anterior, se tiene entonces que las vías de hecho van a hacer aquellas acciones que, en términos generales vayan en contra del principio legalidad y, por lo tanto, se excedan en las atribuciones que la ley le ha otorgado a la administración.

Omisión

En este punto se analizará la última manifestación que se tendrá en cuenta para los efectos de esta investigación, en cuanto a los diferentes tipos de conducta administrativa: la omisión o inactividad administrativa. Ernesto Jinesta (2009) aborda la inactividad de la administración desde el Estado social y Democrático, diciendo que en un Estado con tales características, lo normal es la actuación de parte de la administración, en el sentido de una actitud proactiva para el cumplimiento de los derechos y deberes de los administrados; y señala al respecto:

Las omisiones y, por consecuencia, la disfuncionalidad administrativa, asume un rol de primer orden, puesto que, la esfera vital de los administrados depende, en buena medida, de las prestaciones efectivas de los servicios públicos a tenor de los

principios de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y adaptabilidad (...) de tal manera que si las administraciones públicas no prestan los servicios públicos o no dictan los actos administrativos que tienen el deber de hacerlo están afectando gravemente al administrado. (Jinesta Lobo, 2009)

Y es, precisamente, donde radica la importancia de considerar las omisiones dentro de las posibles manifestaciones de la Administración Pública; no por lo que en sí es el “no hacer”, sino por el daño que ese no hacer genera en la esfera jurídica del administrado y la necesidad entonces, por la vía judicial, de retribuir o reparar el daño.

Sección III. El Juez y la sentencia.

La función del juez, en nuestro país, está regulada desde la Constitución Política y desarrollada por la vía legal (por ejemplo, en el Código Procesal Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otras), y únicamente será a los dichos cuerpos normativos que estarán sometidos jueces y juezas en el ejercicio de sus funciones, como lo señala el artículo 154 constitucional al decir expresamente que “El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley (...)”.

La razón de que ello sea así, tiene explicación si se ve al Juez como un depositario de la autoridad del Estado, capaz, con su actuar, de cambiar situaciones jurídicas, detener o modificar el disfrute de derechos, imponer conductas, detener acciones públicas y privadas, entre otros. El juez es quien tiene la última palabra respecto de una situación particular de al menos dos partes, quienes voluntariamente o por orden legal, se han sometido a su poder y han renunciado a la posibilidad de resolver la situación por sus propios medios, nombrando a un tercero imparcial para ello. A esta situación se le ha llamado “conflicto”, y numerosos autores han desarrollado la conceptualización de este fenómeno tanto desde el punto de vista filosófico, como sociológico y jurídico. En este sentido, Montoro Ballesteros (1980) señala dos clasificaciones para los tipos de conflictos: conflicto entre pretensiones situadas en el plano del “deber ser” y conflictos entre pretensiones situadas, respectivamente, en los planos del “ser” y el “deber ser”. Sobre las primeras, dice el autor que este tipo de conflictos “consisten en la contraposición de pretensiones total o parcialmente opuesta, cada una de las cuales aspira a ser reconocida” (Universidad de Murcia, 1980), mientras que sobre el segundo tipo, señala que el conflicto en este caso “no

implica una dura, sino simplemente una inadecuación entre lo que es y lo que debería ser”. Importante mencionar además los conflictos normativos, que generan disputas y pueden ser el génesis de procesos judiciales; Martínez Marulanda (2007) señala al respecto que “en un ordenamiento jurídico es perfectamente posible y frecuente que las normas que lo conforman expresen contenidos contradictorios, lo que la lugar a los llamados conflictos normativos” (Martínez Marulanda, 2007). Así esta especie de paréntesis se hace para exponer un poco el contexto en el que se dan los procesos, siempre desencadenados por un conflicto.

Continuando con el poder de los jueces, hay que decir que éste se le ha dado a jueces y juezas en nuestro ordenamiento jurídico y sistema judicial, no de forma casual casual, sino que por el contrario responde a un modelo de Estado, el Estado de Derecho, entendido éste como:

La sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2014)

Esto es, un Estado en el que la Constitución, la Ley y demás instrumentos normativos, van a ser los encargados de regular y limitar el actuar tanto del propio Estado, como el de los individuos en cuanto a sus acciones relacionadas con el resto de individuos. Este Estado de Derecho, también, es el que va a garantizar que el juez, dentro de sus facultades y poderes otorgados, como se dijo, no cometa abusos o se exceda en sus funciones en perjuicio de los individuos que dentro de un proceso estarán desde su guía y mando.

Ahora bien, como ya se adelantó, desde la Constitución Política se desprenden todas las regulaciones concernientes al actuar de los jueces, como lo muestran los artículos a continuación:

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. (República de Costa Rica, 1949)

Tal vez uno de los principales artículo, el citado señala la obligatoriedad de los operadores de justicia de impartir aquella sin retraso y con total apego a las leyes promulgadas, eficaces y vigentes.

ARTÍCULO 42.- Un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.

Se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión. (República de Costa Rica, 1949)

Otro pilar del sistema judicial es el artículo anterior, que prescribe el derecho de doble instancia y establece el respaldo constitucional del principio de *non bis in ídem*.

ARTÍCULO 44.- Para que la incomunicación de una persona pueda exceder de cuarenta y ocho horas, se requiere orden judicial; sólo podrá extenderse hasta por diez días consecutivos y en ningún caso impedirá que se ejerza la inspección judicial. (República de Costa Rica, 1949)

En este caso, el numeral citado proporciona un ejemplo de algunas de las muchas y amplias potestades de las que gozan los jueces de la República, teniendo en sus manos, conforme el caso anterior, la posibilidad de ordenar inclusive la incomunicación de una persona.

ARTÍCULO 153.- Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso - administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario.” (El subrayado no es del original) (República de Costa Rica, 1949)

Tal vez, el más específico en cuanto los deberes genéricos de los jueces de la República, es el artículo 153 de la Constitución Política, del que además vale la pena retomar palabras claves como “conocer” y “resolver definitivamente”, mismas en las que se puede resumir la su labor.

El resaltado de los textos precitados busca ilustrar funciones que desde el texto

normativo más importante de nuestro país, se le han encomendado al Poder Judicial, específicamente, a sus jueces, que son quienes en última instancia aplican la Ley. Desde los artículos precitados pueden empezar a desprenderse deberes, límites y facultades para jueces, como son la obligación de brindar justicia pronta y cumplida, el límite de no poder decidir sobre un mismo asunto en diferentes instancias, el poder de limitar derechos de los individuos, y la potestad de conocer, resolver y ejecutar causas llevadas a su conocimiento, que es con el que más familiarizados se está. Si bien, lo dicho por el principal cuerpo normativo del país es fundamental y clave para el desarrollo de toda la normativa posterior referente a al trabajo de jueces y juezas, van a ser precisamente esos textos legales inferiores los que van a dar las reglas más claras en relación con el trabajo de estos importantes actores sociales, y serán, a su vez, los que precisamente se tomará como guía para desarrollar temas útiles a este investigación, como son los poderes, facultades y límites del juez. Se analizarán, en este apartado, únicamente, las leyes de carácter más general, pues el caso específico del Código Procesal Contencioso Administrativo será estudiado posteriormente en un espacio dedicado únicamente a su tratamiento.

Cuadro comparativo de facultades, límites y deberes del juez en la legislación costarricense

LEY	FACULTAD	LÍMITE	DEBER
Constitución Política, art. 154			Deberán los jueces de la república actuar regidos por el principio de independencia, sometidos únicamente a la Constitución y la Ley.
Ley Orgánica del	Ordenar lo que		

Poder Judicial, art. 3	corresponda dentro del conocimiento de un proceso.		
Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 5		Actuación únicamente a petición de parte.*	
Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 5			Actuar de oficio, una vez que la parte ha solicitado su intervención en un determinado caso.
Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 5			Fallar el caso, independiente de la existencia de normas directamente relacionadas con él, o no.
Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 8		No podrán aplicar ni interpretar cualquier clase de norma, contraria a la Constitución Política y la interpretación que de ellas haya dado Sala Constitucional,	
Constitución Política, Ley Orgánica del Poder		Las diferentes competencias. Un juez sólo podrá	

Judicial, Código Procesal Civil, Código Procesal Contencioso Administrativo		actuar si el asunto se encuentra dentro de su jurisdicción.	
EJDPU, art. 54			Procurar una justicia de calidad, eficiencia, accesible y transparente
EJDPU, art. 56 CPC			Actuar en equilibrio con las partes y en estricto apego al debido proceso
EJDPU, art. 56 y ss			Motivar debidamente los asuntos que resuelvan.
EJDPU, art. 56 y ss			Deber de guardar absoluta reserva y secreto profesional.
Código Procesal Civil, art. 96 y ss Ley Orgánica del Poder Judicial	El juez tiene poderes disciplinarios, de dirección, de orden, de apreciación,		

Las menciones anteriores son algunas de las que por vía constitucional y legal es posible encontrar para entender mejor el trabajo de los jueces y juezas costarricenses.

Dichos poderes, además, han sido desarrollados y agrupados en doctrina, estableciendo características genéricas a la labor del juez, como lo hace Álvarez (1992) al dividir los deberes del juez, por ejemplo, en deberes de juramento previo, administrar justicia, intermediación; y sus facultades en disciplinarias, ordenatorias, instructorias y conminatorias (Álvarez Juliá & otros, 1992), que a su vez explica de la siguiente forma:

Deberes

Respecto del deber de juramento previo, dice el autor que se trata más bien de una especie de acto simbólico a través del cual los jueces se comprometen a desempeñar su labor de la mejor forma posible y más apegada a los principios legales y morales. En cuanto al deber de administrar justicia, señala varios puntos, entre los que están: ejercer su poder y dictar resoluciones, ordenar cuanto sea necesario para que el proceso continúe su marcha, mantener la igualdad entre las partes, tratar de concentrar todos los actos y diligencias, entre otros. Mientras que respecto de la intermediación, la desarrolla como el deber de asistir a las audiencias, y en sí, ser un actor presente en todas las etapas del proceso, con conocimiento directo de todo lo que en él acontece.

Facultades

Las facultades disciplinarias del juez son muchas y están en su mayoría desarrolladas vía legal, buscando, principalmente, que el juez tenga poder suficiente para mantener el orden y llevar las riendas -disciplinarias al menos- del proceso. Las ordenatorias, por su parte, el autor las desarrolla como aquellas por medio de las que el juez es capaz de ordenar la continuación del proceso, de corregir errores materiales, aclarar conceptos oscuros, etc.

Álvarez (1992) también menciona facultades instructorias, diciendo que son las relacionadas con la potestad del juez de ordenar diligencias para el esclarecimiento de la verdad real, aun de oficio, pero siempre respetando el derecho de defensa de las partes. Por último, el autor habla de facultades conminatorias, las que ejemplifica “los jueces y los tribunales podrán imponer sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas tendientes a que las partes cumplan sus mandatos (...)” (Álvarez Juliá & otros, 1992) entendidas, entonces, como la posibilidad del juez de imponer sanciones dentro del proceso de su conocimiento.

Así, la anterior es una agrupación, de varias, que es posible encontrar en doctrina, pero que es útil en el tanto permite empezar a caracterizar a ese sujeto distante que muchas veces es el juez, para entender mejor su labor y los derechos de quienes se someten a su jurisdicción. Ahora bien, para efectos de la presente investigación, es importante el análisis de los límites, poderes y deberes de los jueces que tengan que ver directamente con la sentencia, es decir, que puedan afectar la forma como el juez decida dentro de un proceso. Es por ello que se tomarán como base para el análisis, sólo algunos específicos, de todos ellos.

Así, de ayuda para esta investigación, se deben tener los siguientes poderes y deberes del juez: Actuación oficiosa, Saneamiento y dirección, Actuación en equilibrio con las partes y motivación de las resoluciones. Se pasa en seguida a analizarlas.

Aun cuando el juez está obligado a actuar a petición de parte (a excepción de los casos previamente establecidos vía legal), dicha obligación recae sólo sobre algunos puntos o etapas del proceso; la inicial, principalmente, cuando debe ser la parte interesada quien dé inicio al proceso. Para otras etapas del proceso, el juez está facultado para actuar de forma oficiosa, justificado ello en obligaciones para el juez y derechos para las partes, como la justicia pronta y cumplida, el debido proceso, el equilibrio entre las partes, entre otros. La razón por la que el juez está facultado para actuar de forma oficiosa, es que él no puede ser un mero espectador dentro del proceso, sino que, en ejercicio de su conocimiento de la ley –iura novit curia- el juez debe aportar para que la justicia y la verdad real prevalezcan sobre la versión de cada una las partes, de forma que siempre pueda aportar al proceso, y a la mejor solución de éste, todos los elementos necesarios. Al respecto, se puede mencionar como ejemplo de esta actuación oficiosa del juez lo estipulado en los artículos 23 y 65 del Código Procesal Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 23.- Una vez solicitada la medida cautelar, el tribunal o el juez respectivo, de oficio o a gestión de parte, podrá adoptar y ordenar medidas provisionales de manera inmediata y prima facie, a fin de garantizar la efectividad de la que se adopte finalmente. Tales medidas deberán guardar el vínculo necesario con el objeto del proceso y la medida cautelar requerida. (2006)

La norma es clara: de oficio o a gestión de parte el juez contencioso podrá adoptar dentro del proceso llevado a su conocimiento medidas cautelares provisionales, siempre y

cuando, claro está, el estado de necesidad lo permita.

Artículo 65.-

[...]

De oficio, el despacho judicial correspondiente ordenará al Registro Nacional anotar la sentencia en bienes del ofendido, si los tiene. (2006)

En este caso, una acción concreta que el juez podrá ordenar es la anotación en el registro civil cuando la demanda recaiga sobre bienes y sea necesario resguardar la situación jurídica de éstos, como también podrá tomar medidas con respecto de otras instituciones, públicas o privadas, que estén involucradas en el asunto.

Como ya se dijo, ésta facultad del juez tiene límites, y ellos principalmente los que garanticen la imparcialidad y el principio de congruencia. El juez no podrá en ningún sentido, mediante una actuación oficiosa, favorecer injustamente a una de las partes, sin al menos darle derecho de defensa a la otra; tampoco podrá el juez irse más allá de lo solicitado por ellas, de forma que siempre (e excepción de pocos casos, como el objeto de esta investigación) tendrá que ser congruente entre lo solicitado y lo dado, en un proceso de su conocimiento. Una norma que sirve de referencia en este sentido es el artículo 95 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que sirve de límite para cuando el juez quiera entrar a valorar de diferente forma las pretensiones llevadas por las partes:

- 1) Si la jueza, el juez tramitador o el Tribunal, de oficio o a gestión de parte, estima que las pretensiones o los fundamentos alegados pueden ser objeto de ampliación, adaptación, ajuste o aclaración, dará a los interesados la palabra para formular los respectivos alegatos y conclusiones.
- 2) En tal caso, si a juicio del Tribunal o de la jueza o el juez tramitador, según corresponda, resulta absolutamente necesario, la audiencia podrá suspenderse por un plazo que no podrá exceder de los cinco días hábiles. (2006)

Continuando, en un proceso, sea cual sea su naturaleza, el juez tendrá no sólo la facultad, sino, la obligación, de sanear y dirigir el proceso. La acción de “sanear” un proceso, consiste en poner en ejercicio sus potestades y ordenar, a quien corresponda, enmendar los posibles vicios o situaciones que podrían poner en riesgo el futuro del proceso. Así, se toma una serie de medidas al inicio del mismo para que se remedien todos sus elementos y continúe de manera fluida y conforme a derecho. Cabe destacar que mediante esta acción de saneamiento, el juez no puede obligar a llevar elementos más allá de los expresamente permitidos por la ley, ni podría, mediante este poder y responsabilidad,

modificar en ninguna medida las pretensiones o hechos del proceso, siendo esta actividad una meramente formal.

Así, a este punto, es necesario concluir el tema diciendo que se evidencia un proceso en el que los jueces no sólo son observadores, sino completos protagonistas junto con el resto de las partes; con un deber tan importante como el de garantizar la legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva para el resto de participantes del proceso.

Capítulo III. Sobre el proceso Contencioso Administrativo específicamente.

Con el fin de acercarse cada vez más al objeto directo de la presente investigación, con los elementos teóricos necesarios para entenderlo, es que en este apartado del trabajo se pretenden desarrollar aspectos cada vez más específicos del tema, como son la sentencia en el proceso contencioso administrativo propiamente, el régimen de nulidades de dicha jurisdicción, y un estudio detallado de lo que debe entenderse por nulidad; todo ello para poder finalmente concluir la etapa teórica de la investigación y pasar hacia el estudio práctico al que estará dedicado el capítulo VI.

Si bien, la sentencia Contencioso Administrativa se rige por la jurisdicción en cuanto a su forma, en el Código Procesal Contencioso Administrativo también se establece una serie de particularidades que la diferencian de la sentencia de cualquier otra jurisdicción, y que serán precisamente las que se analicen de seguido. En cuanto al régimen de nulidades, por su parte, se hace vital su estudio a este punto de la investigación, en tanto la nulidad es el principal efecto que acarrea la potestad plasmada en los incisos a) y k) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativa, sobre la nulidad de conductas de conductas conexas. Y en dicho sentido, también en este capítulo se le dará un énfasis importante a la delimitación conceptual de la conexidad con el objetivo de comprender mejor qué significa ella y hasta qué punto desde su permisión es posible anular actos no solicitados por las partes.

Es necesario advertir, como se ha hecho anteriormente, que el estudio de los temas, a continuación, no es exhaustivo, sino que comprende una exposición de lo más reciente en legislación, doctrina y jurisprudencia, sin entrar a discusiones profundas sobre teorías sobre los diferentes temas que no vienen al caso para la presente investigación.

Sección 1. La sentencia en el proceso Contencioso Administrativo.

El proceso Contencioso Administrativo en Costa Rica cuenta con un cuerpo normativo exclusivo, encargado de desarrollar, al menos, sus principales y característicos aspectos. Como toda otra ley, sus preceptos deben estar en sintonía con lo establecido por la Constitución Política, por lo que, en lo esencial, los lineamientos en éste y cualquier otro cuerpo normativo procesal, tendrán características similares. Aun así, y como es normal de

un derecho especial, también cuenta con elementos únicos, propios de cada tipo de proceso, que serán los que le darán vida y autonomía a las diferentes jurisdicciones; como en el caso de la jurisdicción Contencioso Administrativa, de la cual se estudiarán, dentro de su proceso, las principales características distintivas de un acto procesal específico: la sentencia.

Antes de entrar a estudiar las particularidades de la sentencia en el proceso contencioso administrativo, sería importante definir al menos someramente este tipo de proceso, con el fin de tener plena claridad conceptual. Según la propia Constitución Política, la jurisdicción contencioso administrativa, misma en la que se llevarán los procesos de esta naturaleza, se crea “con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.” (1949), lo que más adelante será desarrollado por el código que regula la materia, que expresamente señala que:

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. (2006)

Lo anterior, dando forma a lo que será la jurisdicción contenciosa administrativa. Conforme a ello, entonces, un proceso contencioso administrativo será aquel en el que se discutan las pretensiones relacionadas con las situaciones jurídicas de toda persona en relación con la Administración Pública, tal y como lo señalan los artículos clave precitados.

Continuando con el desarrollo de la sentencia, el Código Procesal Contencioso Administrativo, en su capítulo VI, artículos 119 a 131 –y otros-, trata, exclusivamente, todo lo referente a la sentencia en este tipo de proceso, de forma que hará falta al menos un estudio de lo que el código y doctrina especializada han dicho al respecto, para sentar las bases sobre las que se trabajará en lo sucesivo en esta investigación. Antes de entrar a analizar lo distintivo de las sentencias en este tipo de procesos, es importante establecer algunos puntos de partida o elementos que se mantienen similares a los de las sentencias del Derecho Procesal general, como son los tipos, la forma, los efectos y vicios.

Dentro del tratamiento que en el CPCA se le da a las sentencias, éstas también se pueden agrupar en declarativas, constitutivas o de condena; con características casi idénticas a las

de la misma clasificación de las sentencias en los procesos comunes: declarativas cuando lo que se busca es únicamente certeza o la desaparición de incertidumbre respecto de un tema específico; constitutivas cuando se persigue la creación, modificación o extinción de una situación jurídica, y de condena cuando se tiene como fin que el vencido realice una prestación concreta y no una actuación genérica (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006).

En cuanto a la forma, por su parte, el Código Procesal Contencioso Administrativo no tiene artículos que traten el tema expresamente, por lo que habrá que remitirse a la normativa procesal general (artículo 155 del Código Procesal Civil) para saber qué aspectos formales deberá seguir una sentencia en un proceso Contencioso Administrativo para tener validez y eficacia, con las diferencias que más adelante se estudiarán.

Los vicios, por su parte, también serán los desarrollados al inicio de este capítulo, cuando se dijo que una sentencia podría estar viciada por dos posibles hechos: ser injusta o por ser nula.

Por último, en relación con los efectos, habrá que decir nuevamente que, entre otras distinciones posibles, las sentencias dentro del proceso Contencioso Administrativo podrán tener efecto de cosa juzgada, de obligación en costas y de acción ejecutiva, en términos similares a los que ya se habían tratado en apartados anteriores.

Ahora bien, a pesar de partir del hecho de que la sentencia que desarrolla el Código Procesal Contencioso Administrativo presenta los anteriores elementos comunes con las sentencias de un proceso común, es necesario aclarar que las comparten, pero que además, la sentencia de un proceso Contencioso Administrativo agrega elementos distintivos a sus propios procesos, por lo que de seguido corresponderá analizar esos puntos especiales que van a caracterizar a una sentencia, como de un proceso Contencioso Administrativo.

Como ya se adelantó, el proceso en estudio, y específicamente sus sentencias, van a tener características particulares que las van a distinguir de la sentencia de otros procesos, pues el Código Procesal Contencioso Administrativo ha venido a dotarlas de una serie de herramientas especiales acordes con la materia y atendiendo a criterios más novedosos y comprensivos de la realidad nacional. Para estudiar estos elementos característicos, y partiendo de que ya se dijo que además poseen las características generales, a continuación,

se estudiarán el concepto, los tipos, las formas y los efectos nuevos que introduce la legislación Contencioso Administrativa.

El artículo 119 del código bajo estudio menciona, en lo que interesa “1- La sentencia resolverá sobre todas las pretensiones y todos los extremos permitidos por este Código. (...)” (República de Costa Rica, 2006), como es posible observar, la definición o delimitación de la sentencia dada en este código, varía de la primera desarrollada cuando se trató el mismo tema pero desde la óptica del derecho procesal general, siendo la principal característica diferenciadora, el portillo que se abre respecto a los aspectos que podrá resolver la sentencia, ya que mientras el artículo general habla de resolver “la pretensión formulada en la demanda”, acá se da la posibilidad de que el juez vaya más allá de ello en los casos específicamente permitidos, como costas, por ejemplo, como más adelante señala el mismo artículo 119: “Contendrá también el pronunciamiento correspondiente respecto de las costas, aun de oficio.”, u otros temas más delicados, como es el que es objeto de estudio en esta investigación, la anulación de actos conexos. De manera que se amplían, por un lado los poderes del juez en sentencia, y por otro la posibilidad en sí de dar una justicia más cumplida, que abarque además aspectos tal vez no contemplados por las partes, pero que al final serán en beneficio de ellas y del sistema.

Aunque el CPCA no incluye normativa expresa sobre la forma como se debe elaborar la sentencia, y por este motivo se debe remitir al artículo 155 del Código Procesal Civil para justificar su elaboración, sí es cierto también que a lo largo de todo el Código Procesal Contencioso Administrativo es posible notar una clara vocación de oralidad, posiblemente por lo reciente y novedoso de éste, y porque la oralidad pareciera ser la nueva forma a la que quieren hacer llegar a todos los procesos judiciales (con los pros y contras que ello significa). Es por ello que pareciera existir una confusión respecto de la forma como la sentencia debe ser dada, si se trata de un acto meramente oral o escrito. Al respecto, el Magistrado González se ha encargado de desarrollar el tema, concluyendo, después de analizar la propia normativa contencioso administrativa en consonancia con el resto de normativa y principios del Ordenamiento Jurídico nacional, que “Es claro entonces, que la sentencia debe consignarse por escrito. Además, así lo impone una serie de aspectos prácticos en los que resultaría sumamente difícil el curso de trámites o aspectos procesales posteriores, sin documento escrito que compruebe o respalde el pronunciamiento judicial”

(Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006), lo que quiere decir que, a pesar de la clara vocación a la oralidad que éste y muchos otros procesos están buscando, siempre van a hablar elementos que no será posible dejar a la oralidad, por cuestiones de seguridad jurídica principalmente, pues serán, en su mayoría, los casos en que se tenga que dar protección especial al derecho de defensa y, por la complejidad del acto, por ejemplo, tenga que consignarse por escrito.

Lo anterior, responde principalmente a que en la práctica se ha evidenciado la dificultad que acompaña el registro, almacenamiento e inclusión en los expedientes físicos de las sentencias emitidas únicamente de forma oral, afectándose inclusive algunas veces el principio de seguridad jurídica al no poder garantizar el respaldo de las decisiones de forma idónea, siendo además que por más tecnologías que existan, siempre existe el riesgo de que fallen y se pierda información vital para las personas involucradas en los procesos, sin hablar de la importancia de que una sentencia sea amplia y contemple todos los elementos mínimos para su validez, trabajo que es más fácil de asegurar y desarrollar cuando se trata cada punto de forma escrita y detallada.

Continuando, el tema de los efectos de la sentencia en el proceso Contencioso Administrativo es desarrollado desde dos enfoques: los efectos subjetivos y los efectos objetivos. Para Óscar González, los efectos subjetivos de una sentencia van a depender del tipo de sentencia de la que se trate, siendo que, por ejemplo, si se trata de una sentencia de inadmisibilidad o improcedencia de las pretensiones, éstas no producirán ningún tipo de efecto en las partes, pues ni siquiera llegaría a discutirse el fondo del asunto. Mientras que, para los casos en que sí produzca efectos subjetivos la sentencia, estos podrán ser de tres tipos: el primer caso es el de la persona que se ve afectada por una declaración o constitución hecha en la sentencia, pero que no es parte del proceso judicial, es decir, una persona que por su particular posición o intereses, se ve afectada por la sentencia hecha en un proceso judicial del cual no fue parte, que podría visualizarse como una afectación individual externa. La segunda posibilidad, similar a la anterior, es en la que la persona que se ve afectada por lo dicho en la sentencia es una o varias de las partes del proceso únicamente, lo que se llamaría entonces una afectación individual interna. Y por último, están los casos en que la sentencia se pronuncia respecto de temas de alcance general,

anulando, por ejemplo, artículos a los cuales la generalidad está sujeta, lo que inequívocamente producirá un efecto en la totalidad de individuos, o *erga omnes*.

Sobre el otro efecto posible, el mismo autor señala que habrá efectos objetivos respecto de las declarativas o constituciones que se den en la sentencia, de forma que van a haber derechos, conductas o situaciones jurídicas que se verán afectadas con la decisión judicial.

El código trata expresamente otros subtipos de sentencia: la de inadmisibilidad, la desestimatoria y la estimatoria. En relación con la primera, el artículo 120 señala que una sentencia podrá ser de inadmisibilidad en dos casos: Cuando la pretensión se haya deducido contra alguna de las conductas no susceptibles de impugnación y cuando haya cosa juzgada material. Las sentencias desestimatorias, por su parte, las trata el artículo siguiente, y dice: “La pretensión se declarará improcedente, cuando no se ajuste al ordenamiento jurídico.” Y para estos casos, el juez podrá hacerlo de oficio o a petición de parte. Respecto a la tercera posibilidad, es el artículo 122 el encargado de desarrollar tanto el concepto, como los posibles caminos que puede tomar un juez una vez que declara las pretensiones de un proceso, total o parcialmente con lugar, y para el análisis de estas posibilidades será el siguiente apartado.

La sentencia estimatoria es, no sólo la columna vertebral de esta investigación, sino, del mismo proceso Contencioso Administrativo, en tanto será la culminación exitosa (para una de las partes) de un largo y complicado proceso. Una sentencia estimatoria no sólo dirá “usted tiene razón, sus pretensiones están respaldadas en derecho y hechos objetivos que le dan la razón”, también podrá imponer obligaciones que la parte vencida tendrá que realizar a favor de la parte vencedora, acciones desde pagar sumas de dinero, hasta detener conductas. Es por todo lo anterior que es necesario al menos mencionar cada uno de los posibles caminos que un juez podrá tomar cuando tenga plena convicción de que una de las partes tiene razón en sus argumentos de hecho y de derecho; y al mismo tiempo, tener un primer encuentro con el tema de anulación de actos conexos que es objeto de ésta investigación.

El artículo 122 del CPCA es el encargado de desarrollar las opciones con las que un juez cuenta a la hora de declarar con lugar o parcialmente con lugar un proceso:

Artículo 122: Cuando la sentencia declare procedente la pretensión, total o parcialmente, deberá hacer, según corresponda, entre otros, los siguientes pronunciamientos:// **a)** Declarar la disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o actuaciones conexos.// **b)** Anular, total o parcialmente, la conducta administrativa. // **c)** Modificar o adaptar, según corresponda, la conducta administrativa a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con los hechos probados en el proceso. // **d)** Reconocer, restablecer o declarar cualquier situación jurídica tutelable, adoptando cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello. // **e)** Declarar la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo. // **f)** Fijar los límites y las reglas impuestas por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa, sin perjuicio del margen de discrecionalidad que conserve la Administración Pública. // **g)** Condenar a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico. // **h)** En los casos excepcionales en los que la Administración sea parte actora, se podrá imponer a un sujeto de Derecho privado, público o mixto, una condena de hacer, de no hacer o de dar. // **i)** Declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico y hacer cesar la actuación material constitutiva de la vía de hecho, sin perjuicio de la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el inciso d) de este artículo. // **j)** Ordenar a la Administración Pública que se abstenga de adoptar o ejecutar cualquier conducta administrativa, que pueda lesionar el interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona. // **k)** Suprimir, aun de oficio, toda conducta administrativa directamente relacionada con la sometida a proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico. // **l)** Hacer cesar la ejecución en curso y los efectos remanentes de la conducta administrativa ilegítima. // **m)** Condenar al pago de los daños y perjuicios, en los siguientes términos: // **i)** Pronunciamiento sobre su existencia y cuantía, siempre que consten probados en autos al dictarse la sentencia. // **ii)** Pronunciamiento en abstracto, cuando conste su existencia, pero no su cuantía. // **iii)** Pronunciamiento en abstracto, cuando no conste su existencia y cuantía, siempre que sean consecuencia de la conducta administrativa o relación jurídico-administrativa objeto de la demanda. (2006)

Para fines ilustrativos, se nombrarán al menos todos los verbos que utiliza el legislador, para observar la gran variedad de acciones que el juez tiene a disposición dentro de un proceso Contencioso Administrativo:

El artículo refiere de declarar, anular, modificar, adaptar, reconocer, restablecer, declarar la existencia, fijar límites y reglas, condenar, ordenar, suprimir y hacer cesar. Todas esas posibles acciones, respecto de conductas, actuaciones, actos, personas, instituciones,

derechos, obligaciones, etc, podrá el juez contencioso adoptar en un proceso contencioso administrativo.

Aun cuando la mayoría, únicamente, se mencionó, hay dos incisos del artículo precitado que sí serán estudiados individualmente, por ser la base de la investigación que ocupa: el inciso a) y el k).

Inciso a):

Declarar la disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o actuaciones conexos.

Conforme el inciso anterior, el juez contencioso tendrá la posibilidad de declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico de toda conducta administrativa conexas a la llevada al proceso, sin embargo, con base en él únicamente, no podrá hacerlo de oficio, de manera que para hacerlo, tendría que hacerlo previa solicitud de las partes, aunque la justificación para su anulación sea únicamente su conexidad con la conducta principal.

Inciso k):

Suprimir, aun de oficio, toda conducta administrativa directamente relacionada con la sometida al proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, si se integra la norma con el inciso antes expuesto, se tiene que el juez contencioso podrá anular cualquier norma conexas o directamente relacionada, aún de oficio.

Así, a grandes rasgos, tales incisos parecieran sencillos y sin mayor ciencia: declarar disconformidad y suprimir conductas, ambas posibilidades totalmente normales dentro de un proceso judicial, sin embargo, la dificultad y motivo por el que son objeto de estudio, radica en 2 elementos principalmente:

a. Que se trata de actos o actuaciones conexas y conductas administrativas directamente relacionadas con la sometida al proceso.

b. Que se puede dar aun de oficio.

El primer punto “problemático” de lo anterior tiene que ver con el hecho de que las acciones que el juez puede tomar en sentencia, van a ser contra conductas no alegadas directamente por las partes en el proceso, de manera que podría notarse o pensarse en una

afectación al principio de congruencia, y por otro lado, el que el juez va a poder actuar “aun de oficio” en sentencia, para suprimir o declarar las inconformidades no alegadas por las partes.

Podría parecer, en principio al menos, un sin sentido respecto de la forma de la sentencia que se ha desarrollado hasta el momento, pues aunque de alguna forma se han intentado justificar facultades del juez y, en el caso especial del Contencioso Administrativo, una línea totalmente novedosa en temas de oralidad, poderes del juez, y el proceso en general, también se ha apuntado que siempre van a haber principios y reglas mínimas a los que todo juez de la República tendrá que someterse, por tratarse de un Estado de Derecho y tener que estar todos los poderes públicos limitados para evitar abusos en contra del usuario.

Así, va a ser necesario valorar diversos puntos para determinar, primero, que la norma es válida, para después establecer si es posible justificar su aplicación sin que ésta signifique una violación a otras normas y principios y, sobre todo, a los usuarios del sistema judicial.

Respecto a la validez formal de la norma, hay que decir que ésta fue emitida por quien tenía la potestad para hacerlo (la Asamblea Legislativa) y siguiendo todos los procedimientos prescritos para tal efecto, por lo que es una norma, al menos en la forma, válida. Además, respecto de la materia y la forma de regularla, la norma tiene la potestad de hacerlo, es decir, en apego al principio de independencia que protege la labor de los jueces, éstos únicamente podrían estar sometidos a la Constitución o la Ley y, en el caso particular, es una Ley válida la que señala y delimita las posibilidades del juez, en este caso, en sentencia. De manera que, al menos en la forma, los incisos en estudio cuentan con plena validez, por lo que el estudio deberá enfocarse en determinar si en la práctica, la aplicación de la norma no genera afectaciones a principios o si, eventualmente, hay una mejor forma de decir lo que la norma quiere decir, sin que se generen confusiones, malas prácticas y la caída de procesos en alza, temas todos que serán analizados en un capítulo posterior dedicado exclusivamente al efecto. De momento, es importante solo tener un primer acercamiento con las normas, la situación, y lo que formalmente era necesario analizar antes de iniciar el estudio profundo de la aplicación de los incisos.

El juez costarricense, y en especial, el juez Contencioso Administrativo, han sido dotados de una serie de deberes y, principalmente, facultades amplias, para asegurar no sólo

una solución justa, apegada a Derecho, sino también un proceso justo. Como ya se habló de poderes genéricos del juez nacional, nuevamente, en este apartado, sólo se analizarán algunas potestades extendidas o condiciones especiales que tiene el juez contencioso administrativo.

El Código Procesal Contencioso Administrativo continúa una línea de pensamiento que permea algunas áreas del Derecho, en la que el régimen dispositivo del sistema, que el Magistrado González explica como uno “en el que solo se hace pronunciamiento o se valora lo expresamente solicitado por la parte, para lo cual, en muchas ocasiones, ha de ser pedido de una determinada forma y en un momento procesal específico” (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006), se ve disminuido y sustituido por un sistema, en cierta forma, más inquisitivo, con jueces más empoderados, capaces de actuar de forma oficiosa cuando así sea necesario y legalmente permitido, para asegurar la efectiva búsqueda de la verdad real y la continuación del proceso a pesar de la inercia de las partes, y ello es así permitido desde la definición de sentencia que el Código Procesal Contencioso Administrativo contiene en su artículo 119: “La sentencia resolverá sobre todas las pretensiones y todos los extremos permitidos por este Código.(...)” (El resaltado no es del original).

Al respecto, el mismo autor antes mencionado señala:

El sistema creado por el CPCA, contiene dosis de oficiosidad, pues en puridad conceptual, no puede catalogarse tampoco como meramente inquisitivo. En efecto, tal y como la mayoría doctrinal ha insistido, no existe un régimen puro, plenamente dispositivo o plenamente inquisitivo. Y esto queda claramente reflejado en la normativa de comentario, en la que de forma expresa se otorga al Juez un nuevo rol, sin abandonar por ello y del todo, el régimen dispositivo. Se crea, por así decirlo, un régimen misto, que adopta una posición ecléctica, con preeminencia oficiosa del Juez. (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006)

La cita anterior confirma la que va a ser la principal característica distintiva de este tipo de proceso y la labor de los jueces en él: la oficiosidad. La oficiosidad de la que habla el código y que diferencia este tipo de proceso, puede justificarse desde varios puntos de vista, siendo posiblemente el principal, el relacionado con el origen de la materia. La jurisdicción Contencioso Administrativa parte de la relación entre el Estado y sus administrados, se trata

de una rama del Derecho Público donde, en su mayoría, las conductas impugnadas van a contener intereses públicos superiores, por lo que el juez va a tener una responsabilidad mayor, o al menos una posibilidad mayor de actuación, en aras de los intereses del Estado y administrados, posibilidad que no se tiene, por ejemplo, en el derecho común, donde sí habría un abuso de poder si el juez quisiese ir más allá de sus potestades y de los deseos de las partes, por ser temas que involucran únicamente intereses individuales. Así, ésta misma característica de oficiosidad sí se podría observar también en procesos penales, donde el Estado también tiene intereses directos que proteger. En este sentido, es importante al menos mencionar el principio de auto-restricción, que establece postulados en cuanto los poderes de cada poder y el control entre cada uno, para entender la posibilidad del poder judicial, por ejemplo, para pronunciarse y ejercer control sobre otros poderes como el legislativo o el ejecutivo (en la revisión de leyes o actos o actuaciones, por ejemplo):

En su esencia, Martínez Estay (2014) lo desarrolla así:

Se refiere a la actitud de respeto que deben observar entre sí los diversos órganos que ejercen potestades públicas, lo que conlleva reconocerse mutuamente las competencias que corresponden a cada uno de ellos y las limitaciones derivadas de esto.

Desde el punto de vista del control judicial de la actuación de los poderes públicos, la forma en que se concreta esa deferencia es a través de diversos principios o criterios. Así, el análisis comparado y nacional permite advertir un general reconocimiento a la autonomía del legislador y, en su caso, de la Administración.

Del mismo modo, por regla general se parte del supuesto de que las normas objeto de control no son contrarias a la Constitución, lo que implica una presunción de licitud de aquéllas.

Junto a aquello surge también un criterio que complementa los anteriores, a saber: el margen de apreciación que tienen los poderes públicos para ejercer sus facultades discrecionales. Este criterio no sólo se aplica respecto del control judicial de los actos de dichos poderes, sino que también encuentra un espacio en el ámbito del control de la actuación de los Estados en los sistemas jurídicos supranacionales. (Martínez Estay, 2014)

Así, se ve como la jurisdicción está permeada, también, por un principio que busca dotar, *contrario sensu*, de poder suficiente para la revisión de los actos de sus homólogos, siempre en un marco de respeto de las potestades de cada uno; pero a su vez, este principio se configura como una justificación para la anulación por conexidad, en el tanto debe existir un margen de apreciación de las situaciones que sea necesario corregir en el sistema, se reitera, siempre que se trate de poderes y función pública.

Continuando, en el Código Procesal Contencioso Administrativo, propiamente, González señala que la oficiosidad se puede ver desde dos vertientes:

- Aspectos oficiosos de carácter sustancial.
- Aspectos oficiosos de carácter procesal.

La agrupación que hace el autor básicamente lo que dice es que, dentro de la oficiosidad permitida al juez, van a haber actos o pronunciamientos respecto de cuestiones sustanciales, es decir, sobre el fondo del proceso, o sobre cuestiones meramente procesales y de trámite, ambas de gran importancia para la consecución de los fines del proceso: justicia pronta y cumplida.

Respecto de los actos oficiosos de carácter sustancial, se tienen, por ejemplo, los siguientes:

- Artículo 119, 2, respecto de las costas.
- Artículo 122, k) respecto de anulación de conductas conexas.
- Artículo 122, m) respecto del reconocimiento de daños y perjuicios en sentencia.
- Artículo 122, b) respecto de la declaratoria de nulidad absoluta.

Mientras que, de los relacionados con el aspecto procesal, los siguientes son algunos ejemplos:

- Artículo 2,2, respecto de la revisión de la competencia.
- Artículo 157, respecto del plazo para ejecutar la sentencia.
- Artículo 3.3, respecto de la recepción de prueba no ofrecida.
- Artículo 65, respecto de la declaración de rebeldía.
- Artículo 95, respecto de la necesidad de fijar audiencia cual los jueces estimen que se deben revalorar las pretensiones del proceso.

Para cerrar el tema, es importante recapitular y concluir que, efectivamente, el CPCA introduce nuevas facultades al Juez, dotándolo de una libertad especial para la toma de decisiones y los poderes de dirección del proceso.

Aunque sea una característica solamente la principal “novedad” que introduce esta jurisdicción a sus jueces, no hay que olvidar los alcances de ella, ya que bien puede significar la diferencia entre un proceso justo y satisfactorio para las partes, tanto

administrados como Estado, y un proceso injusto; así como garantizar que las situaciones con intereses superiores a los individuales van a tener una protección especial del sistemas, pues los jueces podrán actuar y decidir respecto de estas situaciones con libertad y sin necesidad de apego a lo que las partes lleven al proceso, eso sí, dentro de los límites que la misma ley establece.

Sección II. Régimen de nulidades en el proceso Contencioso Administrativo.

En ésta, como en cualquier otra rama del derecho, existen supuestos en los que se va a dar una invalidez; en este caso, de los actos administrativos. Por ser una materia especial y, en palabras de Sánchez Morón, “en Derecho administrativo el significado y los efectos de la invalidez no son los mismos que en el Derecho privado” (Sánchez Morón, 2007), y ello en tanto, continúa diciendo el mismo autor, “las diferencias se fundan en la posición institucional que la Administración tiene como la gestora de los intereses públicos y en las prerrogativas que la Ley le otorga para cumplir sus fines”, así pues, señala el autor que la primera de dicha diferencias se ubica en la “presunción de validez de los actos administrativos”, que a grandes establece que, precisamente, que los actos administrativos se presumen válidos hasta que, por el ejercicio de los medios previstos por la ley, se decreta su invalidez (Sánchez Morón, 2007), y la segunda diferencia la establece el autor diciendo que la invalidez de los actos administrativos se puede medir o categorizar según la gravedad de la invalidez. Sánchez Morón habla de nulidades de pleno derecho y anulabilidad para referirse a los dos tipos de nulidad, aunque en Costa Rica, siguiendo un modelo similar, se les ha asignado una nomenclatura distinta, como ya se verá.

Así, en nuestro país la Ley General de Administración Pública en su capítulo VI, “De las nulidades”, desarrolla el sistema anulatorio que va a regir a la Administración Pública y, por lo tanto, que va a ser el que los jueces apliquen en la vía jurisdiccional cuando corresponda.

Al respecto Jinesta (Jinesta, 2009) señala que en Costa Rica el legislador optó por un sistema bipartido de nulidades, y dice que por ello “la invalidez puede manifestarse como nulidad absoluta o nulidad relativa, según la gravedad o intensidad de la violación

cometida”. Lo dicho por el magistrado es una afirmación que se desprende del análisis de Ley, que entre sus artículos, establece:

- Artículo 158.- 1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.
2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso de las normas no escritas. (República de Costa Rica, 1978)

El anterior es el primer artículo y más general dentro del capítulo de nulidades, y precisamente señala la posibilidad de declarar la invalidez de un acto cuando este sea disconforme con el ordenamiento jurídico. Específicamente, en la Sección Segunda, “De las clases de nulidades”, en sus artículos 166 y 167, de la ley y capítulo en estudio, se establecen los tipos de nulidades posibles a los que hizo mención el jurista antes mencionado:

Artículo 166.- Habrá **nulidad absoluta** del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.

Artículo 167.- Habrá **nulidad relativa** del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta. (Los resaltados no corresponden al original) (República de Costa Rica, 1978)

Para cada supuesto, sea nulidad relativa o absoluta, se establecen efectos o consecuencias diferentes, y es ahí donde radica la importancia de desarrollar cada figura y sus particularidades, pues un acto que adolezca de una nulidad absoluta tendrá efectos sustanciales y formales diferentes a los de uno con una nulidad relativa.

Como punto de partida, se tiene que Jinesta (Jinesta, 2009) hace un estudio pormenorizado y basado en la ley de los efectos de cada tipo de nulidad. En cuanto a los efectos sustanciales de la nulidad absoluta, señala:

- a. El acto absolutamente nulo no se presume legítimo (...)
- b. El acto absolutamente nulo no produce, en tesis de principio, efectos jurídicos (...).
- c. El acto absolutamente nulo no puede, en tesis de principio, ejecutarse (...).
- d. El acto absolutamente nulo, en tesis de principio, no se puede convalidar o sanear (...)

Y, en cuanto a los efectos formales, expone:

- a. La declaración de nulidad absoluta del acto administrativo es obligatoria para la administración pública a instancia de parte o de oficio (...).
- b. La nulidad absoluta es declarable de oficio en la vía administrativa (...)

c. La legitimación, por lo menos en la vía administrativa, para pretender la declaración de nulidad absoluta es muy amplia (...).

d. La declaración de nulidad absoluta tiene efectos declarativos, por lo que sus efectos se retrotraen al momento del dictado del acto administrativo anulado (...). (Jinesta, 2009)

Es importante detenerse en este punto, y previo a exponer el análisis del mismo autor respecto de los actos viciados de nulidad relativa, para ahondar en los efectos expuestos.

En cuanto a los efectos sustanciales, hay que decir que existen condiciones que los hacen variar o que van a agregar otra serie de consecuencias. Es así como en el caso la afirmación de que un acto absolutamente nulo no produce efectos jurídicos, se acepta doctrinariamente también el hecho de que en la realidad un acto –casi- siempre va a desplegar algún tipo de efecto en el tanto no sea declarada su invalidez; por su parte, con respecto de la imposibilidad de ejecutar un acto, se plantea la posibilidad de que sí se ejecute el acto, caso en el cual la ley establece una responsabilidad a la administración a al funcionario, de acuerdo con el artículo 146, párrafo 3 de la Ley en estudio. Y por último, sobre la imposibilidad de sanear un acto absolutamente nulo, existen choques normativos que van en contra de dicha afirmación, aun cuando doctrinariamente es generalmente admitida (Jinesta, 2009), legalmente existe una fisura en el tanto un artículo dentro de la misma ley (artículo 175) establece la posibilidad de que, por el paso del tiempo y la inercia de quienes tengan la legitimación, el acto “se confirme” y surta todos sus efectos. Ante dicho problema la doctrina ha explorado varias alternativas, de modo que sea posible impugnar en cualquier momento y refutar de inválido cualquier acto que así lo sea, pero mientras persista el artículo 175, siempre existirá la posibilidad de dejar a interpretación un asunto que debería darse por cierto: un acto absolutamente nulo no es posible de sanear; ante ello, el autor estudiado señala que la solución que “se ha sostenido para mantener la armonía y coherencia lógico jurídica del ordenamiento debe derogar el artículo 175” (Jinesta, 2009).

Ahora bien, con respecto de los efectos formales, hay una serie de observaciones que es necesario hacer. La jurisprudencia nacional ha dejado claros los supuestos en los que es necesario abordar, ya sea el procedimiento de declaración oficiosa o el de lesividad, según

se trate de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, o de una nulidad “común”, y al respecto Sala Constitucional señala:

En nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República. (2009)

Con respecto de lo anterior, a su vez, es necesario hacer otra serie de observaciones. El hecho de que se hable y se distinga entre “nulidades absolutas comunes” y “nulidades absolutas evidentes y manifiestas”, en ningún caso debe interpretarse como una sub división, y en palabras de Sala Constitucional:

No se crea una suerte de bipartición de las **nulidades** absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras **evidentes** y **manifiestas**, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-**administrativo** para facilitar su revisión en vía administrativa. (2009)

De manera que simplemente se hace la diferenciación para efectos de agilidad en los procesos de declaración, más los efectos sustanciales se mantienen únicos. Por otra parte, se establece la necesidad de solicitar un dictamen a la CGR cuando se estime que es necesaria una anulación de oficio y en vía administrativa, mientras que, para los casos en los que no sea posible hacer ello, casos en los que, por ejemplo, un acto inválido le haya otorgado derechos a un administrado, se requerirá el planteamiento de un proceso de lesividad, mismo que será en la vía jurisdiccional y mediante el cual el juez contencioso, finalmente, declarará la invalidez del acto y la retroactividad de sus efectos en los términos que se consideren pertinentes, sin que con ello se lesionen derechos adquiridos de buena fe.

Dicho lo anterior, y previo a entrar a analizar más detenidamente los pormenores de la nulidad en nuestro ordenamiento jurídico, corresponde continuar exponiendo lo efectos sustanciales y formales que el autor seguido le ha asignado a los actos viciados de nulidad relativa. Así, menciona como efectos sustanciales:

- a. El acto relativamente nulo se presume legítimo en tanto no se declare lo contrario en la vía jurisdiccional.
- b. El acto relativamente nulo produce efectos jurídicos al presumírsele válido.

c. El acto relativamente nulo puede ejecutarse con responsabilidad para la administración pública y, eventualmente, para el funcionario público cuando haya actuado con dolo o culpa grave.

d. El acto relativamente nulo puede ser convalidado, saneado o convertido. (Jinesta, 2009)

Sobre los efectos formales, por su parte, señala:

a. La nulidad relativa puede ser declarada –en vía administrativa- a instancia de parte o de oficio (...).

b. La nulidad relativa no puede ser declarada de oficio en vía jurisdiccional.

c. La legitimación en vía administrativa para demandar la nulidad relativa es amplia.

d. La declaratoria de nulidad relativa tiene efectos constitutivos (...)

Siguiendo la línea trabajada con los actos absolutamente nulos, corresponde adentrarse, al menos brevemente, en los efectos que el autor de cita ha establecido para los actos viciados de nulidad relativa. A diferencia de la nulidad absoluta, en la nulidad relativa el acto no “nace nulo”, sino que, por el contrario, su validez se presume hasta que lo contrario no sea declarado por la vía correspondiente. Como consecuencia de los anterior, se tiene que los actos relativamente nulos producen los efectos propios que le fueron encomendados, aunque dichos efectos sean de naturaleza “precaria”, en el tanto subsisten únicamente mientras no sea declarado su vicio o hasta que se consoliden por el paso del tiempo (Jinesta, 2009). En cuanto a la responsabilidad por su dictado y la posibilidad de saneamiento, Jinesta señala que únicamente la administración podrá ser responsable por un acto relativamente nulo, a no ser que sea comprobado dolo o culpa grave en el funcionario, caso en el que también podría ser responsable; y que dichos actos permiten la posibilidad de subsanación (Jinesta, 2009). En el mismo sentido, una característica particular de este tipo de nulidad es la de no puede ser declarada de oficio por la vía jurisdiccional, de manera que únicamente cuando alguna de las partes legitimadas lo soliciten, el juez contencioso podrá referirse a la validez o no de un acto aparentemente viciado de nulidad relativa; y para finalizar, el autor menciona que los actos con esta clase de defectos que así sean declarados, tendrán efectos constitutivos y a futuro, y solo excepcionalmente se les podrá dotar de efectos retroactivos (Jinesta, 2009).

Además, nuevamente se plantea, en este caso para la nulidad relativa, el tema de quién tiene la potestad de declararla. El autor seguido señala que para los casos en que se quiera declarar su invalidez por la vía administrativa, de forma oficiosa, se debe hacer por motivos

de oportunidad específica y actual, y que procederá únicamente cuando no se trate de actos declarativos de derechos, caso en el que tendría que someterse a un proceso jurisdiccional de lesividad (Jinesta, 2009). Sin embargo, para los casos en que su nulidad requiera ser declarada en la vía judicial, ello se deberá hacer a través de un proceso convencional, donde la parte interesada alegue los motivos de legalidad que respaldan su petitoria de nulidad relativa de un acto o varios actos en particular.

La reseña anterior muestra el panorama general del régimen jurídico de la figura de la nulidad en el ordenamiento jurídico costarricense, así como lo dicho al respecto por la principal doctrina nacional que abarca el tema. Con ello, se buscó tratar un tema que es clave para entender la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa que es objeto principal del presente trabajo. Concluido esto, corresponde continuar con el análisis del concepto, alcances y límites de la anulación oficiosa de conducta que se propuso para finalizar el presente capítulo.

Sección III. Concepto, alcances y límites de la anulación oficiosa de conductas conexas en el proceso Contencioso Administrativo.

La potestad de anulación de conductas conexas objeto de estudio en esta investigación, se desprende de lo dicho por los incisos a) y k) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que textualmente reza:

Cuando la sentencia declare procedente la pretensión, total o parcialmente, deberá hacer, según corresponda, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

a) Declarar la **disconformidad** de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los **actos o actuaciones conexas**.

(...)

k) Suprimir, **aun de oficio**, toda **conducta** administrativa **directamente relacionada** con la sometida al proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico. (el resaltado no es del original) (República de Costa Rica, 2006)

Si bien es cierto, y como el resaltado lo muestra, ambos incisos utilizan diferentes expresiones para señalar lo que será objeto de anulación oficiosa y el porqué, lo cierto es que en principio debemos partir de que la idea general será que “cualquier conducta conexas a la llevada al proceso podrá ser anulada o declarada disconforme con el ordenamiento jurídico, de forma oficiosa por el juez”. Al respecto, de momento, lo más importante será

definir los conceptos que podrían más dramáticamente dificultar o facilitar una correcta aplicación de la norma: los términos conducta administrativa y conexidad.

Siendo así, las siguientes páginas estarán dedicadas a lograr una mejor comprensión de los alcances de la norma, a través del adecuado entendimiento de sus conceptos.

Para entrar en materia, se iniciará por decir que la “conducta administrativa” o, como doctrina lo ha llamado también, “función administrativa”, se detendrá, primeramente, en lo expuesto por el magistrado Jinesta, quien en el libro titulado “El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo”, dedica un ensayo completo al análisis de qué debe ser entendido por conducta o función administrativa.

Jinesta (2009), en su disertación, señala que la conducta administrativa es un concepto “amplio y genérico” que lo que busca es “evitar cualquier restricción legislativa del control de legalidad plenario y universal diseñado por el constituyente”, siendo que, “no sólo involucra la actividad formal expresa, sino también las actuaciones materiales de la Administración, la inactividad material y la inactividad formal” (el resaltado no corresponde al original).

Así, y siendo que la conducta administrativa está compuesta por actividad tanto formal como material de la administración (y otras, que por su contenido no corresponden analizar para la presente investigación), es necesario, entonces, mencionar al menos brevemente qué se entiende tanto por actividad formal como por actividad material. Así, se empezará diciendo que, cuando se habla de actividad formal, se hace referencia a los actos administrativos, es decir, “a lo que se desarrolla por escrito y a través del cauce de un procedimiento administrativo previo que finaliza con el dictado del acto final”, de manera que precisamente “el carácter escrito y el procedimiento previo son los factores que determinan la formalidad de la actividad” (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2005). Los actos administrativos o actuaciones formales de la administración también han sido definidos por doctrina especializada como “las decisiones y resoluciones de las autoridades administrativas” (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2005), “una conducta voluntaria de un órgano de la Administración en el ejercicio de un poder público, de donde resulta la aplicación de normas jurídicas a un caso concreto” (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2005) o, finalmente, “cualquier

manifestación productiva de efectos jurídicos, de voluntad, de conocimiento, de apreciación de opinión, de deseo, de los órganos del Estado o de los otros sujetos de Derecho Público, reconocidos como tales, dirigida a la satisfacción, en el ámbito del Derecho objetivo, de las necesidades propias de tales entes” (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006).

De manera que se tiene a la actividad formal, normalmente conocida como acto administrativo -y sin entrar en mayores detalles que no corresponden a este capítulo- como aquello que la administración pública utiliza para comunicarse, pronunciarse o incidir en la realidad jurídica de otros sujetos, en su ámbito de competencia y en atención al cumplimiento de sus objetivos.

Ahora bien, continuando con este breve estudio de los componentes de la Conducta Administrativa, corresponde el análisis respecto de la actuación material de la administración, misma que desarrolla el mismo Jinesta (2010) como aquellos “hechos administrativos de las administraciones públicas, en cuanto tienen una eficacia directa e inmediata en la esfera del administrado” (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006), y entre los que se mencionan: los hechos de coacción directa, coacción anómala, prestación de servicios públicos y preparación y ejecución de actos administrativos. Así, a manera de ejemplo de lo dicho por el autor, se puede decir que serán actuaciones materiales de la administración los actos de policía, la prestación de servicios de Salud, educación, vivienda, el avalúo de peritos, entre otros.

El mismo Jinesta (2009) en otro de sus textos, hace una diferenciación importante entre acto y actuación, que hoy es útil señalar:

(...) los hechos son las actuaciones materiales u operaciones técnicas realizadas en el ejercicio de la función administrativa. (...) Por regla general, los hechos –actuaciones materiales u operaciones técnicas- son la prestación de un servicio público o la preparación y ejecución de un acto administrativo formal. (...) el hecho carece de sentido mental y se reduce a una actuación física o material. (Jinesta, 2009)

De manera que, si se trae a un ejemplo cotidiano, el acto sería la ideación y planeamiento de algo, y la actuación la ejecución de algo, la puesta en práctica. Aunque es necesario advertir que no se trata de dos caras de la misma moneda, pues no todo acto traerá como consecuencia una actuación material ni viceversa, siendo que hay actuaciones

materiales (vg. Una detención por parte de un policía) que no requieren de la existencia de un acto previo y no por ello se configura como ilegal, como claramente señala el Tribunal Contencioso que a continuación se cita:

(...) en tanto que los hechos son las actuaciones materiales u operaciones técnicas realizadas en el ejercicio de la función administrativa, es decir, aquellas que se realizan sin necesidad de una ley o de una potestad, una competencia o un acto administrativo previo que las habilite. (2012)

Es claro entonces, que realmente existe una diferencia entre acto y actuación, siendo la última una manifestación material de los poderes de la administración, caracterizada por ser “la mano de obra” de la función administrativa; contraria a la “labor intelectual” que son los actos administrativos dentro de la función administrativa.

Dicho lo anterior, es necesario a este punto traer lo expuesto hacia nuestro foco de interés: la anulación de conductas conexas en sentencia. El legislador, al utilizar el término “conducta” en las normas en revisión, evidentemente lo que quiso fue dotar al juez contencioso administrativo de un pleno control sobre las posibilidades de anulación que se le otorgaron en sentencia, como lo hizo desde un inicio en el Código Procesal Contencioso Administrativo y en atención a lo dicho por el constituyente en el artículo 49 de la Constitución Política de nuestro país. Pudo pensar el legislador que hablar únicamente de “actos” o “actuaciones” hubiese sido contraproducente en el sentido de que hubiese puesto techos al control de legalidad establecido desde la Carta Magna y ejercido por el juez en el Proceso Contencioso Administrativo. Sin embargo, ¿qué tan necesario u oportuno es este control amplio cuando se habla de “anulaciones oficiosas”? La pregunta surge a raíz de las posibilidades reales de “anulación” que tienen tanto los actos como las actuaciones, siendo que son de diferente naturaleza, como se vio, y con métodos distintos de “desaparición” de la vida jurídica. Véase. Cuando se habla de “anulación de un acto administrativo” inmediatamente se nos remite a lo dicho por la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 158 y siguientes, donde de forma clara, en su mayoría, se establecen los supuestos, clases y procedimientos para decretar la nulidad de un acto. Siendo que un acto es una actividad formal de la administración y estos tienen un respaldo formal, valga la redundancia, es clara la posibilidad de que mediante un ejercicio procedimental se eliminen sus efectos y se intente volver al estado previo a su promulgación. Sin embargo, en el caso de las actuaciones materiales, ello no funciona de la misma manera, y es ahí donde surge el

principal cuestionamiento respecto de la necesidad de incluir este control amplio en la facultad en estudio, o de si, por el contrario, hubiese sido deseable que el legislador hubiese optado únicamente por hablar de “nulidad de actos conexos”. Como ya se mencionó, la actuación material se caracteriza, entre otras cosas, por ser una mera “actuación física o material”, que no necesariamente tiene detrás un acto formal que la respalde y que se podría definir, grosso modo, como el ejercicio de la fuerza física y no intelectual de la administración; de modo que, ¿cómo se anula una acción? En principio se dirá que una actuación material de la administración no se anula, al menos no en los términos que se habla de anulación para actos. En dicho sentido, no es viable hablar de la anulación de actuaciones materiales, y es por ello que para referirse a la forma en la que “condena” una actuación material, doctrina y ley misma utiliza el término “declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico”. (Costa Rica, 2006)

A este punto es necesario traer a la palestra el tema de si ambos incisos del artículo en estudio son necesarios o si, por el contrario, podrían en algún punto resultar reiterativos. En el primer inciso se habla de “declarar la disconformidad (...)” de cualquier acto o actuación de la administración. A juicio de quien investiga, el legislador hace un interesante ejercicio al utilizar la frase dicha, de forma que efectivamente sea posible señalar, condenar, a una actuación material por ser contraria al ordenamiento jurídico, en el entendido de que no se puede “anular” como tal, pero sí evidenciar y sancionar inclusive una actuación material cuando ésta sea evidentemente contraria a lo establecido en la ley y, sobre todo, teniendo una relación de conexidad con otro acto anulado o actuación material impugnada.

Ahora bien, continuando con el estudio del otro elemento característico de la facultad bajo examen; la conexidad, y partiendo de un estudio meramente conceptual, hay que iniciar diciendo que la RAE define la conexidad como “enlace, atadura, trabazón, concatenación de una cosa con otra. Acción y efecto de conectar” (RAE, 2015), de lo que como punto de partida se puede decir que sólo puede hablarse de conexidad cuando haya, al menos, dos elementos involucrados y entre ellos exista una unión o “conexión”. Aun así, el tema no se trata únicamente de que exista un enlace entre las partes, sino, y sobre todo, qué clase de enlace es y cómo implica entre ambas o más partes una relación de dependencia, tema que debe ocupar a la hora de tratar la conexidad como una cualidad de los actos susceptibles de anulación, pues es vital para una correcta aplicación de las normas

estudiadas el determinar las características de la conexidad que debe existir entre los elementos, de manera que una eventual anulación oficiosa por parte del juez no implique un vicio en el proceso.

Así, es antes pertinente advertir que encontrar doctrina que trate directamente el tema de “anulación de conductas conexas en sentencia” es verdaderamente complicado, por lo que se echará mano de material bibliográfico que trata la conexidad desde otras perspectivas, como es lo dicho sobre la conexidad en los de contratos de conexas, acumulación de procesos, Hábeas Corpus Conexas y otros; para finalmente aplicarlo en la interpretación de la conexidad dentro de la facultad de anulación de conductas conexas que es centro de esta investigación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México dice, “entendiéndose que hay conexidad, entre otros supuestos, cuando los actos de que se trate sean unos **consecuencia o antecedentes** de los otros” (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México , 2015). Según esto, es permitido hablar de conexidad no sólo en una relación de jerarquía, sino, además, cuando se trate de actos previos al acto principal. De la cita anterior, entonces, se extrae otra característica: no es necesaria la relación de jerarquía. Conexo no será únicamente aquello que “se desprenda” de un determinado acto, sino, cualquier acto relacionado con él, independientemente de su posición temporal o jerárquica respecto de aquél.

Continuando con el estudio, y en aras de identificar más características de la conexidad, es importante mencionar la existencia del Hábeas Corpus denominado Hábeas Corpus Conexo, utilizado en España y mediante el cual se busca proteger derechos conexas a la libertad individual, derecho que se resguarda mediante el Hábeas Corpus convencional. Al respecto (al Hábeas Corpus conexo), y como es normal en temas que dejan espacios de discrecionalidad en la interpretación, se ha dado una discusión en cuanto a lo que debe entenderse por conexidad y qué sería lo que se puede proteger al echar mano de la figura accesoria dicha.

Partiendo de la premisa de que la conexidad implica una estrecha relación entre dos cosas, la doctrina desarrolla la siguiente idea sobre lo que debe existir para que se pueda hablar de conexidad y que, para los efectos de la presente investigación, es de utilidad:

Este requisito comporta que el reclamo alegado esté siempre vinculado a la libertad individual, de suerte que los actos que se alegan como atentatorios a los derechos constitucionales conexos resulten también lesivos a este atributo fundamental (Perú, 2009) (el resaltado no es del original).

La cita anterior es importante en tanto reafirma lo que se ha venido planteando: para que un acto, como en el caso expuesto, sea conexo, debe compartir las características esenciales de un grupo. Siendo así, se agrega un elemento más a la conexidad que ya no va a ser en cuanto a la forma, sino en cuanto a su contenido esencial, de manera que únicamente cuando se tengan en común características directamente relacionadas con el porqué de su existencia, se les podrá dar un trato similar a todos los actos y, aplicar así, la facultad de anulación de actos conexos en sentencia.

En el mismo orden de ideas, en una sentencia analizada en la que se discute cuáles derechos podrán ser considerados conexos en el Hábeas Corpus Conexo, se dice que “si bien no hay una directa vulneración o amenaza de la libertad individual, se afecta un derecho constitucional que está razonablemente vinculado a la libertad individual” (García Cavero, 2008) donde lo más importante de rescatar, para nuestros efectos, es la frase “razonablemente vinculado”, pues es una guía más sobre cómo interpretar la conexidad. Aunque “razonablemente vinculado” es una frase ambigua, es vital para establecer que un elemento para determinar la conexidad de actos, en el supuesto de esta investigación, y a falta de una guía clara en la ley, es la utilización de la sana crítica, de la razón, para identificar escenarios en los que entre dos o más conductas se da una dinámica de dependencia. Este, de hecho, será el primer elemento que un juez deberá utilizar a la hora de analizar si una conducta debería ser anulada o declarada disconforme con el ordenamiento jurídico por conexas, haciendo un ejercicio de probabilidad y necesidad primeramente, seguido del análisis de los elementos que se han identificado y que se espera identificar.

Finalmente, en cuanto a la conexidad y las formas de identificarla, es de mucha utilidad lo que la doctrina del Derecho Comercial ha establecido en cuanto a características de la conexidad en el caso de los Contratos Conexos.

La doctrina habla de caracteres generales para determinar la existencia de conexidad, de los cuales se han considerado útiles para nuestros efectos, los siguientes:

- a) Con las relaciones conexas se logra un efecto de conjunto superior a la suma de individualidades.
- b) (...) los que sin perder autonomía jurídica, sólo explican su existencia a partir de la vida en común.
- c) Que la conexidad es presupuesto de funcionamiento y a éste solamente le basta una causa económica que justifique la convivencia de contratos distintos. (...) (Álvarez, 2000)

Lo transcrito anteriormente es vital para el entendimiento e interpretación de lo que ha de entenderse por conexidad o presupuesto de conexidad para conductas administrativas, que traído al contexto que ocupa, fácilmente se podrían resumir de la siguiente manera:

1. Que el efecto de conjunto sea superior a la suma de las individualidades.
2. Las conductas sólo explican su existencia a partir de la vida en común.
3. La relación que se da entre las diferentes conductas es presupuesto de funcionamiento.

Así, respecto del número uno, se busca en una relación de conexidad que la unión de las partes dé un resultado superior a la individualidad, esto es, en el plano de las letras, que todos las conductas involucradas sean parte de un resultado deseado superior. Habría que decir, entonces, que los actos que se adhieran al principal le den a éste un contenido completo, es decir, le complementen y le doten de efectos como conjunto mayores a las que por sí solo tendría. Para ilustrar esto, piénsese en un acto administrativo que autoriza el derribamiento de un muro que invade espacio público y que, la persona afectada, presenta un proceso en el que solicita la nulidad únicamente del acto administrativo donde se comunica la decisión de derribarlo. En este caso, además de ese acto, tuvo que existir otro donde se ordenara expresamente el derribo y, por supuesto, una actuación material de derribo; todos ellos, en su conjunto, forman parte de lo que la parte, eventualmente,

requeriría que se anule o declare disconforme para volver al pleno disfrute de su derecho (de propiedad, en este caso). Así, aun cuando no se haya solicitado, el juez deberá notar, de oficio, que otros actos y actuaciones, también, son parte del gran total que es el derribamiento del muro, y que, en caso de anularse este, deberán anularse también todas las partes que lo conforman y que le dan contenido a la voluntad de la administración.

En cuanto al número de dos, por su parte, se explica en el tanto los actos conexos, como el enunciado claramente lo indica, justifican su existencia por la relación con los otros, de manera que, aplicando la lógica inversa, también sería permisible decir que la desaparición del principal sería causa suficiente para que los conexos a él también dejen de existir, en tanto comparten, o deberían compartir para poder recibir el mismo trato, elementos esenciales. En atención al ejemplo anterior, se diría que si el juez, sin percatarse de la conexidad, anula únicamente un acto principal –el acto donde se decide el derribo-, pero mantiene sus actos o actuaciones conexas, éstas dejarían de tener sentido y pasarían a encontrarse en un limbo donde existirían jurídicamente, en tanto no sea declarada su nulidad, pero no podrían tener efectos, pues el acto principal que les dio justificación en un inicio ha dejado de existir.

Finalmente, el tercer supuesto para reconocer la conexidad lo que indica es que para poder funcionar, trabajar y lograr el objetivo planteado por el principal, son necesarios todos esos actos predecesores o sucesores, siendo que se configuran como una unidad en la que solo como tal se obtendrán los resultados buscados. Nuevamente remitiéndose al ejemplo, se diría que el derribo, con todos sus efectos, únicamente podría realizarse por el conjunto de actos previos y posteriores a la toma de la decisión, a saber, el estudio y declaración de propiedad pública, la toma de la decisión de derribo por necesidad pública, la orden y comunicación del derribo y la actuación material concreta del derribo.

Dicho todo lo anterior, es hora de concluir que dos, principalmente, son los elementos mínimos que tendrá que tomar en cuenta el juez a la hora de identificar una relación de conexidad:

1. No necesariamente los actos conexos deben ser parte de una jerarquía.
2. Los actos conexos deben formar parte de un todo superior, de forma que aislados perderían todo sentido, razón de ser y función.

Aunque los elementos expuestos no buscan en ningún sentido ser exhaustivos, sí pretenden ser lineamientos mínimos importantes por tomar en cuenta a la hora de establecer relaciones de conexidad, pues no se debiera ser antojadiza la eventual anulación de actos no llevados al proceso por las partes ni, tampoco, es aconsejable que desde la propia ley se fijen las líneas de conceptos tan amplios como es el de conexidad, como bien lo señala Álvarez (2000) cuando dice que “es desaconsejable el establecimiento de reglas axiomáticas inflexibles en la medida que la conexidad puede configurarse, pues la importancia de reconocer en una situación concreta la conexidad radica, entre otras cosas, en las repercusiones que puede tener”. (Álvarez, 2000)

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente desarrollado respecto, tanto a la conducta administrativa, como a la conexidad, es momento de unir todos los elementos para intentar una aproximación a una correcta interpretación de lo que la norma en estudio busca al dotar al juez de la facultad de anulación de actos conexos en sentencia.

En el proceso contencioso administrativo se da la posibilidad a los interesados de que soliciten la anulación de una conducta que crean y demuestren contraria a derecho, es por demás decirlo, normal, que el juez en sentencia pueda, conforme lo solicitado, anular o declarar contrarias a derecho las conductas (entiéndase actos formales, actuaciones materiales y otros) llevadas por las partes, como bien lo establece el artículo primero del Código Procesal Contencioso Administrativo. Ello significa que podrá el juez, aún de oficio, anular o declarar contraria a derecho toda conducta administrativa que guarde una relación de conexidad con la principal impugnada. Así, y con el objetivo de dar soluciones integrales, no podría el juez mantener los efectos negativos de las conductas que dependan de un acto principal llevado al proceso, aun cuando los primeros no hayan sido llevados expresamente al proceso por las partes.

De manera que una conducta conexas anulable en los términos que se han desarrollado en este apartado, y que corresponda a los objetivos de la norma, sería aquella que deba su existencia a la norma principal impugnada, que además carezca de sentido su permanencia sin la norma principal que le da contenido y funcionamiento y que comparta características esenciales como el motivo y objeto del acto, además de que deben compartir los mismos efectos “no deseados”, de forma que con la anulación del acto conexas, se logre

sanear por completo la situación de insatisfacción discutida en el proceso. El juez, entonces, debe hacer un análisis objetivo como el que se ha expuesto, utilizando además la sana crítica como punto de partida para identificar, de acuerdo con cada caso, la necesidad de anular actos o declarar disconformes con el ordenamiento jurídico actuaciones materiales que sean conexas con la llevada al proceso por las partes.

Capítulo IV. La anulación oficiosa de conductas conexas en Costa Rica.

Siendo que ya se trabajó el respaldo teórico mínimo necesario para entender los elementos relacionados con la anulación de conductas conexas en sentencias, corresponde en este capítulo abarcar los aspectos específicos del tema en la práctica costarricense, siendo tres los temas por desarrollar: los antecedentes de la anulación por conexidad conocidos en la legislación costarricense, las exposiciones de los resultados del estudio de la práctica judicial nacional, y lo aprendido sobre temas específicos relacionados con la práctica en la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto a los antecedentes, el objetivo principal de su estudio es lograr evidenciar la excepcionalidad de la potestad, a través de la identificación de los pocos antecedentes normativos que tratan el tema. En el país, únicamente la jurisdicción constitucional posee una facultad similar a la que es objeto de estudio en esta investigación, y aunque previo a la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo ya se contaba con la posibilidad de anular por conexidad en la jurisdicción contencioso administrativa, no se daba en los términos que actualmente se da, como ya se va a ver.

Igualmente, una vez que se ha desarrollado el escenario previo a la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo en cuanto a la anulación de conductas conexas, será necesario estudiar lo que ha sido la práctica judicial con respecto de esta facultad, de manera que sea posible complementar el elemento teórico para dar respuesta a las interrogantes que motivaron la investigación; para concluir con el recuento de todos los elementos que el estudio práctico arrojó en cuanto a diferentes temas alrededor de la potestad de anulación de conductas conexas en las sentencias contencioso administrativa.

Sección 1. Antecedentes.

Siendo que el CPCA ve la luz en el año 2006 y adquiere eficacia a partir del primero de enero del año 2008, dos de las preguntas que surgen alrededor del análisis de la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa, son si es hasta el año 2008 que el juez tiene dicha facultad y, en el mismo sentido, si es en dicho código donde por primera vez en Costa Rica se prevé una potestad similar. Así, y para

responder dichas preguntas se incluye en la investigación la presente sección, misma en la que se pretenden analizar tres antecedentes directos al código vigente— LGAP, LRJCA y LRJC-, de manera que se encuentren luces respecto al escenario de la potestad de anulación de conductas conexas, previo al año 2008.

Ley General de la Administración Pública

La Ley General de la Administración Pública data del año 78, aunque su discusión se inició desde finales de los sesentas y estuvo sobre la palestra dos veces antes de su aprobación final en el año dicho. En ese momento, y se puede decir que hasta la fecha, la LGAP ha sido una “joya legislativa”, no sólo por los maestros que en su momento participaron en su elaboración (Eduardo Ortiz Ortiz, q.d.D.g., por ejemplo), sino, y sobre todo, por la visión integral y futurista que se tuvo en su elaboración y que dio como resultado una ley que hasta el momento ha suplido las necesidades de administración e individuo y, sobre todo respecto al último, ha asegurado sus derechos frente al monstruo que puede llegar a ser el Estado.

Dicho lo anterior, corresponde ahora sí entrar a estudiar un tema específico dentro de la ley en cuestión: la posibilidad de anulación –oficiosa- de conductas conexas. Sin más preámbulos, hay que decir que los artículos 164 y 182.1 serán la piedra angular del estudio que se pretende hacer y los que, en última instancia, darán luz respecto de si la posibilidad de anular conductas conexas nace con el Código Procesal Contencioso Administrativo, o si desde antes de él era posible ya un control amplio del juez sobre el objeto impugnado. Siendo así, se iniciará con el numeral 164, que reza:

Artículo 164.-... La invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido. .. La invalidez parcial del acto no implicará la de las demás partes del mismo que sean independientes de aquella. (República de Costa Rica, 2006)_(El subrayado no corresponde al original)

Para entender los alcances de la norma precitada, más que una interpretación propia, lo más adecuado sería estudiar interpretaciones de tribunales superiores respecto de la norma, y a partir de ahí, entonces, extraer conclusiones útiles a nuestros efectos. Siendo de esa manera, a continuación se expondrá una serie de resoluciones que ilustran la situación de anulación por conexión a la luz de la Ley General de la Administración

Pública. Así, en la resolución número 14593 del 2013 de la Sala Constitucional, se indica que “la declaratoria de invalidez se circunscribe al acto concreto salvo que se trate de actos independientes en que deba considerarse el efecto “cascada”, pues los actos se concatenan unos con otros, al punto de que no es posible su individualización total (...).” (2013)

Lo dicho por la Sala introduce a un concepto fundamental para el presente estudio: el efecto cascada y la necesaria relación que se da entre actos. Así las cosas, la Sala acepta, a través de la interpretación del artículo en cuestión, la existencia de esta relación y la necesidad, por tanto, de un tratamiento especial. Ahora bien, para continuar el estudio, la resolución 514 del año 2010 de la sección VI del Tribunal Contencioso Administrativo, por su parte, estableció:

(...) si el hecho generador de ese procedimiento se encuentra viciado, el procedimiento que surge a raíz de esa fase previa, también lo está, por depender de éste. Esa supresión surge por la interdependencia que surge entre ese acto y el ulterior procedimiento, según lo establece el numeral 164.1 de la mencionada Ley General, aplicado a contrario sensu. (2010) (El subrayado no corresponde al original)

La segunda resolución escogida para ilustrar la situación del artículo 164 introduce factores vitales para nuestro análisis; dos a saber:

- 1 La dependencia o interdependencia y
- 2 La interpretación a contrario sensu del artículo.

Con respecto de la primera, habrá que reiterar que entre los actos debe existir una relación de dependencia, de forma tal que no se justifique uno sin el otro y que ello haga necesaria la supresión de aquel, una vez que el principal ha sido declarado nulo o relativamente nulo; o lo que es lo mismo, trasladar los efectos del principal, a los accesorios.

El segundo punto, por su parte, es la puerta que abre la jurisprudencia para efectivamente utilizar el artículo en estudio para la anulación de actos conexos a los principales, pues su interpretación literal no es la que va a dar esa facultad. Una interpretación a “contrario sensu”, en la que se entienda que “sí implicará la invalidez de

los que de él dependan”, es la que va a permitir, y ha permitido, en efecto, anular por conexión desde la existencia de la LGAP.

Continuando con el estudio, la sentencia número 214 del año 2011, también de la Sección VI del Tribunal Contencioso Administrativo, hace el siguiente desarrollo respecto de la justificación de la anulación por conexidad en los términos del artículo bajo examen:

Cabe precisar además, por derivación del numeral 164 de la Ley General de la Administración Pública, los actos sucesivos que tengan como base justificante el acto impugnado, deben ser suprimidos por principio de accesoriedad. En tal condición se encuentran las acciones de personal referidas, las que en consecuencia, deben anularse. (2011)

Es precisamente el principio de accesoriedad el que justifica y da validez a la norma en cuestión y su interpretación con respecto de la anulación de actos conexos. El principio de accesoriedad en este caso responde a la máxima del derecho “lo accesorio sigue a la principal”, en el sentido de que todo acto que se desprenda de un principal, deberá correr la misma suerte de aquel, pues sólo en él justifica su existencia. Siendo ello así, basándose en las citas expuestas, que a grandes rasgos muestran la que ha sido la posición de la jurisprudencia respecto a la posibilidad de anulación de actos conexos que plantea el artículo 164, habrá que concluir preliminarmente entonces que sí era posible la anulación de actos conexos previa entrada en vigencia del CPCA, aunque ella en términos distintos a los que el código dicho establece en la actualidad, como ya se verá más adelante. De momento, corresponde continuar con el estudio del otro artículo de la LGAP relacionado con nuestro objeto de estudio: el 182.

El artículo 182 de la Ley General de Administración pública, señala en lo que interesa:

Artículo 182.-// 1. El Juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos en los cuales deberá hacerlo. // 2. Para efectos de este artículo el sujeto se entenderá como elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su competencia, de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público // 3. El Juez podrá controlar de oficio la existencia de todos los extremos dichos en relación con el sujeto del acto, con la excepción contenida en el párrafo siguiente. //(...) (1978)

El numeral transcrito, más que de conexidad, se refiere del tema de la oficiosidad, que es también clave para la presente investigación. En la norma citada se faculta al juez para actuar y declarar nulidad aun cuando las partes no lo hayan pedido, siempre que se trate de aspectos relacionados con el sujeto, la forma o el procedimiento. Al respecto, la resolución número 173 del año 2009 del Tribunal Contencioso Administrativo, sección I, señala que “el precepto 182 de la Ley General de la Administración Pública prescribe la ineludible obligación del juez de declarar, de oficio, la invalidez de un acto cuando se presente un vicio relacionado con el sujeto (...)” (2009). Así, de acuerdo con la propia redacción del artículo y lo dicho por el Tribunal Contencioso, no sólo es una facultad del juez anular de oficio un acto con un vicio como los que señala el artículo, sino que es su obligación; una obligación que podría encontrar justificación, además, en la obligación del juez de dar una justicia lo más integral posible a quien la requiere. De manera que, en ese afán, es que se avala la anulación oficiosa de actos aunque ella pudiera ir en contra del principio dispositivo, aunque, como señala la Sección VIII del Tribunal Contencioso Administrativo, no lo va:

En el derecho administrativo, propiamente en el proceso contencioso administrativo, una de las pocas excepciones al principio dispositivo, la encontramos en el deber establecido en el artículo 182/6227. Sólo en esa hipótesis, el objeto procesal del juicio contencioso administrativo, adquiere naturaleza imperativa y no dispositiva, pues el juez se encuentra en el deber de declarar de oficio la nulidad de aquellos actos administrativos que contengan (o falten de) infracciones sustanciales relativas al sujeto, el procedimiento o la forma. (2013)

Como se puede observar entonces, lo dicho por el legislador se configura más que como una facultad, como un deber del juez de dar respuesta integral y cumplida y que así se elimine cualquier menoscabo al disfrute de derechos del administrado que se enfrenta ante una irregularidad de la administración y un acto viciado en cuanto al sujeto, procedimiento o forma.

Ahora bien, dicho lo anterior respecto de los dos artículos en estudio, corresponde recapitular en aras de finalmente concluir si son ellos, efectivamente, un antecedente normativo a la facultad establecida hoy por el artículo 122, incisos a) y k) del CPCA.

A la luz saltan dos posibilidades que efectivamente plantean los artículos 164 y 182 de la LGAP:

1. La posibilidad de anular actos por principio de accesoriedad.
2. La posibilidad actuar de forma oficiosa por el juez, cuando se trate de vicios en cuanto a la forma, el sujeto o el procedimiento.

Al respecto, de entrada también hay que señalar que ambos artículos indican de actos, dejando de lado la posibilidad de declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico, por ejemplo, de actuaciones materiales; tal y como sí lo permite el Código Procesal Contencioso Administrativo en la actualidad. Entonces, partiendo de que sí fue posible desde la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, la anulación oficiosa de actos conexos, se puede decir que sí es posible mencionar los artículos dichos como antecedentes normativos directos de la facultad en examen, siendo ellos tal vez los primeros en plantear la posibilidad que años más tarde adoptaría la legislación constitucional y se desarrollaría con más detalle años después para la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Previo a la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo que entró en vigencia el primero de enero del año 2008, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LRJCA) era la encargada de regular todo lo relacionado con la forma del proceso Contencioso Administrativo. La iniciativa de la creación de un nuevo código procesal especializado surge ante la necesidad de procedimientos más ágiles y acordes con los requerimientos de las y los administrados y las administraciones involucradas en un proceso de dicha naturaleza. Muchas son las reformas que se introducen, y un tratado sobre el tema haría falta para referirse a todas ellas, por lo que, delimitando los alcances de la presente investigación, únicamente se hará referencia al tratamiento que en la LRJCA se le dio al tema de anulación de actos conexos en sentencia.

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa parece no contener, como el código hoy vigente, una norma expresa que facultara la anulación de

actos conexos en sentencia, aunque sí hacía referencia a actos conexos y temas relacionados, mas lo hacía, por ejemplo, en el capítulo de acumulación de pretensiones, diciendo:

Artículo 25. Acumulación de acciones (...) Lo serán igualmente las que se refieran a varios actos o disposiciones, cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier conexión directa.

El artículo precitado, entonces, aunque no refiere directamente a la nulidad por conexión o consecuencia, sí es útil como punto de partida para hablar de conexidad en el ley reguladora del antiguo proceso contencioso administrativo.

Pero, siguiendo con el análisis del articulado relacionado con la anulación de actuaciones conexas dentro de la LRJCA, se encuentra el artículo 62 cuando señala una aparente puerta para la anulación por conexión:

Sentencia que acoge la acción.

Si la sentencia acogiere la acción: (...) .. b) Si se hubieren deducido de las pretensiones a que se refiere el artículo 23, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para su pleno restablecimiento (...) (el subrayado no corresponde al original).

Además de la anterior, otra posibilidad importante en la que la LRJCA se posicionaba en cuanto a la posibilidad de “completar” el proceso y juzgar sobre todas las cuestiones aun cuando las partes no lo hayan solicitado expresamente, era lo dicho por el artículo 24:

Artículo 24. Límite de la jurisdicción contencioso administrativa: pretensiones de las partes. Congruencia. Posibilidad del juez para fallar con base en motivos no alegados por las partes. (...) // No obstante, si el tribunal al dictar sentencia estimare que la cuestión sometida a su conocimiento podiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar la acción o la defensa, lo someterá a aquéllas mediante providencia en la que, advirtiendo que no prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo de ocho días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo. (1966) (El subrayado no es del original)

Con respecto del artículo precitado, debe señalarse que la posibilidad que menciona él sólo puede ejercerse en la etapa de sentencia y previa audiencia con las partes, en ese sentido, bien hizo la Sala Primera en una de sus resoluciones al decir que “esta potestad

excepcional sólo puede ser utilizada por el juez en el momento procesal de la sentencia y no antes, ello en razón de que cada etapa procesal tiene sus propias reglas, y éstas no pueden variarse a gusto del juzgador”. Lo anterior es importante porque indica este artículo de una nueva posibilidad de acción del juez en sentencia diferente a las que ya se habían mencionado en el artículo 62 de la LRJCA. Por otro lado, referente a la audiencia, además de lo ya dicho en el propio inciso, está lo dicho por la misma Sala cuando confirma que “eso sí, para no sorprender a las partes, que no han tenido ocasión de discutir “el motivo nuevo”, es necesario conferir audiencia a las partes sobre aquella “causa” encontrada”. Lo anterior es básico y en su momento fue un acierto de la ley ya derogada, si se piensa en la importancia de que las partes en todo momento, al menos, se encuentren informadas de las acciones que con respecto de su proceso, el juez o jueces van a tomar.

Ahora bien, para concluir este apartado, es necesario advertir que aunque los artículos citados dan muestras de buscar una solución integral y tutela judicial efectiva en los términos en los que el actual código lo establece para el caso de la anulación oficiosa de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa, lo cierto es que ninguno de ellos es expreso, dejando, en su momento, una especie de vacío normativo, pues la ley de fondo (la LGAP) a contrario sensu en un artículo, y de forma expresa en otra, establece la posibilidad de anulación por conexión, inclusive de forma oficiosa cuando se relaciona con el sujeto, el procedimiento y la forma, mas en la ley procesal no se establecen los términos en los que se pueden llevar a la práctica tales concesiones.

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Habiendo hecho un análisis respecto de la situación de la normativa previa (LRJCA) y vigente (LGAP) directamente relacionada con el CPCA, es importante ahora estudiar el caso de la jurisdicción constitucional en lo referente a la anulación de actos conexos en sentencia.

En dicho sentido, la Ley de la Jurisdicción Constitucional (en adelante LJC), dispone de un artículo específico expreso para dotar a los magistrados de Sala Constitucional de la facultad para anular actos por conexión:

Artículo 89. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma de ley o disposición general, declarará también la de los demás preceptos de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados.” (1989) (El resaltado no es del original.)

El artículo supra, respecto de la facultad expresa de anulación de actos conexos en sentencia para la jurisdicción constitucional, es el antecedente más exacto y directo que se puede encontrar en nuestro ordenamiento jurídico en relación con la posibilidad de anulación de preceptos conexos en sentencia. Es por ello que el análisis de su jurisprudencia será clave para un mejor entendimiento de cómo ha sido empleada dicha potestad, de manera que, además de tener un panorama del trabajo de la Sala al tenor de la norma, puedan extraerse rasgos comunes útiles para la mejor interpretación de las normas que son centro del presente estudio.

En dicho sentido, el voto a continuación da un primer e importante acercamiento a la forma y los motivos en los que, además de la normativa per se, la Sala ha ejercido la facultad:

(...) esa disposición no implica una facultad indiscriminada para anular normas cuya constitucionalidad no haya sido discutida en el proceso, sino que se trata de una obligación para la Sala que tiene como fin evitar que declarada una inconstitucionalidad, subsistan otra u otras normas que hagan nugatorios los efectos del fallo estimatorio o de cuya no anulación se derivarían incongruencias graves dentro del ordenamiento jurídico, y específicamente, en la regulación de una misma materia, que esta Sala, dada su naturaleza de Tribunal Constitucional, y por su función integradora del orden jurídico, debe anular en cuanto ello resulte evidentemente necesario, como consecuencia de la estimación de la acción, o por la conexión –jurídica o lógica- con el punto cuestionado. (1993) (El subrayado no corresponde al original.)

La anterior, tal vez el análisis más extenso hecho por la Sala respecto del porqué de la anulación de disposiciones conexas en sentencia (pues normalmente sólo aplica la facultad sin extenderse en su justificación) arroja importantes luces:

Habla el tribunal superior de que no se trata de una facultad indiscriminada, lo que desde ya ubica entonces en un escenario de excepción y que, precisamente, como bien lo señala el texto, se justifica en la labor integradora del orden jurídico que es mandato del supremo tribunal. Además de ello, importantísimo detenerse en el fin de la norma, que ellos describen como la necesidad de que no subsistan, una vez declarada una inconstitucionalidad, normas que puedan poner en riesgo o mantener efectos de la norma eliminada del ordenamiento jurídico. Así, en el entendido de que se trata de jurisdicciones diferentes, con mandatos y poderes diferentes (una mucho más limitada que la otra), es vital lo anterior para entender el objeto y único sentido de aplicación de la norma legal que es objeto de estudio en la presente investigación. Algo más que es posible observar mediante el análisis jurisprudencial, es la indiscutible relación existente entre normas de rango superior, con las que a raíz de ella se producen; por ejemplo, una ley que ha sido reglamentada, y cómo dicha relación necesariamente provoca la interrogante de si al anularse la superior, todas sus complementarias o de inferior rango, deben anularse. Al respecto, Sala Constitucional ha dicho lo siguiente:

(...) uno de ellos es el llamado "principio general de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad reglamentaria", que obliga a respetar el orden jerárquico establecido y en última instancia, a realizar una efectiva constatación sobre la realidad o certeza de los hechos que se intentan justificar en el reglamento y desde luego, a la proporcionalidad o adecuación al fin que se persigue; y si en fin, esos decretos están fundamentados en un artículo de ley, que lo que ha hecho es modificar el concepto esencial de la norma constitucional, entonces, los decretos también resultan contrarios a la Constitución Política y deben anularse, con los efectos de lo que se dispone en esta sentencia. (1992) (el resaltado no es del original).

De forma que, en el momento cuando sea declarada la nulidad de un inciso, artículo o ley en su totalidad, inevitablemente tendrá que hacerse una revisión de las disposiciones legales que a consecuencia de ellos se dieron, para que su anulación se dé y de esa forma sea integral y congruente la solución dada por el máximo tribunal.

Continuando con el tema, también es importante lo desarrollado por la Sala en su resolución número 6306 del año 2003 sobre la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre que establece una pena de prisión por deuda, cuando señala que “el análisis que a continuación se expone, se hace utilizando las potestades que confiere a esta Sala el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”, y a partir de ahí realiza un extenso análisis de la ley de fondo, previo a efectuar una anulación por conexión, pues hay que observar que aún un tribunal que no tiene superior, toma su tiempo y espacio para justificar una acción que, aún sin explicaciones extensas necesarias, tiene permitida por ley. Ello entonces debiera darnos luces respecto de la aplicación correcta de una potestad como la que se cuestiona en el presente trabajo, en el tanto una justificación oportuna responde a una necesidad de seguridad jurídica no sólo para las partes, sino para el mismo juez que la aplica, en el tanto se asegura que sus decisiones, si fueran cuestionadas en alzada, contarán con respaldo y defensa.

Aun así, y si bien los escenarios expuestos serían los deseables, hay que admitir que ellos, con respecto de la ampliación de los motivos para que se dé la anulación por conexidad, son excepcionales, pues la regla más pareciera ser la de mencionar el artículo en el que se ampara el tribunal, y a partir de ahí anular lo que le parezca necesario anular por conexidad; cómo es posible observar en los siguientes ejemplos:

En consecuencia, y en ejercicio de las potestades que le otorgara el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala opta por disponer también la anulación, por conexión o consecuencia, de la referida frase final (...) (1995)

Con base en las facultades que al efecto le otorga a esta Sala el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por conexión o consecuencia y para no hacer nugatorios los efectos de esta sentencia, se anulan, asimismo (...) (1997)

(...) y si en fin, esos decretos están fundamentados en un artículo de ley, que lo que ha hecho es modificar el concepto esencial de la norma constitucional, entonces, los decretos también resultan contrarios a la Constitución Política y deben anularse, con los efectos de lo que se dispone en esta sentencia. (1992)

Gracias a las citas expuestas es posible observar el que sería el uso más común de la facultad dada por el artículo 89 de la LJC por parte de los jueces constitucionales.

De manera que, y para cerrar el breve análisis, es importante esbozar algunas conclusiones en cuanto a los aportes del estudio del artículo dicho, para los fines de la presente investigación:

Primero que todo, notar la importancia, por seguridad jurídica, de la justificación, así sea breve, respecto de los motivos de fondo (y no de forma, pues estos se justifican en el propio mandato legal) para la anulación por conexión; como en excepcionales ocasiones lo hizo el máximo tribunal costarricense.

Y por otro lado, afianzar como fin de las normas que permitan una anulación por conexión, el tema de la búsqueda de una solución más integral al problema planteado por quien ve afectado un derecho e inicia un proceso judicial. No debe dejarse de lado, para ninguna jurisdicción, que el motivo por el que es dotada de ciertas potestades, como la presente, responde única y exclusivamente a intereses superiores relacionados la con el individuo y la totalidad del ordenamiento jurídico en sí, de manera que cada vez que se aplique la potestad se haga un análisis interno no sólo en cuanto a si es legalmente posible la anulación, sino, y sobre todo, si es pertinente.

Sección II. La anulación oficiosa de conductas conexas en el Tribunal Contencioso Administrativo durante los años 2013, 2014 y 2015.

A pesar de que, como ya se expuso, la anulación de conductas conexas en la jurisdicción contencioso administrativa, existe inclusive previa promulgación del actual código que rige la materia procesal contencioso administrativa, no es, sino hasta este cuerpo normativo donde expresamente se crean dos incisos para regular el tema. Es así como, desde el año 2008, año de entrada en vigencia del código, nace a la vida jurídica la figura de la anulación oficiosa de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa en los términos en los que lo desarrollan el artículo 122, incisos a) y k) del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Según la división que, actualmente, tiene la jurisdicción contencioso administrativa, le corresponde específicamente al Tribunal Contencioso Administrativo, a través de sus 8 secciones aplicar la relativamente reciente normativa. Son estas diferentes secciones las que, entonces, corresponde estudiar para lograr el acercamiento práctico que la

presente investigación requiere, pues solo a través de éste se podrá concluir si la potestad dada por los legisladores ha estado bien aplicada, ha sido importante en términos de justicia más integral o si, por el contrario, ha significado un menoscabo en el acceso y disfrute de derechos tanto de la administración como del administrado, entre otros aspectos que motivaron el estudio.

Para lograr concluir sobre las diferentes interrogativas que la particular -y con antecedente constitucional únicamente esta- facultad plantea, se ha desarrollado la presente investigación en dos ejes principalmente; el primero, teórico; y el segundo, práctico. En el eje práctico, el que actualmente ocupa, se tomó la decisión de hacer un análisis sobre la forma como las secciones que conforman el Tribunal Contencioso Administrativo han hecho ejercicio de la potestad, pues solo a través del estudio de los diferentes matices que cada sección en sus diferentes conformaciones le diera a la facultad, se iba a apreciar lo que realmente ha sido para la jurisdicción el contar con una posibilidad como la que es objeto de estudio; de manera que, desde la sección I, hasta la X, se analizó cada una de las resoluciones emitidas entre los años 2013, 2014 y 2015. A este punto corresponde igualmente aclarar que el estudio se delimitó temporalmente, pues hubiese sobrepasado los alcances de la presente investigación abarcar todos los años en los que ha estado vigente el código que regula la materia procesal contencioso administrativa. Así, los últimos tres años de aplicación de la facultad, en todas las secciones del tribunal, se espera dé un panorama de la realidad de la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa.

La forma en la que se realizó el estudio estuvo dividida en tres partes, básicamente. La primera parte consistió en analizar la parte dispositiva de cada una de las más de 500 resoluciones que emitió el TCA desde el año 2013 y hasta mayo del 2015 para de ahí extraer en cuáles de ellas los juzgadores aplicaron la anulación de conductas conexas; posteriormente, una vez identificadas las sentencias de interés (un total de 76 sentencias), correspondió el estudio en detalle de cada una de ellas, con el fin de identificar las características particulares de cada caso en el que se aplicó; para finalizar el estudio haciendo un recuento de los diferentes temas que arrojó la lectura detallada de cada una de las resoluciones, y que será precisamente lo que se exponga a continuación.

Gracias al estudio detallado de cada una de las sentencias en donde, durante estos dos años y medio se aplicó la facultad de anulación de actuaciones conexas, fue posible identificar algunos patrones de forma generales; algunos buenos, y otros no tanto. Cuando se plantearon los antecedentes, problema, hipótesis y objetivos de la presente investigación, se formularon algunas interrogantes y suposiciones que fueron las que motivaron la escogencia del tema:

¿En qué casos específicamente se puede anular por conexidad? ¿Cuáles conductas deben considerarse conexas? ¿En qué conducta debe detenerse la anulación? ¿Qué pasa con los derechos de terceros de buena fe sobre esas conductas anuladas? ¿Cuál es el procedimiento que se debe utilizar una vez que el juez decide anular un acto o conducta por conexión? ¿Cuáles son los derechos de las partes respecto de dicha decisión? ¿Qué pasa con los plazos, si se pretende anular por conexidad un acto ya prescrito? Con un trabajo teórico y práctico como respaldo, es posible ahora darle respuesta a las preguntas planteadas en un inicio. Dichas respuestas se tratarán en la siguiente sección, mientras que por el momento se expondrá al menos un ejemplo de los que se identificaron como aciertos y desaciertos de la práctica judicial de la anulación de conductas conexas.

Además de lo anterior, y previo a entrar al análisis de temas específicos, es importante retomar los aciertos y desaciertos identificados a lo largo de las más de 70 resoluciones estudiadas, con el fin de llamar la atención sobre lo bueno y no tan bueno que ha dejado en la práctica el tema en estudio.

Dentro de los aciertos se identifican aquellas resoluciones en las que el juez, sea que anuló de oficio o a petición de las partes, justificó su proceder, tanto en cuanto a la legislación en la cual amparó su actuación, como la especificación de las conductas que, por conexas, anuló o declaró inconformes con el ordenamiento jurídico. Aunque en una buena parte de las ocasiones esta justificación se hizo únicamente en el Por Tanto, en la mayoría de la ocasiones primero se trató el tema en los Considerandos, para finalmente hacer una breve mención en el Por Tanto; a continuación, un ejemplo:

En los considerandos:

(...) Por conexidad y consecuencia, de conformidad con el artículo 122.a del Código Procesal Contencioso Administrativo, también se declarará la nulidad absoluta del

acuerdo No. 2012-267, adoptado por la Junta Directiva del ente accionado, mediante el cual se dispuso el rechazo del recurso de apelación formulado por el actor contra la resolución SGG-517-2011 de las nueve horas y diez minutos del treinta de setiembre de dos mil once, emitida por la Subgerencia General de la Administración demandada. (...)

En el por tanto

(...) Por conexidad y consecuencia, de conformidad con el artículo 122.a del Código Procesal Contencioso Administrativo, se declara la nulidad absoluta del acuerdo No. 2012-267, adoptado por la Junta Directiva del ente accionado, mediante el cual se dispuso el rechazo del recurso de apelación formulado por el actor (...) (2014)

Como se puede ver en la resolución citada, el juez a cargo de su redacción primero introduce el tema de la anulación por conexidad en los Considerandos, para retomarlo y darle forma definitiva posteriormente en el Por Tanto. Además, y el aspecto más importante y el porqué se utiliza la resolución como ejemplo, es que el juez hace mención específica tanto de la norma en la que ampara su actuar, como de los alcances de la decisión tomada, en el tanto expresamente señala cuál va a ser el acto que, por conexidad, deberá ser anulado.

Si bien, el anterior es un buen ejemplo de un correcto uso de la potestad en estudio, lamentablemente, no es la regla. En algunos casos, también, fue posible identificar errores gravísimos, como los que en los siguientes ejemplos se evidencian:

(...) y se declara nulo el acto administrativo dictado por la Administración Tributaria de la zona Norte N° DTF-08-R-01-06 de las ocho horas dos minutos del 20 de enero de 2001, así como el acto dictado por el Tribunal Fiscal Administrativo N° TFA-091-2010 de las nueve horas del 19 de abril de 2010, y todos los actos administrativos que se dictaron con conexidad a ellos. (2013) (El subrayado no corresponde al original).

El precitado es un buen –mal- ejemplo para ilustrar al menos dos de las malas prácticas que se identificaron en el uso de la anulación de conductas conexas: por un lado, no se hace referencia a las normas en las que cuales se amparan para realizar la anulación, lo que constituye una violación a la seguridad jurídica de las partes, quienes tienen derecho de conocer el fundamento jurídico de las decisiones adoptadas, a la vez que el juez tiene el deber de justificar no solo en hechos, sino en derecho, sus posiciones; pero tal vez el error más grave sea precisamente el fragmento del texto subrayado, pues desde ninguna circunstancia puede ser válido que no se haga referencia

expresa a qué conductas, por conexidad, se deben anular. Ante una situación así, cabe preguntarse: si no es el juez quien especifica qué actos se deben anular, ¿entonces quién lo hace? Igual que en el primer error que se mencionó, no es solo un derecho de las partes el tener una tutela jurisdiccional efectiva, una justicia integral (tal vez el fin por el que una potestad como la que está en estudio, existe), sino que además es un deber del juez brindar aquellas. El problema cuando se emite una resolución en donde no se especifican los alcances de la decisión tomada, además de la afectación dicha, es que no es posible ejecutar algo semejante, o al menos no en la forma debida si es que realmente existieran conductas conexas necesarias de anular o declarar inconformes.

Así, conforme lo expuesto, se tiene que no ha sido sencillo o uniforme el ejercicio de la facultad de conductas conexas, siendo que aun hoy, más de 5 años después de la entrada en vigencia del código que le daría la forma como se estructura actualmente, siguen encontrándose fisuras en su aplicación. Así, es precisamente para contribuir a enmendar estas y hacer la aplicación de dicha facultad lo más útil y acertada posible, es que a continuación se estudiarán algunos temas relacionados en específico.

Sección III. Temas específicos en relación con la aplicación de la anulación de conductas conexas en la sentencia Contencioso Administrativa.

El estudio realizado con las sentencias de tres años del Tribunal Contencioso Administrativo fue realizado con el objetivo de dar respuesta a las preguntas que en un inicio motivaron esta investigación, en conjunto con la oportunidad de señalar la importancia de tratar algunos temas adicionales que no se contemplaron al inicio pero que son de gran importancia para entender un poco más sobre la potestad en estudio y, sobre todo, la jurisdicción contencioso administrativa. Valga mencionar que se utilizó éste método, y no el de entrevistas, por ejemplo, por considerarse el más idóneo de acuerdo a los objetivos de la investigación, ya que ellos se plantearon con un norte claro hacia la aplicación de la potestad en cuestión, y no, por ejemplo, la opinión de jueces al respecto. Así, corresponde en esta sección desarrollar los temas que fueron identificados mediante el estudio práctico dicho, donde dentro de los más importantes destacan la

tutela judicial efectiva como garantía y parámetro de actuación del juez, las actuaciones materiales como posibilidad de declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico por conexidad que se introduce con la nueva legislación, la prescripción como límite para la anulación de actos, y las leyes aplicables, en el sentido de que se encuentra vigente la Ley General de Administración Pública y ella plantea posibilidades al respecto; todos ellos desde la perspectiva de la aplicación de la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa.

Así, para entrar de lleno al estudio de los diferentes temas, hay que decir que el Código Procesal Contencioso Administrativo y la ley sustantiva parecieran claros con respecto de qué es lo que se puede anular de forma oficiosa inclusive por conexidad, sin embargo, el estudio ha arrojado que ello no ha estado del todo claro en la práctica judicial, por lo que se hace importante ahora, tomando en cuenta los insumos teóricos y prácticos adquiridos, retomar el tema y sacar algunas conclusiones al respecto. En este sentido, en una de las secciones previas se trató de establecer qué se debería, basados tanto en doctrina, como en la misma ley y jurisprudencia, entender por conexidad; teniendo como resultado una conceptualización que, palabras menos, palabras más, la describía como aquella relación de dependencia que existe entre dos conductas donde unas no pueden justificar su existencia sin la principal que le dio vida. Siendo ello así, la primera tarea del juez al respecto, antes de siquiera valorar la anulación o declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico de una conducta administrativa por conexidad, es examinar qué tanto es necesario para restablecer la situación jurídica protegida el eliminar de la vida jurídica una conducta que, además, no podría justificar su existencia sin la conducta que se anula como pretensión principal. Se trata, entonces, de una valoración de necesidad y dependencia la que finalmente dictará la posibilidad de anular o declarar disconforme por conexidad una conducta no llevada directamente al proceso por las partes.

Sobre la tutela judicial efectiva

Como corolario de todo esto, se hace necesario hablar de un tema que a criterio de quien investiga es la justificación para la creación por parte del legislador de la potestad de anulación de conductas conexas en sentencia; la tutela judicial efectiva. El concepto

de tutela judicial efectiva se desprende de la interpretación en conjunto de lo dicho en los artículos 41 y 49 constitucionales, que rezan:

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.

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 ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados. (Los subrayados no son del original).

Los anteriores artículos constitucionales son claros: no solo se establece el acceso a la justicia, la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia, sino que además el derecho a encontrar una reparación a los daños que injustamente se haya tenido que soportar, estableciéndose además la jurisdicción contencioso administrativa para los casos específicos en los que los conflictos se den entre una parte y la administración en el ejercicio de la función pública. De manera que desde la constitución se crea propiamente el derecho a una tutela judicial efectiva, que no es más que la combinación del acceso más la ley más la solución, para tener como resultado la reparación más efectiva al daño soportado.

En el mismo sentido, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pacto de San José, en el artículo 8, Sobre las Garantías Judiciales, se menciona en lo que interesa:

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. (...)

Así, en textos del primer rango en la escala normativa costarricense, se resguarda la garantía de acceso a la justicia. No se trata, además, de un acceso únicamente, sino del derecho a que una vez ejercitado el derecho de petición, dicha petición sea respondida en un tiempo prudente, con decisiones apegadas a la ley y –ojalá- soluciones integrales. A

este punto, el concepto de “integral” se vuelve clave, pues precisamente en atención a soluciones con esta característica es que se amplía el sistema judicial y se permiten actuaciones por parte del juez que normalmente, en un sistema más estrictamente acusatorio, no hubieran sido posibles. Es por lo anterior que en la presente investigación se hace imprescindible retomar este tema, en tanto uno de los hallazgos del estudio es precisamente la importancia de la aplicación de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia para el aseguramiento de una justicia pronta y cumplida, es decir, una tutela judicial efectiva para quien requiere del sistema judicial, y específicamente de la jurisdicción contencioso administrativa.

Continuando, a estas alturas de la investigación es posible ubicar ya la tutela judicial efectiva como fin primordial de las normas y potestad en cuestión, e inclusive pensar ésta como la única forma como se podría justificar la ruptura con el sistema dispositivo y el principio de congruencia que normalmente han regido el sistema judicial costarricense. No debería ser posible pensar en otro escenario en el cual el juez o tribunal a cargo pudiera ir más allá de lo pedido por la partes que no sea aquel en el que gracias a dicha actuación oficiosa y extra se garantice una justicia más integral y, sobre todo, efectiva para la protección de la situación jurídica que se discute.

Relacionado con el tema, en una de las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo consultadas fue posible leer como justificación para anular por conexidad conductas no solicitadas por las partes precisamente el tema de la tutela judicial efectiva, y señalaban:

(...) Siendo que si se hace de esa manera daría lugar a que se pudieran conocer por el fondo y eliminados de la vida jurídica, estos últimos y no así, los primeros, lo que sería no solo inconsistente lógicamente, sino nugatorio de los principios de tutela jurisdiccional efectiva y revisión de las actuaciones de la Administración, consagrados en los numerales 41 y 49 de la Constitución Política. (2013)

Así, la tutela judicial efectiva se vería no solo en términos positivos, es decir, de la importancia de asegurarla a través de sentencias exhaustivas, sino además en términos del daño que se podría ocasionar si no se hace una correcta apreciación de la situación y una adopción de todas las medidas necesarias solucionarla. En conclusión, la tutela judicial efectiva como derecho de las partes y deber del juez ve una sus múltiples

manifestaciones en lo dicho por el artículo 122, incisos a) y k), donde se faculta al juez contencioso administrativo a ir más allá de lo pedido por las partes, aún de oficio, por conexidad, y cuando gracias a ello se garantice a quien lo requiera que una conducta contraria a derecho, ni sus actos o actuaciones relacionadas, subsistirán.

Una tutela judicial efectiva en el sistema judicial costarricense, en efecto, debería ser aquella que, haciendo uso de herramientas inclusive fuera de lo común, garantice las soluciones que sean más efectivas para la situación de la persona que solicita la intervención del órgano judicial. Es importante anotar, además, que esta herramienta está relacionada con la materia directamente, y aun cuando es menester del Estado asegurar los derechos de igual manera para todos, no podría hacerlo para todas las materias de la misma forma. En este caso y el de la jurisdicción constitucional se trata de potestades “extra” debido también al impacto de lo que se discute en ellas: ya sea normas del ordenamiento jurídico o conductas de la administración. En este sentido, el sistema judicial va más allá de lo que comúnmente iría en pro del bien de la mayoría, y porque son temas que de una forma u otra tienen un efecto más colectivo, además del sujeto, que se trata del Estado. No podría ser así, por ejemplo, en la jurisdicción civil, donde se discuten intereses meramente individuales. De manera que esta tutela judicial efectiva que justifica la excepción al principio de congruencia, básico en el sistema procesal judicial que abriga, encuentra a su vez justificación en razón de las materias que afecta.

Sobre las actuaciones materiales.

Como ya se estudió previamente, las actuaciones materiales son la manifestación “física” de la administración, se trata ya de acciones concretar, y no solo de manifestaciones verbales como en el caso de los actos o actuaciones formales de la administración. Siendo ello así, la razón por la que se trae a colación nuevamente el tema en esta sección es porque lo común en la jurisdicción contencioso administrativa, al menos hasta la promulgación del actual código, era la anulación de actos, más no se valoraba lo que sucedía cuando era una actuación material (derrumbar un muro, por ejemplo) era lo que estaba en contra del ordenamiento jurídico. Una vez que esto cambia, y las actuaciones materiales entran dentro de las situaciones jurídicas tutelables

por la jurisdicción contencioso administrativa, debe cambiar entonces también el esquema en cuanto los efectos de, ya no una nulidad, sino una declaración de inconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material, debe ser valorada.

El primer punto por tratar es el de hablar de “nulidad de actuaciones materiales”. No se “anulan actuaciones materiales”, lo más cercano a tal cosa sería anular el acto que ordenó dicha actuación; las actuaciones materiales se declaran inconformes con el ordenamiento jurídico y, gracias a esta declaratoria, se debería generar consecuencias que varían de las que se dan posterior a la anulación de un acto, específicamente, la necesidad de revertir los efectos de dicha actuación, ello, principalmente, a través de la figura de daños o perjuicios, aunque también podría ser ordenando a la misma administración por restituir los daños (piénsese en el mismo ejemplo del muro, si se le ordena a la administración que lo derribó, volverlo a construir).

Para ilustrar lo que se expone es de ayuda la siguiente resolución de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo:

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 36 inciso d) en relación con el 122 inciso k) del CPCA se anulen las actuaciones materiales conexas a los actos administrativos formales aquí impugnados, así como cualquier otro acto formal que tenga relación directa o indirecta con las conductas administrativas aquí impugnadas. En ese sentido entiéndase, entre otras, cualquier actuación material de la CCSS tendiente a ejecutar la resolución #41-05-11 de 25 de mayo de 2011 GF 20.883 de la Gerencia Financiera de la Caja, sea, cerrando el inmueble y la actividad de la arrendataria, así como el endoso de patrono moroso en las colillas del seguro a cargo de mi representada que se encuentra totalmente al día en sus pagos, o de ordenar cualquier tipo de acción que venga a afectar el desarrollo y buen desempeño de la actividad que bajo la misma autorización judicial y dentro de un proceso legítimo, válido y eficaz de quiebra llevamos nuestra condición de arrendatarios de la fallida. (2013)

Gracias al anterior ejemplo se puede ilustrar lo que antes se mencionó sobre lo que no hay que hacer cuando se quiere declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material. Se ve claramente la mala aplicación del término “anular” inclusive cuando la misma norma, el inciso a) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo, señala declarar la disconformidad y no específicamente de

anulación, como se interpreta normalmente. Además, se ve cómo la “anulación” de la actuación material que hace el juez en ese caso en específico no hace referencia a la posibilidad de reclamar daños y perjuicios por los daños causados con ella, como sería esperable que lo haga, máxime que se trata de acciones concretas que únicamente a través de algo concreto también como el resarcimiento económico, podrían verse compensadas y realmente solucionadas. Como ya se estableció previamente, desde la Ley General de Administración Pública, y por lo establecido en sus artículos 164 y 182.1, era posible previo Código Procesal Contenciosos Administrativo la anulación de conductas conexas; sin embargo, los términos en los que ello era posible fueron sustancialmente diferentes a como en la actualidad se establece en la normativa procesal dicha.

En este sentido, es importante retomar algunos puntos que arrojó la investigación de la práctica judicial, donde se observó, entre otras cosas, que no se sabe distinguir entre lo que establece la ley de fondo y lo que manda la ley procesal, en términos de anulación oficiosa de conductas conexas. Véase con un ejemplo, cuando la la sección VI del Tribunal Contencioso Administrativo indica “por ende, a tono con lo dispuesto en los artículos 164 inciso 2) de la LGAP, dada su conexidad con la conducta formal anulada deberán invalidarse, también, las resoluciones No. TFA-090-2010-P y No. TFA-444-2011 citadas” (2013); en el ejemplo anterior, el primer inconveniente se presenta cuando se hace referencia al inciso 2 específicamente, y posteriormente en el Por Tanto se habla de una nulidad absoluta, ya que es el inciso 1 del artículo 164 el que habla de nulidad absoluta propiamente, mientras que en inciso 2 aplica para los casos de nulidad relativa. Sin que ello implique una afectación sustancial, y sea más un pequeño defecto de forma, es de notar que muchas veces no se hace un análisis detenido sobre los detalles de las normas. Aun cuando lo anterior es común, también existen casos que muestran un correcto uso de las normas, entendiendo los alcances y la utilidad de cada una en específico:

Finalmente, a tono con lo dispuesto en los artículos 164 de la Ley General de la Administración Pública y 122 inciso k) del CPCA, dada su conexidad con la conducta formal anulada (en tanto constituyen actos preparatorios o reproductores de la decisión que ya ha sido anulada) deberán invalidarse, también, el oficio No. 3824/DP/48-2012, de 18 de abril de 2012 (mediante el cual el órgano director del

procedimiento rindió recomendaciones al Director Ejecutivo del Poder Judicial) (2015)

Si se pudiera representar un uso correcto, no solo en términos de la normativa aplicable, sino de la forma en general, en que se debe ejercer la facultad de anulación de conductas en la sentencia contencioso administrativa, sería precisamente el extracto recién expuesto el que contendría la mayor cantidad de elementos positivos. Conforme el tema tratado en este subtítulo, el primer elemento por mencionar es el que se hace referencia a las dos posibles leyes aplicables, cubriendo así tanto la posibilidad de anulación –*contrario sensu*- establecida en la LGAP, como la forma de hacerlo que dicta la ley procesal. Por otra parte, se explica en qué sentido los actos que se van a anular son conexos a los principales, resguardando así la seguridad jurídica de todas las partes involucradas en el proceso.

Así, a manera de conclusión en este sentido, y tomando en cuenta la interpretación legal y la práctica judicial, se tiene que ambas normativas, la de fondo y la procesal, son necesarias y complementarias para dar contenido a la anulación oficiosa de conductas en la sentencia contencioso administrativa y justificar así su ejercicio.

Sobre la prescripción

La prescripción es un tema tanto de fondo como de forma, pues la prescripción de una conducta administrativa está establecida, en principio, en la Ley General de Administración Pública, al mismo que ello va a afectar el proceso, al punto de que podría ser causal de desestimación el que el derecho de acción estuviese prescrito. En este sentido, y para los efectos de la presente investigación, lo que interesa analizar es qué pasa en dos situaciones en particular:

- a. Cuando el acto principal está prescrito pero los que se anularían por conexidad no lo están.
- b. Cuando los actos que se anulan por conexidad están ya prescritos.

En atención a la normativa aplicable y al ejercicio del principio de sana crítica, debemos concluir que, para el primer caso, cuando la demanda esté dirigida hacia la anulación de un acto que ya está prescrito, ello se debe alegar o el juez de oficio declarar

y así detener ahí el proceso, si es que es el único objeto de la demanda, o, en caso de que no lo fuera, continuar con el análisis de los otros extremos de la demanda que no estén prescritos; es decir, desde dichas circunstancias no sería viable anular actos conexos a un acto prescrito porque, en principio, ni siquiera se entraría a valorar aquél. Lo anterior se puede ver además en el siguiente ejemplo:

Entonces, si tomamos en cuenta la fecha en que el acto impugnado quedó firme (15 de noviembre del 2000) y la data de presentación de la demanda (primero de marzo de 2011), no cabe duda que aún aplicando el referido plazo de cuatro años, la demanda se formula cuando ya la el derecho de accionar estaba caduco. En consecuencia, debe acogerse la excepción opuesta por la parte accionada y declarar inadmisibles la demanda respecto del extremo impugnatorio referido a la resolución No. 03-RE-5623-2000 citada. (2014)

Este ejemplo es de ayuda para ilustrar lo dicho, en el sentido de que ni siquiera se entrarían a valorar actuaciones conexas a una que ya está desestimada por el efecto de la prescripción, cosa que además tiene sentido si se remite a la estructura de la sentencia, que obliga a los jueces a valorar primero este tema, antes de que pensar en una anulación por conexidad.

En cuanto al segundo caso, es difícil pensar en un caso en el que el acto principal esté vigente, pero uno conexo a él no, pues precisamente esa relación de conexidad hace pensar en una relación de inmediatez de unos actos con otros; aún así, si se diera el caso, y pensando, por ejemplo, que los actos conexos sean preparatorios, es decir, previos al principal que se anula, en atención al principio de tutela judicial efectiva, además de lo dicho con respecto de la conexidad y cómo ella se define por la relación de dependencia de unos actos con respecto de otros, es que es posible afirmar que en este supuesto, sí sería viable anular actos conexos que ya estuvieran prescritos. Es decir, ante la necesidad de restablecer una condición jurídica de pleno disfrute de derechos, debe el juez tomar cuantas acciones sean necesarias, siempre y cuando la pretensión principal tenga asidero legal, pues el resto serían solamente consecuencias de ella.

Así, lo que se tiene que tener claro en cualquier sentido, y con el objetivo de no transgredir ninguna normativa vigente, es que se trata de distinguir cuál es el acto principal que desencadena la anulación de otros conexos, y qué se debe entender por conexidad; el juez o jueces a cargo deben anular o declarar inconformes con el

ordenamiento jurídico únicamente aquellas conductas estrictamente conexas con la principal llevada al proceso, como se ve en el ejemplo a continuación:

Ahora bien, no compartimos el argumento del Estado referido a que existe conexidad entre el acto citado y los que dictaron a partir del 2010 que obliga a declarar caduca la acción también respecto de éstos. Como explicamos, se trata de conductas con efectos distintas: en una (la del 2000) se denegó a la actora su solicitud de residencia permanente libre de condición; en las otras se busca dejar sin efecto una cédula de residencia concedida a la demandante. (2014)

El ejemplo anterior funciona como ejemplo para evidenciar la importancia de distinguir la conducta anulable y su relación de conexidad –o no- con otra principal que se esté por anular, en el sentido de que ello será clave para proceder con la anulación por conexidad de un acto en teoría prescrito, o no.

Conforme todo lo dicho, se tiene que realmente el tema de la prescripción juega un papel importante en la anulación de conductas conexas y es un tema que requiere ser valorado, como se hizo, a la luz de los principios de la sana crítica, tutela judicial efectiva y legalidad.

Sobre la necesidad de audiencia

Muchos son los ejemplos que se encuentran a lo largo de todo el Código Procesal Contencioso Administrativo donde se puede ver cómo el legislador consideró importante disponer de un tiempo de conocimiento y/o objeción a diferentes acciones o temas, para la o las partes contrarias.

Por ejemplo, el artículo 47, en lo que interesa, señala:

(...) En cualquier momento, antes del dictado de la sentencia, el juez tramitador o el tribunal, según corresponda, de oficio o a gestión de parte, podrá ordenar la acumulación de varios procesos contencioso-administrativos que cumplan lo dispuesto en el artículo 45 de este Código. Para ello, concederá previa audiencia a las partes, por un plazo de tres días hábiles. (...) (República de Costa Rica, 2006)

Y como el anterior, más de ocho ejemplos similares, donde se da audiencia a las partes para prácticamente cualquier actuación ya sea del juez, o de alguna de las otras partes. Siendo así, lo primero que debe preguntarse es a qué responde ello, para así saber si en el caso de la anulación de conductas conexas podría existir la misma necesidad que en el resto de los casos identificados.

En este sentido, analizando la normativa vigente, es evidente que el respeto al principio del contradictorio es el elemento común que compartió el legislador que previó el dar audiencia en cada uno de los casos estudiados. Siendo así, y si se prevé la posibilidad de dar un tiempo para que la o las partes se pronuncien sobre aspectos como el ejemplo dado, sobre la acumulación de expedientes, o la corrección de defectos, o sobre los documentos presentados después de la demanda y la contestación; no parece lógico que ante la posibilidad de anulación de conductas no llevadas al proceso no se de al menos una comunicación y tiempo mínimo de manifestación a las partes, antes de que ellas tengan que recurrir a un acto procesal tan excepcional como la apelación, que por ser tal, en muchos de los casos ni siquiera sería viable.

De igual manera, el tema de la audiencia serviría no solo para advertir a tiempo una mala o dañosa aplicación de la facultad de anulación de conductas conexas, sino que además sería una herramienta más para ventilar cualquier otra conducta conexa que sea necesario anular pero que no haya sido valorada por el juez, lo que a su vez contribuiría al fin último de la jurisdicción y las normas en estudio: la tutela judicial efectiva.

Así, pareciera que más se trata de un vacío normativo que de una “no necesidad” de la audiencia por economía procesal, por ejemplo; pues la necesidad de ella se hace más que evidente una vez que se valora en perspectiva con el resto del código y que se piense en las consecuencias que, para bien y para mal, acarrea el que no se prevea en la actualidad. Se hace urgente la implementación de una etapa de audiencia donde se dé la posibilidad a las partes involucradas directa o indirectamente con el fallo, de pronunciarse sobre cualquier intromisión del tribunal más allá de lo plenamente discutido en el contradictorio, pues precisamente ello es clave para el respeto al derecho de defensa y al contradictorio que son básicos en cualquier proceso judicial y que no encuentran excepción en la facultad en estudio.

Sobre la necesidad de fundamentación

Como ya se trató en secciones anteriores, uno de los principios más importantes que se relacionan con el proceso de elaboración de una sentencia en general, y de aplicación de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia, en específico, es el de fundamentación. Irónicamente, fue este principio uno de los que se identificaron como

más vulnerados en el estudio de la aplicación práctica de la facultad de anulación o declaración de inconformidad de conductas conexas.

Al respecto, debe recordarse que una decisión judicial siempre debe encontrar justificación tanto en hechos como en derecho, y que en cualquier caso el juez es el responsable de hacer ver esta justificación y desarrollarlo ampliamente en la sentencia a la hora de tomar su decisión, ello además en respeto al principio de seguridad jurídica. Cuando no se hace de esta manera, se corre el riesgo no solo de vulnerar el principio dicho, sino además, junto con la falta de audiencia, el derecho de defensa. Actualmente, como ya se dijo, no se cuenta con una audiencia establecida para los casos de anulación por conexidad, y si a esto se le suma el que la fundamentación sea deficiente o nula en muchos de los casos, se está ante lo que podría ser un fracaso en la aplicación de la norma. Una de las leyendas que al respecto fue común encontrar, fue la de “y se anulen todos los actos conexos anteriores y posteriores”, sin hacer referencia a cuáles eran estos y cuál era su relación de conexidad. En este sentido, hay que traer a colación que lo anterior no solo es un irrespeto a las normas procesales básicas y hace difícil o imposible la ejecución correcta de la decisión judicial, sino que además se configura como una causal de revisión en alzada del fallo, como ya lo ha dicho la jurisprudencia nacional:

Con relación al deber de fundamentación de las sentencias, se debe señalar que como derivación del debido proceso y derecho de defensa, existe el deber de todo órgano jurisdiccional de motivar y fundamentar sus resoluciones. En este sentido la Sala Constitucional (ver la sentencia número 5801-95 de las quince horas seis minutos del veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco), señaló que las autoridades jurisdiccionales, en cualquier materia de que se trate, deben respetar el debido proceso y el derecho de defensa, resolviendo en forma debidamente fundamentada de todas las cuestiones que le sean sometidas a su conocimiento, pues el ejercicio del poder jurisdiccional no puede considerarse arbitrario, sobre todo cuando se perjudican los intereses de los involucrados en el proceso. Así, todo órgano jurisdiccional tiene el deber constitucional ineludible de motivar y fundamentar debidamente sus decisiones, por lo que debe expresar los motivos de hecho y de derecho en que se apoya. Y es que la motivación de la resolución permite conocer los razonamientos que utiliza el juez para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con lo que se procura garantizar que sus determinaciones se sustenten en criterios razonables y objetivos, y se posibilita, además, que tal decisión pueda ser controlada en alzada. (2013)

Conforme lo anterior, este espacio se aprovecha para hacer un llamado urgente a la necesidad de fundamentación de las sentencias judiciales que hagan uso de la facultad de

anulación o declaración de inconformidad de conductas administrativas conexas, una fundamentación que debe incluir no sólo la normativa aplicable, sino la individualización de la conducta por anular y la razón de su conexidad, pues recuérdese que se trata de una potestad excepcionalísima que debe utilizarse en sintonía con el respeto a los más fundamentales principios de debido proceso, seguridad jurídica, defensa, y todos los que con un incorrecto uso se pudieran poner en peligro.

Capítulo final.

En el capítulo final de la presente investigación se pretenden exponer los principales hallazgos de este estudio teórico y práctico en torno a la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa. Una primera sección contendrá las conclusiones a las que, posterior a la sistematización de contenidos legales, jurisprudenciales doctrinales de interés y el análisis de la práctica judicial del Tribunal Contencioso Administrativo, se logró llegar; donde a su vez se espera responder las preguntas y problemática que dio origen a la presente investigación, a la vez que confirmar o desmentir la hipótesis y cualquier otra situación no contemplada en un inicio pero que arrojará la investigación. Posteriormente, a través de la sección II y de forma muy concreta se propondrá una serie de recomendaciones que, nuevamente conforme todo el trabajo previo, se consideraron de ayuda para la correcta práctica judicial en torno a la anulación de conductas conexas en sentencia.

Sección I. Conclusiones

La presente investigación pretendió analizar elementos conexos, valga la redundancia, a la anulación de conductas conexas en sentencia, con el fin de dar respuesta a la problemática que la motivó. En este sentido, fue importante la exposición del contenido teórico alrededor de temas como los actos procesales más directamente involucrados: la acción, pretensión y sentencia; así como el estudio de los principios que se deben respetar en los procesos judiciales pero, especialmente, a la hora de elaborar una sentencia, y cómo éstos adquieren matices especiales en la sentencia contenciosa administrativa. En este mismo sentido, se trabajó además las características particulares de la sentencia dentro del proceso contencioso administrativo a la luz de la normativa vigente, para cerrar con un acercamiento a la relación que existe entre la figura del juez y el proceso de elaboración de una sentencia: sus facultades, límites, y la configuración de esa relación enmarcada en un sistema judicial mixto, con tintes tanto inquisitorios como dispositivos. Por otra parte, y continuando con la exposición uno a uno de los elementos relacionados con el tema central de investigación, se realizó un análisis concreto de lo que ha de entenderse por conducta administrativa, además de la conceptualización de la conexidad como requisito fundamental para la nulidad en los términos del artículo 122, incisos a) y k) del Código Procesal Contencioso Administrativo. Igualmente, se hizo un especial análisis del régimen

de nulidades dentro del proceso contencioso administrativo. Por último, para dotar de contenido práctico a la investigación, se trabajó en el estudio de los antecedentes normativos de la facultad bajo examen, con el objetivo de identificar si ella era realmente nueva y excepcional o contaba con algún tipo de referencia dentro del sistema nacional; para finalizar con el análisis de más de 3000 resoluciones (que fueron de los años 2013 a 2015) del Tribunal Contencioso Administrativo, en busca de las evidencias prácticas con respecto del correcto o incorrecto uso de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia.

Todo lo anterior hizo posible llegar a las conclusiones específicas que de seguido se expondrán.

1. La anulación de conductas en la sentencia contencioso administrativa sí existía previo a la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, mas no en los términos en los que actualmente se establece. Tal y como se evidenció en la investigación, desde la Ley General de Administración Pública se incluyó la posibilidad de anular actos conexos, sin embargo, tal posibilidad se limitaba únicamente a actos (no a conductas en su sentido más amplio) y no podía hacerse de forma oficiosa, o al menos no lo decían así ni la ley de fondo (que además se aplica *contrario sensu*) ni la ley procesal anterior, la ya derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En cuanto a las actuaciones materiales, como se dijo, no era posible declarar su inconformidad con el ordenamiento jurídico por medio de la aplicación de los artículos que permitían la anulación de conductas conexas en sentencia; no es sino hasta el Código Procesal Contencioso Administrativo que se habla de conductas conexas, y tal como se desarrolló, dentro de ellas se ubican tanto actos como actuaciones materiales de la administración. Conforme el inciso a), entonces, ahora es posible declarar la disconformidad con el ordenamiento administrativo de una actuación material.
2. Continuando, y ubicados ahora en la situación actual de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia, hay que decir que ella es ampliamente utilizada por los operadores de justicia. Pese a que este aspecto fue otro de los que se previeron como poco favorables, el análisis de las sentencias emitidas entre los años 2013 a 2015 evidenciaron que la facultad ya hace parte de la práctica común judicial, donde pareciera que es normal

para los jueces echar mano de ella en los casos en los que consideran que es necesario ir más allá de lo que las mismas partes llevaron al proceso, claro está, en los términos legales permitidos: las conductas conexas a la principal que sí fue alegada, ello a su vez, con el objetivo, entre otros, de respetar el principio de congruencia, del que, a su vez, es la única excepción identificada hasta ahora para la jurisdicción bajo examen.

3. Otro de los resultados del estudio de la práctica judicial, en este caso directamente relacionado con la hipótesis de la investigación, es que pese a que en ella se vaticinó una afectación e incorrecto uso de la facultad, lo cierto es que la investigación arrojó importantes evidencias sobre el valor de la potestad y de los efectos positivos que con su uso se garantizan, el más importante, a saber: sentencias completas y coherentes, lo que se refleja en el respeto al principio de justicia pronta y cumplida. Ello es importante mencionarlo porque si bien hay mucho por mejorar, como ya se expondrá, lo cierto es que el balance es positivo, en el tanto aunque se trata de una herramienta relativamente reciente y excepcional, los jueces han sabido darle el uso con el que posiblemente el legislador la concibió, cual sea sentencias en armonía con el ordenamiento jurídico y que resguarden la totalidad de la situación de disfrute de derechos de quien, por una actuación contraria a derecho, se vio afectado.

Ahora bien, como parte de las lecciones aprendidas de situaciones por mejorar, se identificó que se ha dado una incorrecta fundamentación a la hora de aplicar las normas que facultan la anulación de conductas conexas en la sentencia contencioso administrativa. En este sentido, fue más común de lo esperado encontrarse con sentencias escuetas en cuanto a la explicación de los motivos por los que anulaba actos no solicitados por las partes; algunas de las fallas más frecuentes identificadas fueron sentencias con textos como: “por conexidad se anulan A, B y C” actos, sin especificar su relación con el acto principal y, más común aún, sin mencionar las normas en las que basaban su decisión. Otro caso que lamentablemente fue reiterativo, fue el de utilizar la leyenda “y se anulan todos los actos conexas a la conducta principal”, en este caso sin mencionar siquiera cuáles eran estos actos, y esto, sobra decirlo, en clara transgresión a los principios de seguridad jurídica, fundamentación y derecho de defensa, por mencionar algunos.

Valga decir, en este orden de ideas, que a pesar de identificarse fallas como las anteriores, no fue posible encontrar casos en los que ellas causaran un daño real significativo a alguna de las partes, de modo que si bien es necesario corregir la práctica antes de que los efectos negativos se empiecen a ver, de momento no ha habido mayor perjuicio. Uno de los mayores retos en este sentido, es el riesgo de no poder ejecutar de forma completa una sentencia favorable, pues para ello sería necesario, como mínimo, certeza respecto de qué se otorgó en sentencia.

4. Como parte de lo anterior, se evidenció la necesidad de abrir un espacio de audiencia cada vez que el juez haga uso de la anulación de conductas conexas de forma oficiosa. Si bien es cierto que la normativa no lo establece directamente, merece la pena, en aras de garantizar el derecho de defensa y propiciar un espacio de discusión previa injerencia del juez en situaciones no alegadas por las partes, que ellas puedan manifestar su satisfacción o insatisfacción con la decisión que se va a tomar, así como un estudio de las implicaciones que para todos los involucrados, directa o indirectamente, la acción de anular o declarar inconformidad con el ordenamiento jurídico, van a traer. Remitiéndose al artículo 95 de la ley procesal que regula la jurisdicción contencioso administrativa, éste señala la obligatoriedad de audiencia para los casos en los que, textualmente el juez “estima que las pretensiones o los fundamentos alegados pueden ser objeto de ampliación, adaptación, ajuste o aclaración”. Si bien este artículo no es específico para la potestad bajo examen, sí es suficientemente amplio para que eventualmente, si no es posible una reforma legal que incluya la obligatoriedad específica de audiencia para los casos de anulación oficiosa de conductas, sea utilizado como marco legal para introducir una audiencia cada vez que se identifique la necesidad de anular de forma oficiosa conductas conexas a las llevadas al proceso.
5. De la mano con lo anterior, uno de los motivos por los que adquiere especial relevancia el que se introduzca una audiencia de previo a anular conductas conexas no llevadas al proceso, es el daño que eventualmente con ello se podría ocasionar a terceros de buena fe. Es cierto que los derechos de ellos dentro del proceso se mantienen en tanto sean adquiridos de buena fe, sin embargo, en el caso hipotético en el que se pretenda anular un acto conexo que no fue discutido antes en el proceso y que, a su vez, involucra a un tercero de buena fe, debería ser imprescindible un espacio donde puedan ellos manifestarse sobre el futuro de su situación

con respecto del acto que se pretende anular. En atención a lo anterior y como respuesta a una de las interrogantes que motivaron la investigación sobre los derechos de los terceros de buena fe en temas de anulaciones conexas, hay que decir que uno de los más importantes es precisamente este, el poder manifestarse y conocer lo que se pretende hacer y cómo ello los podría afectar. Además, fue posible observar que la legislación vigente prevé para ellos una protección especial cuando se trata de personas que han actuado de buena fe, de manera que una anulación conexa oficiosa no debería menoscabar derechos o su disfrute en el caso de personas que no están directamente involucradas en el proceso y que además no han actuado de mala fe.

6. En este sentido, otra de las interrogantes que se plantearon en un inicio estuvo relacionada con la situación de actos o actuaciones cuyo reclamo judicial ya estuviera prescrito, pero que fueran conexos a una conducta principal para la que la acción judicial aún fuera posible, en cuanto a si ellas podrían anularse igualmente o no. Conforme se analizó en la investigación, con legislación y ejemplos de lo que ha sido la situación en la práctica, se concluye que en caso de prescripción hay dos escenarios posibles, uno en el que del todo no es posible ni siquiera entrar a conocer: cuando el acto principal que se quiere anular está prescrito, caso en el que la pretensión principal no será viable del todo y, por lo tanto, no sería posible entrar a valorar la anulación de sus actos conexos tampoco; y por el otro lado, la posibilidad en la que a pesar de haber prescripción, sí es posible anular: cuando los prescritos son los actos conexos. En atención a la tutela judicial efectiva, es deber del juez a cargo limpiar el ordenamiento jurídico de cualquier ilegalidad conexa a la que ya, por cuestiones objetivas, se declaró.
7. Relacionado con lo anterior, a lo largo de toda la investigación se ha venido hablando principalmente de actos, y es que comúnmente cuando se habla de nulidad ella está relacionada directamente con ellos, siendo que ello inclusive se planteó en un inicio como motivo de discusión, pues algunos de los especialistas en el tema consultados se inclinan por la teoría de que la anulación de conductas conexas en sentencia debe aplicar únicamente para actos, que son los que, como se dijo, pueden ser anulables, y no también para las actuaciones materiales, que no son susceptibles de anulación propiamente dicha. Al respecto es vital retomar los incisos que son objeto de estudio, los a) y k) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo, pues en ellos está la clave para entender,

más allá de posiciones personales, si efectivamente se deben incluir las actuaciones materiales dentro de la potestad de anulación de conductas conexas en sentencia. Primero que todo, ninguno de los incisos habla de nulidad propiamente, sino que ambos utilizan términos diferentes; “declarar la inconformidad con el ordenamiento jurídico” en el caso del inciso a) y “suprimir” en el caso del k), de manera que ya por ahí se deja claro que no se trata únicamente de anulación o supresión de actos, sino además de declaración de inconformidad con el ordenamiento jurídico pura y simple para el resto de los casos. Siendo que la normativa no desecha una u otra posibilidad, habría que ver entonces cuál es la forma y consecuencias para cada caso cuando se quiera eliminar de la vida jurídica tanto actos como actuaciones materiales. En el caso de los actos, es claro el régimen de nulidades existente, de manera que a este punto solo habría que reiterar que efectivamente es posible anular actos conexos y que para ello habrá que tomar en cuenta cada tipo de nulidad y sus respectivas consecuencias. Para el caso de las actuaciones materiales, por su parte, funciona un poco diferente, pues no es posible “anular una actuación material” y pretender que nunca sucedió; sin embargo, lo que sí es posible y contempla la ley bajo examen, es declarar su disconformidad con el ordenamiento jurídico, con la consecuencia de poder, a partir de dicha declaratoria, solicitar el restablecimiento de disfrute de derechos como hasta antes de que se produjera la actuación, ya sea mediante una nueva actuación que vuelva todo a las condiciones normales, mediante el reclamo de daños y perjuicios, o ambas; y ahí precisamente radicaría la importancia de esta nueva posibilidad, pues no se deja desprotegida una situación real y común dentro de las relaciones con la administración, cual es la de las actuaciones materiales conexas a actos, por ejemplo, que afectan de forma ilegal el disfrute de derechos del administrado.

8. En este sentido, una de las conclusiones finales a las que se llega posterior al estudio es precisamente relacionada con lo anterior y la importancia de ambos incisos. Uno de los hallazgos que se pensó que la investigación arrojaría era el que no era necesario tener dos incisos que regularan prácticamente lo mismo, sin embargo, el hallazgo fue totalmente lo contrario: ambos incisos son necesarios y complementarios. Por un lado, el inciso a) establece la facultad (o deber) de declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico de la conducta llevada al proceso y sus actos o actuaciones conexas, sin mencionar hasta ese momento si eso lo puede hacer así aún sin que la parte lo haya pedido; pero, a pesar de

ello, el inciso k) faculta para, aun de oficio, suprimir cualquier conducta directamente relacionada con la sometida al proceso, de manera que gracias a él se hace posible limpiar el ordenamiento de cualquier ilegalidad, aun de forma oficiosa. Lo anterior, junto con el estudio hecho a lo largo de la investigación hace posible pensar en la necesidad y utilidad de la facultad, pues se convirtió, y aspira a serlo cada vez más, en una importante herramienta para el aseguramiento de justicia más integral que contemple la totalidad de la situación y cuanto sea necesario para limpiar el ordenamiento jurídico de cualquier irregularidad.

Así, solo resta decir que en efecto la importancia de la investigación se evidenció en los hallazgos, corrección y confirmación de criterios que gracias a ella se pudieron realizar.

Sección II. Recomendaciones

En aras de aportar para una correcta práctica judicial, que a su vez garantice los más elementales principios de justicia pronta y cumplida, seguridad jurídica, debido proceso, y todos los analizados a lo largo de la investigación, se plantea una propuesta expresa de cómo debe ser el correcto uso de la facultad de anulación de conductas conexas en sentencia, además de una invitación a realizar una *lege ferenda* que incluya las mejoras necesarias para la correcta implementación del modelo propuesto.

En este sentido, se establecen 3 reglas básicas que no deben faltar a la hora de su aplicación:

1. Se debe establecer para cada caso cuáles van a ser, específica y detalladamente, las conductas que se van a anular por conexidad, dejando clara su relación con la norma principal: Una de los principales errores que se identificaron durante el estudio de las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo fue la leyenda “y se anulen todos los actos conexas anteriores y posteriores al acto anulado”, sin especificar cuáles debían ser esos actos. Ello genera una enorme inseguridad jurídica y, eventualmente, la imposibilidad de ejecutar de forma correcta la sentencia favorable, pues no hay claridad con respecto de lo que se otorga; para evitar esto, y en atención a los principios de seguridad jurídica y fundamentación, principalmente, el juez contencioso administrativo **debe** especificar qué anula, para

lo que deberá señalar toda la información que permita individualizar el acto anulable (o la actuación material que declara inconforme con la ley), y el por qué lo hace.

2. Se debe hacer referencia expresa a la norma o normas, tanto de forma como de fondo, que facultan dicha anulación: Si bien el juez conoce la ley, su deber está también en hacerla a ella accesible y aplicarla en pro de quienes se someten a su jurisdicción, quienes en general no tienen la misma obligación de aquel de conocer la totalidad del ordenamiento jurídico. Por ello, y una vez más, en respeto de la seguridad jurídica y de legalidad que protegen a quienes forman parte de un Estado de Derecho, es que el juez **debe** fundamentar no solo con hechos, sino ante todo con normas cada decisión que pretenda tomar en sentencia.
3. Se debe dar audiencia de tres días, al menos, para que las partes se manifiesten con respecto de la anulación que el juez está a punto de hacer: tal vez una de las situaciones más importantes que se previeron y que más tarde se confirmaron, fue la necesidad de incluir dentro del proceso de anulación por conexión una audiencia que le permita a las partes, incluyendo posibles terceros de buena fe, pronunciarse sobre cuestiones no debatidas que pudieren afectarle. Para esto se propone, como ya se expondrá, una reforma legal, pero, a sabiendas de lo que ello puede significar y de la necesidad urgente de empezar a implementar este tiempo, se recomienda remitirse al artículo 95 del Código Procesal Contencioso Administrativo y la audiencia que en él se menciona.

Ahora bien, sin que con ello se pretenda agotar las buenas prácticas alrededor de la aplicación de la facultad de anulación de conductas conexas en la sentencia contenciosa administrativa, las anteriores se consideran las mínimas para que su aplicación no lesione derechos y principios procesales y de fondo que se pudieran vulnerar si, como mínimo, no se respetan las pautas señaladas.

Lege ferenda:

Como parte de las recomendaciones que se proponen, es inevitable no pensar en la necesidad de modificar la forma de uno de los artículos que son los responsables de que la

facultad de anulación de conductas conexas en los términos que, actualmente, se establecen, exista.

En este sentido, la propuesta es una redacción alternativa del inciso k) del artículo 122 del Código Procesal Contencioso Administrativo, para que se lea de la siguiente manera:

k) Suprimir, aun de oficio, toda conducta administrativa directamente relacionada con la sometida a proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico. En este caso, el juez dará audiencia de tres días a los interesados para que se pronuncien.

Se considera vital que, al igual que el legislador fue amplio al incluir no solo las actuaciones formales de la administración, sino además, las materiales, se cuestione nuevamente el código procesal de la material contencioso administrativa con el objetivo de incluir una necesaria parada en el proceso, cual es la de la audiencia previa anulación oficiosa de conducta conexas en sentencia.

Referencias Bibliográficas

Casos judiciales

- 235 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 27 de Julio de 1990).
- 05-000825-0163-CA (Tribunal Contencioso Administrativo Sección II, 3 de Mayo de 2013).
- 05-000202-0163-CA (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 29 de Enero de 2010).
- 63-2000 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 28 de Enero de 2000).
- 07-000369-0161-CA (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección I, 21 de Mayo de 2009).
- 7525-97 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 12 de Noviembre de 1997).
- 07-001446-0163-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, 06 de Julio de 2011).
- 04-000602-0182-CI (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia , 9 de Abril de 2013).
- 398-F-S1-2009 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 23 de Abril de 2009).
- 30-2001 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 10 de Enero de 2001).
- 10-008279-0007-CO (Sala Constitucional, 20 de Julio de 2010).
- 12-000834-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, 12 de Noviembre de 2013).
- 12-006547-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, 10 de Abril de 2014).
- 12-002527-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, 19 de Marzo de 2014).
- 12-004683-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, 02 de 06 de 2014).
- 09-016276-0007-CO (Sala Constitucional, 27 de Noviembre de 2009).
- 11-003128-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V, 07 de Agosto de 2012).
- 13-011566-0007-CO (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia , 05 de Noviembre de 2013).
- 09-001051-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 16 de Febrero de 2010).
- 10-000142-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 14 de Octubre de 2011).
- 00173 (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección I, 22 de Abril de 2009).
- 00145 (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VIII, 10 de Mayo de 2013).
- 015589 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia , 23 de Febrero de 1993).
- 3410-92 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia , 10 de Noviembre de 1992).
- 00219 (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia , 7 de Julio de 1995).

00099 (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia , 21 de 05 de 1997).

03410 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia , 10 de Noviembre de 1992).

33-2014-VI (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 21 de Febrero de 2013).

12-000540-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 22 de Marzo de 2013).

00069 (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección I, 21 de Junio de 2013).

06-400167-0637-FA (Tribunal de Familia, 6 de Junio de 2007).

147-15 (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 8 de Junio de 2015).

11-001259-1027-CA (Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VI, 18 de Setiembre de 2014).

001445-F-S1-2011 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 24 de Noviembre de 2011).

359-F-02 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 3 de Mayo de 2002).

1739-92 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1 de Julio de 1992).

Alsina, Hugo. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. México: Jurídica Universitaria , 2001.

Álvarez Juliá, Luis, y y otros. *Manual de Derecho Procesal*. Buenos Aires: Astrea, 1992.

Álvarez, Georgina I. «Sistema Argentino de Información Jurídica.» 2000.
<http://www.infojus.gob.ar/georgina-alvarez-una-lectura-conexidad-desde-dinamica-juridica-dacf020052-2000-01/123456789-0abc-defg2500-20fcanirtcod>.

Calamandrei, Piero. *Estudios sobre el Proceso Civil*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1961.

Chiovenda, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. México: Jurídica Universitaria S.A., 2001.

CIJUL en Línea. «La Conducta Administrativa Objeto del Proceso.» San José, 2011.

Couture, Eduardo J. *Estudios de Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Depalma, 1989.

Dorantes Tamayo, Luis. «<http://www.juridicas.unam.mx/>.» 2 de Agosto de 2015.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/117/dtr/dtr4.pdf>.

Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Madrid, México: Ciudad Argéntica - Hispania Libros, 2006.

García Cavero, Percy. «Université de Fribourg.» 2008.
https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an_2008_05.pdf.

Garrido Falla, Fernando, Alberto Palomar Olmeda, y Herminio Losada González. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2005.

González, Jorge Alberto López. *Lecciones de Derecho Procesal Civil*. San José: Juricentro, 2007.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2012.

- Hernández Sampieri, R, C Fernández Collado, y P Baptista Lucio. *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill, 1997.
- Hernández Valle, Rubén. «El Principio de Seguridad Jurídica.» *La Nación*, 10 de Octubre de 2014.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. 10 de Febrero de 2014.
http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/estado%20de%20derecho.htm.
- Jiménez Meza, Manrique, Ernesto Jinesta Lobo, Aldo Milano Sánchez, y Oscar González Camacho. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*. San José, Costa Rica: Depto de Artes Gráficas Poder Judicial, 2006.
- Jiménez Meza, Manuel Enrique y otros. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*. San José: Poder Judicial, 2006.
- Jinesta Lobo, Ernesto. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*. San José : Jurídica Continental , 2008.
- . *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. San José: Jurídica Continental, 2009.
- Jinesta, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. San José: Jurídica Continental, 2009.
- Martínez Estay, José Ignacio. *Auto-restricción deferencia y margen de apreciación. Breve análisis de su origen y desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2014.
- Martínez Marulanda, José Diego. *Fundamentos para una introducción al derecho*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2007.
- otros, Alvarez Juliá Luis y. *Manual de Derecho Procesal*. Buenos Aires , 1992.
- Parajeles Vindas, Gerardo. *Introducción a la Teoría General del Proceso Civil*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2005.
- Perú, Tribunal Constitucional de. *tc.gob.pe*. 9 de Enero de 2009.
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02722-2008-HC%20Resolucion.html>.
- Ramírez Carvajal, Diana María. *Derecho Procesal Contemporáneo*. Medellín: Universidad de Medellín, 2010.
- Real Academia Española*. dos de Agosto de 2015. <http://www.rae.es/>.
- Rocco, Ugo. *Derecho Procesal Civil*. México: Jurídica Universitaria, 2001 .
- Romaniello, Carmine. *Teoría General del Proceso*. Venezuela: Universidad Antonio Romaniello, 2009.
- Sánchez Morón, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos, 2007.
- . *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos, 2007.

Solórzano Astete, Silvia. «[http://www.derecho.usmp.edu.pe/.](http://www.derecho.usmp.edu.pe/)» 31 de Mayo de 2015.
<http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado>.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México . *VLex*. 17 de Marzo de 2015.
<http://jurisprudencia.vlex.com.mx/vid/r-t-f-quinta-poca-iii-septiembre-424285502>.

Universidad de Murcia. *Derecho y proceso*. Murcia : Sucs. de Nogués, 1980.

Villalobos Soto, José Joaquín. *Guía para Litigar en el Proceso Contencioso Administrativo*. San José:
IJSA, 2008.