

## CAPÍTULO DOS

## 2

# Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa

## Índice

<b>Introducción</b>	63
<b>Conceptos básicos</b>	64
<b>Contexto</b>	65
Un marco jurídico vigente producto de una reforma sustantiva	66
Indicadores globales de desempeño	67
Alcances y limitaciones de la reforma	68
<b>Resultados de la investigación</b>	69
El Tribunal Contencioso Administrativo	70
Amparo de legalidad	72
Procesos de conocimiento	76
Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo	82
La Sala Primera	84
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	85
Principales conclusiones	85
Recomendaciones	88
<b>Metodología</b>	91
Pasos seguidos en la selección y análisis de expedientes	91
Limitaciones e inconsistencias	92

## Introducción

En este capítulo, el *Informe Estado de la Justicia* examina la jurisdicción contencioso-administrativa para analizar –en la práctica– el grado de tutela judicial efectiva de, al menos, los derechos subjetivos e intereses legítimos de la ciudadanía. Lo anterior, por medio del control de legalidad de las conductas de las administraciones públicas. Este estudio busca complementar y profundizar el trabajo realizado en el *Tercer Informe Estado de la Justicia 2020*, que realizó una valoración de los diez años de la reforma contencioso-administrativa.

Se busca responder, concretamente, a la siguiente interrogante: ¿cuáles son los principales riesgos para la tutela judicial efectiva durante el trámite de los procesos contencioso-administrativos?

Es importante señalar que esta investigación no pretende juzgar ni someter a escrutinio la labor de las personas juzgadoras a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues para ello el Poder Judicial dispone de sus propios mecanismos para la evaluación de desempeño. Se procura, más bien, identificar reglas, prácticas, limitaciones o cualquier otro evento o circunstancia que atenten contra la tutela judicial en lo contencioso-administrativo, para lo cual se contó con la ayuda y experiencia de los mismos operadores judiciales.

Según el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA) “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas<sup>1</sup> de toda persona, garantizar

1 Se refieren a situaciones de conflicto entre el administrado y la Administración Pública.

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<sup>2</sup>”.

En esta vía, mediante la denominada justicia contencioso-administrativa de relevancia constitucional, se resuelven los procesos en los cuales las personas reclaman sus derechos frente a actuaciones del Estado y sus instituciones. En este sentido, la tutela efectiva está enfocada en proteger o amparar a la persona ante lesiones que derivan de un ejercicio ilícito<sup>3</sup> de las potestades administrativas, o bien, de omisiones en el ejercicio de cada una de ellas, hasta el punto de constituirse en un verdadero mecanismo de defensa y equilibrio (Milano, 2015).

En el *Tercer Informe Estado de la Justicia* se abordó el tema la jurisdicción contencioso-administrativa (CA), a partir de un enfoque centrado en las promesas de la reforma y los resultados a diez años de su implementación. Se concluyó que la eficacia y efectividad en esta materia depende de capacidades institucionales que sobrepasan los cambios normativos. Además, se planteó que una serie de cambios<sup>4</sup> no previstos en la reforma han afectado el desempeño de la jurisdicción (véase Milano, 2019, y capítulo 4 del *Tercer Informe Estado de la Justicia*).

En esta ocasión, el énfasis es distinto, pues se presenta el análisis efectuado a un muestreo de expedientes judiciales<sup>5</sup> (principal, legajo de medida cautelar, legajo de ejecución de sentencia, entre otros) desde la perspectiva de tutela de derechos, lo cual permite profundizar en los factores asociados al comportamiento de los indicadores de desempeño señalados en la edición anterior del Informe. Esta es la primera vez que el Estado de la Justicia realiza un muestreo de expe-

dientes sobre la materia contencioso-administrativa, la cual, en la consulta 2020<sup>6</sup>, fue seleccionada como el asunto más importante por estudiar cuando se definió el temario del Informe.

El estudio empírico de la “tutela efectiva de derechos en materia contencioso-administrativa” analiza el proceso que siguen los asuntos en esta jurisdicción desde su ingreso hasta su finalización, con el fin de conocer si el Poder Judicial está garantizando los derechos de las personas que acuden a presentar sus reclamos ante la administración pública<sup>7</sup>. Este examen de expediente permite identificar si hubo debilidades en el proceso de atención de los casos y, de ser así, si dichas debilidades crean riesgos para el acceso a la justicia, el debido proceso y la obtención de una justicia cumplida, sobre todo –pero no exclusivamente– asociados con la duración en días entre un hito y otro.

Ciertamente, cada año se dan a conocer una gran cantidad de datos estadísticos sobre estos procesos, fundamentalmente sobre los ingresos y egresos de la jurisdicción, los volúmenes de casos y las duraciones promedio, entre otros. Sin embargo, los datos generales no permiten visibilizar las vulnerabilidades del proceso y las respuestas detalladas que el sistema de justicia brinda a los distintos tipos de asuntos que recibe esta materia.

## Conceptos básicos

La tutela judicial efectiva de derechos se define como el libre acceso de todas las personas a la administración de justicia para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice la aplicabilidad de los derechos de la ciudadanía o la defensa de un interés legítimo<sup>8</sup>. Este concepto está vinculado

2 Código Procesal Contencioso Administrativo. Ley 8508 Versión actualizada al 11/2/2021. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436).

3 Se refiere a la infracción, por acción u omisión, del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

4 Estos cambios incluyen elementos como recursos materiales (infraestructura), humanos y tecnológicos, además de la necesidad de descentralizar el servicio y de tomar una serie de decisiones sobre aspectos como rediseño, entre otros.

5 Un expediente judicial es el conjunto de documentos que conforman la historia judicial de un conflicto. Puede incluir también documentación administrativa y/o policial, según sea la materia.

6 La materia contencioso-administrativa fue seleccionada como la principal por tres de los cuatro públicos incluidos en la consulta: jerarcas del Poder Judicial, público especializado y personas usuarias del Poder Judicial. Entre las justificaciones para elegir este tema se encuentra la duración de los procesos y los formalismos (colapso de la jurisdicción, plazos excesivos que limitan el acceso a una justicia pronta y cumplida, lentitud en la resolución de recursos de casación, rechazo por requisitos formales no establecidos en la ley, entre otros), la gestión de los recursos humanos y financieros (problemas en el ambiente laboral, incumplimiento de obligaciones, beneficios salariales, necesidad de mayores controles, entre otros) y la importancia de su funcionamiento al regular la relación de los administrados (sector público y privado) con el Estado.

7 Como antecedente, cabe mencionar que el estudio empírico de la tutela efectiva de derecho basado en el examen de expedientes se realizó en los Informes 2015 y 2020 para las materias penal, delitos asociados a la corrupción y laboral.

8 Concepto adaptado de Sáez et al. (2004). Entre los autores que utilizan el vocablo tutela jurisdiccional se encuentra, por ejemplo, González (2001); sin embargo, la terminología más generalizada es tutela judicial (Gasberí, 2008).

con las definiciones de juicio justo o el debido proceso, pero sus alcances son más comprensivos<sup>9</sup>. De acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela de derechos (tutela judicial efectiva) permea todo el proceso judicial, incluyendo aspectos tales como el acceso a la justicia y el cumplimiento de la sentencia (Sentencia 8952-11). Este conjunto de dimensiones incluye a, pero son más amplios que, los principios de debido proceso<sup>10</sup>: mientras este se concentra en ciertas garantías mínimas que poseen las personas para hacerse oír, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial<sup>11</sup>.

En el caso particular de la jurisdicción contencioso-administrativa, la tutela judicial efectiva está expresamente garantizada mediante el artículo 49 constitucional, norma conforme a la cual deberá existir dicha jurisdicción dentro 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”. Según señala esa misma norma, “[1] a ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”.

Es preciso indicar que, a partir de la vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, la referida tutela involucra el control de legalidad, tanto de actuaciones como de omisiones o inactividades de las administraciones públicas. Esta última conducta, como se verá, ha colmado la jurisdicción en el caso concreto de la omisión de resolver una petición en tiempo y forma, materia que se ha delegado a la jurisdicción a pesar de ser en realidad propia de la jurisdicción constitucional. De esta forma, en la jurisdicción contencioso-administrativa se tramitan procesos de diversa índole, cuyo común denominador es la participación de una administración pública, ya sea como parte actora o como parte demandada.

En este marco, se busca evidencia en los expedientes sobre los siguientes aspectos de la tutela efectiva de derechos:

- Acceso equitativo: resolución y perfil sociodemográfico de las partes, usuarios (demandados)

frecuentes y cuáles son sus resultados, costos del proceso, razones de los rechazos por inadmisibilidad, casos derivados de la Sala Constitucional.

- Resolución acorde con la normativa vigente: razones establecidas para cada tipo de terminación, causas para rechazar las medidas cautelares, casos que prosperan luego de las medidas cautelares provisionales otorgadas, duraciones de las resoluciones para las medidas cautelares, revocatorias y apelaciones de medidas cautelares, casación.
- Resolución pronta: en qué tipos de procesos las duraciones constituyen riesgos de tutela, factores que aumentan la duración, duración de casos que por competencia se transfieren de la materia constitucional.
- Cumplimiento de la resolución: riesgos en la ejecución de sentencias, duración de la ejecución hasta su pleno cumplimiento.

Evidentemente, la profundidad con la que se puede analizar cada criterio depende de la evidencia disponible en los expedientes seleccionados, de la información estadística existente –tanto en las instancias involucradas como en el Observatorio Judicial–, y de las entrevistas llevadas a cabo. En la sección de Metodología, al final de este capítulo, se señalan las dificultades que enfrentó el presente estudio debido a las limitaciones de las fuentes de información disponibles y los datos que permitieran darle mayor profundidad al análisis de los riesgos para la tutela efectiva en materia contencioso-administrativa.

## Contexto

El presente estudio empírico sobre los riesgos para una tutela efectiva en materia contencioso-administrativa se efectúa en un momento especialmente importante. Por una parte, ha transcurrido más de una década desde la reforma a esta jurisdicción, hecho que

9 Es un concepto similar al juicio justo, aunque un poco más acotado, pues no incluye variables estructurales o institucionales, sino solamente del proceso como tal. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estableció el derecho a la igualdad ante las cortes y el juicio justo como uno de los diecinueve derechos humanos contemplados en su metodología de medición y seguimiento. Para ello se le asignaron un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, con miras a que los países puedan analizar su evolución en cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de los indicadores concuerdan con la definición de tutela efectiva (ACNUDH, 2012).

10 Existe una discusión sobre los alcances del principio del debido proceso. Así, en un extremo se encuentra la posición minimalista, que se limita al derecho a ser escuchado, mientras que en otro extremo se halla la posición que le asigna garantías sustantivas a las personas; por ejemplo, igualdad de recursos para la defensa. Este derecho es parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y de muchas constituciones políticas (Machicado, 2010).

11 Algunos países han incluido la tutela efectiva como un derecho constitucional en sí mismo (España y Brasil). Otros han legislado sobre el tema incorporándolo como un principio de rango similar a los principios de igualdad e inocencia. También se ha desarrollado jurisprudencia que garantiza estos aspectos anteriormente mencionados en la práctica de la administración de la justicia (Sentencias 8952-11 o 9051-11 de Sala Constitucional de Costa Rica).

significó la entrada en vigor del CPCA y permite, además, tener una perspectiva más realista sobre sus alcances y limitaciones. Por otra parte, los datos disponibles sobre el desempeño de la jurisdicción contencioso-administrativa permiten trazar tendencias de mediano plazo, con lo que se supera el análisis basado en el comportamiento de un año en particular. Finalmente, el estudio se realiza cuando el Poder Judicial no solo está a las puertas de implementar un rediseño en esta jurisdicción, sino que experimenta restricciones presupuestarias derivadas de las políticas fiscales imperantes y procura, terminada la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, “normalizar” los servicios en todas las áreas.

### Un marco jurídico vigente producto de una reforma sustantiva

La jurisdicción contencioso-administrativa se rige, en lo fundamental, por el Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA), Ley n° 8508, vigente a partir de enero de 2008. El CPCA derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), Ley n° 3667. No obstante, conforme al CPCA, aquellos procesos que había iniciado antes de la referida derogatoria de la LRJCA continuarían tramitándose -sustanciándose- conforme a las reglas establecidas en dicha ley. Aún hoy, catorce años después de la vigencia del CPCA, se pudo comprobar que tanto en el circulante del Juzgado como del Tribunal Contencioso Administrativo y de la propia Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia sigue habiendo procesos regidos por esa antigua normativa.

La jurisdicción está compuesta por diversos despachos:

- Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual, para los efectos e intereses de esta investigación, tramita en primera instancia los procesos regidos por la LRJCA, existentes de previo a la vigencia del CPCA, así como los procesos de expropiación en primera instancia.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce, mediante su Sección Tercera, los recursos de apelación en materia municipal; los procesos mal denominados “amparos de legalidad”, así como los procesos de conocimiento, que son los casos relacionados con la impugnación

de conductas de las administraciones públicas a las cuales se les atribuyen vicios de legalidad.

- Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce y resuelve los recursos de apelación en contra de resoluciones del Juzgado y del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en contra de las cuales cabe, sea por disposición legal o bien por jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, dicho recurso.
- Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce los recursos de casación previstos en el artículo 136 del CPCA y está integrado por tres magistrados de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, a la cual le corresponde resolver los recursos de casación señalados en el artículo 135 del CPCA, así como de los conflictos de competencia.

Si bien es cierto que, en materia procesal, rige el principio de legalidad, de modo que el juzgador está estrictamente limitado a actuar con sustento en reglas de rango legal, lo cierto es que en la materia contencioso-administrativa se han venido generando reglas mediante la vía “pretoriana”, es decir, sin regulación legal específica. Dichas reglas, además de no estar escritas en ninguna norma legal, contradicen el texto expreso de algunas disposiciones legales, lo cual da pie a una gran incertidumbre jurídica. Así sucede en materia recursiva, en la cual, mediante un acuerdo de Corte Plena<sup>12</sup>, se contrarió el texto escrito del CPCA que creó el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, regla desoida por la Corte Plena, que en su lugar determina que las funciones atribuidas a ese Tribunal las asumiría la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Adicionalmente, existe una creciente lista de resoluciones que, según la decisión de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, tendrían recurso de apelación, pese a que no existe norma legal que así lo disponga o, inclusive, aunque diga lo contrario, le corresponde conocer al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que carece de norma legal que lo haya creado<sup>13</sup>. Por otra parte, la misma Sala Primera remitió a conocimiento del Tribunal de

<sup>12</sup> Establecido en el ordinal 44 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso, aprobado por la Corte Suprema de Justicia.

<sup>13</sup> Según el CPCA, el recurso de apelación cabe en cinco supuestos. La legislación especial regula alrededor de doce resoluciones apelables y la Sala Primera, por su parte, ha definido jurisprudencialmente alrededor de doce resoluciones apelables.

Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda los conflictos de competencia entre órganos de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, reservándose únicamente el conocimiento de los conflictos con otras jurisdicciones.

También debe mencionarse otra decisión de la misma Sala Primera, a partir de la cual atribuyó al Tribunal Contencioso Administrativo la competencia-deber de resolver las ejecuciones de sentencias de procesos regidos por la LRJCA, lo que en realidad le correspondería asumir al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, sin disposición normativa que le dé soporte y sin un estudio del impacto que ello supondría para el Tribunal.

A esto debe agregarse que, por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia también ha ido regulando –de modo pretoriano y en contra de lo indicado en la propia Constitución y de la Ley– reglas que atribuyen nuevas funciones a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se trata, por ejemplo, de la atribución de la competencia para conocer y resolver los recursos de amparo de legalidad (sic), relativos a la omisión de respuesta ante una gestión o petición de la ciudadanía conforme al artículo 27 constitucional. Esa decisión ha ocasionado una enorme carga de trabajo para el Tribunal, el cual debe asumir el trámite, resolución, conciliación y ejecución de estos procesos, sin que ello haya significado una mayor asignación de recursos humanos y materiales, como se señaló en el estudio realizado en el año 2019. Información más reciente al respecto sugiere que a la fecha no ha habido mejoría en esta materia.

Finalmente, otra regla procesal de origen pretoriano es la establecida, por ahora, en la sentencia 23743-2020, mediante la cual se dispuso que “La ejecución de este pronunciamiento se realizará ante el Área de Ejecución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, bajo las reglas de ejecución de sentencia del Código Procesal Contencioso Administrativo”.

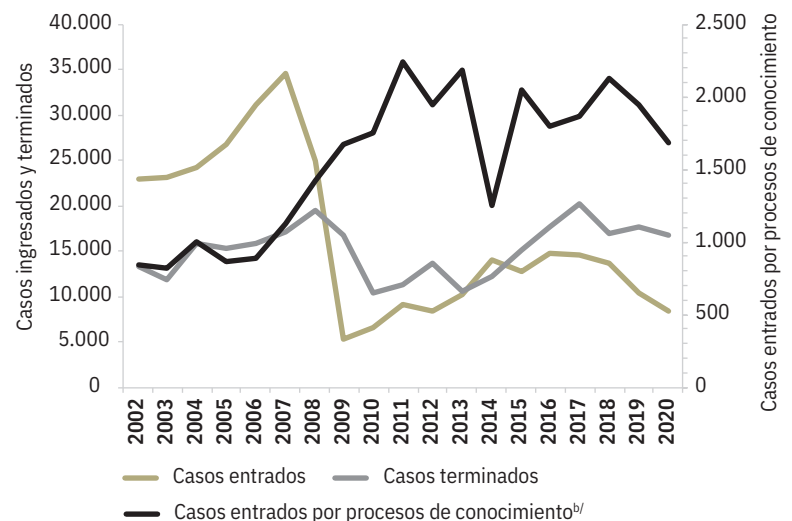
En suma, el marco jurídico que regula la actividad de la jurisdicción está compuesto por una norma derogada pero vigente para procesos que iniciaron cuando aún estaba en vigor, por el CPCA, su reglamento, así como por pronunciamientos de la Corte Plena, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional. Todo esto hace que el justiciable pueda enfrentarse a niveles indeseables de inseguridad jurídica, lo que implica un claro riesgo para la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 49 de la Constitución.

### Indicadores globales de desempeño

En el 2020, la jurisdicción contencioso-administrativa recibió 9.629 casos nuevos, de los casi 700.000

### Gráfico 2.1

#### Evolución de los casos entrados<sup>a/</sup> y terminados en primera instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2002-2020



a/ La caída en el número de casos a partir del año 2007 obedece a que los casos de cobros se trasladaron a otra jurisdicción.

b/ La cantidad de casos entrados de los procesos de conocimiento incluye ordinarios, lesividad y empleo público.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2021.

casos que ingresaron ese año al Poder Judicial. Con una perspectiva temporal más amplia puede afirmarse que el efecto del ingreso del CPCA en el 2010 significó un aumento del volumen de casos de conocimiento que llegan a esta materia (gráfico 2.1).

El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene 209.208 expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (125.230). Por otra parte, los plazos de tramitación continúan aumentando en todas las instancias de la jurisdicción, tanto en el número de días promedio para resolver por tipo de caso como por instancia.

En términos del peso relativo en cuanto a recursos humanos y presupuestarios, esta jurisdicción concentra un 5,1% del presupuesto jurisdiccional total. Sin embargo, en 2020 fue la materia que presentó el mayor crecimiento presupuestario, al incrementar en un 13,8%, un total de 1.013.451.781 colones adicionales (Poder Judicial, 2020).

Desde el año 2015, la Dirección de Planificación del Poder Judicial presentó un diagnóstico para el rediseño del TCA y en 2018 otra propuesta para el JCA; sin embargo, a la fecha de redacción de este Informe no ha sido posible implementar ninguno de los dos.



### Alcances y limitaciones de la reforma

La reforma de lo contencioso administrativo, operada mediante la Ley n° 8508 de 2008, representó una promesa muy ambiciosa para resolver los problemas de larga data que esta materia arrastraba tanto en materia de acceso a la justicia como de sus dificultades para dispensar una justicia pronta y cumplida (Milano, 2019). No obstante, la implementación de la reforma se ha visto afectada por la carencia de recursos humanos y materiales, gracias a los cuales sería posible mantener la celeridad inicialmente lograda. Por otra parte, eventos exógenos a la propia jurisdicción y la reforma, algunos de ellos derivados de precedentes jurisprudenciales ya comentados, han ocasionado distorsiones en las cargas de trabajo de los distintos órganos de la jurisdicción. Este problema ha sido particularmente significativo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, instancia que ha debido asumir labores para las cuales no fue concebida, así como volúmenes de trabajo muy superiores a los esperados, muy a pesar de lo cual no se han incrementado sus recursos materiales y humanos de modo proporcional y sustantivo.

De este modo, si bien el diseño de la reforma se fundó en una visión de avanzada, eventos posteriores han evidenciado la necesidad de ajustar las reglas sin afectar sus institutos procesales, pero llevando a cabo ajustes orgánicos y competenciales que permitan balancear las cargas de trabajo de los distintos órganos de la jurisdicción. Esas medidas normativas, sin duda, deberían incorporar instrumentos de inteligencia artificial, de modo que, sin necesidad de ampliar sustancialmente la planilla de personas juzgadoras, se mejore la eficiencia en la resolución de los procesos.

Se vislumbra, por consiguiente, una reforma normativa formulada desde una perspectiva de administración de la justicia con recursos escasos, más que desde una perspectiva sustancial relativa a los poderes de los jueces antes, durante y después del proceso. Ciertamente, el CPCA contempla una amplia gama de poderes para los jueces y las juezas, así como alternativas para el justiciable. Sin embargo, los problemas de eficacia, dada la lentitud en la toma de decisiones finales y las dificultades para el acceso a la jurisdicción, evidencian la necesidad de tomar medidas normativas y administrativas de modo urgente.

La doctrina jurídica se ha enfocado en la jurisdicción contencioso-administrativa desde diferentes perspectivas. En primer lugar, debe mencionarse la publicación colectiva denominada “10 años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo: reflexiones y reformas necesarias”, compilada por el Dr. Rafael González Ballar y publicada por el Sistema de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (González, 2019).

Entre los ensayos publicados, destacan varios aportes de *lege ferenda* enfocados en la mejora de la tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo. Sin que la enumeración sea taxativa, destacan propuestas como las planteadas por González (2019), las cuales se relacionan con lo que califica como limitaciones y distorsiones en la jurisdicción. Entre las distorsiones identificadas por el autor se encuentra “la forma en que se ha realizado la interpretación de algunos artículos del Código y que esto ha llevado a prácticas inconvenientes”. Además, en cuanto a las limitaciones identifican “el atraso en el dictado de las sentencias por parte de la Sala Primera producto de la cantidad de funciones que tienen asignados los Magistrados y de haber absorbido dicha Sala lo referente a lo que sería el Tribunal de Casación de lo Contencioso”. Alude también a la decisión de “otorgar competencias por vía de acuerdo con el Tribunal de Apelaciones”, “distorsiones en las etapas previstas para el procedimiento contencioso”, así como “los problemas laborales y del inmueble que ocupa la Jurisdicción”.

Por su parte, Villalobos (2019), puntualiza en su estudio que existe una “inseguridad procesal”; además, plantea la necesidad de una reforma “en temas relativos al acto consentido, la conciliación de la validez del acto, el proceso preferente en relación el amparo de legalidad, el esquema recursivo, la oralidad y la estructura actual de la jurisdicción”.

En otro capítulo, Garita (2019), juez contencioso administrativo, identifica una serie de “dilemas” relacionados con la materia probatoria. Concretamente, postula la tesis de que las reglas previstas en tres normas del CPCA requieren “una interpretación conforme” o incluso “una reforma que indique de manera expresa que esa aceptación tácita y ficta de los hechos, no es óbice para la admisión de pruebas y el deber de las partes de acreditar los hechos en que sustenta el derecho que reclama en sede judicial”. Se sugiere, además, la regulación de un proceso abreviado en lo contencioso-administrativo “como medida concreta para resolver, ágilmente, conflictos que en la actualidad no tienen cabida en el sistema” (Milano, 2019b).

Finalmente, Núñez y Rojas (2019) analizan la problemática existente en relación con el recurso de apelación, señalando que “fue previsto como un mecanismo de impugnación *numerus clausus*, para supuestos específicos previstos en el CPCA, de modo que, fuera de tales supuestos, dicho recurso no tiene cabida”. Ambos autores refieren, por lo tanto, a la creación pretoriana de otros supuestos en los que cabe el referido recurso.

En otra publicación colectiva realizada con ocasión del cincuenta aniversario de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, cuyo compilador fue Poveda (2022), juez contencioso

administrativo, González y Peña (2022) propugnan una sección especializada del Tribunal Contencioso Administrativo como alternativa para una “justicia ambiental efectiva”, además, de un “procedimiento propio” (González y Peña, 2022). Se postula, finalmente, la tesis de introducir la inteligencia artificial como “herramienta para la celeridad procesal”, identificando, para ello, “al menos tres objetivos” (Viaut, 2020). El primero, “contribuir en la toma de decisión del juzgador”; el segundo, “la predicción de la decisión”, y el tercero, “controlar *a posteriori* la decisión para asegurar su coherencia”. Se expone, además, el interés de “la utilización de la inteligencia artificial para la resolución de procesos o para la adopción de resoluciones de mero trámite, ámbito en el cual, como sucede incluso en España, la normativa procesal “resulta a todas luces insuficiente para integrar la nueva realidad” (De La Sierra, 2020).

### Resultados de la investigación

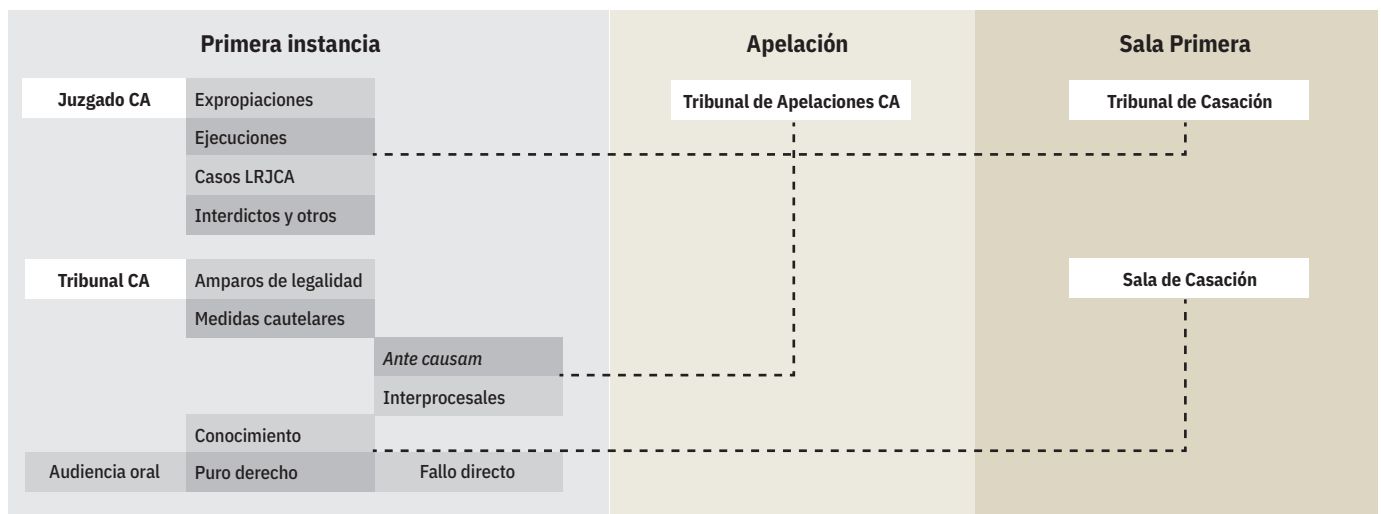
Esta sección contiene los principales resultados del diagnóstico de áreas vulnerables de tutela en la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de una aproximación metodológica que combina un análisis cuantitativo de las rutas de los casos que ingresan a esta materia con un análisis jurídico, de carácter cualitativo. Asimismo, se ponderaron otras fuentes complementarias, tales como entrevistas con actores, estadísticas del Observatorio Judicial, así como parámetros internacionales en la materia.

La muestra de expedientes sometida a evaluación corresponde a procesos de conocimiento y procesos de amparo de legalidad en el caso del Tribunal Contencioso Administrativo (ver metodología al final del capítulo). Además, se examinaron expedientes de procesos cautelares *ante causam* (inaudita altera parte), es decir, planteados sin que existiera un proceso principal de conocimiento y en algunos casos con la pretensión de que adopten las medidas de forma provisionalísima, así como procesos de conocimiento en los cuales se formalizó una solicitud de adopción de medidas cautelares intraprocesales. También se estudiaron expedientes de recursos de apelación tramitados por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y, finalmente, expedientes de recursos de casación conocidos por la Sala Primera.

Los resultados preliminares de esta investigación se subdividen por instancia: Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal de Apelaciones y Sala Primera. Recuérdese que esta jurisdicción tiene un carácter centralizado y todas estas instancias se encuentran en el II Circuito Judicial de San José, con la excepción de la Sala Primera, ubicada en el I Circuito Judicial de San José. En cada una de las instancias, se desagregan los resultados por tipo de casos para lograr captar los diferentes procesos que se dan a lo interno. Así, por ejemplo, un amparo de legalidad a una representación gráfica y simplificada de estos procesos para el conjunto de la jurisdicción (diagrama 2.1).

### Diagrama 2.1

#### Esquema simplificado del funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa



a/ Las líneas punteadas indican la ruta para el recurso de alzada, apelación o casación.

Fuente: Elaboración propia a partir del CPCA, 2008.

### El Tribunal Contencioso Administrativo

La gran mayoría de los casos que ingresan a la jurisdicción lo hacen a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Si bien se denomina Tribunal, en realidad es un despacho de una gran complejidad debido a que está compuesto por ocho secciones<sup>14</sup> conformadas por personas juzgadoras que se distribuyen así: tres secciones<sup>15</sup> que adoptan sentencias de fondo; un grupo de jueces y juezas de trámite, un grupo que resuelve medidas cautelares, otro grupo de conciliadores y otro de ejecución. También existe un grupo dedicado a resolver los recursos de amparo de legalidad<sup>16</sup>.

A partir de los casos entrados al Tribunal Contencioso Administrativo se recopiló información para una muestra de 318 expedientes terminados entre el 2018 y el 2020 (cuadro 2.1; para más detalles véase el apartado metodológico al final de este capítulo). Es importante destacar dos aspectos sobre esta selección de expedientes en este despacho. En primer lugar, se sobresalen

los procesos de conocimiento u ordinarios (para un total de 30,5% en muestra versus 16% en el universo). En segundo lugar, resulta pertinente hacer notar que todas las conciliaciones y los cumplimientos de conducta omisiva se relacionan con procesos de amparo de legalidad; de los 6.600 expedientes del universo, con motivo de salida de conciliación u homologación, 6.574 son amparos de legalidad (99,6%).

Esta selección de expedientes ocasionó una limitante para la investigación: por un lado, el Poder Judicial suministró una muestra con una cantidad importante de expedientes de procesos de amparo de legalidad, cuando lo deseable hubiese sido lo contrario; es decir, que la mayor cantidad fueran procesos de conocimiento, que es la labor sustantiva del Tribunal Contencioso Administrativo y, en términos generales, de la estructura regulada por el CPCA.

Un primer paso en el análisis de los riesgos a la tutela efectiva es conocer quiénes los presentan y contra quién o contra cuál entidad pública. En el 84% de los

#### ► Cuadro 2.1

### Distribución de los expedientes de casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por asunto, según estado. 2018-2020

Estado	Total	Amparo de legalidad	Conocimiento	Medida cautelar (provisionalísima u otras)	Empleo Público	Ejecución acto firme	Porcentaje en muestra	Porcentaje de listado
Sentencia <sup>a/</sup>	138	90	36	4	1	1	43,4	65,0
Conciliación u homologación	86	86	0	0	0	0	27,0	20,2
Demanda inadmisibile	54	0	51	1	2	0	17,0	2,6
Cumplimiento conducta omisiva <sup>b/</sup>	14	14	0	0	0	0	4,4	8,1
Caducidad	5	1	3	1	0	0	1,6	2,1
Desistimiento	4	1	3	0	0	0	1,3	1,8
Otro <sup>c/</sup>	17	12	4	7	0	0	5,3	0,2
<b>Total</b>	<b>318</b>	<b>204</b>	<b>97</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

a/ Se agregan en sentencia, otros motivos de sin lugar y con lugar que aparecen en el sistema.

b/ El tipo de término cumplimiento de conducta omisiva es un registro del sistema y en el caso de los expedientes seleccionados corresponden a amparos de legalidad.

c/ Otro es un término impreciso, pero así aparece clasificado el motivo de término.

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

14 Debido a la mora judicial, se gestionó ante la Presidencia del Poder Judicial la conformación de una sección novena compuesta por tres jueces, para tratar de reducir los plazos de resolución.

15 Salvo la sección segunda, dedicada aún a resolver los procesos regidos por la antigua Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cada sección está compuesta por cuatro juzgadores que se turnan en la integración de los tribunales sentenciadores, por rol.

16 Esa estructura variará una vez que se implemente el rediseño del Tribunal aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial mediante acuerdo (...).



casos estudiados quien demanda es una persona física<sup>17</sup> y en el 93% el demandado es una persona jurídica (cuadro 2.2). Sin embargo, hay una proporción un poco mayor de casos inadmisibles donde una persona jurídica demanda (31,5%) o donde el asunto es de conocimiento u otros (36,1% versus 5% en amparos de legalidad). En el caso de los amparos de legalidad, hay mayor proporción de personas jurídicas demandadas (97% versus 86,6% en conocimiento y otros). De acuerdo con la información contenida en el expediente, en once casos se identificó una persona física demandada, en su condición de funcionaria pública a quien se reclama responsabilidad en lo personal.

En términos generales, en el 47% de estos expedientes el suceso se da en la provincia de San José (52% en el caso de personas físicas), sin diferencia significativa por tipo de actor. Del total de expedientes, 45 demandan a una municipalidad, de las cuales 29 son del Valle Central (64%). A propósito de esta concentración geográfica de casos, es necesario recordar que, según el CPCA, la jurisdicción debía descentralizarse. Sin embargo, este cambio aún no se ha implementado y la jurisdicción sigue funcionando únicamente en el I y II Circuito Judiciales de San José. Como alternativa a esta descentralización, deberían explorarse cuáles formas existen y son efectivas para acercar la jurisdicción a la ciudadanía. Las medidas tomadas durante la

pandemia por el covid-19, tales como la virtualidad de las audiencias, debería ser complementada con otras que permitan enfrentar la brecha digital existente en la población. Según entrevista con el coordinador judicial del TCA, mensualmente se llevan a cabo al menos dos o tres audiencias mediante videoconferencias con la colaboración de otros circuitos judiciales del país, a los cuales acuden las personas para que se les facilite el equipo necesario para conectarse a las audiencias virtuales.

Dicha práctica encuentra sustento en la “Circular n° 137-08 ASUNTO: Sobre la utilización de la Videoconferencia en los procesos judiciales”, documento en el cual se señala que el Consejo Superior del Poder Judicial, en sesión n° 48-08 de 26 de junio del 2008, artículo LXIV, “dispuso formular atenta instancia a los Jueces, las Jefaturas del Ministerio Público y de la Defensa Pública, para que promuevan el uso del sistema de video conferencia para atender diversas diligencias en el tanto las Salas Tercera y Constitucional ya ha resuelto que su utilización no es contraria a los principios de oralidad e inmediatez”. Al respecto, resulta valioso lo señalado por la Sala Tercera de la Corte, en Voto n° 2007-00682 de las nueve horas quince minutos del veintinueve de junio de dos mil siete, que en lo conducente dice: “(...) la videoconferencia permite observar “en vivo” a quien declara y permite la

## ► Cuadro 2.2

### Distribución de expedientes del Tribunal Contencioso Administrativo, por estado y asunto, según quien demanda y quien es demandado. 2018-2020

(absolutos y porcentajes con respecto al total de cada estado o asunto)

Estado y asunto	Número de expedientes	Quien demanda			Quien es demandado		
		Persona física	Persona jurídica	Información ignorada	Persona física (funcionaria)	Persona jurídica	Información ignorada
<b>Cantidad de expedientes</b>	<b>318</b>	<b>268</b>	<b>49</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>297</b>	<b>10</b>
<b>Estado</b>							
Conciliación u homologación	86	97,7	2,3	0,0	3,5	96,5	0,0
Inadmisibilidad	54	66,7	31,5	1,8	7,4	85,2	7,4
Sentencia	132	81,1	18,9	0,0	2,3	93,9	3,8
Otros	46	89,1	10,9	0,0	2,2	95,6	2,2
<b>Asunto</b>							
Amparo de legalidad	204	95,1	4,9	0,0	1,5	96,6	1,9
Conocimiento y otros	114	64,9	34,2	0,9	7,0	87,7	5,3

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

<sup>17</sup> Los expedientes solamente incluyen el nombre de la persona y, según el tipo de demanda, la institución en la que labora; por lo tanto, no es posible hacer una caracterización demográfica.

interacción de las partes con esa persona, siendo entonces posible realizar un verdadero interrogatorio, a la luz de los demás elementos debatidos en juicio (...).

Como se aprecia, lejos de tratarse de una alternativa reciente, el uso de medios audiovisuales es una opción que empezó a estar disponible pocos meses después de la entrada en vigor del CPCA; por lo tanto, podría suponerse que la inversión en equipo tecnológico ya se ha hecho, por lo menos en los distintos circuitos judiciales, no así en el TCA. Se pudo confirmar que esta opción se implementa “a solicitud de parte”, una vez admitida la gestión por las personas juzgadoras, de forma tal que la persona técnica judicial se contacta con la Administración Regional correspondiente y desde ambos lugares se coloca un reporte en el sistema GIS (Tecnología de Información) para que el equipo de profesionales en informática cree los enlaces correspondientes y colabore el día en que se celebra la audiencia. Cabe indicar que se trata de un proceso relativamente sencillo, pese a que no se cuenta con estadísticas, toda vez que en el sistema CRONOS no se hace registro de estos acontecimientos (E<sup>18</sup>: Salas, 2022).

Es claro, entonces, que existe una alternativa viable para evitar que las partes, testigos y personas funcionarias tengan que viajar a la sede del TCA para participar virtualmente en audiencias. Aun si carecieran de recursos tecnológicos para ello, en el Poder Judicial existen medios para facilitar ese tipo de participación.

Ahora bien, el riesgo de dificultades de acceso al TCA no se da únicamente en el momento de celebrar audiencias. En efecto, durante el trámite del proceso también es de interés facilitar mecanismos virtuales para poder presentar escritos, inclusive el de la demanda, que es el que mayor dificultad sigue provocando. Si bien existe la plataforma de *Gestión en Línea*, es claro que persisten amplias brechas tecnológicas entre la población e inclusive entre las mismas administraciones públicas, de modo que esa alternativa funciona para personas usuarias con acceso y habilidades para operar en el sistema.

Lo anterior debería ser analizado con cuidado, pues deja en evidencia que la centralización de la jurisdicción probablemente implique un riesgo para la tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo. Es claro que los conflictos con administraciones públicas no se dan, únicamente, en el Valle Central. El hecho de que la inmensa mayoría de los casos analizados tengan ese origen geográfico es evidencia de que, simplemente, aquellos que se presentan fuera del área

metropolitana no llegan a estrados judiciales, entre otras razones, por la lejanía de la sede física del TCA y demás despachos de la jurisdicción, lo cual desincentiva a los justiciables de las zonas rurales.

Otras características sociodemográficas de las partes intervinientes no estaban incluidas en la mayoría de los expedientes, por lo cual no fue posible conocer en detalle quiénes están haciendo uso de esta jurisdicción. Esta es una limitación que debe ser resuelta a la mayor brevedad, pues impide conocer el perfil de las personas que recurren a esta jurisdicción –“los clientes” de los servicios del Poder Judicial–.

### Amparo de legalidad

Los amparos de legalidad representan cerca del 60% del total de casos nuevos que anualmente ingresan al TCA. El amparo de legalidad es un proceso de creación pretoriana cuyo objetivo es conocer las violaciones del derecho fundamental de petición y pronta respuesta, el cual está garantizado por el artículo 27 constitucional. Habitualmente, se trata de casos en los cuales las personas reclaman que alguna entidad no responde sus peticiones de forma pronta y cumplida. El TCA entonces, cuando procede, resuelve para obligar judicialmente a la entidad a que responda.

Al ser de creación pretoriana, su trámite fue definido mediante sentencia de la Sala Primera n° 879 del 2009, en la cual se indicó que el amparo de legalidad no debía tramitarse como un proceso de conocimiento, ni siquiera como preferente de conocimiento, sino que debía seguir las mismas reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, conforme a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sin perjuicio de la aplicación de ciertos institutos propios del CPCA. Es decir, se trata de un proceso híbrido, sin regulación procesal definida por el legislador. De este modo, el proceso es conocido por el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) mediante sentencia de única instancia adoptada por un juez unipersonal. Se admite resolver la disputa mediante la conciliación y en caso de que se deba dictar sentencia estimatoria, se define un plazo de para resolver la petición de la persona interesada por parte de la administración demandada. La ejecución de estos fallos le corresponde a un juez de ejecución del TCA.

En la muestra de expedientes de esta instancia suministrada para este estudio, se encontraron 204 amparos de legalidad, en siete de los cuales hay alguna evidencia de involucramiento de la Sala Constitucional. Solamente en dos esa consulta fue efectuada antes de

18 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

ingresar el caso al TCA<sup>19</sup>. Así las cosas, se puede afirmar que, en el período 2018-2020, por cada cien casos de amparos de legalidad al TCA, solo hubo uno que presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, pero como esta indicó que el asunto debía ser resuelto en el TCA, es factible descartar que aún persista confusión sobre cuál es la vía idónea para atender estos casos.

Los ministerios y órganos adscritos a estos representan el 94% de las omisiones. Resalta el caso del Ministerio de Educación Pública (64%), seguido, muy atrás, por la Dirección General de Migración y Extranjería (7%). Como era de esperar, la mayoría de las demandas son presentadas en San José. Según entrevista sostenida con el coordinador del TCA, es muy usual que la parte demandada sea la Dirección de Pensiones (E: Góngora, 2022), mientras que en otras provincias hay más casos que se originan en omisiones atribuidas a una municipalidad (gráfico 2.2).

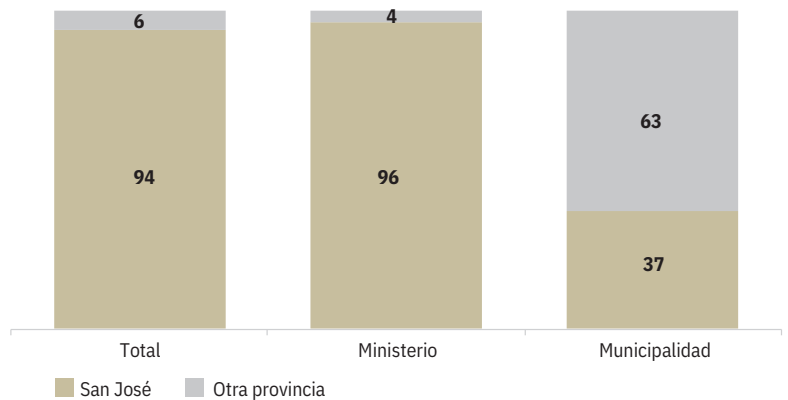
Dada la ausencia de regulación normativa, se logró comprobar la existencia de una confusión respecto a la administración pública que cuenta con legitimación para ser demandada. En efecto, la Procuraduría General de la República (PGR) fue la “demandada” o “codemandada” en un 65% de los casos examinados, es decir, a diferencia de lo que sucede con los procesos de conocimiento, se entabla la demanda en contra de la administración omisa y, además, en contra de la PGR. Esta confusión se origina por el hecho de que, sin sustento normativo alguno, la PGR interviene en los procesos de amparo de legalidad a pesar de que no lo hace en los procesos de amparo ante la Sala Constitucional. Sería conveniente resolver, mediante la regulación expresa del amparo de legalidad, la naturaleza y alcances de la intervención de la PGR. Su intervención agrega complejidad al proceso, pues se requieren varias audiencias y notificaciones adicionales, analizar varios escritos de contestación de demanda y otra serie de actuaciones innecesarias cuando el proceso es tramitado sin la intervención de la PGR.

### Alta admisibilidad, con una mayoría de casos que obtiene resolución final conciliatoria

Para efectos de la tutela efectiva de derechos es importante determinar si existen filtros de admisibilidad de los recursos de amparo de legalidad que dificulten el acceso a la justicia. En nueve de cada diez casos los

### Gráfico 2.2

**Institución del Estado ante quien se presenta petición o reclamo inicial en amparos de legalidad, según lugar<sup>a/</sup> del acto administrativo impugnado. 2018-2020 (porcentajes)**



a/ La ubicación geográfica del conflicto se determinó a partir de la información recopilada en los expedientes que se muestrearon debido a que no se hace el registro respectivo una vez que ingresa el caso al TCA.

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

escritos de demanda cumplieron con los requisitos de forma mínimos para darle trámite, aun y cuando no existe regulación normativa expresa. Por su parte, en un 51% de los casos se tramitó la fase de conciliación que por vía jurisprudencial se admitió como parte del procedimiento, mientras que en un 49% se dictó sentencia de fondo (gráfico 2.3).

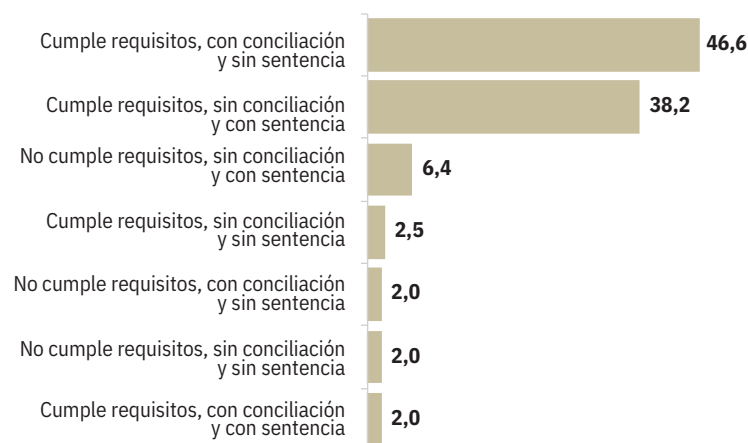
Aunque este proceso es por naturaleza informal, en nueve casos las demandas se declararon inadmisibles. Los requisitos que se incumplen con más frecuencia están relacionados con la pretensión que se formula: en 2 de los 9 casos la inadmisibilidad radica en el hecho de que la pretensión no se ajusta a la jurisprudencia definida por la Sala Constitucional; en otros<sup>20</sup>, se menciona que lo pretendido no es susceptible de tutela (1), que no corresponde al TCA (1), que ya se adoptó la conducta omisiva (1) y además se detallan requisitos no subsanados (4).

<sup>19</sup> En ambos casos se presentó recurso de amparo ante la Sala Constitucional para que ordenara a la Dirección Nacional de Pensiones resolver el reclamo administrativo presentado ante esa instancia.

<sup>20</sup> Se trata de cuatro casos en los que participa la PGR, donde una persona física demanda a un ministerio u órgano adscrito.

### Gráfico 2.3

#### Distribución porcentual de los expedientes de amparo de legalidad del Tribunal Contencioso Administrativo, según estado. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

### Cuadro 2.3

#### Distribución de expedientes en amparo de legalidad, por características, según si se da o no conciliación entre las partes. 2018-2020

(porcentajes con respecto a si se da o no conciliación)

Características	Total	No hay conciliación	Hay conciliación
<b>Número expedientes amparos de legalidad</b>	<b>204</b>	<b>97</b>	<b>103</b>
<b>Requisitos de demanda</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Cumplen	89,7	82,5	96,1
No cumplen	10,3	17,5	3,9
<b>Lugar</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
San José	93,1	88,7	97,1
Otra provincia	6,9	11,3	2,9
<b>Quien demanda</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Persona física	97,0	93,7	100,0
Empresa	2,5	5,3	0,0
Otro	0,5	1,0	0,0
<b>Quien es demandado</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Ministerio u órgano adscrito	92,8	87,7	99,0
Municipalidad	2,1	1,0	1,0
Otro	5,1	11,3	0,0

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**,  
véase Bogantes y García, 2021,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En conjunto, 103 expedientes de amparos de legalidad (50,5%) llegaron a una fase de conciliación<sup>21</sup> (cuadro 2.3). En cuatro casos se identifica el fracaso de la conciliación y el motivo de salida es la sentencia, debido a que alguna parte no se presenta a la audiencia conciliatoria (2) y alguna de las partes se niega a conciliar (2). De los 99 casos en los cuales no fracasa la conciliación, en todos hay homologación del acuerdo conciliatorio.

Una constatación del examen de expedientes es que el recurso de la conciliación es una alternativa estadísticamente relevante para los amparos de legalidad. Ello no sucede, como se verá, en el caso de los procesos de conocimiento, donde esa opción es práctica y

21 Se trata de cuatro casos en los que participa la PGR, donde una persona física demanda a un ministerio u órgano adscrito.

estadísticamente inexistente. Nótese que esa situación se presenta aún y cuando, como se ha visto, la PGR participa en estos procesos.

La repuesta de los amparos de legalidad tiende a ser a favor del demandante. De los 204 expedientes de amparos de legalidad, 95 terminan con una sentencia y en más de dos tercios es con lugar. En las 22 sentencias sin lugar, hay causales como la inadmisibilidad e improcedencia de la pretensión, conductas no impugnables y cosa juzgada material (gráfico 2.4)

No existe diferencia estadísticamente significativa en cuanto a los pronunciamientos según tipo de ente demandado o si hubo o no participación de la PGR. Por otra parte, al menos en el 70% de los casos, la administración de la institución demandada resolvió o cumplió con la conducta omisiva; en el resto había situaciones de caducidad, desistimiento, inadmisibilidad, entre otras. En este tema en particular, no se logró apreciar sesgos que creen riesgos para la tutela efectiva de derechos asociados a la particular naturaleza de los actores que recurren a esta jurisdicción.

### Tiempos de resolución no garantizan prontitud para el amparo de legalidad

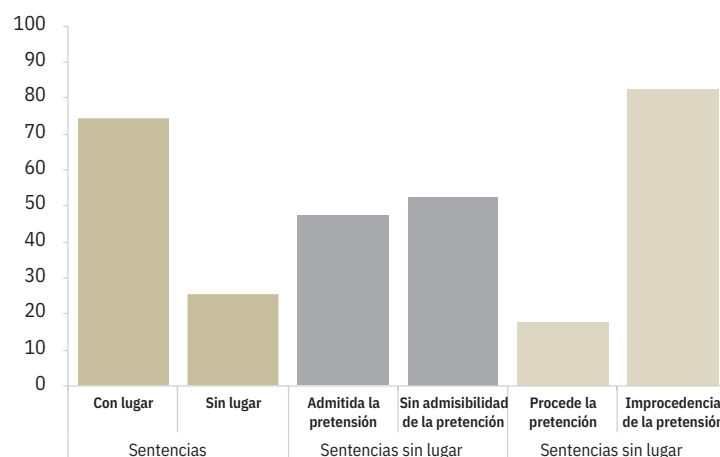
La resolución de un amparo de legalidad positiva para la persona demandante tiene una duración promedio de 149 días cuando hay conciliación y 220 días si se genera fuera de la provincia de San José. En el 10% de los expedientes con conciliación, la duración es mayor a 232 días (véase percentil 90<sup>22</sup> en el cuadro 2.4).

Cuando hay sentencia, la duración promedio es de 224 días (309 días si es fuera de la provincia de San José) y 10% de los casos tienen una duración superior a 386 días, es decir, poco más de un año. Hay dos características en los procesos que están asociados a una mayor extensión de este tiempo: cuando no se cumplen los requisitos de la demanda o si la situación se genera fuera de la provincia de San José.

Estas duraciones revelan que, la mayor parte del tiempo que transcurre para tener una solución al conflicto mediante sentencia o conciliación, esto suele darse principalmente fuera del ámbito judicial. El justiciable parece acudir a la vía judicial luego de agotar la posibilidad de que se le resuelva su petición sin orden judicial o conciliación. Esta situación podría obedecer, aunque no hay evidencia empírica que permita demostrarlo, a que el ciudadano preferiría no acudir a la vía judicial y que, cuando así lo hace, es porque no encuentra otro remedio.

### Gráfico 2.4

#### Distribución porcentual de los amparos de legalidad con sentencia, según declaración de inadmisibilidad y tipo de salida. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

### Cuadro 2.4

#### Tiempo de resolución de los amparos de legalidad para el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones, según las fases del proceso. 2018-2020

Fase	Percentil 90 (días naturales)
Entre la ocurrencia de los hechos y que se presenta la demanda	1.545
Entre que se presenta la demanda y hay audiencia de conciliación	232
Entre que hay audiencia de conciliación y se hace homologación del acuerdo	14
Entre que se presenta la demanda y se notifica	43
Entre que se notifica y se contesta la demanda	94
Entre que se presenta la demanda y hay sentencia	386

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

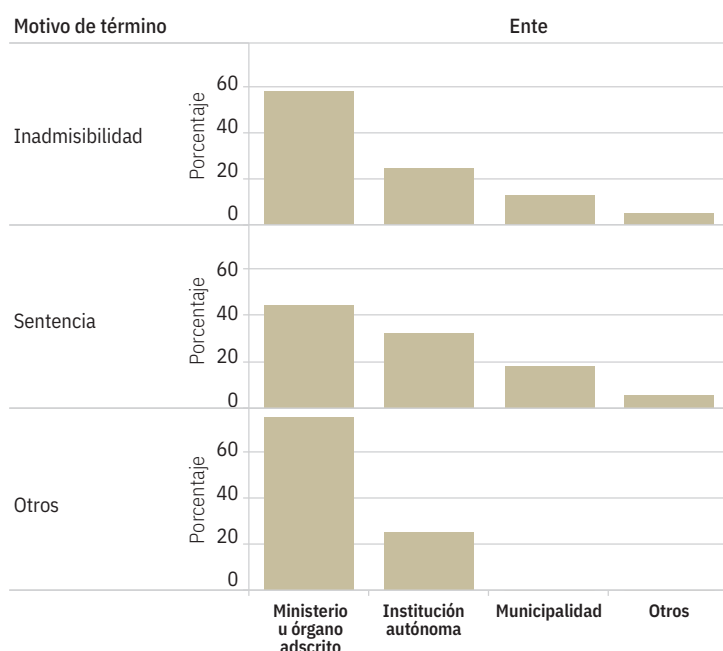
22 El percentil 90 divide las duraciones en dos grupos: 90% son inferiores a ese valor y 10% son superiores. Aquí se toma el 10% superior como un valor extremo para ese momento.



Por otra parte, es claro que los tiempos entre cada hito del proceso son muy extendidos, sobre todo tratándose de un proceso sumario y célere como debe ser toda causa de amparo de garantías fundamentales según el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 48 de la Constitución Política. Buena parte de la falta de celeridad de estos procesos parece derivar del hecho de que su trámite no está claramente reglado, por lo que no es posible asegurar la sencillez a la que hace referencia el citado artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, especialmente la práctica de otorgar 15 días hábiles a la parte demandada para que enmiende la conducta omisiva, de previo a resolver por el fondo, podría no estar conforme con la exigencia de protección judicial reglada en el aludido artículo 25.1 de la Convención. Desde esta perspectiva, es obvio que la escasa asignación de recursos humanos y materiales para la demanda de procesos incide en los plazos referidos, los cuales contrastan con los que se presentan en el caso de procesos de amparo tramitados ante la Sala Constitucional.

### ► Gráfico 2.5

#### Distribución porcentual de los asuntos de conocimiento<sup>a/</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo, por motivo de término, según ente demandado. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

Todo indica que resulta recomendable regular legalmente estos procedimientos para que se asegure su sencillez y celeridad, así como su efectividad. Ciertamente, existen variables ajenas a la voluntad de las personas juzgadoras que ocasionan dilación, entre ellas, las dificultades para notificar a todas las partes con celeridad, la necesidad de prevenir la corrección del escrito de demanda por defectos formales y la existencia, estadísticamente significativa, de casos que deben ser desestimados pues el objeto del proceso es ajeno a la competencia del TCA en la vía de amparo de legalidad. Finalmente, no debe dejarse de lado que la gran cantidad de procesos de esta naturaleza son el resultado de una reiterada conducta omisiva por parte de las administraciones públicas –en particular, órganos de ministerios–, la cual podría ser objeto de medidas correctivas en su origen, de modo que no sea requerida la intervención judicial.

### Procesos de conocimiento

El TCA recibe, además de los amparos de legalidad, un segundo tipo de casos relacionados con disputas entre particulares y la administración pública: los procesos de conocimiento, los cuales están debidamente normados en el CPCA. La muestra revisada incluye 101 expedientes de procesos de conocimiento; además, se mantiene el patrón de concentración geográfica en San José (50,5%) y en el 37,2% se demanda a un ministerio, porcentaje que alcanza un 60,8% cuando el suceso ocurre fuera de la provincia de San José. Las instituciones autónomas, por su parte, ocupan la segunda posición (23,9%).

A diferencia de los amparos, en los procesos de conocimiento es más frecuente el fenómeno de demandar a la persona funcionaria, con el fin de reclamarle responsabilidad personal. Cabe resaltar, en relación con este tema, que en pocos casos hay empresas privadas codemandadas. Asimismo, debe considerarse que la naturaleza de la parte demandada no genera ninguna variación significativa en cómo terminan los casos de conocimiento (gráfico 2.5).

Con el fin de analizar si el acceso al TCA por medio de los procesos de conocimiento es amplio y, en congruencia con los principios de tutela efectiva de derechos, se revisaron los posibles filtros de ingreso a la jurisdicción. En la primera etapa de interposición de la demanda, destaca el dato de que el 75% de los expedientes incumplieron algún requisito exigido por el CPCA al presentar la demanda. En los casos en que se ha debido prevenir la subsanación del escrito de demanda, se aumenta el plazo requerido para que esa demanda sea admitida y se notifique su traslado a la parte demandada, aspecto que no es atribuible al TCA

sino a la parte actora, concretamente, a la persona profesional en derecho responsable del proceso. Fue posible comprobar que el incumplimiento de requisitos de admisibilidad del escrito de demanda es más frecuente fuera de San José (gráfico 2.6). Del 71% de los casos que fueron declarados inadmisibles, dicho criterio está justificado en la mayoría de los casos; en primer lugar, por defectos formales en la redacción de los hechos (75%) y, en segundo lugar, por defectos en la redacción de la pretensión que se formula (55%).

El dato que más interesa resaltar es el elevado porcentaje de casos en los que se redacta el escrito de demanda de modo informal. En efecto, en la mayoría de los casos se refiere a la redacción defectuosa de los hechos base de la demanda. Al evaluar lo regulado en el CPCA, se puede observar que en el artículo 58.1 b) se establece que en el escrito de demanda se deberá indicar “necesariamente” “los hechos y los antecedentes, en su caso, relacionados con el objeto del proceso, expuestos uno por uno, enumerados y especificados”.

Si bien no parece que los problemas de redacción de los hechos incluidos en los escritos de demanda obedezcan, a su vez, a una mala redacción de la norma que regula esa materia, sería útil, quizá, incluir en la norma que los hechos de la demanda “deberán ser puros y simples”.

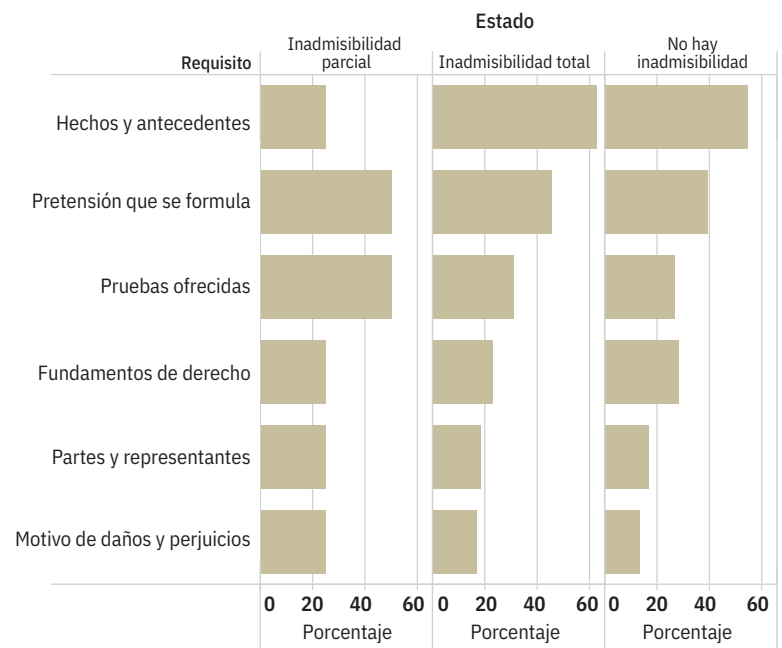
Finalmente, debe subrayarse que fue posible detectar estos pronunciamientos de inadmisibilidad gracias al muestreo de expedientes, no así en las estadísticas rutinarias de la jurisdicción, que no hacen distinción sobre las causas formales sustanciales de la inadmisibilidad, pese a que su identificación es muy relevante en la medida en que constituyen una barrera de acceso. En una investigación futura, el porcentaje de inadmisibilidad podrían revisarse para determinar cuántos proceden de rechazos en la jurisdicción constitucional por considerarse de “mera legalidad” y son nuevamente rechazados en la jurisdicción ordinaria por estar defectuosos, con lo cual se estaría generando un vacío en el acceso a la justicia para ciertos casos de violaciones a derechos (recuadro 2.1).

### Dos factores retrasan los procesos de conocimiento

Una vez sobrepasada la etapa de admisibilidad, los procesos de conocimientos seleccionados mostraron algunos de los cuellos de botella que inciden en las duraciones finales de los procesos de conocimiento y, por tanto, en la tutela efectiva de derechos. En primer lugar, la dilación en la definición de la audiencia preliminar, es decir, desde el momento en que se interpone una demanda hasta que se da una primera audiencia. Entre estos eventos puede pasar un tiempo conside-

Gráfico 2.6

### Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento<sup>a/</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo, por cumplimiento de requisitos en el escrito de demanda y estado<sup>b/</sup>. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros.

b/ Un mismo expediente puede cumplir con varios requisitos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

rabable que puede prolongarse cuando las fechas sufren cambios, se posterga la audiencia o cuando se requiere de dos o más audiencias por la complejidad del asunto (por ejemplo, por el número de testigos); en ambas circunstancias se demora el caso.

Para los 47 casos con audiencia preliminar, 17 sufrieron cambio de fechas y en 10 fue necesario celebrar una segunda audiencia (cuadro 2.5). Estos datos son de interés, dado que ambos eventos conllevan un importante retraso en el dictado de la sentencia, cuando es jurídicamente posible, y dan cuenta de una mayor complejidad en los casos que se están tratando.

Los procesos de conocimiento pueden ser de “puro derecho”. En estos casos no hay una audiencia de juicio oral y público, sino que luego de celebrada la audiencia preliminar y rendidas las conclusiones, el expediente pasa a fallo escrito (artículo 98.2 CPCA). En esos casos, la espera es incierta, debido a que no existe ningún plazo establecido para fallar bajo pena de nulidad y las partes, además, no son informadas de

## ▮ Recuadro 2.1

### ¿Es posible estimar cuánto llega al Contencioso-Administrativo de lo que rechaza la Sala Constitucional con el argumento “de mera legalidad”?

La Sala Constitucional traslada a la jurisdicción CA los asuntos de mera legalidad. Es una discusión no zanjada a lo interno del pleno de la Sala, pues el criterio de qué es un asunto de mera legalidad puede variar en la jurisprudencia, incluso en un mismo tema. En el tema ambiental, por ejemplo, hay casos muy similares con decisiones contradictorias: en unos casos se resuelve por el fondo y en otros se rechaza de plano la demanda, por estimarse que se trata de un aspecto de “mera legalidad”. Un ejemplo de esa situación se puede apreciar en casos relacionados con el derecho al agua<sup>23</sup>. En todo caso, este traslado no es de oficio, sino que en la resolución –usualmente son rechazos de plano o de fondo–, la Sala conduce a la persona demandante a plantear su caso en otra jurisdicción. Es prerrogativa de la persona si decide acudir o no a ella.

En este contexto, interesa conocer si se puede estimar cuántos de los procesos que no admite la Sala Constitucional, bajo el argumento de que son asuntos de amparos de legalidad o asuntos de “mera legalidad”, llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa. En la revisión de expedientes, únicamente un 10,9% tenía alguna indicación de haber sido sometido a la Sala Constitucional previamente. No obstante, interesa aludir a la estadística que muestra la cantidad de procesos de amparo rechazados de plano por la Sala en los últimos años versus los casos entrados al CA como asuntos de conocimiento (gráfico 2.7). A partir de esta comparación es posible concluir

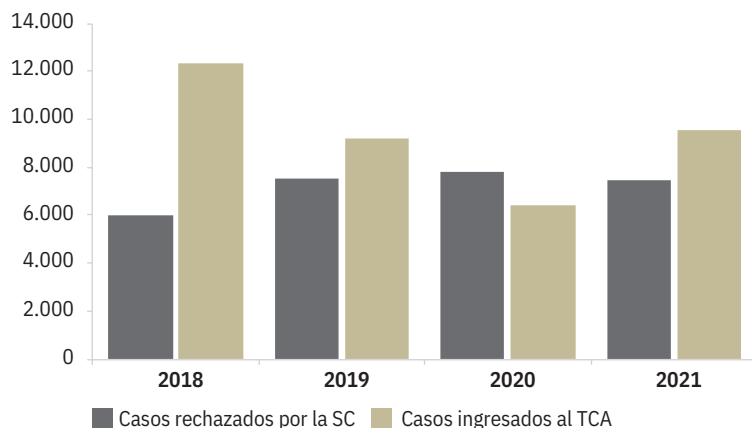
que difícilmente los procesos declarados por la Sala como inadmisibles por ser un asunto de mera legalidad, se ponen en conocimiento del TCA.

Ciertamente, no es posible afirmar que la totalidad de los rechazos de plano de amparos por parte de la Sala Constitucional sean por estimarse que son procesos de mera legalidad, sin embargo, aun cuando estos fueran una porción pequeña, es muy probable que pocos o muy pocos ingresen al circulante de la jurisdicción contencioso-administrativa, considerando la cantidad de ingresos de procesos de conocimiento que se produce cada año.

Sin duda, lo pesado del trámite de un proceso de conocimiento, la lejanía del TCA para quienes no habitan en la zona metropolitana y el riesgo de condena en costas podrían ser factores que induzcan al justiciable a no litigar su caso en esta instancia. En esta materia, según lo indicado por el taller de consulta del 1 de abril de 2022, no se cuenta con defensa pública, ni consultorios jurídicos gratuitos –salvo para las poblaciones indígenas–, por lo que muchas personas optan, cuando pueden, por la materia laboral que sí cuenta con estas asesorías, o incluso la civil, que se considera más accesible que el derecho administrativo.

## ▮ Gráfico 2.7

### Cantidad de casos rechazados de plano en la Sala Constitucional (SC) y casos ingresados por primera instancia en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA). 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2021.

cuándo o en qué “lugar” de la lista se encuentra el expediente. Contrariamente, cuando existe juicio oral y público, si bien puede agendarse a dos años plazo, al menos se cuenta con una fecha cierta de fallo, a saber, quince días hábiles luego de esa fecha de juicio, a más tardar. En los casos de puro derecho esta fecha posible no existe. Lo cierto es que, en términos generales, en ambos casos los tiempos de espera están aumentando y esto constituye uno de los retos más importantes del TCA, pues ya alcanzan plazos que se salen de toda razonabilidad (Minuta del taller de consulta del 1 de abril de 2022).

En segundo lugar, se evidenció que la existencia de prueba es un factor de retraso, especialmente cuando se trata de prueba pericial que puede influenciar en el proceso. En dos de cada tres expedientes hay prueba documental, pero solamente en un 26,8% de esos casos se aceptó la totalidad de la prueba. Además, en un 90,1% de los casos no hay prueba pericial (solamente en 5 expedientes se evacuó prueba de ese carácter) y en

23 Un análisis de las sentencias de la Sala Constitucional relacionadas con el derecho al agua mostró que un grupo importante de rechazos se justificaban con el argumento de “mera legalidad”, arguyendo que la Sala no cuenta con personal técnico ni capacidad para realizar audiencias, contraste de pruebas, etc. Por ello se considera que esos derechos están mejor tutelados en las jurisdicciones ordinarias. No es posible conocer en cuántos de esos casos las personas siguieron con el proceso en el CA, pero tratándose de un derecho humano y considerando que la mayoría de los casos provienen de poblaciones vulnerables, no se prevé que tengan las condiciones para abrir un proceso contencioso con los costos y duraciones derivadas (Villarreal y Wilson, 2022).

85,6% no tienen prueba testimonial: 13 expedientes contienen testigos; 10 de ellos cuentan con 2 o más testigos (cuadro 2.6).

El número de casos en los que se admitió prueba pericial no es muy elevado; no obstante, conforme a la evidencia recabada –entrevista con el coordinador del TCA y a experiencias prácticas–, cuando se designan peritos suele producirse una gran dilación en el trámite del proceso, específicamente, entre la celebración de la audiencia preliminar y la celebración de la audiencia oral de juicio. Esto obedece a la dificultad de que, una vez designados los peritos, es preciso localizarlos y que acepten el nombramiento dentro del plazo concedido. Por otra parte, una vez que aceptan el nombramiento, podrían ser recusados por las partes, o bien, de no haberlo sido, podría ser necesaria la ampliación del plazo para que se rinda el informe, o bien, que atiendan solicitudes de adición o aclaración de dictamen rendido.

Todas estas vicisitudes ocasionan grandes dilaciones que no solo son ajenas a la voluntad del TCA, sino que están fuera de su control, ya sea porque definir la lista de peritos no es de su competencia, o bien, porque no pueden controlar que se cumpla en tiempo con la pericia o que, al hacerse, se realice de forma tal que no se requieran aclaraciones o adiciones al informe.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE NOMBRAMIENTOS DE PERITOS

véase Román, 2022,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### La mayoría de las medidas cautelares es denegada y su resolución, tardada

En el inicio o durante el proceso contencioso-administrativo, las personas demandantes pueden solicitar medidas cautelares de diversa índole. Este instrumento es fundamental para la tutela efectiva de derechos, pues garantiza el disfrute del derecho o, al contrario, que la violación señalada no se perpetúe hasta la sentencia en firme, máxime considerando la creciente espera que suele presentarse para que se adopte un fallo final y definitivo.

La regulación de las medidas cautelares fue objeto de una amplia regulación y constituye una de las reformas más importantes incluidas en el CPCA, pensadas para que fueran más flexibles y abarcadoras. En ese sentido, no solo se trata de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, sino también de otras de carácter positivo o innovador (Jinesta, 2017). Esta variedad de medidas que pueden solicitarse hace que

#### ► Cuadro 2.5

#### Distribución de expedientes en asunto de conocimiento<sup>a/</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo, por características de la audiencia, según motivo de salida. 2018-2020

(porcentajes con respecto al motivo de salida)

Características	Total	Motivo de salida		
		Inadmisibilidad	Sentencia	Otro
Número expedientes	101	53	38	10
Hay audiencia preliminar				
Sí	46,5	18,9	84,2	50
No	53,5	81,1	15,8	50
Solicitud de cambio de fechas				
Sí	36,2	20	37,5	80
No	63,8	80	62,5	20
Hay audiencia complementaria				
Sí	21,3	0	29,0	20
No	78,7	100	71,0	80

a/ Incluye los expedientes en conocimiento, empleo público y otros.

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

#### ► Cuadro 2.6

#### Distribución de expedientes en asunto de conocimiento<sup>a/</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo de prueba, según motivo de salida. 2018-2020

(porcentajes con respecto al motivo de salida)

Características	Total	Inadmisibilidad	Sentencia	Otro
Número expedientes	101	53	38	10
Hay prueba documental				
Sí	68,4	49,0	92,1	77,8
No	31,6	51,0	7,9	22,2
Hay prueba pericial				
Sí	6,2	2,0	13,5	0
No	93,8	98,0	86,5	100
Hay prueba testimonial				
Sí	14,4	3,9	33,3	0
No	85,6	96,1	66,7	100

a/ Incluye los expedientes en conocimiento, empleo público y otros.

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

su respectiva gestión también sea más compleja pues, así como algunas son muy céleres, se ha presentado un caso de medida cautelar que ha tardado casi tres años en resolverse.

Entre la variedad de opciones reguladas en el CPCA, se encuentra la opción de medidas cautelares ante *causam e inaudita altera parte* (provisionalísimas). En esos casos, el justiciable intenta que se adopte una medida cautelar antes del proceso principal y sin que se escuche a la contraparte, lo que se da bajo supuestos de extrema urgencia.

En los demás casos, una vez solicitada una medida cautelar, las personas juzgadas deben dar audiencia a la contraparte y sucesivamente entrar a resolver por el fondo la solicitud.

De los 101 expedientes, en 29 hay solicitudes de medidas cautelares *ante causam*, que se dan antes de

que el caso de conocimiento haya sido recibido en el TCA (21 son *inaudita altera parte*) y en 5 son intra-procesales, o sea, ya iniciado el proceso judicial (gráfico 2.8).

Independientemente del tipo de medida solicitada, la respuesta del TCA es mayoritariamente negativa, sin diferencias estadísticamente significativas. De las 29 solicitudes de medidas cautelares provisionalísimas, 16 fueron denegadas<sup>24</sup>. De estas solicitudes de medida cautelar provisionalísima, cerca de la mitad tuvieron una sentencia, lo cual podría ser indicativo de que la solicitud de la medida tenía una justificación. De los 29 expedientes con solicitudes de medidas cautelares *ante causam*, 18 casos terminan en una salida definitiva de demanda inadmisibile, 1 en caducidad y 1 en desistimiento. El 32,4% completa hasta sentencia. De 5 expedientes con solicitudes de medidas cautelares durante el proceso, 2 casos fueron inadmisibles, 2 terminaron en sentencia y uno se clasificó como otros.

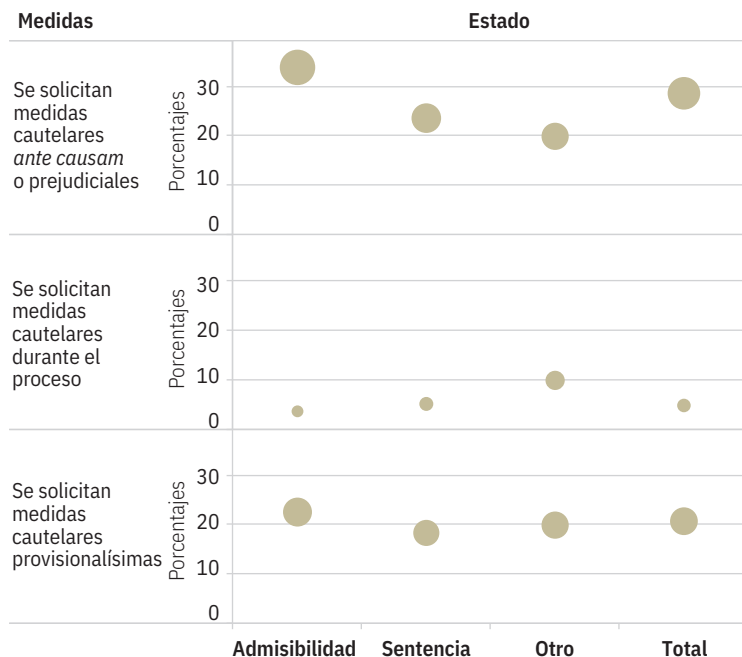
El proceso para la resolución de una medida cautelar provisionalísima ante *causam* está compuesto por distintos pasos. El primero tarda 48 días en promedio: eso es lo que se requiere para tener el asunto listo para resolver luego de planteada la demanda cautelar. Durante ese periodo, el TCA debe dar traslado a la parte demandada o partes codemandadas por un plazo de tres días hábiles. De ahí que la dilación promedio detectada –de 48 días– se relaciona probablemente con dificultades en la subsanación de la demanda cautelar, o bien, con la notificación a la contraparte o contrapartes, o ampliaciones a la petición inicial de la parte promovente. Según el coordinador y subcoordinador del TCA, así como con el coordinador judicial, en muchos casos la tardanza obedece a la multiplicidad de partes codemandadas, o bien, a que la actora adiciona la demanda cautelar extendiéndola a otros codemandados. Las dificultades para practicar la notificación también explican esa demora.

Superada esa etapa, el segundo paso es la resolución de la demanda, que toma 36 días adicionales, plazo que parece más extenso de lo deseable en materia cautelar, pero que tiene como explicación la reducida cantidad de juzgadores encargados de resolver medidas cautelares en la actualidad<sup>25</sup>.

La importancia de una resolución expedita de las medidas cautelares es evidente y no requiere mayor explicación, por lo que resulta imperioso adoptar medidas que aseguren una mayor rapidez en la tramitación

### Gráfico 2.8

#### Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento<sup>a/</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo, por medidas cautelares solicitadas y estado<sup>b/</sup>. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público, medidas cautelares y otros.

b/ Un mismo expediente puede cumplir con varias medidas cautelares.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

24 Tampoco se identificaron diferencias estadísticamente significativas en términos del juez o jueza que definió las medidas cautelares. Dicho de otro modo, no se registró, en el cuestionario, el motivo de la negación de dichas medidas.

25 Con el rediseño, la fórmula actual de dedicar juzgados exclusivamente para resolver medidas cautelares variará.



de estos asuntos y su resolución en primera instancia, máxime considerando que el trámite y resolución de los procesos ha crecido exponencialmente en los últimos años.

Por su parte, en el caso de las medidas cautelares tramitadas intraprocésalmente, la dilación para tramitar y resolver las medidas cautelares es aún mayor –más de cien días en promedio–, lo que refuerza la necesidad de valorar alternativas que aseguren una resolución más pronta de las medidas cautelares. A ese promedio de duración habría que sumarle los días que se toma para resolver el recurso de apelación en contra de lo que sea resuelto por el TCA, en los casos que correspondan.

### Un 38% de los casos llegan a tener sentencia y un 21% apelan

La tutela efectiva de derechos incluye el derecho a la resolución de la demanda planteada por una autoridad competente, decisión basada exclusivamente en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, sucede que, en la práctica, no en todos los casos se logra obtener una resolución de fondo, sino que es posible encontrar estas salidas:

- Inadmisión de la demanda, por ejemplo, porque la demanda no constituye una conducta susceptible de impugnación en la jurisdicción.
- Desistimiento, porque la parte actora decide retirar la demanda.
- Sentencia: resolución que debe declarar la procedente, o improcedencia total o parcial de la demanda.

De los 101 expedientes seleccionados en asunto de conocimiento, 53 terminaron<sup>26</sup> en inadmisibilidad, 38 en sentencia, 4 en la categoría “otros”, 3 caducos y 3 desistidos.

En 12 de los 38 expedientes con sentencia se llevó a cabo un juicio oral y público<sup>27</sup>, y en 14 se tramitó el caso como puro derecho. De los 14 casos que requirieron juicio oral, en 4 expedientes hubo suspensión de la audiencia y modificación de las fechas, que, como se indicó antes, son factores que retrasan el proceso.

La acogida de la demanda en los procesos de conocimientos es minoritaria. Solo en 15 expedientes

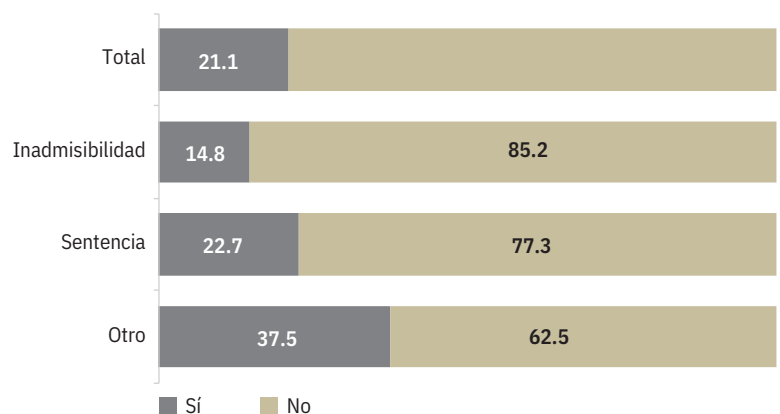
se declaró procedente la demanda, es decir, se le dio la razón a la persona demandante. En esos casos, el pronunciamiento del Tribunal hace referencia a los siguientes aspectos:

- disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico (8 casos),
- anulación total o parcial la conducta administrativa (5) y
- se condena al pago de daños y perjuicios (5 en total, de los cuales 2 casos con pronunciamiento de existencia y cuantía).

En el 29,1% de los casos de conocimiento, hay condena de costas a la parte que perdió la demanda, que son mayoritariamente personas físicas. Ello podría desincentivar la utilización de esta jurisdicción, pues en caso de que no logre una sentencia favorable, la persona tendría que asumir los costos legales de ambas partes. Cabe indicar que no hay diferencias estadísticamente significativas según fuera la parte demandada (el Estado, municipalidad, institución autónoma,

### Gráfico 2.9

Distribución porcentual de expedientes en asuntos de conocimiento<sup>a/</sup>, por estado, según presentación o no de recurso de apelación. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros. Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

26 El concepto de caso terminado se refiere a expedientes que completaron el procedimiento en la instancia en cuestión.

27 De ese modo, en primer término, el juez tramitador deberá valorar si existen aspectos que hagan de imperiosa necesidad la realización de la audiencia preliminar y eventualmente la de juicio oral y público (Rojas, 2016).

entre otros). En 21 de los expedientes examinados se interpuso un recurso de apelación (21%) en contra de alguna de las resoluciones que tienen dicho recurso, pero en 10 fue rechazado de plano (gráfico 2.9).

### Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento

Los tiempos requeridos para cumplir cada paso en el Tribunal en los casos de conocimiento presentan duraciones que se extienden más allá de lo razonable, con lo cual se evidencia un riesgo de tutela. Ciertamente puede haber una variabilidad enorme en este tipo de casos según se trate de fallo directo, de puro derecho, con juicio oral y público, municipales, entre otros. Para disminuir el efecto de esa variación, los promedios de duración se calculan sin el 5% de extremos muy altos o bajos.

Se calcularon los tiempos (en días naturales) entre los diferentes hitos clave de los procesos de conocimiento. Para cada uno de esos tiempos se calculó el promedio (media sin los extremos) y el indicador denominado percentil 90, tal como se hizo en el apartado anterior en el caso de los amparos de legalidad. Lo anterior, con el fin de identificar el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones, información que se resume en el cuadro 2.7.

Destaca la dilatada duración del plazo desde que ocurren los hechos y hasta que se presenta la demanda, días que, si bien transcurren fuera del Poder Judicial, pueden impactar la percepción de la persona usuaria sobre la calidad del servicio y el valor público que la administración, en general, y la administración de justicia, en particular, le ofrecen para resolver su reclamo

o petición. A partir de la vigencia del CPCA, salvo en materia municipal y en parte en contratación administrativa, el agotamiento de la vía administrativa no es un requisito obligatorio; sin embargo, con frecuencia se agota y hasta después se acude a estos tribunales, lo cual explica, según el taller de consulta del 1 de abril de 2022, la amplia extensión del plazo requerido para ese primer hito. La extensión de este tiempo es mayor en aquellos expedientes en donde se ha dejado consignado que no se cumplen los requisitos de la demanda o en aquellos en donde la situación se genera fuera de la provincia de San José, cuando hay audiencia preliminar o cuando hay sentencia.

Entre el momento de presentación de la demanda y la declaración de inadmisibilidad pasan en promedio 2.279 días (943 días si se genera fuera de San José); además, un 8,4% de los expedientes tienen una duración mayor a 566 días. Cuando hay sentencia, la duración promedio es de 553 días (500 días si es fuera de la provincia de San José) y un 9% de los casos tienen una duración superior a 1.417 días, es decir, casi 4 años. Para los 5 casos donde hay recurso de casación, pasan en promedio 549 días entre la interposición del recurso y su admisión, y 386 días entre su admisión y la sentencia de casación, es decir, un lapso de 3,6 años. Estas duraciones son preocupantes, pues son iguales o mayores al tiempo requerido para dictar sentencia por parte del TCA (más la sección correspondiente a duraciones más adelante).

Es claro que no toda la dilación es atribuible al TCA, pues si bien en muchos casos se trata de aspectos que se salen del control del TCA y demás órganos de la jurisdicción, no cabe duda de que otros son simplemente la consecuencia del exceso de demanda de los justiciables, aunque no podría afirmarse que el número de casos entrantes por año esté creciendo exponencialmente, tal como se verá más adelante. Es necesario, entonces, examinar la problemática que ocasiona esta mora judicial, evaluando hito por hito las causas de la demora identificada en la resolución de los procesos.

## ► Cuadro 2.7

### Duración promedio de las distintas fases de un expediente de conocimiento en el Tribunal Contencioso Administrativo. 2018-2020 (días naturales)

Fases	Promedio	Percentil 90
Entre la ocurrencia de los hechos y que se presente la demanda	1.318	2.916
Entre se presenta la demanda y se declara inadmisibilidad	213	566
Entre se presenta la demanda y se notifica	115	201
Entre se notifica la demanda y se contesta	78	129
Entre que se presenta la demanda y sentencia del TCA	624	1.417

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

### Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo

Una vez que se cuente con una resolución del TCA en los procesos de conocimiento, la persona puede interponer otros recursos de revisión de esta decisión. Es parte del concepto de tutela efectiva el acceso a instancias de apelación y revisión. El Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (TACA) es la entidad con la competencia de resolver en alzada los recursos de apelación previstos por el CPCA, legislación especial, así como los casos que establezca la jurisprudencia de la Sala Primera de

la Corte Suprema de Justicia. Este tribunal vino a sustituir, por una decisión administrativa y no legislativa, la figura del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo previsto en el CPCA (artículo 94 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial) al menos en lo que a la resolución de recursos de apelación se refiere y los conflictos de competencia entre los órganos que componen la jurisdicción.

El Tribunal está compuesto por dos secciones con idénticas facultades, lo cual no implica que tengan una línea de resolución compartida. En la práctica, más bien, presentan criterios dispares. Los resultados del estudio muestran diferencias entre estas dos secciones en cuanto a la acogida o rechazo del recurso de apelación. En el caso de la sección primera, la acogida del recurso se da en un porcentaje mayor, mientras que, en una gran mayoría de casos, la sección segunda es la que suele anular (gráfico 2.10). Cabe señalar que para este estudio se seleccionó una muestra de 101 expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, 55 son de la Sección Primera y 42 de la Sección Segunda.

Un poco más de un tercio (36%) de los recursos de apelación se rechazó de plano; en el 18% de los casos se confirmó lo resuelto por el TCA y en un 8,9% se revocó lo apelado. Se encontró que la confirmación es la decisión más común cuando lo apelado es la resolución de medidas cautelares (38%). La modificación es más común en resoluciones relativas a ejecución de sentencias en recursos de amparo de legalidad (43%)<sup>28</sup>, ya sea porque se denegó la condenatoria por daños morales<sup>29</sup> o por el importe de la condena de costas personales (cuadro 2.8).

En esta instancia, la duración es corta. En términos generales, hay dos pasos que son relativamente expeditos:

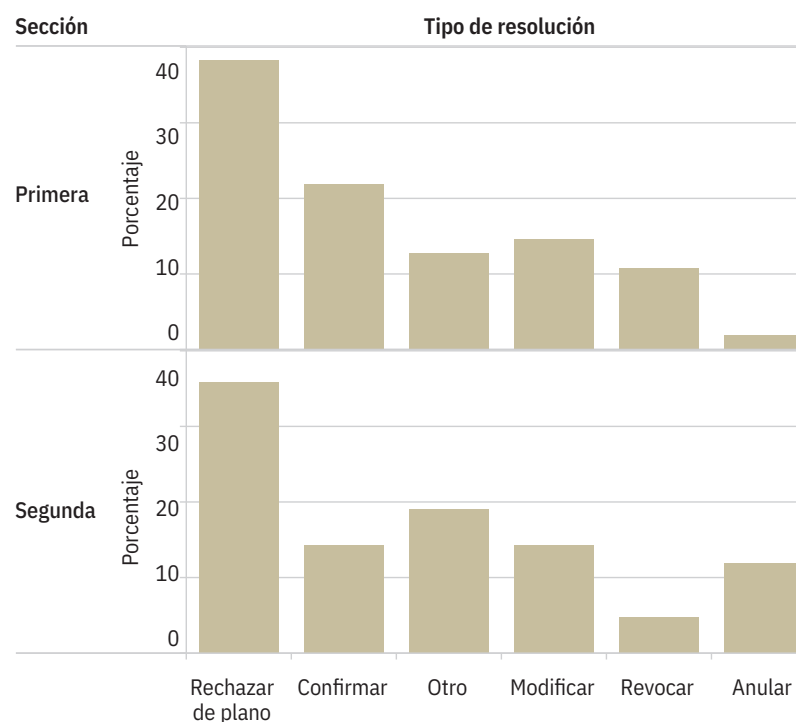
- Entre la interposición del recurso de apelación y la fijación de la audiencia oral. Aquí la duración promedio es de 57 días naturales. El percentil 90 llega a 184 días naturales; por consiguiente, este es el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones.
- Entre la audiencia oral y la sentencia de apelación: la duración promedio es de 6,6 días y el percentil 90 de mayor duración es de 31 días. Lo más común es que la duración sea cero días, es decir, el mismo día de la audiencia oral se recibe la apelación. Sin embargo, hay valores extremos altos, asociados

28 Si bien esto no está regulado, es una evidencia encontrada en la práctica.

29 También se encontró la referencia que hace el Tribunal de Apelaciones a la resolución 223-A-S1-2017 de las once horas del dos de marzo del dos mil diecisiete, dictada por la Salda Primera de la Corte Suprema de Justicia, es decir, usando jurisprudencia, pero a la cual no se tiene acceso en este momento.

► Gráfico 2.10

### Distribución porcentual de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, por sección, según tipo de resolución. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos Bogantes y García, 2022.

► Cuadro 2.8

### Distribución de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo, por resolución, según tipo de asunto. 2018-2020

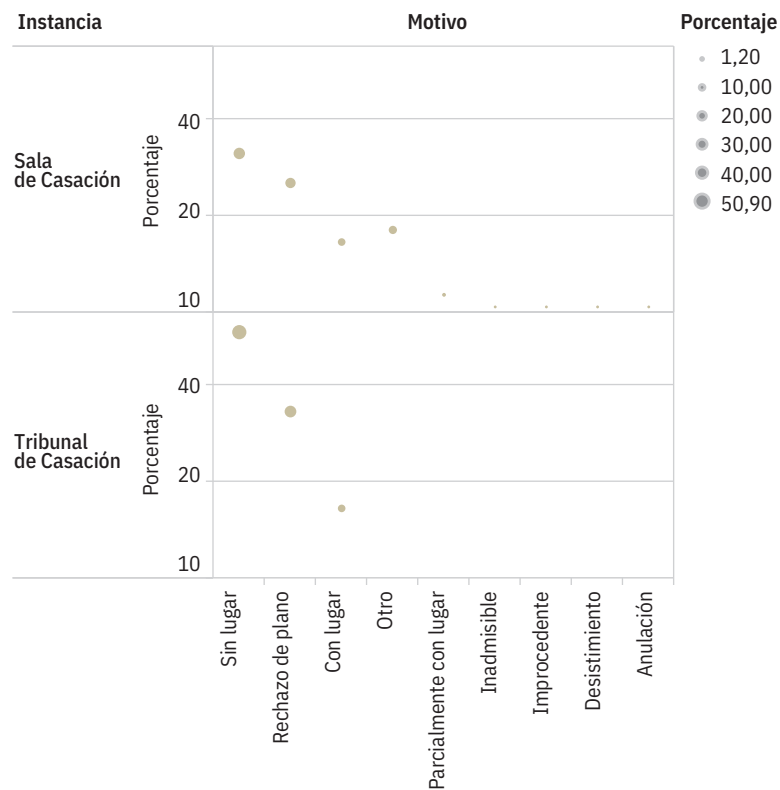
(porcentajes con respecto al tipo de asunto)

Resolución	Tipo de asunto			
	Amparo de legalidad	Conocimiento	Medidas cautelares	Otro
Rechazar de plano	21,4	51,9	27,6	32,1
Confirmar	0,0	18,5	37,9	7,1
Modificar	42,9	0,0	3,4	21,4
Revocar	7,1	7,4	13,8	7,1
Anular	0,0	7,4	3,4	17,9
Otro	28,6	14,8	13,8	14,3
<b>Número total de casos</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>28</b>

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021

### Gráfico 2.11

#### Distribución porcentual de expedientes de la Sala Primera, por instancia, según motivo de salida. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos Bogantes y García, 2022.

en un caso a una sentencia escrita y el resto (diez) a sentencia oral, en casos donde la apelación está asociada a un recurso interpuesto en la ejecución de sentencia o a desistimientos.

A diferencia de lo que sucede en el TCA y en la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el caso del Tribunal de Apelaciones los tiempos son favorables para la persona usuaria, lo que evidencia la necesidad de mantener las dos secciones en funcionamiento. También cabe valorar la posibilidad de atribuir mayores competencias a este Tribunal para balancear las cargas de los distintos órganos de la jurisdicción y acortar los plazos registrados en las distintas instancias, sobre lo que se ahondará más adelante, en la sección dedicada a las conclusiones.

### La Sala Primera

La última instancia de la jurisdicción para resolver recursos en alzada es la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. En la jurisdicción contencioso-administrativa, esta sala opera como Sala de Casación y como Tribunal de Casación (solo con tres personas magistradas). Para esta investigación se seleccionaron 82 casos de la Sala y 55 cuando resuelve como Tribunal para el período 2018-2020. De los 137 casos, 136 tienen un recurso de casación.

Las resoluciones, en general, no acogen el recurso de casación. Los estados o motivos de salida principales son los “sin lugar” (40%), rechazo de plano (30%) y con lugar (15%). La única diferencia entre la Sala y el Tribunal es el tema de la proporción de las sentencias sin lugar. En el 51% de los casos atendidos por el Tribunal de Casación se dicta sentencia sin lugar y un 35% se rechaza de plano, en comparación con el 33% y el 27% de la Sala de Casación. No obstante, en ambos casos la mayoría siguen obteniendo una respuesta negativa para el recurrente.

La discusión sobre el funcionamiento de la casación en materia contencioso-administrativa está centrada en una reforma sobre la responsabilidad de dictar la última palabra en los distintos tipos de asuntos. Aunque es imposible que todo lo que ingrese a la jurisdicción tenga recurso de casación, pues no habría capacidades institucionales que resistan, debería buscarse una definición acotada de los asuntos clave que puedan llegar a la Sala Primera. La proporción de inadmisibilidades en casación es un problema que limita el acceso de las personas, debido a que la formalidad es muy alta, la mayoría de los abogados y las abogadas no saben cómo y qué pedir en casación (Minuta del taller de consulta del 1 de abril de 2022 y gráfico 2.11).

El Estado y los órganos desconcentrados generaron el 47% de los procesos que llegaron a la Sala Primera en el período 2018-2020, mientras que el 35% de los procesos en Tribunal de Casación provienen de instituciones descentralizadas y municipalidades, así como de los otros poderes de la República.

Las duraciones en esta última instancia son altas, pese a que la respuesta en estos casos es mayoritariamente de rechazo. Desde que se interpone el recurso y se rechaza de plano pasan en promedio<sup>30</sup> 448 días naturales. Cuando el recurso se admite, la duración entre el momento en que se interpone y se admite aumenta a 768 días naturales (que equivalen a 2,1 años), mientras que entre la admisión del recurso y la sentencia pasan

30 Se están calculando medias recortadas al 5% para eliminar efecto de valores extremos.

191 días naturales (cuadro 2.9). En el caso del proceso de casación, no hay diferencias significativas en la duración en días naturales según instancia.

Las cifras anteriormente expuestas revelan el desbordamiento de las capacidades de resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, lo cual se agrava por la reforma procesal civil, que acelera la llegada de los procesos a la Sala en esa materia también. Aunado a ello, la Sala debe resolver asuntos en materia agraria, notarial, arbitral, así como conflictos de competencia, entre otros.

## Conclusiones y recomendaciones

Los principales hallazgos del estudio empírico de la tutela efectiva de derechos en materia contencioso administrativo permiten trazar una serie de conclusiones y de recomendaciones sobre posibles estrategias para enfrentar los desafíos identificados. Las conclusiones se derivan de las constataciones empíricas reportadas y las sugerencias del conocimiento experto recopilado a partir de la consulta con los operadores de esta materia jurisdiccional.

### Principales conclusiones

Las primeras conclusiones se refieren a un tema clave para la tutela efectiva de derechos: el acceso equitativo a la justicia contencioso-administrativa. Los dos hallazgos más importantes en esta materia se refieren a la concentración de casos en San José y los costos asociados a los procesos. En efecto, la mayoría de los asuntos se originan en los cantones centrales de San José (61,7%) para procesos de conocimiento. En el caso de las expropiaciones y los procesos de amparo de legalidad la situación es muy similar. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha establecido que la carencia de sedes repartidas geográficamente de despachos contencioso-administrativos implica una limitación contraria a la tutela jurisdiccional (Caso de las masacres de Ituango vs Colombia, sentencia de julio de 2006). Por esa razón, considerando que lo planteado por el Transitorio II del CPCA, es decir, la descentralización física del TCA, no es una opción viable por razones presupuestarias, se impone la adopción de una serie de medidas de corte administrativo para consolidar los tímidos lineamientos adoptados para la descentralización virtual de la jurisdicción en virtud de la pandemia por el covid-19.

Cabe indicar que no fue posible investigar otras características sociodemográficas de las partes en conflicto según el tipo de trámite y sus resultados por la falta de registros definidos en los sistemas estadísticos del TCA y demás despachos de la jurisdicción contencioso-adminis-

### ► Cuadro 2.9

#### Duración promedio entre fases de un expediente en el proceso de casación en la Sala Primera, según instancia. 2018-2020 (días naturales)

Fase	Total	Sala de Casación	Tribunal de Casación
Días entre que interpone recurso y se rechaza de plano	448,2	466	429,9
Días entre que interpone recurso y se emplaza parte contraria	760,9	753,4	769,2
Días entre que interpone recurso y se admite	768,5	761,6	777,9
Días entre que se admite recurso y se dicta sentencia	190,8	180,7	206,1

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

trativa. Es posible concluir, por lo tanto, que no existen insumos para poder caracterizar el perfil sociodemográfico de las personas usuarias que llegan a esta jurisdicción. Esta falencia, históricamente arrastrada, requiere urgentemente de medidas correctivas, pues resulta incompatible con la provisión de servicios judiciales de alta calidad: lo que no se mide no mejora. La importancia de contar con registros estadísticos idóneos para caracterizar el perfil sociodemográfico de la persona usuaria de la jurisdicción contencioso-administrativa radica en la posibilidad de tomar medidas para atraer a quienes no parecen sentirse en capacidad de litigar en esta vía.

Aunque el muestreo de expedientes no permitió medir si el costo del proceso es un obstáculo para la tutela, se utilizaron otros insumos que demuestran que, en efecto, los costos podrían representar un obstáculo para sectores más vulnerables de la población. Lo primero es que, en general, el patrocinio letrado es una condición propia de los procesos contencioso-administrativos debido a su complejidad y tecnicismo. Por otra parte, en tanto no se implementen medidas que faciliten el acceso virtual para quienes habitan en zonas alejadas de la sede del TCA y demás órganos de la jurisdicción, el costo del traslado es bastante alto.

Otro insumo de mucho interés es el que se desprende a partir de un estudio del Banco Mundial que, si bien está dedicado a la jurisdicción civil, podría extrapolarse a la jurisdicción contencioso-administrativa, considerando que en los casos en que así se decida, la estimación de costas personales se llevaría a cabo mediante idénticos instrumentos (Banco Mundial, 2020). Según este estudio, se estima el costo de



la demanda, en el caso de Costa Rica, en un 24,3% de su cuantía. Si se compara la cifra con el promedio en América Latina y el Caribe (32%), es posible concluir que el monto es menor. Sin embargo, el promedio de los países que integran la OCDE, organización de la cual Costa Rica forma parte, es de 21%.

Existe una alta probabilidad de que acudir a la vía contencioso-administrativa sea una opción reservada para cierta porción de la población con mayor capacidad económica. Esta conclusión surge con base en la extrapolación de este índice, los tiempos requeridos para obtener sentencia firme y la contingencia que implica las posiciones encontradas de las dos secciones del Tribunal de Apelaciones en cuanto a la cuantificación de costas personales en caso de condena. No en vano, por ejemplo, se optó por incorporar, mediante la Ley de Acceso a la Justicia de Personas Indígenas de Costa Rica y la Circular n.º 67-2019, la defensa pública para esa población. Esto, sin embargo, no resuelve el problema al que se enfrentan el resto de los sectores sin capacidad económica para litigar.

La investigación tuvo también como objetivo analizar si las razones establecidas para cada tipo de terminación son acordes con el ordenamiento legal, claras y garantizan seguridad jurídica en las distintas secciones de esta jurisdicción. Como producto del muestreo de casos que se tramitaron en el Tribunal de Apelaciones y en casación, es posible concluir que no existe evidencia alguna que permita afirmar prácticas arbitrarias que hagan necesario anular actuaciones de la primera instancia. Sí es posible apreciar niveles de inseguridad jurídica con motivo del régimen imperante en materia de recursos de apelación, dado que, como se comentó, no existe regulación legal que determine con claridad cuál recurso es el procedente en contra de determinadas resoluciones. Esto podría ocasionar que, ante la incerteza jurídica, se opte por plantear recursos inadmisibles y por ello no sea posible combatir, ya sea en segunda instancia o casación, una resolución que ponga término a un proceso o resuelva aspectos de gran importancia en el trámite del caso.

En el uso y respuesta para las medidas cautelares, una herramienta fundamental para la tutela efectiva de derechos se encontró que, de las 57 solicitudes de medidas cautelares provisionales, un 80% se deniegan. Este elevado porcentaje de desestimación podría obedecer a que se aspira a una tutela mediante una vía que no se adecúa a su caso concreto. Las medidas cautelares provisionales son excepcionales y se plantean ante supuestos fácticos que exigen una muy expedita actuación del Tribunal. De este modo, la principal causa examinada para el rechazo de las medidas cautelares provisionales es que no se está ante

un supuesto de extrema urgencia que justifique adoptar la medida sin dar audiencia a la contraparte.

Fue posible determinar que existe un lapso promedio de 86 días entre la entrada de la solicitud de medida cautelar provisional y la resolución que resuelve la medida cautelar de modo definitivo en primera instancia. Es de interés notar que, según la muestra, transcurren 48 días en promedio para que el asunto esté listo para resolver la medida cautelar mientras que transcurren 36 días en promedio una vez que ello sucede. Es decir, el trámite procesal requerido para que el expediente esté listo para resolver la medida cautelar consume poco más de la mitad del plazo total requerido para emitir la resolución de fondo.

Sería importante evaluar las razones de esta dilación en el trámite. Es posible pensar que algunas circunstancias son ajenas al funcionamiento del TCA, por ejemplo, la necesidad de formular prevenciones de aclaración a la parte promovente, la admisión de pruebas y la multiplicidad de demandados, entre otros. Sin embargo, resultaría de mucho beneficio identificar los aspectos que inciden para que el trámite procesal consuma tanto tiempo y, con base en esa información, procurar el establecimiento de soluciones para acortar ese plazo tan extendido.

La falta de una resolución pronta es una de las debilidades de tutela efectiva de derechos e identificada, principalmente, en el TCA y en la Sala Primera. En el caso de algunas medidas cautelares también se registraron duraciones muy extensas. En el juicio oral, por ejemplo, hay 13 expedientes con una duración promedio de 836 días naturales entre la interposición de la demanda y la indicación de que es juicio oral; 2 casos presentaron duraciones de 1.200 o más días. En el caso de puro derecho hay 15 expedientes cuya duración promedio fue de 603 días naturales, con 3 casos que superaron 1.000 días.

Hay una etapa prejudicial que se da en el período que va entre el momento en que se dan los hechos y se interpone la demanda, que ocurre fuera del Poder Judicial. En promedio transcurren 876 días naturales, con un 10% de casos que superan los 2.200 días. Si el agotamiento de la vía administrativa es potestativo a partir de la vigencia del CPCA, salvo en materia municipal y en parte en contratación administrativa, todo indica que esa extendida espera evidencia el afán de la parte demandante de evitar el proceso.

La investigación permitió estimar la proporción de casos que pasó antes por la Sala Constitucional. La conclusión difiere de la percepción dominante sobre un supuesto “traslado” de casos que ahoga a la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, de cada 100 casos de amparo de legalidad, 1 pasó por la Sala

Constitucional; mientras que en el 10% de los casos de conocimiento hay evidencia de trámite previo a través de la Sala Cuarta. Cuando hay evidencia de este trámite, la duración entre la presentación de la demanda y la sentencia es de 1.000 días naturales versus 411 (cuando no hay previa).

Es claro que esa baja cantidad de casos y la elevadísima cantidad de recursos de amparo que rechaza de plano la Sala Constitucional por ser, presuntamente, asuntos de “mera legalidad”, permite, más bien, sugerir otra conclusión: que el Poder Judicial en su conjunto no está asegurando al justiciable una opción alterna a la vía del amparo constitucional que sea sencilla, celere y le asegure una resolución pronta –sea cual sea– a su demanda.

En cuanto al uso de diversos recursos legales de defensa, se investigó qué tan extendida es la apelación, por qué se apela y cómo terminan finalmente. Con base en la muestra de expedientes procesada, solo en un 10% de los casos del Tribunal Contencioso Administrativo se presentó al menos un recurso de apelación. En 12 de estos casos se confirmó la resolución apelada; en 13, los recursos fueron rechazados de plano y en 7 se revocó la resolución apelada. Por su parte, en el 7% de los casos del TCA (23 expedientes) se identificó el planteamiento de un recurso de casación, que tuvo como fundamento una infracción o aplicación errónea de normas procesales (14) y falta de pronunciamiento sobre costas (2). En 24 de los expedientes examinados se interpuso un recurso de apelación (21%) en contra de alguna de las resoluciones que tienen dicho recurso, pero en 12 fue rechazado de plano.

Un hecho que vale la pena resaltar es que la presentación del recurso no puede hacerse por medio de la plataforma de Gestión en Línea, por cuanto es preciso generar, de previo, una carpeta para el trámite del recurso de apelación, por lo que es preciso acudir físicamente a la sede del Tribunal de Apelaciones, o bien, optar por su envío mediante correo electrónico, procedimiento que no es del conocimiento de todas las personas usuarias.

Un tema de particular interés para el estudio fue determinar si la conciliación y sus respectivas resoluciones son accesibles, prontas y equitativas para ambas partes. Se encontró que la conciliación es una forma muy utilizada para resolver los casos en los expedientes de amparos de legalidad (50,5%). Solo en cuatro casos se identifica el fracaso de la conciliación debido a que alguna parte no se presenta a la audiencia conciliatoria (2) o cualquiera de las partes se niega a conciliar (2). El motivo de salida de estos cuatro expedientes es sentencia. Cabe indicar, finalmente, que cuando no fracasa la conciliación hay homologación en todos los casos.

En promedio se tardan 149 días naturales entre la presentación de la demanda y la conciliación, y entre esta y la homologación, 21 días adicionales.

Para terminar, y con base en las consultas y entrevistas realizadas (E: Conejo y Jiménez, 2022), se han podido identificar algunos riesgos asociados al cumplimiento de la resolución. Valga señalar que, en la reforma operada mediante el CPCA, una de las preocupaciones que generó mayor atención fue, precisamente, la ejecución de las sentencias de carácter estimatorio. En este tema, la primera conclusión es que el cuerpo de jueces de ejecución de sentencias de lo contencioso-administrativo es, quizá, una de las principales víctimas de las fortalezas de la reforma contencioso-administrativa. Ello se relaciona con los instrumentos procesales –no materiales– de los que se dispone para atender los conflictos, a diferencia de lo que sucede con la vía de constitucionalidad y lo que sucedía durante la vigencia de la LRJCA. Se han dado eventos sin origen legislativo que han impactado el circulante de los casos que deben atender, aunque para ello no se ha aumentado la cantidad de recursos humanos y materiales, al menos de forma proporcional.

El primer evento es la creación “pretoriana” del recurso de amparo de legalidad, situación que dio pie a una cantidad enorme de fallos que han de ejecutarse mediante la simple fijación del monto de las costas personales y procesales o, en el caso de sentencias estimatorias, velando por la adopción de la conducta a la que ha sido condenada la administración demandada.

Un segundo evento, más reciente pero no por ello menos impactante, es la decisión de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de otorgar la facultad, al equipo de jueces de ejecución del TCA, de ejecutar las sentencias firmes originadas en procesos regidos por la LRJCA, lo que en tesis de principio debería corresponder a los jueces y las juezas de ejecución del Juzgado de lo Contencioso Administrativo.

Un tercer evento, por ahora menos elevado en número, pero que podría ser la punta del iceberg que se avecina, es la tesis de la Sala Constitucional en cuya parte dispositiva encomienda velar de oficio por la ejecución de su pronunciamiento al área de Ejecución del TCA (sentencia de constitucionalidad n° 23743-2020). En ese fallo la Sala Cuarta le atribuye competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa que la ley no solo no le asigna, sino que, más bien, se las atribuye expresamente a la Sala (artículo 12 de la LJC). Aunque el fallo de mayoría no explica las razones de esta medida, en el voto salvado de la magistrada Garro, se precisa lo que –a su juicio– es el sustento jurídico de tal decisión.

Más allá de los méritos de la decisión, lo cierto es

que lo anterior constituye una nueva evidencia de los eventos exógenos a la jurisdicción contencioso-administrativa que elevan su carga de trabajo. En este caso, se trata de una resolución vinculante que no fue acompañada de un análisis previo sobre los posibles efectos de la regulación sobre el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el citado voto salvado, se anuncia que esta no será la única ocasión en que se hará esa transferencia de competencias:

*De manera que, ante la ausencia de una disposición como la prevista en los recursos de amparo sobre la ejecución de sentencias, la Sala bien podría hacer una integración y aplicación supletoria de la misma para los procesos de control de constitucionalidad, cuando –como el presente caso– la declaratoria de inconstitucionalidad no conlleva una simple expulsión de la norma sin más, sino que*

*exige la constatación de una condición de complejo cumplimiento para determinar si tal expulsión efectivamente debe consumarse (voto n° 23743-2020).*

Finalmente, en la fase de ejecución de sentencia no fue posible contar con datos de duración precisos. El único tema que fue posible medir fue la duración promedio entre la sentencia con lugar y el inicio de la ejecución. Entre estos dos eventos transcurren, en promedio para los 48 expedientes examinados, 827 días naturales, mientras que en el 10% de ellos se superan los 1.860 días. No hay evidencia de información posterior. Es claro que ese plazo extenso entre la firmeza del fallo y la gestión del interesado de su ejecución no es atribuible al TCA. La imposibilidad de medir los tiempos deriva de la ausencia de estadística idónea para ello.



## Recomendaciones

### Agenda de investigación pendiente

A partir de las conclusiones del estudio, se recomienda profundizar en el análisis sobre el origen de tantos de previos en los escritos de demanda. En ese sentido, es recomendable mantener un monitoreo del comportamiento estadístico de los de previos a la hora de resolver sobre la admisibilidad de las demandas de conocimiento, de modo que se establezca si el comportamiento detectado (un alto número de casos) es el usual.

Un esfuerzo de esta naturaleza permitiría verificar distintas hipótesis: si el fenómeno deriva de la falta de capacitación de los profesionales en derecho que asumen la representación en juicio, que es lo más probable, o bien, si existe un excesivo formalismo en el equipo de juzgadores a la hora de evaluar si se cumple o no con los requisitos del artículo 58 del CPCA. Para evaluar con certeza cuál de esas hipótesis influye más en esta situación, sería necesario un amplio estudio cualitativo de una muestra estadísticamente representativa de casos en que se debe prevenir la subsanación de aspectos formales en el escrito de demanda, así como comparar lo que sucede en la vía civil, por ejemplo.

Paralelamente, se propone evaluar mediante una amplia muestra estadística de procesos de conocimiento, los tiempos en el avance hito por hito y determinar cualita-

tivamente las causas de la dilación en cada paso, sean atribuibles o no al TCA. Finalmente, se sugiere estimar, mediante un estudio detallado, cuántos de los procesos que no admite la Sala Constitucional, bajo el argumento de que son asuntos de “mera legalidad”, llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa o, mejor aún, contestar las siguientes interrogantes: ¿cuál es el destino de los asuntos luego del rechazo de plano del asunto? ¿Se acude a la vía contencioso-administrativa? ¿No se acude? ¿Cuál es el perfil sociodemográfico del actor cuya demanda se rechaza ad portas? ¿Cuál es la característica de estos conflictos: partes, objeto y ubicación geográfica, entre otros?

### Agenda de medidas administrativas pendientes

A continuación, se sugieren una serie de medidas de carácter administrativo que, de ser implementadas, podrían significar una mejora sustancial en el servicio al justiciable y de mejora de los tiempos de trámite de los procesos.

En primer lugar, se recomienda procurar un mecanismo de retroalimentación con las administraciones públicas que generan la mayor cantidad de procesos de amparo de legalidad (sic). Se comprobó por diversos medios –a través de un estudio de muestreo y entrevistas– que cíclicamente se dan fenómenos de aumento exponencial de procesos de la misma naturaleza y con el mismo origen

## RECOMENDACIONES

o causa. Según se comprobó, existen circunstancias que desencadenan el aumento de los procesos de amparo, como cambios en las jerarquías de los órganos usualmente provocadores de estos procesos –tal es el caso del Ministerio de Educación Pública, de la Dirección General de Migración y Extranjería y de la Dirección Nacional de Pensiones–. Mediante esa retroalimentación, podrían hacerse esfuerzos para evitar esos desmedidos aumentos de casos, de modo que se implementen medidas preventivas y correctivas en el origen de los conflictos con el fin de evitar un gasto público innecesario.

Para ese mismo fenómeno, parece claro que el paso dentro del Poder Judicial será automatizar, mediante sistemas inteligentes, la tramitación y resolución de estos procesos, previa simplificación de su trámite mediante expresa regulación legal y creación de formularios en línea, siguiendo la experiencia de otros países latinoamericanos como Colombia y Argentina. Esto no solo mejoraría la capacidad de resolución, sino que permitiría asignar el recurso humano dedicado a estos procesos a las tareas sustantivas del TCA. En esa línea, sería recomendable desarrollar aplicaciones de inteligencia artificial que les faciliten a los juzgadores la identificación de procesos complejos, el estado de todos los asuntos bajo su cargo en tiempo real, así como la tramitación automatizada de ciertas tareas de baja complejidad.

En lo referente al tema de los peritos, se ha comprobado, tanto en el TCA como en el caso de los procesos de expropiaciones, que la designación, aceptación del cargo, preparación en tiempo de los peritajes judiciales y el trámite de remuneración posterior, es un asunto que ocasiona dilaciones y desgastes administrativos que impactan la labor de los despachos judiciales. Por ello, se sugiere que el listado de peritos se depure constantemente y se examine cualitativamente la forma en que se desempeñan, tanto en cuanto a los tiempos como en cuanto a la calidad de los trabajos que entregan los peritos designados. Interesa, además, exigir a quienes forman parte de estos listados, capacitación constante y demostrable como requisito para mantenerse en el listado, así como cumplir con los plazos otorgados por el TCA para rendir sus informes. La capacitación debería incluir una impartida por la Escuela Judicial en la redacción de informes periciales, enfocada en evitar adiciones y aclaraciones constantes. Por otra parte, es preciso considerar que la forma en que se les cancelan los honorarios –hasta que se celebra el juicio oral y público–, podría restarle atractivo a la idea de prestar servicios periciales, debido a que suele transcurrir

mucho tiempo entre la elaboración del estudio pericial, la celebración del juicio oral y público y el giro de honorarios por los servicios brindados. Esto podría ser la causa de que profesionales de buen nivel y prestigio no tengan interés en formar parte de los listados o que no acepten los nombramientos en los procesos contencioso-administrativos.

A propósito de la “Circular n°. 137-08 ASUNTO: Sobre la utilización de la Videoconferencia en los procesos judiciales”, se recomienda adoptar medidas para ampliar los recursos tecnológicos en el TCA, con el fin de facilitar la celebración de audiencias mediante ese mecanismo. Resulta de particular interés diseñar una campaña constante de información al justiciable –respecto a esa alternativa–, dado que, como se vio a lo largo de este capítulo, solo se habilita a petición de parte. Es claro que, si el justiciable desconoce esa alternativa, simplemente no la aprovecha. Otra alternativa es que, en los casos en que se advierta que las partes provienen de zonas rurales, el juez tramitador a cargo del proceso advierta de oficio, en la resolución que corresponda, que las partes podrán optar por esa alternativa de participación en las audiencias.

Es importante procurar mecanismos de advertencia a las personas usuarias para que exista claridad de que los recursos de apelación deben ser presentados directamente al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y no ante el TCA. Resulta de interés advertir, mediante los manifestadores y el propio sistema en línea, que la vía idónea es la indicada para evitar el rechazo *ad portas* de los recursos por presentarlos ante el TCA y no al Tribunal de Apelaciones. Además, sería útil que, al adoptar resoluciones que sean apelables, se incluya en su texto el plazo para interponer el recurso de apelación y se indique ante cuál despacho debe hacerse, de forma análoga a la regulada por el artículo 245 de la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, se lograron identificar una serie de mejoras operativas que, si bien no representan costos elevados para el Poder Judicial, sí tendrían importantes impactos para la población, en el sentido de que podrían facilitar el acceso a estrados judiciales. Dichas medidas se presentan a continuación:

- Implementar un mecanismo de atención virtual que evite tener que acudir al TCA para realizar gestiones menores que no es posible efectuar por medio de la plataforma Gestión en Línea. Para ello es preciso implementar aplicaciones informáticas que permitan

## RECOMENDACIONES

interactuar mediante chats –con o sin video–, así como licencias de Teams para manifestadores, que les permitan atender a las personas usuarias de ese modo.

- Realizar los ajustes requeridos para que, desde la plataforma Gestión en Línea, sea posible que la persona interesada obtenga una copia íntegra del expediente judicial digital en orden cronológico e idéntico al que el juzgador utiliza durante las audiencias.
- Realizar los ajustes pertinentes para que la ubicación de las imágenes de cada actuación de las partes y juzgadores no se altere cada vez que se da una nueva actividad procesal.
- Dar accesos a los jueces tramitadores y que resuelven medidas cautelares del Sistema de Registro Electrónico de Mandamientos (SREM), de modo que puedan anotar demandas y dejarlas sin efecto, lo que evitaría que las personas interesadas deban acudir al TCA a gestionar una copia de los mandamientos respectivos dirigidos al Registro Nacional.
- Permitir el giro por parte de los jueces y las juezas de ejecución mediante transferencia a la cuenta SINPE de la persona beneficiaria.
- Reforzar el cuerpo de jueces de ejecución con un juez más, quien se encargará de resolver liquidaciones de costas, liberando de esa carga a los jueces de ejecución de mayor experiencia, quienes asumirían los procesos de ejecución de fondo.
- Introducir el uso de indicadores de eficiencia de la jurisdicción internacionalmente aceptados, como los planteados por la Comisión Europea para la eficiencia de la Justicia (Cepej) y la OCDE, entre ellos, el *Disposition Time* y el *Clearance Rate*, de modo que exista la posibilidad de comparar rendimientos con otras jurisdicciones del mundo.
- Propiciar, para ello, la medición de los indicadores estándar previstos en estas estadísticas internacionalmente aceptadas.
- Empezar un plan de tecnificación de la justicia, aumentando la asignación presupuestaria para tecnologías de la información y comunicación (TICs) conforme a los criterios internacionalmente aceptados.
- Asegurarse de contar con una “buena estadística judicial” (Jurimetría) que permita acortar la extensión de

los procesos y facilitar la toma de decisiones en tiempo real para mejorar, por ejemplo, el manejo de casos complejos y, en general, la gestión de los despachos.

- Procurar cooperación internacional para implementar esas medidas promovidas por la referida Comisión y la OCDE.

## Agenda de reformas legales pendientes

existe una serie de medidas de carácter normativo que resultan de urgente atención para mejorar los tiempos y aprovechar más eficientemente los escasos recursos disponibles para la jurisdicción. Para ello, se sugiere impulsar una reforma parcial del CPCA, al menos, en estos temas:

- Actualizar la normativa, de modo que no sea exigida la entrega de copias físicas o digitales para la contraparte conforme lo dispone el artículo 49.1 del CPCA, norma redactada para el trámite físico de los expedientes y que resulta un obstáculo de acceso a la justicia, pues obliga a acudir al TCA para presentar las copias, pese a que los escritos y documentos constan en línea.
- Modificar el artículo 58.1.b) para que indique: b) Los hechos, puros y simples, relacionados con el objeto del proceso, expuestos uno por uno, enumerados y ordenados cronológicamente.
- Incluir un inciso d) en el artículo 62 del CPCA, que indique: d) Que se esté frente a los otros supuestos de demanda improponible regulados en el artículo 35.5 del Código Procesal Civil.
- Incluir un cuarto párrafo en el artículo 90 del CPCA, que diga lo siguiente: 4) Cuando a criterio del juez o jueza de trámite, la resolución por escrito de los aspectos indicados en el inciso primero de este artículo permita el avance más expedito del proceso, podrá utilizar esta vía, prescindiendo del señalamiento de la audiencia oral.
- Regular expresamente el procedimiento del recurso de amparo de legalidad (sic), de modo que exista certeza jurídica y se asegure que se trata de un proceso rápido y sencillo.
- Regular expresamente las causales de recurso de apelación que existen en la actualidad por jurisprudencia para asegurar certeza jurídica al justiciable.



## RECOMENDACIONES

- Replantear la estructura orgánica de la jurisdicción, de modo que desaparezca el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y se regule expresamente el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que tendrá tantas secciones como sea necesario conforme a los requerimientos de Justicia pronta y cumplida.
- Reformar íntegramente las causales del recurso de casación, adoptando un modelo análogo al imperante en el derecho comparado, de modo que se reserve ese mecanismo a aquellos casos que tengan interés casacional objetivo exclusivamente.
- Crear un proceso contencioso-administrativo abreviado para materias de baja cuantía y complejidad, las cuales serían resueltas por jueces unipersonales mediante sentencias pasibles del recurso de apelación exclusivamente, dependiendo de la cuantía y materia.

## Cuadro 2.10

## Distribución de la muestra seleccionada y ejecutada de casos terminados, por instancia para la materia contencioso administrativa. 2018-2020

Despacho	Total		Muestra desproporcionada		Muestra efectiva final	
	Expedientes	Porcentaje	Expedientes	Porcentaje	Expedientes	Porcentaje
Tribunal Contencioso Administrativo	32.708	86,7	325	56,1	318	57,2
Tribunal Apelación Contencioso Administrativo y Civil De Hacienda	3.157	8,4	103	17,8	101	18,2
Sala Primera	1.857	4,9	151	26,1	137	24,6
<b>Total</b>	<b>37.722</b>	<b>100,0</b>	<b>579</b>	<b>100,0</b>	<b>556</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

## Metodología

Esta sección resume los principales rasgos de la estrategia metodológica seguida en el estudio empírico de la tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa. Para una detallada descripción de esta estrategia, el público lector puede consultar la ponencia original de Bogantes y García, 2022, en: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

## Pasos seguidos en la selección y análisis de expedientes

La selección de la muestra de expedientes partió de un universo de expedientes terminados entre los años 2018 y 2020, para cada uno de los despachos, insumo que fue suministrado por el Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Por casos cerrados o terminados se está entendiendo la definición que utiliza el Subproceso de Estadística, referido a los cierres o terminación estadística de cada expediente, según reporta el despacho correspondiente. Es preciso aclarar que estos cierres –o terminación

estadística– no necesariamente significa que el caso concluyó definitivamente. Como en ocasiones anteriores, se procedió a realizar una selección de expedientes de los casos terminados para ese período, paso que se revisó con personas expertas en la materia y representantes de los despachos, y a través de la aplicación de ciertos filtros previos, ya sea por los motivos de salida o por estados y tipos de asuntos.

El cuadro 2.10 resume los datos de los universos mencionados para los despachos incluidos en esta investigación. Del total de 37.722 casos terminados filtrados, un 87% pertenece al despacho del Tribunal Contencioso Administrativo (código 1027).

Se propuso una distribución desproporcionada de la muestra según instancias, usando un muestreo sistemático, con el propósito de hacer una selección más precisa en las instancias con menos casos. Este procedimiento se aplicó a cada despacho, ordenando primero los casos según el motivo de término, con el fin de garantizar la distribución proporcional.

Es decir, los casos terminados de cada despacho responden a la distribución según motivo de término reportado en las estadísticas del Poder Judicial. En el caso del Tribunal Contencioso Administrativo (código 1027), se seleccionó una mayor cantidad de expedientes con los motivos de inadmisibilidad y de conciliación, a fin de tener una base mayor para hacer las estimaciones de tiempos. Aunque el número de casos que se había planeado estudiar es 545, se seleccionó un 5% más para atender cualquier contingencia con los expedientes<sup>31</sup>; sin embargo, finalmente se alcanzó una muestra de 556.

El trabajo de campo consistió en la revisión de cada expediente en formato PDF, lo que facilitó el proceso de lectura y extracción de la información. Se aplicó un cuestionario con la información específica que las personas a cargo de la revisión de expedientes debían llenar de manera puntual y rigurosa. El cuestionario se diseñó, con la ayuda de personas expertas y la revisión de CPCA, para recoger información según las diferentes rutas y fases que siguen los casos en esta materia. El levantado de información inició el lunes 19 de julio y finalizó el domingo 5 de setiembre de 2021.

Para el análisis de los datos, se dividieron los casos dentro de cada instancia y se consideraron los principales motivos de término, según es reportado por el Subproceso de Estadística. Esto, con el propósito de analizar los tiempos y eventos ocurridos en cada etapa.

En los cuadros se sombrean algunas celdas, cuyos valores son estadísticamente más altos que el resto, y sobresalen de manera significativa.

Finalmente, es importante señalar que un aspecto al que se puso especial atención a la hora de analizar la información corresponde a los amplios plazos identificados en el análisis estadístico, los cuales pueden estar asociados a un riesgo en la tutela efectiva, en el sentido de que la justicia debe ser pronta y cumplida. En la ponencia se analizan las duraciones considerando el 10% de casos con duraciones más extremas, con el fin de identificar su perfil (el percentil 90).

### Limitaciones e inconsistencias

Una limitación importante para el análisis realizado es no contar con el expediente completo en todo su trayecto, es decir, desde que inicia su recorrido ante el Tribunal Contencioso Administrativo y hasta que termina en la Sala Primera. Solo se dispone de porciones de los casos, conforme van completando una instancia.

Esto afecta los casos del Tribunal de Apelaciones o de la Sala Primera, ya que no se tiene la información previa en el mismo documento.

Como ya se ha mencionado en Informes previos, es importante destacar la importancia de los registros administrativos de alta calidad. Estos registros pueden ser valorados en su completitud, calidad y oportunidad. Un registro administrativo se define como toda anotación surgida a partir de necesidades administrativas, fiscales, tributarias u otras. Este tipo de registro es creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas del Estado o fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad; además, permite obtener datos de bajo costo, reduce la carga de llenado de formularios y cuestionarios, y garantiza una cobertura completa del universo de interés.

Para utilizar dichos registros administrativos con fines estadísticos es preciso evaluar su base conceptual y metodológica, así como las clasificaciones, la cobertura alcanzada, las variables investigadas, la calidad de las respuestas, el procesamiento de los datos y su frecuencia en términos de disponibilidad. Por lo tanto, es necesario que la persona que registra la información en los sistemas esté debidamente capacitada y emplee los clasificadores y códigos correctos, pues de ese modo es posible reducir el esfuerzo que debe hacer el Subproceso de Estadística para conciliar la información.

- Un ejemplo de la falta de claridad en la información es el motivo de término sentencia: sin lugar o con lugar, cuando las tres refieren a la misma terminación, o incluso la respuesta de “otro”, que es una denominación imprecisa.
- En el resumen del caso se dan inconsistencias en el detalle de las partes; a veces se incluye a la PGR como demandada cuando esta indicaba que solamente era representante; en otros casos, se omite al ente gubernamental demandado (por ejemplo, un ministerio). En el caso de los amparos de legalidad, fue muy común encontrarse a la PGR como una de las partes demandadas.
- También se encontró inconsistencia entre la clasificación del expediente en Sala Primera, según aparece en los registros estadísticos, versus la instancia que emite la sentencia, sea el Tribunal o la Sala de Casación.

31 Durante el proceso de ejecución se encontró que algunos expedientes no estaban escaneados, no tenían los audios disponibles o no estaban clasificados en la instancia específica según el archivo generado por la Sección de Estadística. Aunque el sobremuestreo atendió parcialmente estos casos, fue necesario seleccionar una muestra de 25 casos terminados adicionales del Tribunal Contencioso Administrativo.

- En el caso de medidas cautelares, a pesar de que se solicitaran, usualmente no se daba lugar a dicha petición, pero el cuestionario no incluyó la pregunta de la razón para no concederlas.
- En relación con las características de las personas físicas demandadas o actoras, no hay otra característica de su perfil más que la condición de persona física y nombre. Es decir, el expediente no contiene información sobre sexo, edad, etnia, condición de discapacidad u otro aspecto sociodemográfico que amplíe su descripción. En términos muy generales fue posible identificar si el lugar donde se da el suceso o se dicta el acto administrativo es la provincia de San José o fuera de esta provincia, ya que no se cuenta con el detalle de cantón o distrito de este evento. Es necesario tener un registro más preciso del lugar donde se da el suceso para cuantificar el acceso a lo contencioso-administrativo desde zonas fuera del Valle Central.

Finalmente, hay análisis estadísticos asociados a las duraciones extremas, como por ejemplo el árbol de decisión o regresión logística, herramientas que son muy útiles para identificar los factores que inciden en las altas duraciones registradas. Aunque se aplicaron, no fue posible llegar a conclusiones sólidas, debido a la poca cantidad de casos disponibles. Por ello, el análisis estadístico se redujo a tablas cruzadas, pruebas de independencia (chi-cuadrado) y pruebas de igualdad de promedios (análisis de variancia).

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:**

Aldo Milano Sánchez.

**Insumos:**

*Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa*, de Carmen Bogantes Camacho y Cathalina García Santamaría.

**Edición técnica:**

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas-Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Karen Chacón Araya y Natalia Morales Aguilar.

**Actualización y procesamiento de datos:**

Muestreo de expedientes terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y Sala Primera 2018-2020, por Carmen Bogantes Camacho y Cathalina García Santamaría.

**Visualización de datos y gráficos:**

Karen Chacón Araya.

**Edición de textos y corrección de estilo:**

Laura Flores Valle.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

**Participantes en los talleres de consulta:** Aldo Milano Sánchez, Alfredo Chirino, Ana Ericka Rodríguez Araya, Carlos Góngora Fuentes, Cathalina García Santamaría, Claudia Bolaños Salazar, Daniel Salas Blanco, Daniela Reyes Jiménez, Diego Fernández Montero, Dixon Li Morales, Elena Gabriela Picado González, Erick Monge Sandí, Evelyn Villarreal Fernández, Giovanni Gerardo Marchena, Iris Rocío Rojas Morales, Jazmín Aragón Cambroner, Jorge Ernesto Bonilla Martínez, Jorge Fernando Rodríguez, Jorge Leiva Poveda, Jorge Vargas-Cullell, José Martín Conejo Cantillo, José Montero Flores, Karen Chacón Araya, Karlissa Calderón Zúñiga, Kattia Garbanzo, Luis Guillermo Rivas Loáiciga, Marcela Román Forastelli, María Estelí Jarquín, María Lourdes Echandi Gurdíán, Marvin Carvajal, Miguel Muñoz Flores, Nacira Valverde Bermúdez, Paula Campos Valverde, Randall Salazar, Roberto Garita Navarro, Roger Mata Brenes, Román Solís Zelaya, Sady Jiménez Quesada y Siria Carmona Castro.

# Tutela efectiva de derechos en las Expropiaciones

## Introducción

El presente estudio sobre la ruta y resultados del expediente de expropiación de una propiedad privada es un aporte especial al tema abordado en el capítulo 2 de esta edición del *Informe Estado de la Justicia* (2022). Este capítulo, que trata sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, analiza –en la práctica– el grado de tutela efectiva de derechos<sup>1</sup> de la ciudadanía y la garantía del principio de legalidad de la administración pública, a fin de determinar cuáles son los principales riesgos para el cumplimiento de dicha garantía en los procesos contencioso-administrativos (CA)<sup>2</sup>.

Según el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo: “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” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, versión actualizada al 11 de febrero de 2021).

Esta investigación sobre expropiaciones profundiza en un tema relevante de esta jurisdicción, relacionado con el derecho constitucional a la propiedad privada. El ángulo de análisis adoptado en este caso busca determinar, al igual que en el capítulo 2, si en Costa Rica el proceso de expropiaciones se efectúa con apego a los derechos de las personas y si pueden identificarse

riesgos sobre dicha tutela. Se presenta por separado debido a que se trata de un procedimiento especial dentro de esta materia, cuya dinámica, además, es diferente a la analizada en el capítulo.

Desde esta perspectiva, este apartado aborda el siguiente problema de investigación: ¿constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración? Al identificar y analizar estos riesgos, el énfasis recae en la etapa judicial e incluye a las dos partes involucradas, tanto el Estado como las personas propietarias.

El estudio determina la ruta de los procesos, actores y las vulnerabilidades que a lo largo de esa ruta pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y, con ello, afectar también el objetivo de política pública de la administración. No se trata, pues, de un estudio jurídico sobre la calidad de las leyes de expropiaciones, ni del análisis de un caso en concreto de alguna obra pública o una resolución judicial, sino más bien de una reconstrucción del proceso para determinar sus vulnerabilidades.

Específicamente, interesa explorar las siguientes temáticas sobre la etapa en que el proceso está en sede judicial:

- Resolución pronta: duraciones por etapas del proceso, variación de las duraciones según las diferentes tipologías de expropiaciones y factores más influyentes en la duración.

1 Concepto adaptado de Sáez et al. (2004). Algunos autores utilizan el concepto tutela jurisdiccional, por ejemplo, González (2001). La terminología más generalizada es tutela judicial (Gasberí, 2008), tomado de Bogantes y García (2021).

2 Véase el alcance del concepto en la sección primera del capítulo 2.



- Justicia equitativa: criterios para modificar montos de los peritajes de la sede administrativa, relación entre el tipo de perito y los resultados del monto de la indemnización para la persona propietaria (justiprecio) final.
- Recursos y defensa: apelaciones de ambas partes, calidad e integridad de los peritajes para blindar de posibles actos de corrupción.
- Resolución final del juez apegada a la ley vigente: línea jurisprudencial de criterios para fijar justiprecio.

La principal fuente de información para el presente análisis son los expedientes de casos de expropiación, tanto en fase administrativa como en sede judicial, a disposición de la PGR. Se toma como período de análisis los casos terminados en un lapso de tres años: del 2018 al 2020, ya que para estos años los expedientes se encuentran digitalizados y es posible, mediante un permiso especial otorgado al Programa Estado de la Nación, consultarlos remotamente. Para años previos, y dada la situación sanitaria causada por la pandemia, no solo no es posible enviar investigadores a revisar archivos físicos, sino que para un período más extenso la información solo se encuentra respaldada en el archivo judicial, sede que establece mayor restricción para personas usuarias no especializadas.

Por la dificultad de acceso a un listado completo de expedientes en el período de análisis establecido y una mínima clasificación de los casos, no fue posible diseñar una muestra aleatoria, con lo cual la descripción de información que contiene el estudio se refiere únicamente al grupo de 63 casos analizados disponibles en los archivos electrónicos de la PGR (véase sección de metodología, al final de esta introducción).

Dos aclaraciones son necesarias en relación con el período de análisis. Primero, al considerarse un tiempo tan corto (tres años), los indicadores se estiman para el conjunto de los datos (años acumulados), por lo que no es posible identificar variaciones en el tiempo. Segundo, los casos incluidos en la base de datos concluyeron luego de que entrara en vigor la reforma de la Ley, por lo que, en el proceso, no ha sido posible analizar estadísticamente los cambios derivados de su implementación. Cabe indicar que cuando se cuenta con un criterio experto sobre posibles impactos de la reforma, este se menciona en el texto.

Es preciso aclarar que no fue posible profundizar en la etapa inicial en sede administrativa, por lo tanto, la única información referida a dicha fase corresponde a la que puede derivarse del expediente administrativo dentro del legajo de cada caso de expropiación. A la fecha de presentación de este Informe, no fue posible concertar una reunión con las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ni con los encargados del área de Administración de Bienes Inmuebles<sup>3</sup>, encargados de tramitar 62 de los 63 expedientes analizados<sup>4</sup>.

Esta limitación afecta de manera relevante el alcance de los resultados de la investigación, ya que no es posible aportar elementos para conocer si la fase judicial del proceso de expropiación constituye un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración. Esto solo sería posible si se lograra conocer la duración total del proceso, desde que, en la etapa de diseño de un proyecto específico, se define la necesidad de expropiar y hasta que la institución entrega la obra terminada. De esta manera sería posible estimar la proporción de tiempo del proceso global que se consume en la fase judicial.

Aparte de esta introducción, esta nota especial se organiza en nueve secciones. En la segunda sección se exponen, a partir de un abordaje comparativo, una serie de consideraciones generales sobre el interés mediático y la conflictividad social asociada a las expropiaciones en Costa Rica. La tercera sección reconstruye el proceso de expropiación en nuestro país y detalla las rutas que recorre un expediente. La cuarta sección incursiona en el fragmentario mundo de las estadísticas judiciales relativas a casos de expropiación. La quinta sección, que es la medular, describe los principales hallazgos de la revisión efectuada expediente por expediente de expropiaciones que terminan en sede judicial. La sexta sección se refiere a la distribución de los costos de transacción involucrados en el proceso judicial de las expropiaciones. En la séptima se aplica un innovador análisis de contenido sobre las sentencias judiciales. En la octava y novena secciones se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio. Finalmente, las personas interesadas pueden consultar la metodología empleada en el estudio de los expedientes.

3 El 13 de enero de 2022 se recibió una respuesta parcial a la solicitud de información, por lo que no fue posible realizar las aclaraciones requeridas para interpretar los datos. Algunos datos generales se mencionan en este texto.

4 Cabe señalar que la etapa administrativa se analiza a partir de la información que se puede extraer de los expedientes, pues la coyuntura política alrededor del MOPT, debido al escándalo por corrupción en la concesión de obra pública (conocido como el caso Cochinilla), coincidió con los meses durante los cuales se realizó la investigación –de agosto a noviembre de 2021–. Tal coyuntura impidió establecer un acercamiento con autoridades y técnicos especialistas, y menos aun, acceder a los expedientes administrativos.

## Consideraciones generales

En Costa Rica, la propiedad privada puede limitarse mediante planes reguladores o por razones de interés social, después de haber cumplido con el deber de indemnizar su valor (art. 45 de la Constitución Política). Las expropiaciones están normadas por la Ley 9286 de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del 2014, la cual significó una reforma sustancial a las normas precedentes, que ya habían sufrido múltiples modificaciones en los últimos años<sup>5</sup>.

El proceso expropiatorio tiene su origen en un acto administrativo de una entidad pública y en Costa Rica, por lo general, se concentra en las que realizan obra pública, como el MOPT, el ICE, el AyA y el Minae. La fase inicial se da en sede administrativa, y el objetivo es realizar una declaración de interés público y el avalúo respectivo para ofrecer la indemnización a las personas propietarias. Cuando el propietario no acepta la oferta del avalúo administrativo, o el bien presenta alguna anotación o disputa, el caso se presenta en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (JCA), dando lugar a la fase judicial de los procesos expropiatorios, en la cual la Procuraduría General de la República (PGR) representa los intereses del Estado, cuando se trata del Gobierno Central, o bien las dependencias legales de cada entidad, cuando se trata de instituciones autónomas.

En años recientes, las expropiaciones han sido objeto de crítica y de cobertura mediática fundamen-

talmente por dos motivos: denuncias por hechos de corrupción y tardanzas que obstaculizan la materialización de los proyectos públicos. La afectación para la administración pública y para las personas involucradas es notoria en ambos casos.

Entre febrero del 2018 y agosto del 2021, se publicaron al menos 47 notas de prensa que dan cuenta de las preocupaciones sobre el tema de las expropiaciones en el contexto nacional. Prevalcieron los artículos referidos a los atrasos en obras viales de gran magnitud, como el arco norte de la carretera de Circunvalación, el paso a desnivel en la rotonda de La Bandera, la ampliación de las rutas nacionales No. 32 y No. 1; además, a los problemas para manejar el volumen de nuevos casos por año –tanto en el MOPT como en el Poder Judicial– y las acciones de la Fiscalía en relación con un procurador y dos funcionarios judiciales por un presunto pago de dádivas.

Aunque como fuente las notas de prensa solo son indicativas, se emplean como referencia para identificar el interés de la opinión pública sobre estos procesos, máxime porque no hay forma de verificar los datos específicos de número de expropiaciones y de plazos que se consiguen, porque no fue posible consultar los expedientes en sede administrativa. Las notas reseñadas en el cuadro tienen en común el hecho de plantear el tema de expropiaciones como un obstáculo para el desarrollo eficiente de la obra pública, tanto por el elevado número de casos en cada proyecto de infraestructura vial como por la hipótesis reiterada de que es en sede judicial donde se retrasan los procesos (cuadro 2.11).

### ► Cuadro 2.11

#### Selección de casos de retraso en la ejecución de obras públicas presuntamente relacionados con el proceso de expropiación. 2018-2020

Proyecto	Características	Total de expropiaciones	Expropiaciones pendientes en fecha específica
Circunvalación Norte \$163 millones	5,5 kilómetros de vías conformadas por un viaducto y tres pasos a desnivel. Cruza Calle Blancos, Tibás y finaliza en la Uruca. La obra debía arrancar en el primer trimestre de 2015	100	11 al 06/02/2018 7 al 15/02/2019 40 al 03/12/2019
Ampliación de la Ruta Nacional n° 32	107 kilómetros, 33 puentes, 13 pasos a desnivel. Tramo Río Frío- Limón, inversión inicial de \$465 millones	150 Otros 1.050 en estudio De 209 expropiaciones	523 al 29/04/2019 164 al 31/07/2020 440 al 19/01/2021
Ampliación de la Ruta Nacional n° 1	Tramo de 20 kilómetros de la Interamericana Norte, entre Cañas y Limonal. Primera de tres etapas en las que se dividió el sector de 70 kilómetros, entre Barranca y Cañas"	158 164 350	101 al 03/05/2019 113 al 13/11/2020 317 al 06/02/2021
Paquera - Playa Naranjo, Península de Nicoya	21 kilómetros	320	205 al 13/11/2020

Fuente: Román, 2022, con notas de prensa publicadas en *Diario Extra*, *La Nación*, *Semanario Universidad* y *Amelia Rueda Noticias*.

Cabe señalar que las preocupaciones manifestadas en medios de prensa no trascienden en acciones colectivas: no hay registro de movilizaciones sociales de colectivos a favor o en contra de los procesos expropiación, como sí sucede en otros países. Así, en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, que cubre el período 1992-2021, nunca se ha registrado una movilización social por dicho tema. Entre los 13.102 registros de eventos de protesta, solo 883 se pueden asociar a infraestructura a cargo de algún ministerio y las demandas están concentradas en temas como la defensa de las instituciones públicas, la oposición a privatizaciones y concesiones y la mejora de infraestructura física.

Cuando se analiza comparativamente el tema de las expropiaciones, especialmente con respecto a lo que sucede a nivel internacional, queda claro que en todos los países se trata de un tema relevante que concentra el interés público. Una revisión selectiva demuestra que ningún país ha renunciado a su potestad de expropiar, pero el uso de la herramienta varía mucho entre naciones, tanto en la intensidad con la que se utiliza como en los fines para los que se aplica. Además, aunque se han dado importantes cambios en distintos momentos de la historia, la investigación académica al respecto es escasa.

Al respecto, Kim et al. (2017) proponen seis pilares para analizar la dimensión institucional del uso de la expropiación: 1) el criterio de interés público; 2) la determinación del actor que ostenta la competencia para expropiar; 3) el justiprecio, especulación y desafíos en valuación; 4) asuntos sobre el procedimiento expropiatorio (énfasis en sede judicial); 5) la distribución del valor incremental después del desarrollo, y 6) los conflictos sociales asociados. Los puntos 1, 3 y 6 son los más debatidos en América Latina.

En relación con este tema, es interesante notar que Alemania tiene uno de los cuerpos normativos más rigurosos para la declaratoria de interés público, el cual posiblemente previene de los potenciales abusos en el uso de la expropiación. Los Estados Unidos, país que tenía criterios más restrictivos, aunque con gran variedad entre estados y entre nivel de gobierno, ha tendido a flexibilizarlos, en procesos que han implicado fuertes reacciones públicas y del sistema judicial. Por su parte, en Taiwán y Corea del Sur, países que han realizado un uso muy extensivo de la expropiación con criterios menos estrictos para la declaratoria de interés público, ha empezado un proceso para restringirlos y tutelar de manera más efectiva el derecho a la propiedad privada (Kim et al., 2017).

Los conflictos sociopolíticos relacionados con las expropiaciones han ido surgiendo en diversos países y

regiones. En Estados Unidos, la sentencia de la Suprema Corte en el caso *Kelo versus New London* del 2005, dictaminó que la propiedad puede ser expropiada a un propietario privado y otorgada a otro para promover el desarrollo económico. Los conflictos generados por el tema de las expropiaciones han escalado y en 45 de los 50 estados los congresos han promulgado reformas para definir límites estrictos a este tipo de conversión (Kim et al., 2017).

En el caso de América Latina, Azuela et al. (2013) destaca cuatro ejemplos. En la Ciudad de México, dos casos derivaron en graves conflictos políticos y de tal magnitud que el jefe de gobierno de la ciudad fue retirado de su cargo. En Brasil, la Constitución ha sido reformada en múltiples ocasiones para otorgar a los gobiernos locales nuevos plazos para cubrir deudas –de dimensiones macroeconómicas–, derivadas de indemnizaciones no cubiertas por expropiaciones urbanísticas. En Buenos Aires, el poder legislativo emite reiterativamente decretos para expropiar terrenos en los barrios surgidos a partir de invasiones, a fin de proteger a sus habitantes de las acciones de desalojo que son, en realidad, promovidas por los mismos propietarios. En Quito, los dueños de unos terrenos rurales afectados por una expropiación para crear un parque metropolitano lograron movilizar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia que ordenó el pago de una indemnización que incluye valores claramente especulativos y contrarios al interés común de la ciudad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EXPERIENCIAS COMPARADAS  
DE OTROS PAÍSES**

véase PEN, 2021  
en <https://bit.ly/3NKN0j1>

A la luz de las experiencias en otros países dentro y fuera de la región latinoamericana, puede afirmarse que, en Costa Rica, la herramienta es poco utilizada en la actualidad; además, está muy concentrada en obras viales. Aunado a ello, no se cuestiona la legitimidad de las declaratorias de expropiación, con lo cual no hay conflictividad social alrededor del tema; de hecho, cuando las expropiaciones son asunto noticioso, el énfasis siempre está relacionado con la larga duración del proceso y sus implicaciones negativas en la eficiencia para el desarrollo de obras públicas.

No existen investigaciones sobre la calidad de los avalúos ni datos externos de precios de inmuebles para hacer comparaciones robustas, pero el alto porcentaje de aceptación del avalúo administrativo que se

identificó en este estudio puede ser una señal de que la Administración paga altos valores. Contrariamente a otros países, en Costa Rica el monto de las indemnizaciones no genera conflictividad social, lo cual no quiere decir que el país esté exento de algunos nuevos desafíos en el proceso de realizar expropiaciones.

En cuanto a estos nuevos desafíos, pueden destacarse cuatro. En primer lugar, en las áreas urbanas será necesario discutir el uso del instrumento como mecanismo de gestión de suelo para procesos de renovación urbana y de regularización de asentamientos informales. En segundo lugar, si el volumen de casos crece significativamente, sin importar el motivo de interés público que lo explique, una revisión de procedimientos, sus objetivos y eficacia será indispensable para que los plazos sean razonables. Tercero, si la intensidad de uso del mecanismo de expropiación crece para acompañar políticas de desarrollo urbano y desarrollo económico, es previsible que inicie también un proceso de conflictividad asociada, por lo que es conveniente diseñar los mecanismos mediante los cuales se podrán dirimir esos conflictos sin afectar los derechos de las personas propietarias, ni los intereses del Estado. Finalmente, el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el proceso es fundamental para aumentar la eficiencia del proceso y la tutela efectiva de derechos.

### La ruta del expediente de expropiación

Cuando se da contenido al concepto de tutela efectiva, es preciso determinar la ruta de los casos judiciales, pocas veces conocidos por la población, y las vulnerabilidades que a lo largo de esa ruta pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y el objetivo de política pública.

La reconstrucción de la ruta del expediente de expropiación se realizó por medio del análisis de la normativa, pero necesariamente tuvo que ser complementado con opinión experta, pues en la práctica el proceso puede tomar muchos caminos distintos, según las características de la expropiación y las formas de trabajo de las partes involucradas.

El primer paso se da cuando un órgano de la Administración Pública decide que es necesario ejercer el derecho del Estado de expropiar un inmueble con motivo de interés público –regularmente el desarrollo o mantenimiento de una obra de infraestructura–. En este caso se inicia un proceso largo, complejo y claramente normado en el cual el Estado paga una indemnización a los propietarios afectados, luego de lo cual un juez o jueza de la jurisdicción contencioso-administrativa ordena la inscripción del inmueble como bien público en el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble.

La Ley establece que el motivo de interés público debe ser demostrado, el monto de la indemnización debe corresponder al “justiprecio” y que la persona propietaria no puede oponerse al acto de expropiación, excepto si logra demostrar que no se comprueba el interés público del acto en otro procedimiento judicial. Sin embargo, sí puede litigar en favor de que el pago corresponda, en monto y tiempo, al derecho. Cabe señalar que, en Costa Rica, durante el periodo analizado, no se discute el interés público del acto, sino la emisión formal de la declaratoria de interés público.

En resumen, cada expediente de expropiación circula por cuatro etapas (diagrama 2.2): una fase previa que acontece en el órgano de la Administración Pública que requiere un inmueble (pasos en color celeste), una etapa a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR), que se encarga de armar el expediente de expropiación (color turquesa), el cual es posteriormente derivado al Juzgado de lo Contencioso Administrativo (JCA) para su respectiva resolución (color naranja). Una vez allí, en ciertos casos surge una apelación de alguna de las partes a la sentencia del juzgado. El expediente ingresa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) (color morado), que es la última instancia en la materia y, finalmente, se produce una fase de cierre en la Notaría del Estado (color verde), instancia que procede con los trámites de inscripción en el Registro Nacional (color rojo).

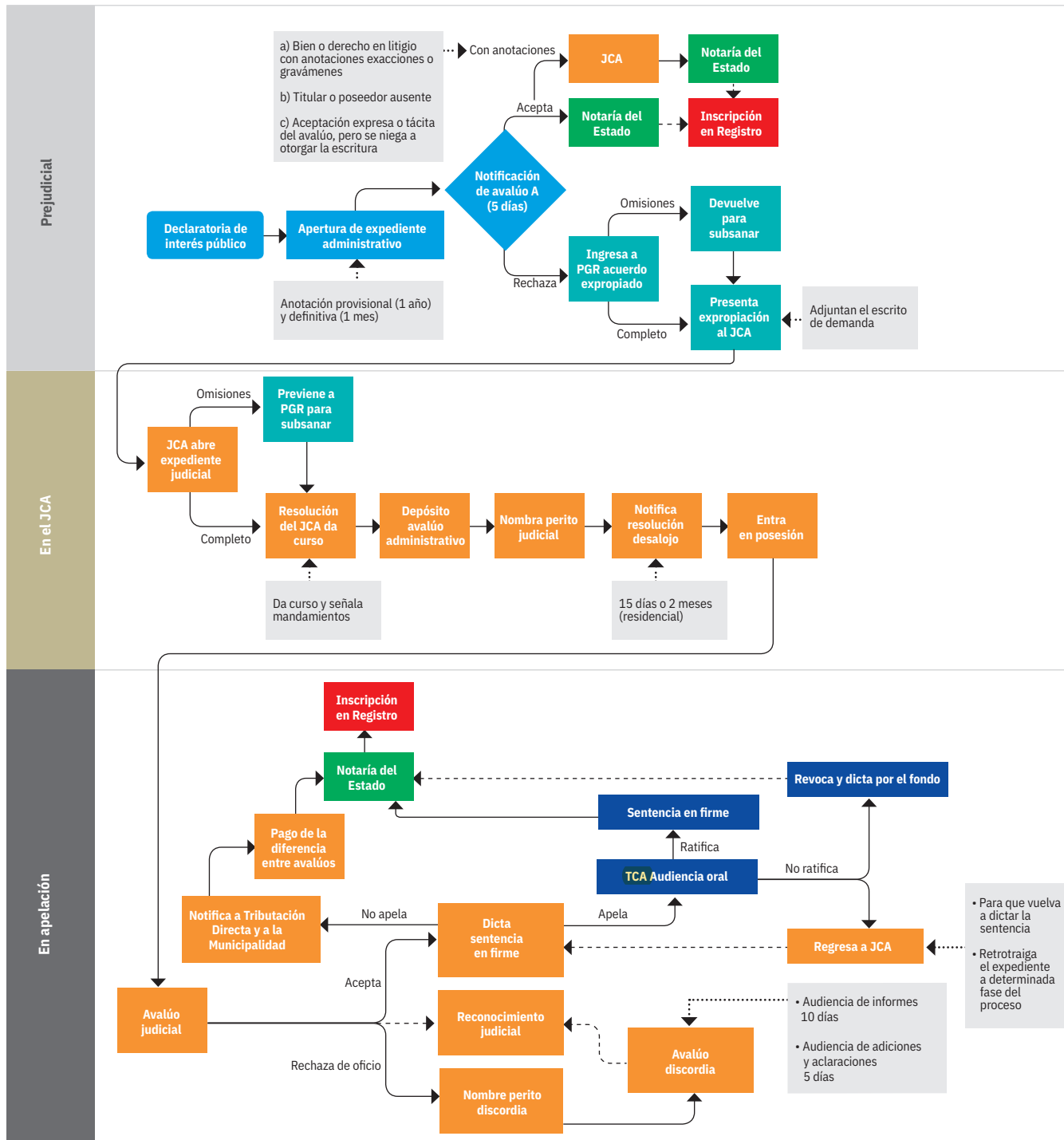
#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE CADA FASE

véase Román, 2022,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos, particularmente al compararlos con los casos más simples en términos de tramitación, en cuyo caso hay etapas adicionales que cumplir en el proceso, las cuales responden, en general, a la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), al análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos (por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales, atrasos en las notificaciones).

Entre 2015 y 2018, por ejemplo, el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles (DABI) del MOPT abrió entre 155 y 269 expedientes al año. Con los proyectos de ampliación de las rutas nacionales

Diagrama 2.2  
La ruta del expediente de expropiación



Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.

● Órgano de la Administración ● PGR ● JCA ● TCA ● Notaría del Estado ● Registro de la Propiedad Inmobiliaria

Fuente: Román, 2022.



### ► Cuadro 2.12

#### Casos entrados en el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones, según año. 2010-2020

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Casos entrados	2.406	1.707	1.364	1.408	1.728	1.499	1.656	1.553	1.572	1.687	2.436
<b>Casos por expropiaciones</b>	308	248	242	152	159	114	123	105	99	196	226
Expropiación (Estado)	70	102	61	82	54	41	75	71	45	158	196
Expropiación (ICE)	225	113	174	58	72	42	14	11	27	10	2
Expropiación (otras)	13	33	7	12	33	31	34	23	27	28	28

Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

No. 1, No. 32 y No. 160, la cantidad de procesos iniciados creció significativamente: 987 en 2019 y 344 en 2020 (MOPT, 2022). Sin embargo, no todos esos expedientes internos del MOPT se trasladan a la Procuraduría para iniciar un proceso de expropiación. Las estadísticas del JCA muestran que el número de casos entrados por año con el MOPT como accionante nunca superan los 200 expedientes en el período analizado.

#### Estadísticas judiciales sobre casos de expropiación

Las estadísticas judiciales reportan el ingreso de 521 casos de expropiación al JCA entre 2018 y 2020, de los cuales 339 corresponden a procesos del Estado (cuadro 2.12). Tanto en casos entrados como en circulante, el 2020 presenta los registros más altos, comportamiento ligado con la política de desarrollo o reforzamiento de megaobras de infraestructura vial que se impulsaron desde el inicio de la Administración Alvarado Quesada<sup>6</sup>.

En relación con el número de nuevos casos que ingresan cada año al JCA, los procesos especiales de expropiación rondan, en promedio, 179 casos al año entre 2010 y 2020, es decir, un 10% del total.

Entre 2016 y 2020, el circulante de la JCA, o casos en trámite al finalizar cada año, osciló entre los 3.271 a 4.743 asuntos, de los cuales, en promedio, un 13,6% se refieren a expropiaciones (570). Entre estas, las referidas a la administración central del Estado representan la mitad, con 259 en promedio en el quinquenio (cuadro 2.13).

En diciembre del 2020, la mayor parte de los procesos de expropiación de la administración central

### ► Cuadro 2.13

#### Circulante en trámite en el Juzgado Contencioso Administrativo y peso relativo de los casos por expropiaciones, según año. 2016-2020

Tipo	2016	2017	2018	2019	2020
Circulante	3.800	3.271	4.743	4.596	4.670
<b>Expropiaciones</b>	576	440	545	635	653
Expropiación (Estado)	213	158	186	328	409
Expropiación (ICE)	247	168	205	167	132
Expropiación (otras)	116	114	154	140	112
<b>Peso relativo (%)</b>	<b>15,2</b>	<b>13,5</b>	<b>11,5</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>

Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

del Estado que se encontraban en trámite (409) se ubicaban en la etapa procesal llamada “demanda”, que se refiere al inicio de los procesos (375), seguida de las etapas de “ejecución” (26), “conclusiva” (5) y “demonstrativa” (3).

En ese mismo mes, el JCA contaba con un equipo de trabajo para la atención de las demandas de expropiaciones conformado por tres jueces y tres técnicos judiciales. Sin embargo, después de las gestiones realizadas por el Gobierno de la República para aumentar la capacidad resolutoria de las demandas de expropiaciones<sup>7</sup>, como parte del plan de reactivación económica y en función del desarrollo de infraestructura vial, se toma un acuerdo de Corte Plena, sesión 50-2020, celebrada el 7 de setiembre de 2020, artículo XVI, mediante el cual se nombra temporalmente recurso humano adicional al JCA. En total se agregaron cuatro

6 Discurso del primer Informe de labores del presidente Carlos Alvarado, pronunciado el 1.º de mayo 2019, en el cual anuncia la intervención de 28 cuellos de botella de congestión vial, labores que contemplan la conclusión de la Circunvalación Norte. Mideplan anuncia plan por 1.940 millones de dólares que incluye las vías San José-Cartago, San José-Río Frío y Ruta 27, así como la carretera San José-San Ramón, a cargo del Fideicomiso Ruta 1, 23 de abril de 2020.

7 Acuerdos tomados por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en reunión del 21 de agosto de 2020.

plazas de judicatura nivel 3 y cuatro técnicos judiciales nivel 2 que entraron a trabajar en enero del 2021 y se encuentran adscritos al Centro de Apoyo y Mejoramiento de la función Jurisdiccional (Poder Judicial, 2021b).

A pesar de que el número de nuevas demandas por expropiación del Estado no alcanzó las cifras estimadas por el Ministro del Transportes en agosto 2020 (430 nuevas demandas), la Corte extiende el nombramiento del personal extraordinario para 2021 y 2022 con el fin de atender el circulante en materia de expropiaciones. Sin embargo, a la fecha de redacción de este informe las estadísticas de 2021 no estaban disponibles para valorar los cambios en su desempeño.

El diagrama 2.3 describe con mayor detalle la atención que se da a las demandas de expropiaciones en el Juzgado Contencioso Administrativo.

### Resultados de la revisión de 63 expedientes en 9 proyectos viales

La investigación efectuó una revisión caso por caso de 63 sentencias por expropiaciones del Estado (MOPT), las cuales se presentan en el cuadro 2.14 y representan el 18,7% del total de sentencias dictadas durante el período 2016-2021. La variación entre años es significativa y en los años 2020 y 2021, que en conjunto representan el 85,7% del total de expedientes

#### ► Cuadro 2.14

### Cantidad de sentencias dictadas por el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones del Estado y expedientes analizados. 2016-2021

Año	Total de sentencias	Revisión de 63 expedientes <sup>a/</sup>	Porcentaje analizado
2016	56		
2017	64	1	1,6
2018	35		
2019	19	7	36,8
2020	62	33	53,2
2021 <sup>b/</sup>	95	21	22,1
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>62</b>	<b>18,7</b>

a/ En la revisión hay una sentencia concluida antes del 2016 y siete que terminaron por desistimiento.

b/ Última fecha de expedientes cerrados en la base de datos: 11 agosto del 2021.

Fuente: Román, 2022, con datos de la base de datos de expropiaciones y del listado de expedientes de expropiaciones del Estado con sentencia durante el período 2016-2021 del Juzgado Contencioso Administrativo-II Circuito Judicial de San José.

estudiados, se logra una mayor cobertura del estudio, por la disponibilidad de expedientes electrónicos en la PGR (véase metodología en la sección final). El dato particularmente bajo del 2019 puede estar relacionado con el caso de un juez que fue removido del cargo. El proceso de sustitución duró aproximadamente dos meses y el nuevo funcionario tuvo que pasar por la curva de aprendizaje habitual en este tipo de situaciones (E : Marchena, 2021).

Los primeros indicadores que se analizan en esta ponencia no representan estadísticamente el universo de los casos de expropiación, no solo por su limitado número, sino por la notable concentración en pocos casos y en dos años de cierre (2018 y 2019). Por lo tanto, los indicadores descriptivos presentados solo caracterizan los casos documentados.

Los 63 expedientes corresponden a 9 proyectos viales, 2 ampliaciones de aeropuertos y una servidumbre eléctrica para torres de alta tensión, único proyecto del conjunto que no se origina en el MOPT (cuadro 2.15). Dos terceras partes de los casos de infraestructura vial están concentrados en tres obras: 17 procesos referidos a la Ruta Nacional 160 (ruta costera en la península de Nicoya), 13 a la Ruta Nacional 32-Braulio Carrillo y 12 adicionales vinculados al arco norte de la carretera de Circunvalación, o Ruta Nacional 39.

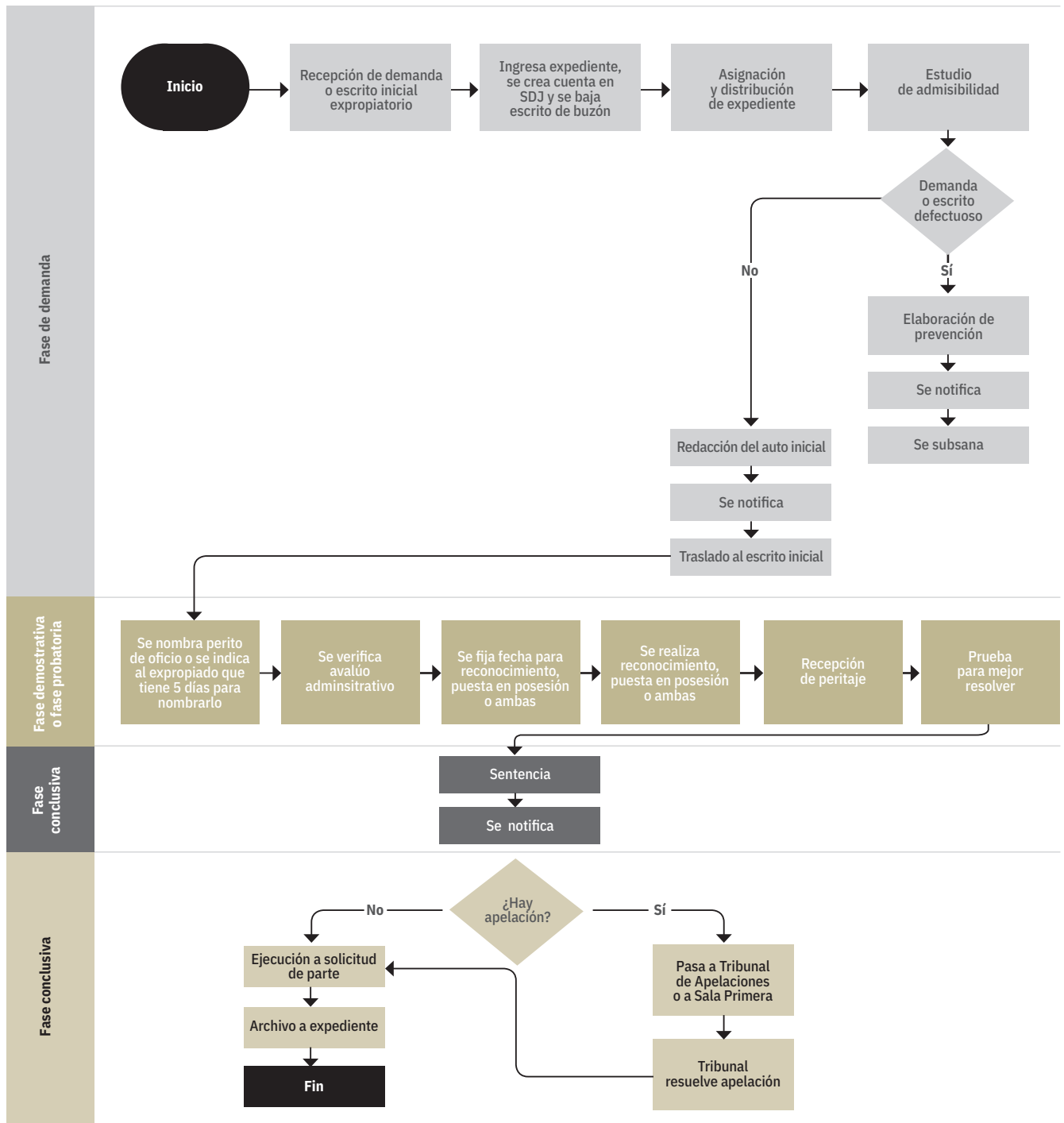
La información de DABI sobre el total de procesos de expropiación iniciados por obra vial muestra que la concentración en las tres obras mencionadas corresponde con las que, efectivamente, más volumen de casos generaron en el MOPT. Para el proyecto de la Ruta Nacional No. 160, el MOPT inició 149 casos entre 2017 y 2019, por lo que los 17 casos incluidos en este estudio representan un 11,4% de los de toda la obra. Para la Ruta Nacional No. 32 se abrieron en total 363 casos entre 2018 y 2020 y en la base de datos de esta investigación se analiza un 3,6% de ellos. Finalmente, sobre el proyecto Circunvalación Norte, los 12 casos analizados representan el 3,9% de los 302 que inició el Ministerio entre 2015 y 2020 (DAJ-ABI-2022-49).

### Nuevas expropiaciones del MOPT crecen 64 puntos porcentuales entre 2010 y 2020

La cantidad total de casos por nuevas expropiaciones entrados al JCA ha mantenido una tendencia decreciente en la década 2010-2020. No obstante, es posible distinguir dos subperíodos: el primero, marcado por un fuerte decrecimiento entre 2010 y 2018, y el segundo, caracterizado por una recuperación parcial en los últimos dos años. En promedio, entre 2010 y 2012 ingresaban 266 casos por año, cifra que se reduce a 125 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 211 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021a). De todo este

Diagrama 2.3

Área de Expropiaciones del Juzgado Contencioso



Fuente: Poder Judicial, 2021a.

### ► Cuadro 2.15

#### Composición de casos de expropiación según proyecto al que pertenecen. Subconjunto de expedientes cerrados entre 2016-2021

Proyecto	Casos
Ampliación y rehabilitación de la Ruta Nacional n°160, varios tramos <sup>a/</sup>	17
Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional n°32, varios tramos <sup>b/</sup>	13
Circunvalación Norte Ruta Nacional n° 39, sección Calle Blancos	12
Proyecto Mejoramiento y rehabilitación de la Ruta Nacional n°1 Carretera Interamericana Norte, varios tramos <sup>c/</sup>	9
Paso a desnivel Rotonda La Bandera - Universidad de Costa Rica	4
Ampliación de la Ruta Nacional n°27 Corredor San José-Caldera	2
Bajos de Chilamate-Los Chiles de Aguas Zarcas	1
Mejoramiento de la Ruta Nacional n°401, Sección Llano Grande-Tierra Blanca	1
Proyecto de construcción Ruta Nacional n°17, sección Angostura	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	1
Servidumbre en Línea de Transmisión Santa Rita-Cóbano	1
<b>Total</b>	<b>63</b>

a/ Sección Sámara-Nosara y Playa Naranjo-Paquera.

b/ Sección Intersección Ruta Nacional n°4 (Cruce Sarapiquí) Limón Tramo 1 (Sarapiquí a Pococí); Guácimo a Siquirres tramo 3; Siquirres-Matina, tramo 4; Matina a Limón; Pococí a Guácimo Tramo 2; Intersección Ruta No.4 Cruce Sarapiquí-Limón; Cruce Sarapiquí - Limón, Tramo 2 Pococí-Guácimo.

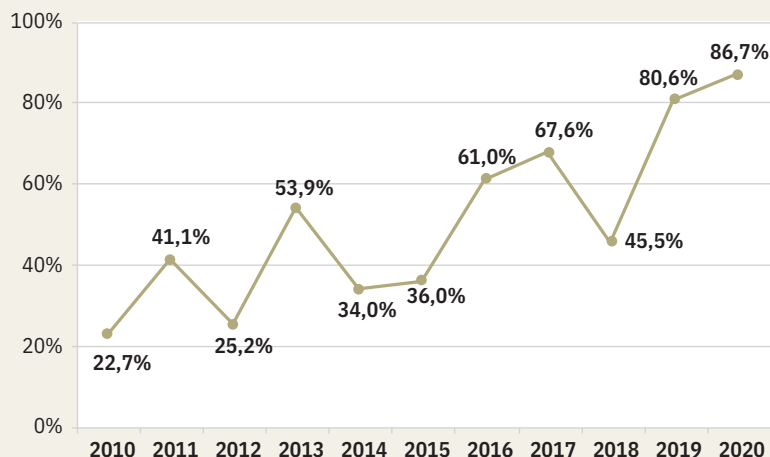
c/ Sección Cañas-Limonal y San Gerardo-Limonal.

Fuente: Román, 2022.

### ► Gráfico 2.12

#### Participación del MOPT en el total de casos entrados por nuevas expropiaciones al Juzgado Contencioso Administrativo. 2010-2020

(porcentaje del total de expropiaciones)



Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

volumen de casos, en esta investigación se tuvo acceso casi exclusivamente a expedientes de obras de infraestructura a cargo del MOPT, por lo que la clasificación posible se limita a ese subgrupo.

Si se consideran las expropiaciones accionadas por el MOPT, su importancia relativa ha ido creciendo en los últimos años. Entre 2010 y 2020 pasaron de representar el 22,7% de los casos a constituir el 86,7% (gráfico 2.12). En números absolutos la cifra varía en los mismos subperiodos. En promedio, entre 2010 y 2012, ingresaban 77 casos por año, cifra que se reduce a 61 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 177 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021a).

Para los tres años principales que cubre el análisis de expedientes (2018-2020), las expropiaciones gestionadas desde el MOPT representaron un 45,5%, un 80,6% y un 86,7%, respectivamente. Otras entidades estatales que pueden hacer expropiaciones y lo han hecho en el pasado son el Minae, para crear áreas protegidas; el Instituto de Desarrollo Rural (IDA), para dotar de tierras a ciertas comunidades, entre otros entes. Sin embargo, es preciso señalar que durante dicho periodo no se presentaron casos en el grupo examinado.

Con respecto a los propietarios, la mayoría son per-

sonas físicas (72,5%). En 24 expedientes hay más de un derecho sobre la misma propiedad –en general 1 o 2–, pero hay uno con 8 derechos. La multiplicidad de derechos es un indicador que expresa un aumento en la complejidad del caso, pues indica la necesidad de poner de acuerdo a todas las personas con dicho derecho (véase más adelante algunos ejemplos).

Se presentó al menos un caso de expropiación en las siete provincias, especialmente en quince cantones. Hay una concentración en cuatro cantones, pues el 65% de los expedientes se localizan en Puntarenas, Goicoechea, Cañas y Pococí. El 57,1% de las propiedades están localizadas en distritos urbanos (36 casos) y un 42,9% en zonas rurales (27).

En 39 de los 63 expedientes revisados las propiedades están debidamente geolocalizadas. Nótese que desde el 2018 la CGR había catalogado este tema como una debilidad, situación que, en todo caso, no se ha solventado, pues 45 de los 47 expedientes que no registran geolocalización del predio a expropiar se tramitan en 2019 o en una fecha posterior a la recomendación de la CGR. Ello también puede influir, más adelante, en las demoras para notificar a las partes involucradas, pues no se cuenta con la dirección exacta en el expediente.

### Diferencias por el avalúo no son la principal causa de judicialización de las expropiaciones

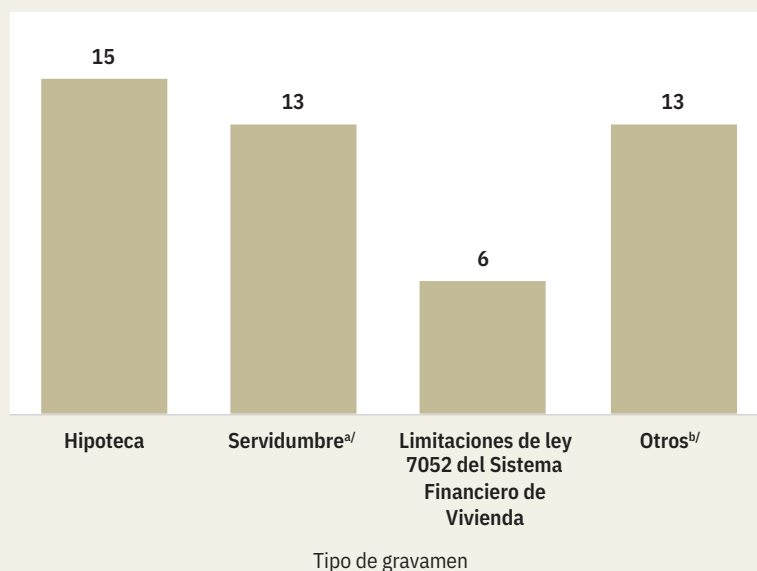
Un hallazgo contraintuitivo de la revisión de los expedientes es que el porcentaje de casos tramitados en la vía judicial es superior, a pesar de que en la mayoría de ellos el propietario aceptó el avalúo administrativo. La expectativa de los informantes clave era que debían ser pocos; sin embargo, resultó que en la mayoría (45 de 63) había acuerdo con el avalúo administrativo inicial.

En principio, cuando hay un acuerdo sobre el precio, la judicialización del caso solo puede existir si el bien o derecho está en litigio o con anotaciones, si hay exacciones o gravámenes, si el titular o poseedor está ausente, carece de capacidad para actuar o de representante legal, o bien, si a pesar de la aceptación expresa o tácita del avalúo, el propietario se niega a otorgar la escritura (Guillén, 2021). Efectivamente, las anotaciones que tiene la propiedad son la principal causa de judicialización de casos de expropiación. En total se identificaron 63 gravámenes en 47 expedientes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros. En algunos expedientes una misma propiedad tiene más de una anotación (gráfico 2.13).

De los dieciocho casos en los que el avalúo

► Gráfico 2.13

### Número de expedientes de expropiación con propiedades afectadas por gravámenes, según tipo



a/ Servidumbre de paso, eléctrica u otra.

b/ Incluye Ley forestal, Ley de Aguas, Ley de Caminos públicos, reservas y restricciones.

Fuente: Román, 2022.

administrativo fue rechazado, se cuenta con información completa de quince. Entre esos, en solo dos casos el juez define como justiprecio el avalúo judicial; en los demás prevalece el administrativo (más adelante se desarrollará con mayor detalle el tema del impacto de los peritos).

Sin embargo, la zona en donde se ubican sus propiedades es un asunto que genera vulnerabilidad para los propietarios. Informantes clave señalaron que en las zonas rurales la mayoría de los propietarios aceptan los avalúos administrativos, en tanto en zonas urbanas hay más rechazo. Esto podría significar que la población con menor acceso a información es más vulnerable en cuanto a cómo accionar mecanismos de defensa frente al Estado.

En efecto, los datos analizados respaldan esta hipótesis. Un 57,1% de las propiedades en los expedientes analizados se ubica en zona urbana, pero al separar los datos entre quienes aceptan y quienes rechazan el avalúo administrativo, la zona urbana está sobrerrepresentada: un 88,9% rechazaron el avalúo y un 44,4% lo aceptaron. Es preciso agregar que, aunque los propietarios de zonas urbanas tienden más a rechazar los avalúos, la ventaja aparente frente a propietarios rurales



desaparece, pues la mayoría de las sentencias terminan confirmando el avalúo administrativo.

### Predominan expropiaciones parciales de propiedades pequeñas

Tal como se ha venido indicando, gran parte de los casos de expropiaciones están referidos a asuntos de infraestructura vial y, mayoritariamente, afectan de manera parcial propiedades en los márgenes de un segmento lineal de la obra. Entre los casos analizados, la mayor parte del área por expropiar son terrenos en verde, sin ningún tipo de construcciones (49 expedientes). En el 22% de los casos en que sí se registró la existencia de una mejora, el área de esas construcciones mide en promedio 134 m<sup>2</sup>, pero oscila significativamente entre 19 y 354 m<sup>2</sup>.

Solo en cuatro expedientes se registró reclamo de indemnización por existencia de algún derecho comercial, de arrendamiento o por cultivos. Tres de ellos corresponden a casos en las obras de circunvalación y otro se refiere a una servidumbre eléctrica del ICE (cultivos).

La mayoría de los casos son expropiaciones parciales, hay pocos procesos de conflictos por la indemnización del área remanente del inmueble, es decir, la parte de la propiedad que no fue sujeto de expropiación. En los únicos tres casos identificados, el JCA dictaminó a favor del avalúo administrativo la estimación de daño al remanente, rechazando la pretensión más alta de los afectados.

Desde la perspectiva de la Administración, la necesidad de entrar prontamente en posesión del terreno expropiado es un tema prioritario, a fin de no alterar el cronograma establecido para el desarrollo de las obras.

Gracias a la última reforma legal, los tiempos en sede judicial de la toma de posesión se han agilizado y solo se requiere que el juez verifique el depósito del Estado a la persona propietaria del avalúo administrativo. Sin embargo, algunas dificultades pueden atrasar esa toma de posesión en el proceso judicial. Se encontró un caso, por ejemplo, en el que esto último se demoró dos años. A continuación se mencionan las dificultades documentadas en esta fase:

- En quince expedientes (24%) los propietarios reclamaron atraso en el depósito del avalúo administrativo.
- En siete casos se pudo identificar que la PGR recibió una prevención para subsanar información faltante en el expediente. Los casos corresponden a tres procuradores.
- En siete expedientes el caso terminó por desistimiento, la Administración decide no continuar con el proceso. En conjunto suman 6.338 m<sup>2</sup>, pero el 68% de esa área está concentrada en un solo expediente.
- Aun con sentencia en firme, hay casos en donde el Estado no puede tomar posesión del inmueble porque la persona expropiada activa una nueva demanda relacionada indirectamente con el caso de expropiación, y lo paraliza; por lo tanto, hasta que se concluya ese tercer asunto la PGR puede dar por terminado el proceso expropiatorio.

La mayoría de las expropiaciones son parciales (53), es decir, involucran franjas de terrenos de mayor tamaño, pero en general, tanto la propiedad original como la franja por expropiar, son pequeñas. El 79,3% de las propiedades tiene menos de 500 m<sup>2</sup>. Solo hay dos casos con áreas mayores a una hectárea. En 63 expedientes, el área total expropiada alcanza apenas 9,2 hectáreas de terreno (91.250,8 m<sup>2</sup>), que representan el 0,5% del área total acumulada de las fincas involucradas (cuadro 2.16).

El valor promedio al que se pagan los terrenos es de \$527/m<sup>2</sup> en zona urbana y \$103/m<sup>2</sup> en zona rural.

El valor total de los avalúos administrativos en los 63 casos estudiados asciende a poco más de 13 millones de dólares. El precio promedio del suelo en los avalúos administrativos parece alto si consideramos que se refieren a precios estimados entre 2017-2019 y mayormente a terrenos en verde. Sin embargo, al no tener un sistema de información con datos específicos sobre los precios de mercado para todo el país –de calidad,

## ► Cuadro 2.16

### Tamaño de terrenos a expropiar en expedientes analizados. 2016-2021

Tamaño	Total de casos	Área promedio (m <sup>2</sup> )	Área acumulada (m <sup>2</sup> )
Hasta 100 m <sup>2</sup>	29	54,1	1.568,9
Entre 101 y 500 m <sup>2</sup>	21	240,4	5.048,4
De 501 a menos de 1.000 m <sup>2</sup>	5	641,6	3.208,0
De 1.000 a menos de 10.000 m <sup>2</sup>	6	3.628,8	21.772,9
De 10.001 a 40.000 m <sup>2</sup>	2	30.257,1	60.514,3
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>6.964,4</b>	<b>92.113,8</b>

Fuente: Román, 2022.

cobertura y periodicidad adecuados—, no se puede realizar una comparación adecuada.

Como es de esperar, el monto promedio pagado por metro cuadrado es mayor mientras menor sea el tamaño de las propiedades, con excepción de los dos casos de expropiaciones de terrenos de más de una hectárea (cuadro 2.17). En el estudio se registra que el precio por metro cuadrado más alto pagado por un terreno es de 1.817 dólares. Se trata de un terreno de 172 metros cuadrados ubicado en Montes de Oca y cuyo avalúo es de 2017.

Los precios consignados parecen ser altos en comparación con el precio promedio del suelo en los centros de los distritos donde están localizadas esas propiedades. Por ejemplo, un estudio de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, que analiza el valor promedio de mercado del suelo en los 31 cantones de la GAM, encontró que en 2021 los precios promedio de lotes baldíos oscilaban entre los 250 y 300 dólares y que solo en cinco cantones hay valores promedio superiores a 400 dólares (Román et al., 2021).

Una tarea pendiente es el análisis caso por caso para tener una apreciación más precisa en esta materia, ya que el precio de los terrenos varía significativamente aun en propiedades contiguas, ya sea por las características del propio lote o, principalmente, por la localización y los atributos del vecindario donde se encuentra.

En los 49 expedientes para los cuales se localizó información sobre el valor fiscal de la propiedad – dato generalmente contenido en las certificaciones

registrales—, queda evidenciada la distancia entre los valores a los que se expropia, particularmente al comparar este dato con el monto del avalúo administrativo. Esto último, pese a ser un hecho conocido, requiere reflexión en el sentido de que el Estado percibe muy poca recaudación (valores muy desactualizados) por propiedades que luego indemniza en montos muy superiores (no descuenta impuestos caídos). Así, por ejemplo, el valor fiscal acumulado de las propiedades (toda la finca y sus mejoras) asciende a 13,1 millones de dólares, mientras que el valor acumulado de la porción del terreno por indemnizar que, como mencionamos es apenas el 0,5% del total del área, alcanza 11,8 millones de dólares.

También es relevante que existe la posibilidad de expropiar dos lotes adyacentes —que pertenecen a una misma obra vial— con diferencia en los precios por metro cuadrado, debido a que dos jueces podrían dictar justiprecios diferentes. Esto último es posible pues ninguna de las instancias en sede judicial cuenta con un sistema de información que identifique los planos catastrados de cada expediente de expropiación por obra, lo cual permitiría contar con una visión general del proyecto y una referencia externa (al perito judicial) sobre los precios pagados a los vecinos. En otras palabras, un sistema de información con diversas capas de datos sobre precios y que incluya otros avalúos del proyecto, mapa de zonas homogéneas de valor y el valor de mercado, sería una herramienta muy útil para mejorar la evidencia que sustenta la toma de decisiones de los jueces y las juezas.

### ► Cuadro 2.17

#### Monto de las indemnizaciones en avalúo administrativo, según tamaño de terrenos por expropiar en expedientes analizados. 2016-2021

(en dólares)

Tamaño	Número de casos	Valor promedio total	Valor promedio del terreno	Valor promedio por m <sup>2</sup>
Hasta 100 m <sup>2</sup>	29	41.786,7	21.812,4	432,6
Entre 101 y 500 m <sup>2</sup>	21	151.994,4	108.688,6	414,5
De 501 a menos de 1.000 m <sup>2</sup>	5	29.893,7	39.106,7	63,6
De 1.000 a menos de 10.000 m <sup>2</sup>	6	623.316,0	28.739,5	10,2
De 10.001 a 40.000 m <sup>2</sup>	2	2.497.598,6	2.456.549,7	69,5

Fuente: Román, 2022.

Finalmente, es preciso indicar que en los casos en que el propietario no acepta el avalúo administrativo, siempre se presenta debate entre el representante del Estado y el perito judicial por su informe; es decir, el Estado no abandona su posición en relación con el justiprecio originalmente asignado por el avalúo administrativo hasta que un juez o jueza resuelve el caso.

En este punto, la pregunta crítica es ¿por qué hay poca oposición a los montos de indemnización definidos por los avalúos administrativos? El estudio llega a una conclusión tentativa, pues reconoce la necesidad de contar con una mayor investigación en el futuro. No obstante, los hallazgos arrojan que los avalúos elaborados por la Administración son altos, pues se basan en el valor comercial de los inmuebles contaminados por el efecto valorización de las obras y difícilmente otro perito puede justificar diferencias significativas. Cuando lo intentan, los jueces tienden a dar por correctos los argumentos del Estado en favor del avalúo administrativo.

**La duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de dos años y dos meses**

La duración promedio desde que una propiedad es declarada formalmente de interés público por el Gobierno (MOPT) hasta que el JCA dicta sentencia fijando el justiprecio es, en promedio, de 565 días hábiles, lo que en días equivale a un plazo de dos años y dos meses. No obstante, la fluctuación de estas duraciones es muy grande, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. Si la persona propietaria no aceptó

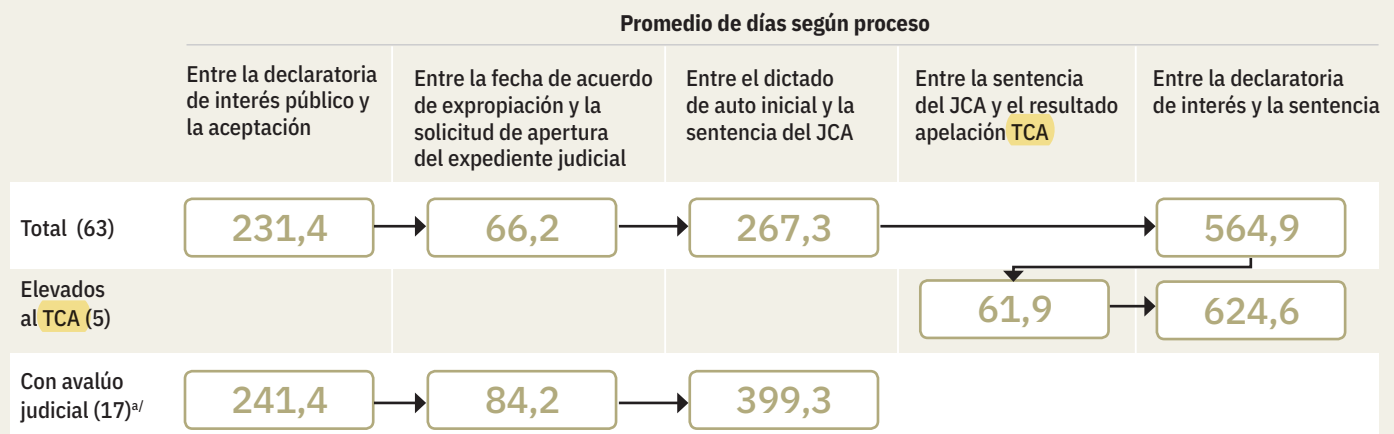
el avalúo, la duración promedio sube a 625 días y a 683 si el caso se eleva al TCA. Cabe indicar que de cinco casos en los que la sentencia es apelada, solo en uno de ellos se acogió la apelación.

No se encontró un patrón claro entre las características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, aunque el análisis examinó distintas características tales como tamaño de la propiedad, personas encargadas de llevar los casos (procurador y juez o jueza), ubicación de los terrenos y proyecto al que pertenecen. De hecho, con la información interna contenida en los expedientes no es posible explicar las diferencias en términos de duración (véase metodología sobre el faltante en los registros de fechas). En entrevistas con informantes clave se recogió la percepción de que, en sede judicial, hay factores externos al proceso (imprevistos) que afectan los plazos; por ejemplo, la dificultad de notificar a alguna de las partes, la insuficiencia de insumos para realizar las visitas de campo (vehículo, chofer, viáticos) y los eventos climatológicos, entre otros (E: Marchena y Guillén, 2021).

En cuanto al tiempo total que abarca el proceso, el 47,3% de los días (267 en promedio) transcurren en el JCA, entre el momento en que se dicta el auto inicial y el momento en que se dicta la sentencia. Otro 41% del tiempo transcurre en la sede administrativa, entre que se realiza la declaratoria de interés público y el propietario expresa su aceptación o rechazo del avalúo administrativo (231 días). Por último, el plazo durante el cual el expediente está en manos de la PGR (66 días en promedio), representa el otro 11,7% del plazo total (diagrama 2.4).

► Diagrama 2.4

**Duración en días del proceso de expropiación con base en 63 expedientes analizados**



a/ No se elevó ninguno al TCA.

Fuente: Román, 2022.

Los casos más complejos son aquellos en los que las personas propietarias interponen medidas cautelares en el TCA para impedir que el Estado tome posesión del inmueble; sin embargo, no son frecuentes y no se registró ninguno en este estudio. Aunque en dos expedientes se mencionan recursos interpuestos ante la Sala Constitucional, no fue posible establecer una relación clara con alguna fase del proceso en sede judicial.

Finalmente, la valoración de las duraciones tiene el inconveniente de que no existen parámetros legales o de duración ideal, o metas que definan un plazo prudencial. Como aproximación se presentan datos del estudio sobre el proceso de expropiación en sede administrativa, realizado por la Contraloría General de la República en 2018, en el cual se establecieron una serie de plazos máximos que no eran cumplidos en los procesos expropiatorios (recuadro 2.1).

### La participación de los peritos judiciales se concentra en pocos profesionales

Los peritos son profesionales técnicos o especialistas que son llamados por el JCA para que, mediante su juicio técnico, determinen el verdadero valor de la propiedad por expropiar cuando surge una objeción de la persona propietaria sobre el avalúo. La participación del peritaje judicial en los procesos de expropiación es uno de los temas más cuestionados en las notas de prensa y en la consulta que se realizó para el temario de este Informe. Se incluyó en este estudio a manera de exploración inicial, pero requerirá de un mayor análisis posterior, dadas las limitaciones de la información obtenida en la Oficina de Peritos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. Así, por ejemplo, aunque se puede saber cuántos peritos fueron llamados a la jurisdicción CA, no es posible saber si se les llamó específicamente para atender el tema de las expropiaciones. En 33 expedientes revisados consta el nombre de la persona que realizó el avalúo administrativo y se logró determinar que 12 de esos casos corresponden a dos peritos.

Entre el 28 de agosto del 2019 y el 31 de mayo del 2021 hubo 739 contrataciones de peritaje judicial<sup>11</sup>. Cabe indicar que 535 de las veces la contratación corrió por cuenta del JCA y 205 veces por el TCA. En total, se contabilizaron 243 diferentes personas y, en promedio, cada profesional participa en 3 casos (tomando como base el Registro de Auxiliares de la Administración de Justicia). Entre 2019 y 2020, cada mes se

## Recuadro 2.2

### Informe de la Contraloría General de la República sobre los procesos de expropiación

Para analizar si los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en las carreteras nacionales cumplen con el marco normativo existente, la Contraloría General de la República realizó un informe de auditoría de carácter especial que cubrió un periodo cuatro años, de enero de 2014 a diciembre de 2017 (CGR, 2018). El análisis se enfocó en las etapas de los procesos de expropiaciones y relocalización de servicios de interés público en proyectos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes<sup>10</sup>.

La auditoría encontró una serie de debilidades que se resumen a continuación:

- **Planificación:** la totalidad de los procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público no se finalizaron en la fase de planificación de los proyectos analizados, al no tener definido el alcance, costo y programación de todas las labores que implicaban sus trabajos. En la totalidad de los casos analizados se emite la orden de inicio de la etapa de construcción, sin contar con la posesión física de los terrenos por expropiar y el acceso oportuno a ellos.
- **Relocalización de los servicios:** ausencia de regulación estandarizada y vinculante sobre relocalización, falta de implementación de sistemas de información geográfica (SIG) y la no implementación de las lecciones aprendidas, a pesar de la existencia de una política al respecto en Conavi.
- **Operación de los procesos de expropiación:** debilidades en el cumplimiento del plazo máximo de ley para la elaboración del avalúo administrativo y en los “plazos óptimos” establecidos por la Administración.

La auditoría empleó tres definiciones de plazo para comparar la duración de los procesos (CGR, 2018):

- El flujo óptimo del proceso expropiatorio en sede administrativa establece un plazo de 75 días hábiles, desde el momento en que el Conavi solicita el inicio del proceso hasta que el MOPT traslada la documentación a la PGR.
- El artículo 21 de la Ley de Expropiaciones (Ley nº 9286) establece que el avalúo deberá rendirse en un plazo máximo de un mes, contado a partir del recibo de la solicitud.
- La Ley General de Administración Pública (Ley nº 6227) establece en el artículo 4, entre otras condiciones, que la actividad de los entes públicos deberá asegurar la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”.

Específicamente, el informe encontró que en 44 de 58 expedientes administrativos analizados se superó el tiempo de ley establecido para realizar

CONTINÚA >>

10 Los proyectos analizados son: intercambio de Paso Ancho y la rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional nº 32, sección: Intersección Pozuelo-Intersección Jardines del Recuerdo, Sifón-La Abundancia, Pasos a desnivel de Garantías Sociales, UCR-rotonda La Bandera y Guadalupe y Circunvalación Norte.

11 Profesionales en Arquitectura, Correduría Privada y Valuación de Bienes Inmuebles, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Civil e Ingeniería en Construcción y Topografía.

### ► Recuadro 2.1 > continuación

#### Informe de la Contraloría General de la República sobre los procesos de expropiación

el avalúo administrativo. En relación con el flujo óptimo establecido por la Administración, en 51 de 59 casos revisados el plazo real fue superior al doble. También se identificó un problema de fluctuación en el tiempo entre distintos expedientes, ya que el menor plazo corresponde a 113 días hábiles y el mayor a 356 días hábiles, situación que podría afectar el derecho a la igualdad de trato.

Se estableció que no hay indicadores del proceso ni un apropiado seguimiento de estadísticas, “lo que significa que no tiene un comportamiento predecible y que no se puede tener claridad de que los resultados actuales se reflejarán en el funcionamiento futuro del proceso”.

El informe determinó que la gestión administrativa representa más de la mitad del tiempo que se tarda desde el proceso expropiatorio hasta la toma de posesión. A partir de la información de 34 expedientes de expropiación cuyo trámite requirió la participación del Poder Judicial, se determinó que el plazo promedio en días desde la solicitud de expropiación hasta la entrada en posesión fue de 565 días, con un 58,5% del tiempo en la DABI, un 3,1% en la PGR y un 38,2% en el Poder Judicial.

Finalmente, se determinó que no existe regulación que establezca formalmente las responsabilidades de los actores en el seguimiento de cada uno de los expedientes de expropiación. En conjunto, la Contraloría estima que “las debilidades señaladas impactan la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, tanto en términos de costos indirectos (compensación de plazo que traslada la fecha de finalización), como costos directos”.

Fuente: CGR, 2018.

contrataron, en promedio también, 27,7 peritos judiciales, cifra que para toda la jurisdicción CA aumenta 35,2 veces en los primeros cinco meses.

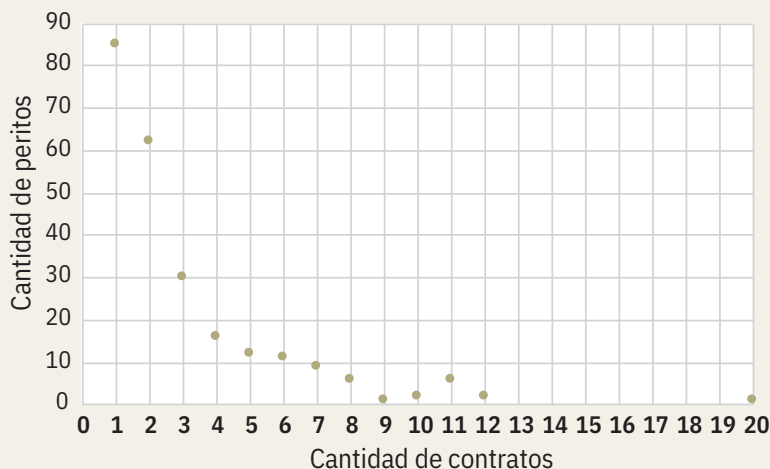
Para realizar estas contrataciones se disponía de 547 profesionales relacionados con los peritajes que se requieren en esa materia, inscritos en el Registro. Sin embargo, en los 21 meses para los que se dispone de información, se observa una concentración de las asignaciones. Un total de 18 peritos (7%) recibieron 187 de las asignaciones (25%). El 50% de las asignaciones fueron atendidas por el 20,6% de los peritos (50 personas). Según el Reglamento que les compete, estas designaciones son realizadas por rotación aleatoria (rol) por medio de un sistema informático<sup>12</sup>. En definitiva, hay una relación inversa entre la cantidad de contratos y las oportunidades en las que un perito es contratado (gráfico 2.14).

El profesional que fue contratado en 20 ocasiones en los dos años de registro es un ingeniero topógrafo. En 19 ocasiones fue llamado por el TCA y solo una vez por el JCA. Las dos personas contratadas en 12 ocasiones son profesionales en Ingeniería agronómica y fueron contratadas en 23 de las 24 las ocasiones por el JCA. La composición de las asignaciones para estas dos instancias según profesión muestra que con mayor frecuencia se contratan profesionales en Ingeniería Agronómica (43,2%), Ingeniería Civil o Construcción (37,3%) y, en tercer lugar, Topografía (17,3%).

En el grupo de 63 expedientes de expropiación analizados también se da una concentración en las contrataciones, y aunque el período de análisis no

### ► Gráfico 2.14

#### Peritos judiciales que participan en procesos de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que formaron parte de un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Fuente: Román, 2022, con datos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

12 Reglamento para regular la función de profesionales en interpretación, traducción, peritos y ejecutores en el Poder Judicial, Circular de la Secretaría General de la Corte n° 2-2015, publicada en el Boletín Judicial n° 35 del 19 de febrero del 2015.



coincide con el del primer grupo, la situación es similar. Los expedientes de expropiación con avalúo judicial tienen sentencias dictadas entre el 24 de abril del 2019 y el 8 agosto del 2021, un período de casi 34 meses, frente a los 21 del análisis anterior. De las 19 ocasiones en las cuales se nombró un perito judicial, una persona participó en 4 expedientes y otra en 2. Entre ambos<sup>13</sup> concentran el 31,6% de los casos. Las otras 13 personas participan en un expediente cada una.

De la lista del Registro general para la materia contencioso-administrativa, los nombres específicos para expropiaciones son más reducidos. Este hecho puede estar relacionado con la falta de incentivos económicos para los profesionales y, específicamente, con el monto relativamente bajo de honorarios que reciben (Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, 2021). La cantidad de peritos judiciales que participan –según la información recién comentada– parece respaldar esta hipótesis.

En relación con el monto de los honorarios, la investigación arroja que en la mayoría de los expedientes hay una solicitud para gestionar una readecuación de honorarios del perito judicial; es decir, la tarifa base de 150.000 colones rara vez es aceptada y en la mayoría de los casos los jueces ordenan una readecuación, aunque no siempre de la magnitud reclamada por los profesionales.

En la revisión de los expedientes de expropiación llama la atención, en primer lugar, que la mayoría de los peritos judiciales no realizan la revisión exhaustiva del avalúo administrativo, es decir, no señalan los supuestos errores del peritaje anterior ni dan razones pormenorizadas de por qué se apartan de él. Esta falta es señalada tanto por la PGR como en las sentencias del JCA. Aunado a ello, el estudio realizado constató que el incumplimiento del artículo 35, numeral 22 de la Ley de Expropiaciones, que solicita de manera obligatoria esta valoración –la ley establece responsabilidad personal y sanciones administrativas, civiles o penales para los peritos en caso de que se demuestre sobrevaloración arbitraria (artículo 59)– no ha implicado consecuencias de ningún tipo para el profesional. En segundo lugar, la frecuencia de este evento podría estar relacionada con una debilidad en cuanto a la ca-

pacitación recibida, ya que los peritos no reciben entrenamiento en aspectos como la revisión de informes elaborados por otros profesionales, ni existe un manual o norma técnica que aclare el contenido de esta función.

En los dieciseis expedientes donde un perito judicial presenta un informe con nuevo avalúo, el efecto en el justiprecio es limitado en trece de ellos: en cinco procesos se confirma el avalúo administrativo; en cuatro, la estimación es como máximo 6,5% mayor, y en otros cuatro casos el incremento oscila entre un 14% y un 50%. Para los restantes tres casos, el avalúo judicial duplica con creces el monto del avalúo administrativo (el valor estimado crece en 491,4%, 177,2% y 102,8%). En estos últimos se comprueba que el peritaje sí tiene potencial para generar cambios significativos en el justiprecio, aunque no sea la práctica mayoritaria. Esto, además, no implica que la resolución acepte estos incrementos, pues como se dijo anteriormente, el peritaje judicial solo se aceptó en dos casos.

### Los costos de tramitación de los expedientes: ¿sobre quién recaen?

Un aspecto sobre el que no fue posible localizar información precisa para trazar estimaciones, ni estudios previos que lo aborden, es la magnitud del costo de oportunidad del tiempo perdido en el proceso, lo que en economía institucional se llama “costos de transacción”. A continuación se documentan brevemente dos casos para ilustrar este punto.

El primer caso trata de un inquilino que arrienda una bodega en un terreno por expropiar ubicado en el Proyecto Circunvalación Norte<sup>14</sup>. Cuando inició el proceso de expropiación, el arrendatario tenía su contrato de alquiler vencido<sup>15</sup> y desarrollaba una actividad de manera informal, sin patente comercial ni trabajadores en planilla. Pese a ello, sus gestiones en el proceso retrasan la puesta en posesión por más de dos años. Su reclamo al avalúo administrativo es que subestima el costo de traslado de su maquinaria al asignarle a este rubro un costo de 209.445 colones. Si se hubiera ganado el avalúo judicial, el monto máximo por pagar habría llegado a 2,5 millones de colones<sup>16</sup>,

13 Reglamento para regular la función de profesionales en interpretación, traducción, peritos y ejecutores en el Poder Judicial, Circular de la Secretaría General de la Corte n° 2-2015, publicada en el Boletín Judicial n° 35 del 19 de febrero del 2015.

14 Expediente 19-000944-1028-CA.

15 El contrato de arrendamiento estaba vencido, pero como hay una factura de fecha posterior, la PGR acepta dar trámite al reclamo basándose en la Ley de Arrendamientos, artículo 4, y Código Civil, artículos 1007 y siguientes, que hacen referencia a contratos escritos u orales.

16 Se pagaron honorarios por 169.500 colones al perito judicial. Adicionalmente, se cancelaron gastos de la visita in situ (solo vehículo) por 94.032,44 colones (la PGR objeta, pero el juez procede a la visita).

pero finalmente el JCA resuelve a favor del Estado. En el caso en cuestión, el propietario aceptó el avalúo administrativo y la finca expropiada fue indemnizada por 2.131 millones de colones. Durante el proceso, la PGR solicita reiteradamente al JCA autorizar la puesta en posesión, mientras tanto, el inquilino, que opera de manera informal, usó el inmueble por un año y cuatro meses sin pagar alquiler al Estado.

El segundo caso se refiere a procesos que terminan por desistimiento del trámite expropiatorio. Como ya se mencionó en una sección anterior, en el análisis de 63 expedientes se localizaron siete casos en los que el Estado solicita al JCA desistimiento del proceso ya en marcha, debido a que la administración (MOPT) decidió un cambio en el trazado de una obra o identificó que en realidad algunos predios no eran necesarios. Los casos se refieren a la Ruta Nacional 32 (5), Proyecto de construcción Ruta Nacional 17 sección Angostura (1) y Ampliación de la Ruta Nacional 27 Corredor San José-Caldera (1). En tres de los casos el Estado ya había realizado en depósito del avalúo administrativo, por lo que fue necesario iniciar un proceso de reclamo a los propietarios para proceder con el reintegro. En uno de los casos ya se había recibido el avalúo judicial.

Esta práctica parece frecuente. Por ejemplo, en enero de 2020, el MOPT pidió a la empresa encargada de la ampliación del tramo entre Cañas y Limonal, en la Ruta Nacional 1, modificar el diseño de la obra y ese ejercicio permitió reducir de 161 a 59 los terrenos necesarios para la ampliación a cuatro carriles de esos 21 kilómetros de vía (citado en Recio, 2020).

Esta medida ahorrará recursos del pago de indemnizaciones, pero no hay evidencia de que se hayan estimado los costos hundidos asociados al cambio de decisión, ni en la Administración, ni en sede judicial. Como mínimo sería relevante cuantificar los gastos asociados en cuanto a los salarios, tanto en la PGR como en el JCA y el TCA (calcular el número de personas funcionarias por rango del puesto que participaron, el tiempo dedicado a cada caso y el salario promedio por hora). También se podría individualizar el costo del proceso de notificación, de contratación de peritos y de inversión en viáticos para las visitas in situ. Las mismas estimaciones se pueden hacer de los procesos en sede administrativa y en la PGR. Asociar estos datos a una tipología de casos permitiría discutir opciones para agilizar los procesos y reducir los costos asociados.

## Análisis de contenido de las sentencias sobre expropiaciones

Uno de los objetivos de la investigación, relacionado con la justicia equitativa, era analizar las sentencias para identificar si existe una línea clara jurisprudencial de criterios para resolver casos similares. Para ello se utilizó las herramientas de análisis de contenido disponibles en el programa MaxQDA 2020, que permite como máximo encontrar patrones comunes que pueden coincidir con líneas jurisprudenciales, pero también pueden ser coincidencias (ver metodología).

Tal como señala Azulea et al. (2013) para cinco países latinoamericanos analizados, en Costa Rica se ha seguido la tradición francesa. El proceso expropiatorio lo inicia una autoridad administrativa y lo culmina un juez o jueza, que si bien tiene como función principal la de fijar la indemnización, no puede juzgar la pertinencia de la causa de utilidad pública invocada. En este sentido, no es de esperar que en las sentencias se construya doctrina.

En el caso del estudio efectuado, se realizaron cuatro ejercicios: árboles interactivos, diagramas de secuencias, palabras en contexto y matriz de similitud de las sentencias. Los árboles interactivos se usaron para identificar las relaciones alrededor de cinco palabras o frases: justiprecio, daño al remanente (originalmente solo se utilizó daño, pero siempre sale asociada al remanente), homologación y metodologías (para identificar asuntos sobre los métodos de valoración) y peritaje.

De este primer ejercicio, el principal hallazgo es que en las sentencias solo se describe la verificación de parámetros que se deben cumplir en las distintas etapas del proceso de definición del monto de la indemnización y el por tanto que fija el justiprecio. En el razonamiento del justiprecio no se usan referencias externas de valor pagado en otros casos similares, por lo que no es posible afirmar que se otorgue un trato igual entre iguales. El razonamiento parece suponer que el precio, al ser definido por un perito valuador autorizado y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los informes, daría los mismos resultados para propiedades equivalentes. Sin embargo, este supuesto no se sostiene, ya que en un mismo proceso existen dos y a veces tres peritajes con montos diferentes.

Si se considera como demostración de fijación del justiprecio que el monto sea equivalente, independientemente del perito que realiza el avalúo, en nueve de los diecisiete casos en que se solicitó un avalúo judicial, las sentencias cumplieron con el principio, pues el monto del avalúo judicial difiere en menos del 10% con el avalúo administrativo.

El segundo ejercicio se sirve de diagramas de secuencias para analizar las bases legales que utilizan los jueces para resolver y determinar si estas son similares. En el nivel superior, la Constitución Política se cita tanto como referencia general, especialmente en cuatro artículos específicos: CP 41 (derecho a recibir reparación de daños), CP 45 (la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización), CP 50 (el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes) y CP 74 (derechos y garantías sociales son irrenunciables). Solo un voto de la Sala Constitucional es citado como base legal.

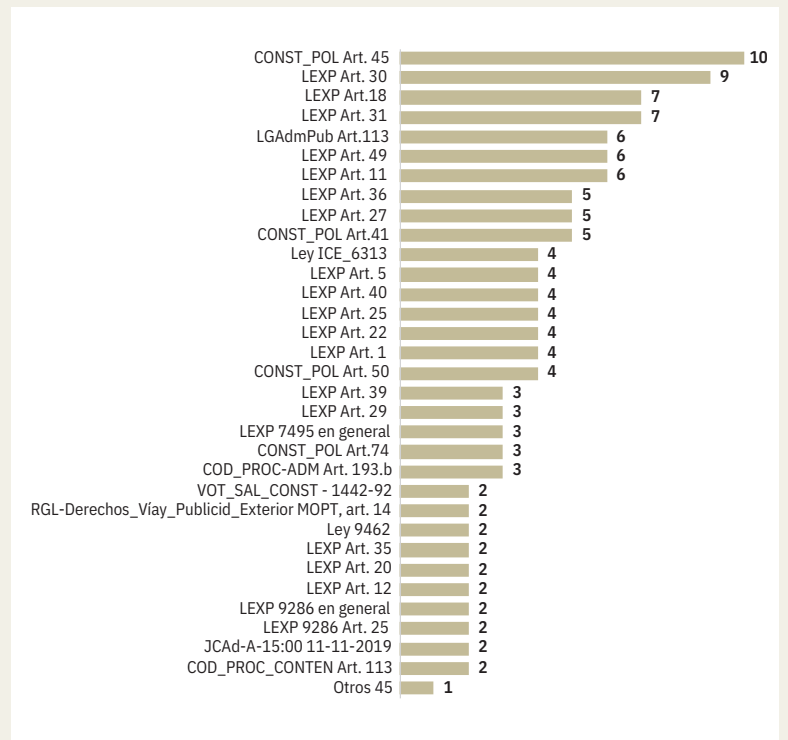
A nivel intermedio, la Ley de Expropiaciones, tanto en su numeración 7495 como 9682, es el cuerpo legal más citado. Entre los 63 expedientes de expropiación se citan 25 artículos de esta ley, pero los más frecuentes son los siguientes: 22, 11, 30, 31, 49, 29, 36 y 40. También se citan la Ley General del ICE, de Aviación Civil, de tierras y colonización, la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso-Administrativo y la Ley del Sistema Financiero nacional para la vivienda (gráfico 2.15).

La base legal citada por cada uno de los diez jueces que participaron en los casos muestra una tendencia clara: cuanto mayor sea la cantidad de sentencias dictadas, más amplia es la base legal citada. Sin embargo, hay matices: por ejemplo, un juez o jueza que solo ha dictado cuatro sentencias cita la misma cantidad de base legal que otro con diez sentencias (gráfico 2.16). La información parece indicar que la experiencia no es el único determinante en cuanto a la diversidad de base legal utilizada para mejor resolver. La distribución muestra una concentración de casos en dos jueces que dictaron el 45,6% de las sentencias.

En tercer lugar, se procedió a la lectura de las sentencias y se estableció una estructura de la argumentación que presentan. Se identificó que las sentencias anteriores al 2019 son más variadas: diferentes entre sí incluso ante situaciones similares. Se cita, por ejemplo, la potestad del Estado para expropiar con el fin de cumplir su misión (art. 113, Ley General Administración Pública), pero se señala que esa potestad no es en forma ilimitada, sino que debe resarcirse integralmente el daño (daños y perjuicios directos e indirectos), estableciendo la indemnización justa y previa en función

Gráfico 2.15

Base legal citada en las sentencias por casos de expropiación. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



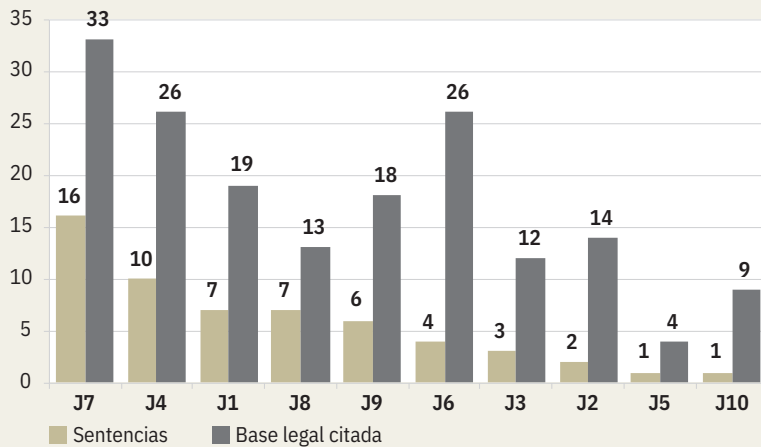
Nota: Las siglas que se incluyen corresponden a: "CONT\_POL": Constitución Política de Costa Rica, LEXP: Ley de Expropiaciones (No. 7495), LGAdmPub: Ley General de Administración Pública (No.6227), Ley ICE: Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad (No. 6313), LEXP 9286: Reforma integral a la Ley de Expropiaciones (No.9286), Ley 9462: Reforma a la Ley de Expropiaciones y la Ley de Notificaciones Judiciales (No. 9462), COD\_PROC-ADM: Código Procesal Contencioso-Administrativo (No.8508), VOT\_SAL\_CONST: Voto de la Sala Constitucional, RGL-Derechos\_Viay\_Publicid\_Exterior MOPT: Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior (No.29253-MOPT).  
Fuente: Román, 2022.

del valor objetivo y, con ello, satisfacer el concepto de utilidad pública.

Las sentencias también mencionan la verificación del procedimiento según se consigna en leyes específicas (Ley 7495, de Expropiaciones, y Ley 6313, del ICE) y que la determinación de la indemnización se debe basar en estudios técnicos sustentados (art. 30 de la Ley 7495). En algunas sentencias se menciona que a solicitud de las partes puede haber otro peritaje y se revisan pericias en función del cumplimiento de requisitos legales y la pertinencia de metodología y criterios de valoración. Si el avalúo inicial cumple y el expropiado acepta, se confirma el monto (arts. 22, 29 y 39 de la Ley 7495), se ordena inscripción a nombre del Estado

### Gráfico 2.16

#### Cantidad de sentencias dictadas y base legal citada por juez. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Nota: El eje horizontal contiene cada persona juzgadora que dictó sentencias en ese período.

Fuente: Román, 2022.

y el juez se pronuncia sobre costas e intereses (art. 11 de la misma ley).

A partir del segundo trimestre de 2019 se observa un cambio. En los casos más sencillos, cuando la persona expropiada acepta el avalúo administrativo y este cumple con los requisitos legales establecidos, las sentencias son prácticamente iguales en cuanto a su estructura, conceptos fundamentales y bases legales. Lo que cambia es la parte en la que se analiza el avalúo administrativo y se determina el justiprecio, porque ambos elementos dependen del procedimiento seguido en el estudio y de las características del inmueble por expropiar. Sin embargo, hay jueces que acuden a elementos adicionales más propios de las sentencias previas al 2019, por ejemplo, la definición de interés público o el concepto de Estado social de derecho por el cual el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, puede proceder a expropiar. Conforme pasa el tiempo, las resoluciones se han vuelto más sintéticas.

En las sentencias es posible verificar el paso a paso que siguen los jueces para la revisión de los avalúos. En primer lugar, revisan que los estudios periciales cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Expropiaciones. Al final de esa etapa, el juez:

- Señala cumplimiento
- Detalla incumplimientos

En segundo lugar, analiza la pertinencia de los criterios aplicados en el cálculo en función del tipo y

características de la propiedad en cuestión, para lo cual considera, entre otros:

- La ubicación del inmueble
- Las dimensiones del inmueble
- La presencia y estado de construcciones, caminos, aceras, galerones, etc.
- Los accesos (cercanía o lejanía de vías públicas)
- Los servicios públicos disponibles
- La topografía de la finca
- Las actividades económicas desarrolladas
- El tipo de propiedad (por ejemplo, finca aparte, propiedad en condominio con espacios comunes, etc.)
- Porción por expropiar (total o parcial).

En tercer lugar, se pronuncia sobre la pertinencia de la metodología e instrumentos utilizados para el cálculo, por ejemplo:

- Compara las versiones de los manuales utilizados
- Cita las fórmulas consideradas para estimar depreciación
- Considera las fuentes utilizadas para la determinación del valor unitario de la propiedad o la parte a expropiar

Finalmente, con base en esas evaluaciones:

- Decide por una u otra estimación
- Por excepción, se estableció un valor entre los montos de ambas según su propio criterio, pero la sentencia fue revocada por el TCA.

El último de los ejercicios realizados con la clasificación del texto de las sentencias fue la elaboración de la matriz de similitud de los documentos. Así, al comparar cada una de las sentencias con el resto, toma fuerza el nivel de coincidencia entre los argumentos que utiliza cada juez en sus diferentes sentencias. En este apartado solo se comentan los resultados obtenidos por los cinco jueces con seis o más sentencias dictadas.

La matriz tiene un coeficiente que mide el grado de coincidencia y varía entre 0 y 1, siendo 1 el grado de máxima similitud (sentencias idénticas). En general, al comparar las sentencias dictadas por cada juez se observa que tienen un alto grado de similitud (más del 90%). Para dos jueces, hay coeficientes igual a 1 fuera de la diagonal, es decir, dos sentencias de casos distintos que son idénticas. Este ejercicio confirma lo ya mencionado: que la materia especial de expropiaciones está concentrada en asuntos procedimentales, pues a pesar de la variedad de casos analizados en

términos del tipo de inmuebles, localización, tamaño y demás aspectos señalados, las sentencias tienen poca diversidad.

## Conclusiones

Esta investigación abordó la siguiente interrogante: ¿constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones, en la fase administrativa y judicial, un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración?

La respuesta que se puede ofrecer a dicha interrogante es parcial. Con base en el análisis de 63 expedientes de expropiación con sentencia dictada entre 2015 y 2021, y apoyados en la opinión experta de informantes clave consultados, el hallazgo general es que no hay evidencia suficiente para afirmar que exista vulneración de los derechos de las personas expropiadas, ni de los intereses del Estado en los casos de expropiaciones, al menos no como regla general.

Los hallazgos específicos de la investigación dan cuenta de una serie de áreas que son susceptibles de revisión, tanto por la entidad pública encargada de la expropiación como por la jurisdicción CA, pues implican riesgos que se pueden materializar en casos concretos.

En cuanto a resolución pronta, la investigación encontró que la duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de dos años y dos meses. Parece un tiempo extenso, pero no hay parámetros para decir cuán extenso es; es decir, no hay una referencia de duración esperada de un proceso eficiente, ni en una norma legal, ni en las prácticas institucionales de planificación de los procesos.

El proceso, tanto al inicio como al final, sufre atascos que no se pudieron medir: en sede administrativa, todas las actividades previas a la declaratoria de interés público; en sede judicial, porque no considera los días adicionales que transcurren cuando una sentencia es elevada al TCA y este retrotrae el expediente al JCA para que dicha instancia vuelva a resolver. Si bien la información parcial no permite concluir si el proceso judicial es responsable de la larga duración de la ruta del expediente de expropiación, la información parcial arroja que la sede judicial explica cerca del 50% del plazo.

Aunque el promedio es de 565 días, la fluctuación es muy significativa en esta variable, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos en relación con los casos más simples de tramitación, pues hay etapas adicionales que cumplir.

Comúnmente, estas tienen que ver con la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), el análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos, por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales, atrasos en las notificaciones.

Un hallazgo contratuitivo es el porcentaje de casos tramitados en la vía judicial, a pesar de que el propietario aceptó el avalúo administrativo (en 45 casos de un total de 63). El traslado al JCA se da porque, efectivamente, 55 expedientes son de propiedades que tienen gravámenes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros. Se podría pensar en una reforma legal para que estas anotaciones se resuelvan también en la etapa administrativa con las entidades bancarias u otras partes involucradas, excepto que haya conflicto por otros alcances.

La fluctuación en la cantidad de días que duran los casos también genera una duda sobre posibles desigualdades de trato frente a distintos propietarios, pero en este primer ejercicio exploratorio no se encontró un patrón claro entre algunas características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, por lo que no es fácil llegar a conclusiones sobre vulneración de derechos de una justicia equitativa.

Todos los casos incluidos en el estudio concluyeron luego de que entrara en vigor la última reforma de la Ley, por lo que no es posible analizar estadísticamente los cambios en el proceso derivados de su implementación. Sin embargo, es opinión general de los informantes consultados que los tiempos de toma de posesión del Estado, efectivamente, se han agilizado en la sede judicial. Los informantes advierten que el proceso no está blindado contra problemas para entrar en posesión, tal como lo demuestra el caso documentado de un expediente en que la toma de posesión se retrasó por dos años, aun cuando la persona propietaria había aceptado el avalúo administrativo, ya que en la propiedad había un arrendatario operando una actividad comercial en la informalidad, quien se opuso al monto ofrecido para el traslado del menaje de su negocio (un monto que representaba una parte ínfima de la indemnización total). Está pendiente un estudio específico sobre el impacto de la reforma integral a la Ley de Expropiaciones.

Otra preocupación en materia de justicia equitativa se refiere a las justificaciones y criterios que se utilizan para modificar en sede judicial montos de los peritajes de la sede administrativa. Los avalúos judiciales tienden a proponer un mayor valor de la indemnización. En los 16 expedientes donde un perito judicial



presenta un informe con nuevo avalúo, 5 confirman el avalúo administrativo y 11 estiman un monto superior para la indemnización. En 3 casos el avalúo judicial duplica con creces el monto del avalúo administrativo. En relación con este aspecto, el principal hallazgo es que no se puede generalizar que en sede judicial se encaren las indemnizaciones, pero un grupo pequeño de casos sí logró aumentos muy significativos después del peritaje judicial.

Un criterio para verificar justicia equitativa es que el justiprecio sea el mismo para propiedades equivalentes. La legislación en materia de expropiaciones le da al juez la competencia para definir el justiprecio, pero su decisión se basa en el criterio de una persona especialista acreditada en valuación. Es decir, el juez o jueza, como “perito de peritos”, decide si valida o rechaza la propuesta de un perito y para resolver verifica que el avalúo cumpla con lo establecido en la ley, por ejemplo, los criterios para realizar la estimación (elementos que se deben tomar en cuenta y metodología de

cálculo). El razonamiento parece suponer que, al ser el precio estimado por un perito valuador autorizado, y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los avalúos, el cálculo daría los mismos resultados para propiedades equivalentes. Este supuesto, sin embargo, no se sostiene, ya que en un mismo proceso existen dos o tres peritajes, cada uno con montos diferentes.

En general, un hallazgo relevante del estudio es que el rol de los peritos judiciales debe estudiarse con profundidad, ya que su participación en los procesos de expropiación no parece estar siendo efectiva. Dicho de otro modo, los peritos judiciales pocas veces convencen al juzgado cuando su criterio difiere del avalúo administrativo. En todas las sentencias en las que su criterio se deshecha, el juez suele achacarle el no cumplir con la obligación de criticar el avalúo administrativo. Este incumplimiento no genera consecuencias para los peritos.



## Recomendaciones

Con base en los hallazgos de este estudio, y después de consultar con especialistas en la materia, se proponen las siguientes acciones de mejora:

- Procurar que los expedientes contengan información completa y un orden predefinido para organizar la documentación. Esto facilitaría la creación de indicadores de procesos óptimos o apropiados; el más crítico tendría que responder a la siguiente interrogante: ¿cuánto es una duración aceptable?
- Revisar la función del perito judicial, no solo por su poca efectividad para convencer a los jueces, sino porque se detectaron indicios de concentración en la participación de peritos en los distintos casos, lo que puede ser indicador de problemas en el procedimiento de rotación de roles. También se pudo documentar una constante readecuación de honorarios, lo que sugiere que los montos establecidos no corresponden a un parámetro claramente establecido.
- Analizar los costos de transacción para encontrar oportunidades de aumentar la eficiencia simplificando procesos.
- Un desafío general para la administración pública es contar con un sistema de información de precios de mercado de los bienes inmuebles. En materia de expropiación, dicho sistema puede ser utilizado como referencia para comparar los montos definidos en avalúos y servir como apoyo para reducir la incertidumbre sobre el valor de los inmuebles, lo cual tiene implicaciones positivas en la protección de los intereses del Estado y de las personas propietarias. Idealmente debería contarse con un sistema georeferenciado de precios promedio, que permita brindarles a distintas autoridades en la materia un parámetro de referencia objetivo.
- Obras complejas de infraestructura vial implican muchos expedientes de expropiación (fincas) para cada proyecto. Cada expediente es procesado por un procurador y un juez diferente; por consiguiente, la única forma de aprovechar el conocimiento acumulado en cada caso –para mejor resolver en los otros del mismo proyecto–, es generar un procedimiento que permita compartir la información relevante para la definición del justiprecio en áreas colindantes y similares.

## Metodología

Con el fin de analizar el contenido de los expedientes se diseñó un instrumento para guiar la extracción estandarizada de información. El detalle se puede consultar en el Anexo 1 de la ponencia original de Román (2022). En resumen, el instrumento consta de seis dimensiones temáticas de los casos y 89 variables (cuadro 2.18).

Un grupo importante de variables (26 de 97) constituyen fechas críticas en la ruta del expediente de expropiación, ya que uno de los énfasis de la investigación es medir la duración del proceso en sus diferentes etapas. Los indicadores que miden la duración del proceso se estiman en días laborales (semanas de 5 días).

Otras 21 variables registran datos en colones y mayoritariamente tienen como fin medir el cambio en el valor del monto global de indemnización en disputa y algunos detalles de sus componentes. Así, cuando una finca será expropiada parcialmente, para aproximarse al valor fiscal (que viene en la certificación registral) se usa la siguiente regla: Valor fiscal / Área total de la finca \* Área de la franja expropiada.

Siete variables registran el nombre de personas actuantes en el proceso (peritos, jueces, propietarios).

Aunque inicialmente se crearon variables para identificar fechas críticas de las acciones de la Notaría del Estado en la etapa final del proceso, no pudieron incluirse en el análisis porque la información no está contenida en los expedientes. Interesaba conocer la fecha en que se realiza la inscripción del bien inmueble a título del Estado y la fecha en que la Administración recibe la notificación de que esa inscripción está formalizada.

Tampoco es posible, con la fuente de información utilizada, conocer cuando sí se dictaron medidas cautelares en otro proceso de conocimiento relacionado (TCA), si se presentó una acción de inconstitucionalidad en Sala Cuarta o si se presentó una nulidad del peritazgo en Tribunal de Apelación, etapas probables del proceso mencionadas por informantes clave, aunque no se presenten con frecuencia.

La información sistematizada se somete a dos tipos de análisis. Primero, la construcción de indicadores estadísticos para caracterizar los casos: frecuencias en las cuales se presentan las principales características, tiempos de duración (en días), promedio de precios por metro cuadrado pagados y diferencias por tipos de casos. Cabe indicar que por el volumen reducido de información disponible, el procesamiento estadístico se realizó usando los complementos de Excel.

En segundo lugar, se realiza un nivel descriptivo de componentes centrales en el razonamiento de las sentencias (jurisprudencia citada, principios y conceptos explícitos, motivaciones para valoración de las pruebas, entre otros). Este análisis cualitativo de las sentencias es el insumo principal para discutir la existencia (o no) de líneas jurisprudenciales. Para el análisis de contenido se emplea el programa MaxQDA 2020.

Finalmente, tanto para el diseño de la base de datos y del flujo del proceso en la ruta del expediente de expropiación como para la interpretación de hechos relevantes, se contó con la valiosa asesoría de un equipo de procuradores de la Procuraduría General de la República (PGR), quienes se encargan de los procesos de expropiación, además de jueces y juezas del Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (JCA).

### ► Cuadro 2.18

#### Instrumento para guiar la extracción estandarizada de información de los expedientes

Tema	Contenidos	Número de variables
Generales	Describen el caso en sus inicios en sede administrativa y su traslado a sede judicial: fechas críticas, partes involucradas, representantes de las partes.	25
Tipo de propiedad	Descripción física del tipo de inmueble involucrado, su localización, datos básicos de los propietarios, uso corriente.	21
Avalúos	Valor fiscal, detalles de fechas, peritos y componentes de los avalúos realizados.	18
Proceso Judicial	Fechas de las principales etapas, conflicto por remanes si existen.	6
Resolución	Razonamiento del por tanto en sentencia en firme del JCA y detalles de liquidación de extras, intereses y costas.	10
Apelaciones	Cuando el caso se eleva al TCA, identificación de la parte que apela, resultado de la apelación, razonamiento del por tanto en sentencia de TCA.	9

La medición del tiempo que duran las diferentes etapas era un objetivo específico de la investigación. Aunque se definieron como variables de fecha todos los momentos procesales que constituyen un requisito para que el proceso avance, muchos expedientes omiten las fechas precisas, por lo que las mediciones solo se pudieron realizar considerando las etapas que cuentan con mayor cantidad de información. Asimismo, hay un conjunto de fechas que se usan para establecer si un evento ocurrió, no para medir distancias en tiempo.

Un hallazgo que conviene resaltar es que la información de los expedientes no siempre está completa y el orden de la documentación suele variar, por lo que la búsqueda de la información se torna compleja. Las variables de fechas son particularmente críticas. En algunos casos se hacen referencias a documentos anexos que no se encuentran en el expediente digitalizado y que contienen información relevante para describir un caso.

Efectivamente, la variable fecha de apertura del expediente administrativo no está completa y hay muchos casos sin información, por lo que se toma como inicio del proceso en sede administrativa la fecha de

declaratoria de interés público, localizada en 62 de los expedientes. En la base de datos hay una concentración de casos iniciados entre 2018 y 2019 (70%).

Para el cálculo de las duraciones, solo en 44 de los 63 expedientes se localizó la fecha en que la PGR recibe el acuerdo de expropiación. Entre estos casos, 1 es del año 2012, 3 del 2017, 12 del 2018, 27 del 2019 y 1 del 2020. En la misma cantidad de expedientes (44) está explícita la fecha en que la Procuraduría solicita al Juzgado la apertura del expediente judicial.

En 41 expedientes se localizó la fecha en que el JCA dicta el auto inicial y en 47 casos la fecha en que se realiza el depósito del avalúo administrativo. Solo en 14 de los 18 expedientes en los que el propietario rechazó el avalúo administrativo está la fecha en que el juzgado recibe el avalúo judicial.

Finalmente, en cuanto al dato específico de la fecha de finalización (cuando el JCA dicta sentencia), hay 63 expedientes. Los cinco expedientes más antiguos concluyeron con sentencia en 2015 y 2017, y la mayoría de los casos terminaron entre 2020 y 2021 (85,7%).

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:**

Marcela Román Forastelli.

**Insumos:**

Estudio de expropiaciones, de Marcela Román Forastelli.

**Edición técnica:**

Evelyn Villarreal Fernández, Jorge Vargas-Cullell,  
Karlissa Calderón Zúñiga.

**Revisión y corrección de cifras:**

Diego Fernández Montero y Natalia Morales Aguilar.

**Actualización y procesamiento de datos:**

Procesamiento de textos de sentencias, por Jimena Vargas;  
Base de datos de expedientes de expropiaciones en disposición  
de la Procuraduría General de la República 2018-2020, por  
Marcela Román Forastelli, Yamile Thyme, Karlissa Calderón  
Zúñiga y Karen Chacón Araya.

**Visualización de datos y gráficos:**

Marcela Román Forastelli.

**Edición de textos y corrección de estilo:**

Laura Flores Valle.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

**Participantes en los talleres de consulta:** Aldo Milano,  
Alejandro Arce Oses, Eduardo Castillo Jiménez, Eugenia Solís  
Cambroner, Giovanni Marchena Jara, Julio Jurado, Manuela  
Guillén Salazar, María Lourdes Echandi Gurdíán, Marvín Carvajal,  
Randall Salazar Solórzano y Antonio Azuela, María Mercedes  
Maldonado y Sonia Rabello del Lincoln Institute of Land Policy.





---

# Fe de erratas

## INFORME IMPRESO Y DIGITAL

---

### CAPÍTULO 1

En la página 52, debe leerse el último párrafo como sigue: “En efecto, en el último sexenio se **aprobaron** la reforma agraria, la civil, la jurisdicción de crimen organizado, y otras más están contempladas en la agenda legislativa”.

### CAPÍTULO 2

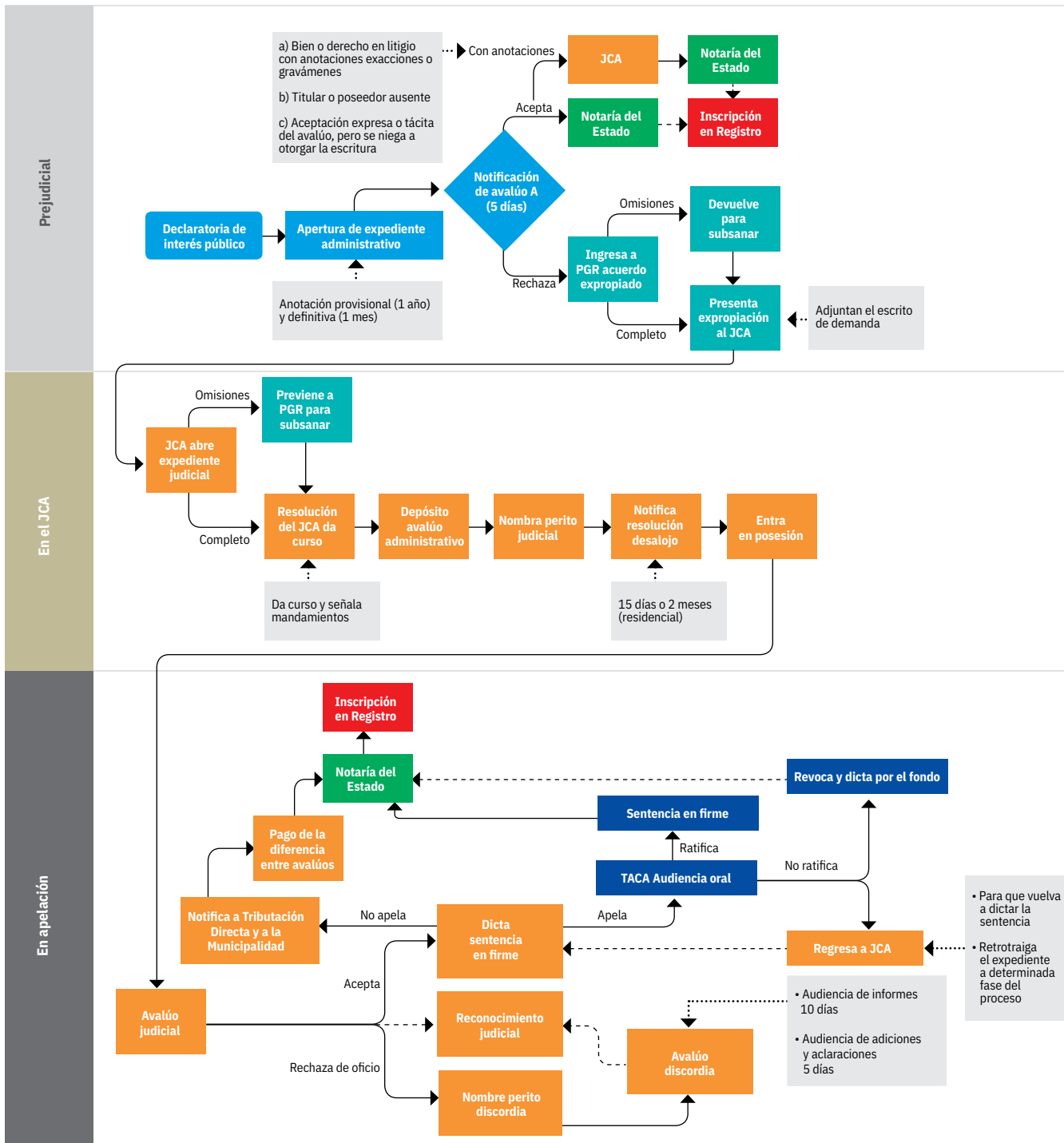
En la página 67, en la sección “Indicadores globales de desempeño”, en el segundo párrafo debe leerse: El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene **19.839** expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (**12.355**).

En la página 82, en la sección “Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento”, en el segundo párrafo de la columna de la derecha, debe leerse: Entre el momento de presentación de la demanda y la declaración de inadmisibilidad pasan en promedio **279** días (943 días si se genera fuera de San José); además, un 8,4% de los expedientes tienen una duración mayor a 566 días.

En la página 99, en la segunda columna, en el segundo párrafo debe leerse “El expediente ingresa al **Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo (TACA)** (color azul), que es la última instancia”.

En los diagramas 2.2 de la página 100 y 2.4 de la página 108, en lugar de TCA debe corregirse por **TACA**, como se indica a continuación:

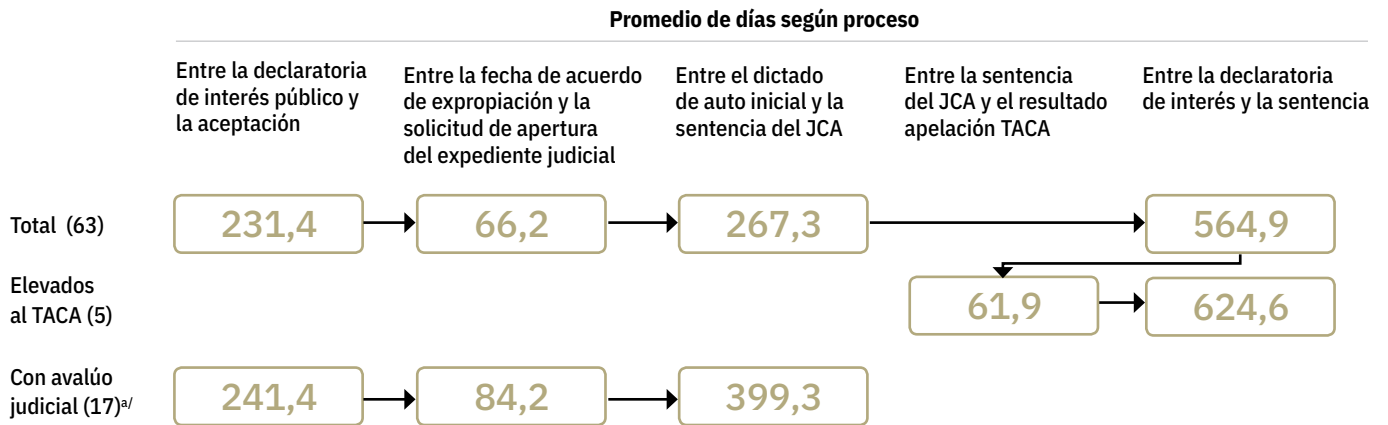
Diagrama 2.2  
La ruta del expediente de expropiación



Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.  
 ● Órgano de la Administración ● PGR ● JCA ● TACA ● Notaría del Estado ● Registro de la Propiedad Inmobiliaria  
 Fuente: Román, 2022.

► Diagrama 2.4

**Duración en días del proceso de expropiación con base en 63 expedientes analizados**



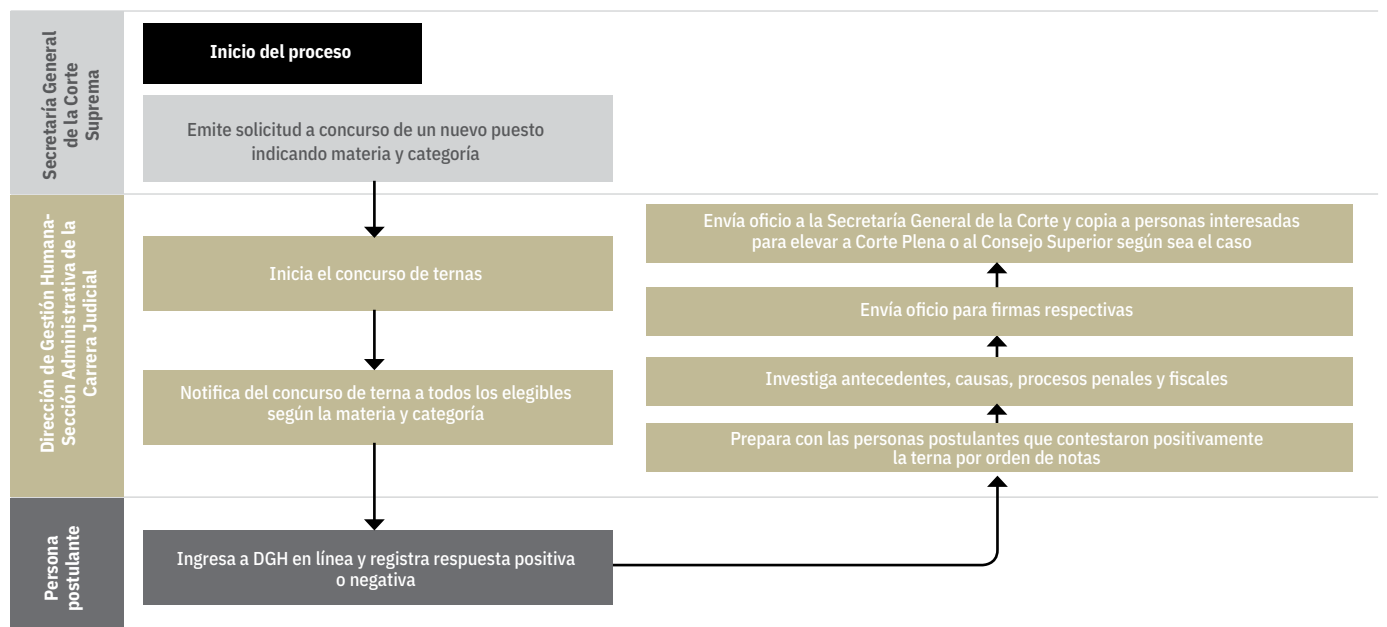
a/ No se elevó ninguno al TACA.  
Fuente: Román, 2022.

**CAPÍTULO 3**

En la página 128, al final del tercer párrafo debe leerse “De momento, el documento **fue aprobado** en Corte, y no ha entrado a la corriente legislativa”. En la página 133, en la figura 3.4, debe leerse como se indica a continuación:

► Figura 3.4

**Fase de conformación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y Consejo Superior**

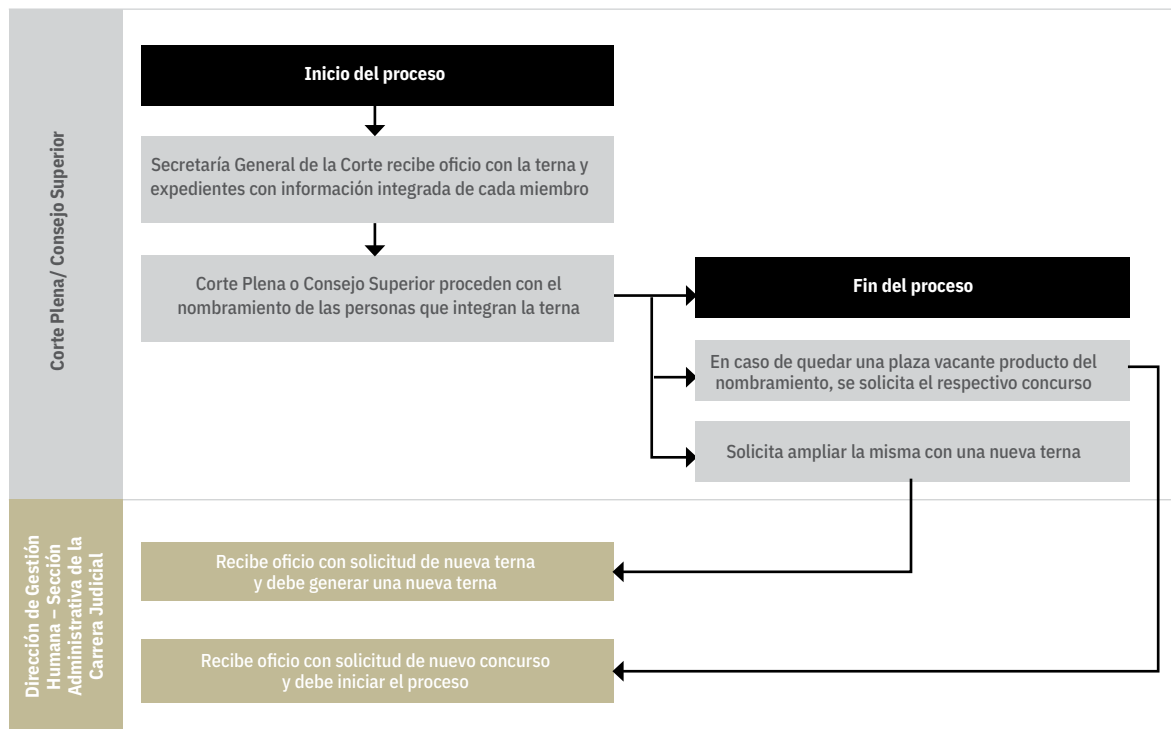


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 133, en la figura 3.5 se elimina la mención duplicada a la Sección Administrativa de la Carrera Judicial, como se indica a continuación:

► Figura 3.5

**Fase de designación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y el Consejo Superior**

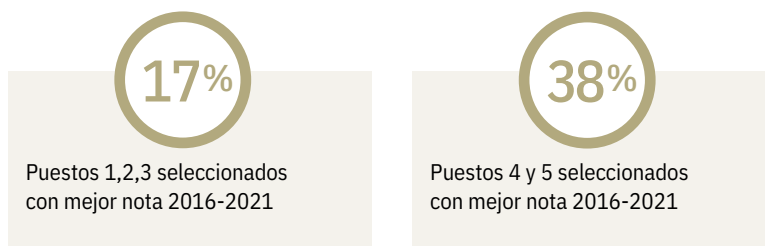


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 133, en la figura 3.6 el 38% corresponde a **puestos 4 y 5 seleccionados** con la mejor nota, así:

► Figura 3.6

**Porcentaje de nombramientos de jueces y juezas por mejor nota realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior<sup>a/</sup>. 2016-2021**



a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.  
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 134, primer párrafo, debe leerse correctamente “El **62%** de los jueces grado II y el **83%** de los jueces y juezas grado I del país son nombrados en cargos sin registrar la mejor puntuación en la terna”.

En la página 135, en el cuadro 3.1 debe agregarse una nota a la categoría “no disponible” para que se lea: No disponible<sup>c/</sup>

c/ No disponible se colocó cuando no se ubicó la variable año de origen. Estos promedios de duración se calculan con base en 760 casos que sí tenían disponible la información de fechas para calcular la duración, por eso los totales no coinciden con otros gráficos del capítulo.

En la página 142, segundo párrafo, debe leerse “Aunque en términos absolutos el porcentaje de mujeres (53%) supera en **6 puntos** porcentuales a los hombres (47%)”.

### ► Cuadro 3.1

#### Duración en el nombramiento de jueces y juezas de grado I<sup>a/</sup>. 2016-2020 (número de días)

Año	Promedio	Máximo	Mínimo
2016	56	412	5
2017	51	135	20
2018	42	353	21
2019	129	244	27
2020	63	320	1
2021 <sup>b/</sup>	39	91	2
No disponible <sup>c/</sup>	119	561	17
<b>Total 2016-2021 (N=760)</b>	<b>51</b>	<b>561</b>	<b>1</b>

a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.

b/ La fecha de corte para el año 2021 es el 31 de mayo.

c/ No disponible se colocó cuando no se ubicó la variable año de origen. Estos promedios de duración se calculan con base en 760 casos que sí tenían disponible la información de fechas para calcular la duración, por eso los totales no coinciden con otros gráficos del capítulo.

Fuente: Cubero, 2022, con datos del Poder Judicial.

## CAPÍTULO 4

En la página 165, en el tercer párrafo de la sección “Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias”, se consigna erróneamente que el plazo de resolución de las sentencias número 13556-2003 y 04281-2014 se extendió por más de 5.000 días, los datos correctos son **91 días y 39 días** respectivamente.



## CAPÍTULO 6

En la página 243, en el cuadro 6.6 debe agregarse una nota al año 2021 para que se lea: 2021<sup>a/</sup>

a/ Solo corresponde al **II semestre de 2021**, así reportado por la fuente oficial.

### ► Cuadro 6.6

#### Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>a/</sup>
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano	63	61	82	100	96	100
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección		98	96	88	80	98
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones)	617.836	634.920	526.456	414.750		399.757
Duración de los procesos de selección (meses)	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,3
Porcentaje de personas que aprueban el periodo de prueba	100	99	100	100	97	100
Total de nuevos nombramientos						144
Porcentaje de preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección	99	97	99	100		
Cantidad de candidatos elegibles	307	205	236	179	1	163

a/ Solo corresponde al II semestre de 2021, así reportado por la fuente oficial.

Fuente: Guzmán, 2022, con datos del Poder Judicial, 2020 y 2021.

En las páginas 245-247, en los cuadros de estadísticas del 6.8 hasta el 6.12, debe agregarse una nota al pie de cada cuadro para que se lea como sigue:

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

### ► Cuadro 6.8

#### Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021

Circuito	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
I Circuito Judicial de la Zona Sur	40.487	29.903	29.230	-27,8
I Circuito Judicial de San José	206.925	171.390	166.750	-19,4
II Circuito Judicial de la Zona Sur	34.900	27.694	28.488	-18,4
Circuito Judicial de Cartago	87.794	75.804	73.634	-16,1
II Circuito Judicial de San José	99.939	80.799	84.066	-15,9
Circuito Judicial de Heredia	82.264	69.201	69.262	-15,8
I Circuito de la Zona Atlántica	41.679	33.680	35.149	-15,7
II Circuito de la Zona Atlántica	51.007	41.824	43.251	-15,2
II Circuito Judicial de Alajuela	52.660	42.196	44.720	-15,1
Circuito Judicial de Puntarenas	53.773	44.121	45.979	-14,5
II Circuito Judicial de Guanacaste	40.405	33.181	34.882	-13,7
III Circuito Judicial de Alajuela	40.162	34.417	35.572	-11,4
I Circuito Judicial de Guanacaste	39.676	33.553	36.311	-8,5
III Circuito Judicial de San José	75.394	64.882	69.511	-7,8
I Circuito Judicial de Alajuela	82.444	76.881	85.338	3,5

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

### ► Cuadro 6.9

#### Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Penal juvenil	22.263	16.601	14.216	-36,1
Cobro judicial	242.711	182.709	155.531	-35,9
Tránsito	79.874	51.740	58.657	-26,6
Pensiones alimentarias	42.296	31.809	34.222	-19,1
Notarial	1.761	1.227	1.492	-15,3
Violencia doméstica	57.398	51.767	50.604	-11,8
Laboral	44.431	38.991	41.596	-6,4
Penal	379.185	345.409	364.284	-3,9
Civil	23.340	20.858	22.878	-2,0
Contravencional	40.640	36.193	40.047	-1,5
Contencioso administrativo	17.036	14.191	17.444	2,4
Familia	30.763	27.137	33.224	8,0
Constitucional	24.090	23.160	26.040	8,1
Agrario	4.683	4.187	5.297	13,1

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

### ► Cuadro 6.10

#### Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021

Circuito	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
I Circuito Judicial de la Zona Sur	40.178	28.494	30.213	-24,8
II Circuito Judicial de San José	116.194	96.821	93.944	-19,1
I Circuito de la Zona Atlántica	38.433	30.547	32.185	-16,3
I Circuito Judicial de San José	178.456	150.540	151.626	-15,0
Circuito Judicial de Puntarenas	49.157	42.153	43.956	-10,6
II Circuito Judicial de la Zona Sur	30.797	27.032	28.041	-8,9
Circuito Judicial de Heredia	67.666	58.106	62.516	-7,6
II Circuito Judicial de Guanacaste	36.171	30.539	33.662	-6,9
Circuito Judicial de Cartago	74.981	69.032	70.906	-5,4
II Circuito de la Zona Atlántica	42.280	37.697	40.075	-5,2
III Circuito Judicial de Alajuela	36.250	32.982	34.481	-4,9
I Circuito Judicial de Guanacaste	34.184	30.619	33.622	-1,6
III Circuito Judicial de San José	76.354	71.060	75.228	-1,5
I Circuito Judicial de Alajuela	79.664	74.620	83.691	5,1
II Circuito Judicial de Alajuela	41.347	36.312	43.838	6,0

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

### ► Cuadro 6.11

#### Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

<b>Materia</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Variación porcentual 2019-2021</b>
Penal juvenil	23.742	18.973	15.652	-34,1
Tránsito	83.595	59.491	58.329	-30,2
Contencioso administrativo	19.767	18.328	14.272	-27,8
Cobro judicial	134.653	99.960	98.471	-26,9
Pensiones alimentarias	26.947	24.826	23.329	-13,4
Civil	24.878	20.733	21.714	-12,7
Penal	396.515	361.849	387.705	-2,2
Violencia doméstica	66.593	65.189	65.272	-2,0
Laboral	43.434	39.476	42.793	-1,5
Agrario	4.740	4.409	5.046	6,5
Familia	31.322	27.419	33.518	7,0
Contravencional	42.717	37.219	46.887	9,8
Constitucional	23.424	23.174	26.927	15,0
Notarial	1.024	1.043	1.204	17,6

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.



### ► Cuadro 6.12

#### Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por materia jurisdiccional. 2019-2021

Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Cobro judicial	749.959	832.982	854.412	13,9
Notarial	5.014	5.216	5.520	10,1
Penal	143.115	153.918	156.710	9,5
Agrario	7.415	7.387	8.109	9,4
Laboral	57.127	59.382	61.085	6,9
Pensiones alimentarias	191.244	181.184	191.542	0,2
Contencioso administrativo	19.884	15.958	19.839	-0,2
Violencia doméstica	46.040	44.660	42.725	-7,2
Familia	21.259	20.482	19.612	-7,7
Civil	58.943	57.682	51.018	-13,4
Tránsito	25.437	18.581	19.942	-21,6
Penal juvenil	8.572	7.218	6.664	-22,3
Contravencional	23.185	22.938	18.008	-22,3
Constitucional	3.010	3.068	2.215	-26,4

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.