



**ESTADO
DE LA JUSTICIA**

Informe Estado de la Justicia 2020

Investigación de Base

A diez años del Código Procesal Contencioso Administrativo

Investigador
Aldo Milano Sánchez

San José | 2020

Investigación finalizada en el año 2019, se reserva su publicación al año 2020 por embargo de la información contenida.



353.4
M637d

Milano Sánchez, Aldo.

A diez años del código procesal contencioso administrativo / Aldo Milano Sánchez. -
- Datos electrónicos (1 archivo : 1000 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-36-7

Formato PDF, 98 páginas.

Investigación de Base para el Tercer Informe del Estado de la Justicia.

1. REFORMA LEGAL. 2. DERECHO PROCESAL. 3. RECURSO CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATIVO. 4. RECURSO DE AMPARO. 5. PODER JUDICIAL. 6. LE-
GISLACIÓN. 7. MEDIDAS CAUTELARES. 8. DERECHO ADMINISTRATIVO. 9. COSTA
RICA. I. Título.

EBV



Contenido

Introducción	2
Estrategia de Investigación	5
Diseño.....	5
Objetivos de la Reforma Procesal Contencioso Administrativa	6
Análisis Doctrinal.....	6
Exposición de motivos	10
Expectativas Generadas con la Reforma.....	12
Estado de la Situación	14
Aspectos Orgánicos.....	15
Recursos Materiales.....	23
Recursos Humanos	33
Tendencias en la actividad de la Jurisdicción	43
Análisis Cuantitativo (Asuntos Ingresados y Terminados)	43
Respuesta a la demanda ciudadana.....	46
Del Trámite de las Medidas Cautelares y los Plazos Requeridos Para Resolverlas	46
Evaluación del Plazo Para Resolver los Procesos en Primera Instancia.....	52
Examen de Tiempos Requeridos para Resolver los Recursos de Casación.....	57
Impacto de Eventos no Considerados en la Reforma	62
El Recurso de Amparo de Legalidad	63
La Anulación del artículo 3 Inciso A) DEL CPCA.....	70
Dilación para Finiquitar Circulante de Procesos Regidos por la LRJCA.....	72
¿Se han cumplido los Objetivos de la Reforma?	73
Evaluación Retrospectiva y de Diagnóstico.....	73
Medidas Correctivas.....	78
Conclusiones y Recomendaciones	83
Referencias bibliográficas	87

Presentación

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Justicia, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

A partir de la redacción del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), el legislador pretendió generar un punto de inflexión en la jurisdicción de esa materia. Para ello, se derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) que regía desde el año 1966.

Dicha normativa, inspirada en su par español de 1956, perduró en el tiempo, haciendo valer una modalidad de control de legalidad basada en el acto administrativo como actividad formal y en un trámite exclusivamente escrito del proceso.

Como consecuencia de lo último, se daba el fenómeno propio de los procesos escritos, descrito por Binder como *“la instalación de la cultura del trámite y del incidente”*, generando una muy arraigada *“ideología del trámite”* (citado por Fandiña, 2018). La actividad en los despachos judiciales se centró, por ende, en la conformación del expediente judicial, alejándose el juzgador de las partes del proceso. El objetivo de la justicia pasó a ser, dice Binder *“administrar un expediente y no juzgar personas”* (citado por Fandiña, 2018).

Por otra parte, la normativa presentaba limitaciones múltiples en lo que al acceso a la jurisdicción se refiere, así como en lo que se relaciona con los poderes del juez antes, durante y luego del proceso. La situación más apremiante, además, se ubicaba en la excesiva tardanza del trámite del proceso y una baja acogida del justiciable reflejada en un reducido circulante de casos.

Ante este panorama, se optó por introducir una normativa que representara un punto de inflexión, tanto en lo que al acceso a la jurisdicción se refiere, como en cuanto a la celeridad con que debía tramitarse los procesos. Para lo primero, se adoptó una modalidad de control más amplia, de modo que se dio el paso del proceso centrado en el acto administrativo (control objetivo), a un control más centrado en los derechos subjetivos del justiciable (control subjetivo), sin que esto represente un abandono del sesgo objetivo.

Dicho en otras palabras, se propuso un modelo en el cual, además de interesarse el juez por la legalidad o ilegalidad de la actividad formal de las administraciones públicas, representada en actos administrativos, reglamentos y decretos ejecutivos, se diera más importancia a los derechos de los ciudadanos al momento de resolver un caso concreto, reconociendo al justiciable, total o parcialmente, cuando así correspondiera, los derechos denegados o cercenados por tales actividades administrativas, así como por conductas omisivas -dejar de hacer-, antes excluidas del control de legalidad.

Por su parte, para acelerar los procesos, se optó por la acogida de la modalidad oral de comunicación de los sujetos procesales, incorporando el denominado *“proceso por audiencias”*, decisión que traía implícita la consecuencia de variar la forma de

organización de los despachos judiciales, antes centrados en la administración del expediente y ahora obligados a administrar audiencias orales, renunciar a la delegación de funciones del juzgador en sus auxiliares, así como generar una gran diversidad de actividades antes inexploradas en el trámite de los procesos.

Así, transcurrida una década de aplicación del CPCA, corresponde hacer un alto en el camino para evaluar resultados y determinar si los objetivos trazados por el legislador, se han cumplido entre el año 2008 de entrada en vigencia y el año 2018. Desde esa perspectiva, se plantean las siguientes consideraciones:

Pregunta principal de investigación: ¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial a la hora de implementar la reforma procesal contencioso administrativa operada mediante Ley No 8508?

Objetivo general

Evaluar la implementación y los resultados de la reforma operada mediante Ley No. 8508.

Preguntas secundarias

- ¿Cuál era la exposición de motivos para llevar a cabo estas reformas? ¿Qué se quería solucionar en ese momento?
- ¿Cuánto se invirtió en recursos humanos y financieros con cada reforma procesal?
- ¿Cómo impactó la organización interna del Poder Judicial?
- ¿Se han identificado vacíos o contradicciones en la normativa aprobada? ¿Hay propuestas de mejora explícitas por parte de sectores interesados?
- ¿Cuáles han sido los principales resultados de estas reformas? (especialmente en cuanto a resultados de los casos y celeridad)

Por su parte, los objetivos específicos definidos, son:

- Examinar, detalladamente, la asignación de recursos a la jurisdicción contencioso-administrativa para la implementación de la reforma procesal contencioso administrativa operada mediante Ley No. 8508 entre el año 2008 y el 2018.
- Determinar la evolución del plazo requerido para resolver los procesos contencioso-administrativos a partir del año 2008 al 2018, considerando si el proceso es de puro Derecho o no lo es.

- Evaluar si se han producido eventos exógenos e imprevisibles, que hayan influido el accionar de la jurisdicción contencioso-administrativa entre el 2008 y el 2018.
- Examinar los desafíos pendientes para asegurar la eficacia de la reforma.

Es preciso señalar que, en el curso de la investigación se tuvo algunas limitaciones.

La primera de ellas, es la dificultad para tener acceso a alguna información que no consta en las memorias anuales del Poder Judicial, pero que si tiene la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Otra de las limitaciones a que ha estado sujeta la investigación, es que los registros estadísticos del Poder Judicial, ya sean los publicados en las memorias anuales o bien los que posee la Dirección de Planificación del Poder Judicial, no miden ciertas variables que hubiese sido útil poder conocer para derivar conclusiones. En la sección de conclusiones y recomendaciones se hará un detalle de información que interesaría registrar estadísticamente a futuro para un mejor monitoreo de la jurisdicción.

Dentro de las limitaciones, también se encontró la imposibilidad de llevar a cabo algunas de las entrevistas que era deseable tener. Específicamente, no fue posible una entrevista con la Magistrada Iris Rocío Rojas, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, no fue posible tener una segunda entrevista con la Licda. Ileana Sánchez Sánchez, Jueza Coordinadora del Tribunal Contencioso Administrativo.

Estrategia de investigación

Diseño

La investigación se abocará al análisis de la jurisdicción contencioso-administrativa a partir del año 2007 (antes de la vigencia de la Ley No. 8508) y hasta el año 2018. Espacialmente, la investigación se ubicó, exclusivamente, en Costa Rica, provincia de San José, donde se encuentra la única sede de la jurisdicción contencioso-administrativa, todo ello, sin perjuicio de evaluaciones en temas particulares del Derecho comparado.

Para dar respuesta a las preguntas de la investigación y alcanzar los objetivos antes detallados, se consignaron las siguientes fuentes de información:

Se realizó una evaluación de los antecedentes históricos de la reforma que dio lugar al CPCA. Para ello, se examinó algunas publicaciones sobre el tema, así como la Exposición de Motivos de la Ley No. 8508. Sucesivamente, se analizó las estadísticas procesadas por el Estado de la Nación a partir de los anuarios del Poder Judicial.

Por otra parte, se realizó una serie de entrevistas con personas involucradas en la actividad de los distintos despachos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Finalmente, se procesó la amplia información emanada por la Dirección de Planificación y otros órganos del Poder Judicial, para redactar el presente informe de investigación.

Objetivos de la reforma procesal contencioso administrativa

Análisis doctrinal

La jurisdicción contencioso administrativa tiene expresa relevancia constitucional en el artículo 49 de la Carta Magna. La ubicación de esa norma en el contexto constitucional, la incluye como una de las garantías fundamentales reconocidas a los ciudadanos. Es decir, no se menciona la existencia de esa jurisdicción, tan sólo, en el marco de normas de organización y competencias, como es el caso de las disposiciones contenidas en el Título XI de la Carta Política, concretamente el artículo 153 de la Constitución. Se le menciona, como se ha señalado, en el Título IV dedicado a los “Derechos y Garantías Individuales”, de modo que estamos frente a una actividad jurisdiccional que ampara un derecho fundamental de corte instrumental, lo cual ocasiona el deber del Estado -en el más amplio sentido del concepto- de velar por el cumplimiento de esa garantía individual.

Según esa norma constitucional, el objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa es “garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de Derecho público”. Para ello, dice el último párrafo de esa disposición, “(...) la ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”.

De este modo, le corresponde al legislador crear las normas de organización, procedimiento y competencias necesarias para que se garantice que toda conducta de las administraciones públicas -formal, material, activa u omisiva-, se ajuste al Principio de Legalidad previsto en el artículo 11 constitucional, debiéndose amparar en esa actividad de control, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los ciudadanos que pudieran verse afectados.

A diferencia de la actividad de la jurisdicción constitucional, a la cual coadyuva, en lo contencioso administrativo no se valora si un acto concreto u omisión es o no constitucional, como sucede en los procesos de amparo, en donde se valora si alguna conducta administrativa ocasiona un quebranto a derechos fundamentales. Se examina, en contraste, si hay o no quebranto de derechos subjetivos o intereses legítimos, producto de conductas que violan la Ley y otras normas de menor rango que la Constitución. Del mismo modo, en el contencioso administrativo se evalúa si se ha producido o no una ilegalidad a la hora de adoptar una disposición reglamentaria por

parte del Poder Ejecutivo u otras administraciones con potestad reglamentaria. Por su parte, en el caso de la Sala Constitucional, se examina si un reglamento quebranta o no la Constitución Política.

Así las cosas, con la aprobación del CPCA en el Ordenamiento Jurídico costarricense, se introdujo una reforma que “supone un giro copernicano respecto de la justicia administrativa concebida y regulada en la ahora derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1966” (Jinesta Lobo, 2009, p. 1).

Efectivamente, con dicha reforma se introdujeron una serie de medidas que transformaron de forma integral la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como lo apunté oportunamente, el alcance de la reforma “obedecía a profundas consideraciones jurídicas y de política legislativa. De por medio estaba, en la tarea de los redactores de la reforma, propiciar la eficacia de sendas garantías fundamentales: la tutela judicial efectiva; la tutela cautelar y el derecho fundamental al control de legalidad de la conducta administrativa” (*art. 49 de la Constitución Política*)” (Milano Sánchez, 2006, p. 251).

Así, es posible señalar como parte de los objetivos de la reforma:

“establecer una jurisdicción predominantemente subjetiva, plenaria y universal que controle todas las formas de manifestación de la función o conducta administrativa, tanto la actividad formal como las actuaciones materiales, las omisiones formales y materiales, en sus diversas y heterogéneas expresiones, y, en general, las relaciones jurídico-administrativas y cualquier conducta sujeta al Derecho administrativo —aunque provengan de un sujeto de Derecho privado—” (Jinesta Lobo, 2009, p. 1)

Como se ha apuntado, la reforma dio pie a un modelo de control de legalidad del juez contencioso administrativo en el cual predomina, más que la legalidad por la legalidad misma -control objetivo-, el amparo de los derechos subjetivos e intereses legítimos del ciudadano, conforme a la regla constitucional antes referida. De ahí que se hable de una jurisdicción predominantemente subjetiva y no predominantemente objetiva, como en sus orígenes.

Se procuró, además, que fuese plenaria y universal, lo que significa que actividades otrora eximidas expresa o tácitamente del control de legalidad, se sujetaran también al test de legalidad, particularmente, las conductas omisivas. Es decir, aquellas en las cuales se censura un no hacer que es jurídicamente exigible, como la prestación de un servicio público, la resolución de una petición, el desarrollo de una obra pública, entre otras.

Se incluyó, además, la posibilidad de que la jurisdicción controle, de modo intenso, conductas formales, como los actos administrativos o resoluciones, así como las actuaciones materiales, entendiéndose por éstas, aquellas en las cuales la Administración actúa sin sustento en un procedimiento y acto administrativo previo, es decir, las llamadas vías de hecho. Se entra en posesión de un inmueble sin antes expropiarlo e indemnizar formalmente a su propietario, por ejemplo. Por otra parte, para el mismo autor:

“Ese instrumental adjetivo ha permitido que la justicia administrativa en Costa Rica haya recuperado su honor y prestigio, por cuanto, lo lentos y burocráticos procesos tramitados conforme la vieja Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1966 tardaban en tramitarse entre siete y diez años y ahora en única instancia quedan fallados en seis meses y veinte días” (Jinesta Lobo, 2009, p. 2).

Para Jinesta Lobo (2009), algunos de los objetivos de la reforma son:

1. Actuar los derechos fundamentales a una tutela judicial efectiva y a un proceso en un plazo razonable.
2. Asegurar una justicia administrativa célere, expedita, transparente, democrática y sencilla.
3. Adecuar la justicia administrativa al parámetro constitucional que atienda la función objetiva de la justicia administrativa y garantice el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales de los administrados correspondiente a la concepción subjetiva de la justicia administrativa.
4. Observar y actuar los subprincipios de la oralidad.
5. Asegurar la ejecución de las sentencias, adoptándose medidas como la creación de un cuerpo especializado de jueces de ejecución con amplios poderes y facultades para lograr el cumplimiento integral y efectivo de lo establecido en sentencia. (pp. 1-2)

También se ha considerado que, por medio de la reforma operada mediante el CPCA, se procuró humanizar y democratizar el proceso contencioso administrativo para satisfacer el interés público (Jiménez Meza, 2006, p. 18), así como “Brindar un acceso rápido a la justicia contenciosa administrativa” (p.26)

Para el mismo autor (2006), dentro de los objetivos de la reforma, se encontraba la “subjetivación y humanización del proceso”, así como “satisfacción de la justicia pronta y cumplida”. (p. 30)

Precisamente por ello, uno de los aportes más importantes de la reforma, que contribuirían notablemente en la tarea de humanización y celeridad de los procesos contencioso-administrativos, consistió en la fuerte introducción de la oralidad como medio de comunicación de los sujetos procesales.

Como expuse en su momento (Milano Sánchez, 2006, p. 252), esa medida traería consigo importantes beneficios producto de la acogida del proceso por audiencias, a saber:

1. Asegurar la reducción del número de actos judiciales necesarios en un proceso escrito,
2. Disminuir las gestiones incidentales, e impugnaciones de meros autos, es decir, evitar los pequeños juicios que se dan a propósito de los “incidentes” propios de los procesos escritos, mediante los cuales se distrae la atención del conflicto principal;
3. Reducir notablemente las causas de apelación;
4. Obligar a la resolución de incidencias y recursos en la propia audiencia, evitando causas autónomas en un mismo proceso; Establecer la actividad de un juez unipersonal -el juez tramitador- que facilite un trámite más ágil y la resolución de los aspectos que no sean de fondo;
5. Propiciar la eficacia del derecho fundamental previsto en el artículo 49 de la Constitución Política, propiciando un más intenso control de legalidad y amparo de los derechos del ciudadano, inclusive, mediante medidas cautelares que los resguarden antes del dictado de la sentencia

La introducción de la oralidad, como se ha expuesto con razón, supone el desplazamiento de las reglas de trámite propias de los procesos escritos, las cuales ocasionan un efecto perverso, a saber, el distanciamiento del juzgador con relación a los justiciables. Es decir:

“esta concepción de la justicia como un conjunto de actuaciones escritas donde lo importante es el respeto de las reglas del trámite, tiene también un objetivo implícito de alejar a los jueces y juezas de los conflictos y de los problemas reales que pueden y deben solucionar. Este modelo esconde un importante fundamento relacionado con la despersonalización de la función judicial” (Fandiño, 2018, p.16).

Finalmente, otro objetivo que se consideró en el marco de la reforma estrechamente vinculado con el objetivo de acercar al juzgador con el justiciable, fue la regionalización de la jurisdicción, tradicionalmente instalada en la capital, con exclusión de otras regiones del país.

Al decir de Jiménez Meza (2006), se procuró con la reforma, la “regionalización de la justicia, que es descentralización democrática” (p.30). Además, estima que “El Código, también, hace votos de esperanza por la democratización de la jurisdicción contencioso-administrativa y civil de hacienda, a fin de que la Corte Plena apruebe la regionalización del sistema de justicia, evitándose la concentración jurisdiccional en la provincia de San José”. (p. 30) Tal y como lo señala Fandiño:

“Como es sabido, los juzgados y tribunales suelen estar concentrados en sectores céntricos de los núcleos poblacionales lo que genera importantes barreras de acceso a la justicia no sólo en relación a las distancias, sino también en cuanto a los costos necesarios para recorrer dichas distancias” (p. 24)

Se trataba, entonces, de un nuevo objetivo en procura del acercamiento de la justicia al ciudadano, propiciándose así su democratización y eficacia conforme al designio constitucional referido.

Exposición de motivos

Como era de esperar, los objetivos de la reforma también fueron objeto de atención en la Exposición de Motivos de la ley (2003). Según se indica, dentro de los motivos de la propuesta de ley, se encuentra desarrollar una nueva normativa que logre, a diferencia de la que se deroga, desarrollar “amplia y detalladamente cada uno de sus principios expresos e implícitos [se refiere al artículo 49 constitucional], lo que da base para el tratamiento rico en propuestas e innovaciones técnicas y sustanciales.” Para cumplir con esa misión, se toma del Derecho comparado la tendencia expuesta por el comparatista francés, Prof. Dr. Michel Fromont, para quien

“Desde hace cincuenta años, la misión de la jurisdicción administrativa ha cambiado completamente: el juez administrativo no es más el contralor de la Administración y guardián del respeto del derecho objetivo; es también el protector del individuo y el defensor de las situaciones administrativas subjetivas, lo que implica al menos la igualdad de las partes en el proceso y, en caso de acogimiento de la demanda, el pleno restablecimiento del individuo en sus derechos, e inclusive, la creación de una nueva situación jurídica individual. Este cambio de perspectiva ha incitado al legislador a modificar de forma importante los poderes del juez en el proceso administrativo...”.

De este modo, para alcanzar esa meta, mediante la normativa aprobada se introducen medidas tales como:

- asumir con redimensionamiento legal y vigor constitucional, la defensa de las situaciones jurídicas protegidas, en la tesitura de la justicia pronta y cumplida y del debido proceso,
- un nuevo tratamiento frente a la actividad u omisión administrativas, por lo que se regula con rigurosa precisión las distintas conductas que puedan incidir en las esferas competenciales de las administraciones públicas, en sentido amplio, o en los intereses legítimos y derechos subjetivos ciudadanos.
- la humanización del proceso que, en modo alguno, contradice total o parcialmente la defensa de los intereses públicos, entendidos como la suma coincidente de los intereses de los administrados.

Por otra parte, se adopta una serie de medidas de índole procesal y competencial, con el afán de acelerar los procesos, entre ellas:

- se acoge el modelo de los actuales procesos contencioso administrativos especiales por una sola instancia, cuya competencia recae en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda,
- se propone la potencial creación, cuando las circunstancias sociales y jurídicas así lo impongan, del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, que llegaría a conocer de ciertos recursos extraordinarios de Casación en función del elemento subjetivo y de la materia, siendo de su competencia resolver algunas apelaciones de excepcional aplicación.
- se reducen plazos, se armonizan y fortalecen institutos caídos en la degradación práctica y jurídica como el silencio positivo, destacándose el mal denominado silencio negativo como omisión inconstitucional, ante el inexcusable deber de respuesta o resolutorio de la Administración frente a alguna petición, reclamo o recurso interpuesto por algún interesado.
- se otorga el derecho opcional para el agotamiento de la vía administrativa, salvo para los supuestos de materia municipal y de contratación administrativa, a tenor con lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política.
- se eliminan los escritos de interposición de demanda y la publicación de edictos para seguir la senda común de los distintos procesos, incluso, respecto al de lesividad incoado por la Administración;
- se flexibilizan los plazos de interposición del proceso contencioso administrativo,
- se facilita la interposición del proceso con la presentación directa de la fotocopia del expediente administrativo,
- se establece la apertura participativa de la legitimación activa y pasiva, con reconocimiento para la defensa de los intereses colectivos y difusos, los grupales, los corporativos y gremiales, dejándose abierta la posibilidad de la acción popular bajo reserva legal expresa que así lo autorice.
- se vigorizan los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, para lo cual se Incorpora a la dinámica procesal el Juez conciliador;
- se amplían sustancialmente las medidas cautelares, sin restricción a las medidas suspensivas o negativas, dándosele al juez apoderamientos suficientes para evitar males mayores o primeros males, (...) Las medidas cautelares pueden hacerse valer a gestión de parte o aún de oficio, antes de la presentación de la demanda, durante la tramitación del proceso o acaso durante la ejecución de la sentencia.
- Se implementa la oralidad con la inmediatez y concentración de la prueba, por lo que se combina la justicia escrita con la no escrita, por lo que deviene en un proceso de contextura mixta en aras de la dialéctica viva y directa entre las partes o sus representantes, testigos, peritos y jueces, con celo permanente por la seguridad y razonabilidad jurídicas.
- Se sigue el modelo de la justicia penal con separación del órgano que instruye el procedimiento en relación con el órgano decisor, siendo que, para la instrucción del mismo, corresponderá al juez tramitador (...) Concluida esta etapa con el

dictado de la sentencia, corresponderá al Juez ejecutor la ejecución de la sentencia, con todos los apoderamientos legales necesarios para colmar de inequívoco éxito el debido proceso, bajo la máxima latina: “el procedimiento debe tender a esclarecer la justicia sin retardarla”.

Como se aprecia, las medidas adoptadas en la nueva legislación, generan un antes y un después. Se trató de un punto de inflexión que revolucionó no sólo la normativa procesal, sino la forma de organización del despacho judicial a cargo de la jurisdicción, como resultado de la introducción de la oralidad y la necesaria distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales y subprocesos en la toma de decisión que trajo consigo la normativa.

Se entendió, de este modo, que el siguiente representa el resumen de los principios que rigen la nueva normativa:

“Resumamos, pues, los principios que informan el presente proyecto: a) derecho opcional para el agotamiento de la vía administrativa, salvo para contratación administrativa y materia municipal; b) subjetivación y humanización del proceso; c) debido proceso y sana crítica; ch) satisfacción de la justicia pronta y cumplida; d) igualdad procesal; e) transparencia y publicidad; f) semiformalismo procesal; g) apoderamiento competencia! del juez; h) flexibilidad impugnatoria; i) apertura de la legitimación activa y pasiva; j) apertura de la capacidad procesal; k) alcance extensivo para las medidas cautelares; l) oralidad, mediación, contradicción y concentración de la prueba; m) fortalecimiento de medidas alternativas de resolución de conflictos; n) principio de especialidad conciliatoria; ñ) separación del órgano instructor del procedimiento con el órgano decisor; o) principio de adaptación de justicia a la realidad y necesidad sociales; p) refuerzo del control objetivo del Ordenamiento Jurídico; q) principio de prevalencia de la conducta originaria; r) regionalización de la justicia.”

Dicho todo lo anterior, corresponde concretar, de seguido, las expectativas creadas mediante la reforma que cabe identificar.

Expectativas generadas con la reforma

Como se puede apreciar, existe una serie de objetivos primordiales que deben destacarse por encima del detalle de las medidas adoptadas para conseguirlos.

Uno fundamental, se relaciona, directamente, con el interés de poner a tono la normativa infraconstitucional con las garantías previstas en el artículo 49 de la Carta Política. El cometido consiste, puntualmente, en facilitar el acceso del justiciable a la jurisdicción, en suma, velar por la eficacia de la garantía dispuesta por la referida norma.

En efecto, en procura de ese objetivo, se adoptaron una serie de medidas relacionadas con los siguientes aspectos:

- En el anterior régimen, el ciudadano no podía acudir a la vía jurisdiccional hasta tanto no hubiese planteado ante la Administración todos los recursos administrativos previstos por la legislación en contra de lo resuelto por aquella, fenómeno calificado, técnicamente, como el agotamiento de la vía administrativa. En la nueva legislación, con el afán de facilitar el acceso a la justicia por parte del ciudadano, esa exigencia pasó a ser facultativa, de modo que queda a elección del justiciable optar por agotar o no la vía administrativa salvo en materia municipal y, en alguna medida, en contratación administrativa;
- Con el mismo objetivo de facilitar el acceso a la jurisdicción, se ampliaron las situaciones jurídicas que dan posibilidad de ser actor o demandante, considerando las de corte colectivo introducidas en la legislación procesal constitucional (intereses difusos), ampliándose así los supuestos de lo que técnicamente se denomina la “legitimación activa”, otrora restringida en el modelo de la LRJCA al supuesto del interés personal, legítimo y directo;
- se propició la ruptura del modelo objetivo del régimen anterior -centrado en el examen de un acto administrativo- para incorporar, también, la perspectiva subjetiva -centrada en los derechos subjetivos e intereses legítimos del justiciable. Así, se procura centrar más la atención en el ciudadano y sus derechos e intereses y no tanto en el acto administrativo o actividad de la Administración sometida a examen de legalidad, y
- con sujeción a las reglas previstas en el Transitorio II, se planteó una meta de descentralización territorial de la jurisdicción.

En adición a esas medidas, tendientes a facilitar el acceso a la justicia contencioso administrativa, se tomaron otras que optimizan su eficacia:

- incorporación del trámite oral dentro del proceso, que beneficia, al menos teóricamente, tanto la celeridad, como la inmediatez, en beneficio del acceso directo al juzgador;
- refuerzo de los poderes del juzgador antes -medidas cautelares-, durante -poderes en sentencia- y luego del proceso -ejecución de sentencias-, y, además,
- descentralización territorial de la jurisdicción.

Con todo, esos objetivos podrían reducirse a dos metas previstas por la reforma:

- celeridad en los procesos, que requerían, en promedio de setenta y dos meses para llegar a sentencia final antes de la aprobación del CPCA (Oficio No. 123-SP-03 de 23 de mayo de 2003, en Expediente Legislativo No. 15.134, 2003);
- mayor acceso del justiciable a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Corresponde, de seguido, medir si esas dos metas se han alcanzado diez años después de la reforma.

Estado de la situación

Es claro que una vez que se decide una reforma procesal con el calado de la que se examina, se corre el riesgo de incurrir en lo que Binder denomina, con razón, el “fetichismo normativo” (citado por Fandiña, 2018). En efecto, como expone Fandiño,

“Inicialmente, estas reformas normativas no tuvieron el impacto deseado, entre otros motivos por cierto "fetichismo normativo" que depositaba excesivas esperanzas en la transformación del funcionamiento práctico del sistema judicial solamente en base al cambio normativo (...) uno de los problemas principales de los nuevos sistemas es que no existía capacidad para gestionar administrativamente la nueva forma de trabajo oral del sistema. Esto se percibió tanto en el funcionamiento interno de las instituciones como en la coordinación interinstitucional entre ellas.” (Fandiño, 2018).

En otras palabras: el éxito de una reforma procesal no depende, en exclusiva, de la pertinencia de sus normas y de su pulcritud técnico procesal. Depende, también y en especial, de si se asignan o no los recursos necesarios para gestionar administrativamente el cambio, especialmente, en casos en los que se da el paso de un proceso “desesperadamente escrito” a uno con trámites orales, como en efecto fue el caso de la reforma operada mediante el CPCA.

Precisamente por ello, es pertinente examinar, de seguido, cuáles fueron las medidas de índole administrativa que se adoptaron luego de aprobado el CPCA, a efecto de determinar su suficiencia y pertinencia.

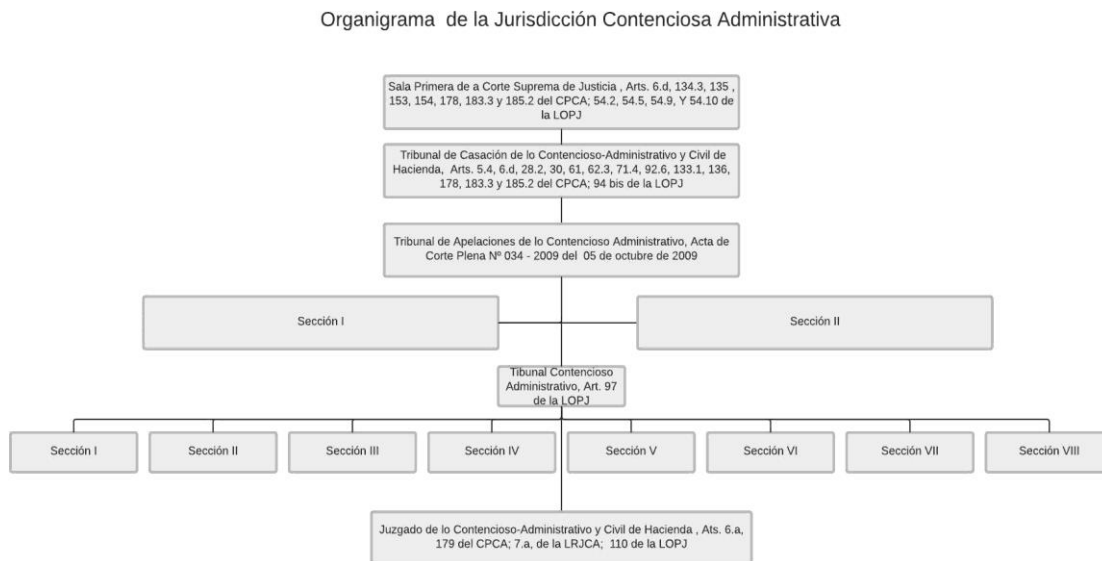
Efectivamente, una vez vigente el CPCA, se adoptaron una serie de medidas para su aplicación. Entre ellas, se dio lugar a una nueva conformación orgánica de la Jurisdicción para atribuir a los distintos despachos, las diversas competencias previstas por el Código y, como se verá, para atender las consecuencias y efectos de otras decisiones no consideradas al momento de la redacción del Código, las que se presentaron en el curso de los diez años de vigencia.

En efecto, hoy día, como se detallará, la jurisdicción posee una conformación orgánica más compleja que la que tuvo en tiempos de la LRJCA (1). Dado el paso dado hacia la implementación de un proceso por audiencias, interesa considerar, además, cuál ha sido la asignación de recursos materiales para la prestación del servicio público a cargo de dichos órganos, siendo vital ese recurso, especialmente en vista de las consecuencias operativas de la referida elección del legislador de abandonar el modelo “desesperadamente escrito” anterior (2). Finalmente, ante la conformación de los nuevos órganos de la jurisdicción, era de esperar que se tuviese que aumentar y capacitar el talento humano al servicio de los justiciables, de modo que la celeridad en la resolución de los procesos, objetivo claramente establecido como se ha visto, pudiera ser satisfecha (3).

Aspectos orgánicos

La puesta en marcha de la reforma contencioso administrativo, trajo consigo un amplio ajuste del aparato orgánico de la jurisdicción. En efecto, de previo a la reforma, la jurisdicción estuvo compuesta por cuatro juzgados de primera instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo, compuesto por tres secciones, dos de ellas abocadas a conocer de los procesos especiales en única instancia, así como de los recursos de apelación, mientras que la sección tercera estuvo encargada de resolver los recursos administrativos de superior jerarquía impropia. Finalmente, la Sala Primera de la Corte asumió la tarea de resolver todos los recursos de casación de la materia. De seguido, se detalla la composición orgánica de la jurisdicción a la fecha:

Figura 1
Organigrama de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura, la conformación de la jurisdicción, actualmente, es bastante más amplia y compleja con relación a la que rigió durante la vigencia de la LRJCA. Es preciso destacar además que, dentro de la conformación del Tribunal Contencioso Administrativo, existe una compleja organización para atender las múltiples funciones que le atribuye el CPCA en las distintas fases del proceso. En efecto, en un diagnóstico llevado a cabo en el año 2015 por la Dirección de Planificación del Poder Judicial, se identificaron las siguientes áreas de trabajo:

“Organigrama

El Tribunal Contencioso Administrativo funcionalmente esta subdivido en 9 áreas de trabajo, las cuales se citan a continuación:

- o Área de Amparos de legalidad o Área de Ejecución de Amparos de legalidad
- o Área de Conciliación

- o Área de medidas cautelares anticipadas
- o Área de trámite o Área de Juicio (Oral y puro derecho)
- o Área de Jerarquía impropia
- o Área de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa
- o Área de Ejecución

Cada una de estas áreas mantiene tres niveles organizacionales, según se describe a continuación:

Primer Nivel: En este nivel se ubica la Jueza o Juez Coordinador del despacho a cargo de supervisar las funciones que se realizan en el despacho, que implica responsabilidades jurídicas y administrativas.

Segundo Nivel: Se compone por 58 Juezas o Jueces, quienes se encargan de funciones jurisdiccionales. En este mismo nivel se encuentran las 2 Coordinadoras Judiciales, quienes tienen la responsabilidad de organizar el trabajo de las técnicas y técnicos judiciales, por lo tanto, presenta responsabilidades técnicas y administrativas. Es importante mencionar que a nivel de juezas y jueces se establecen tres categorías, 3 Juezas y Jueces conciliadores, ubicados en el Área de conciliación, 16 Juezas y Jueces 3 ubicados en las Áreas de Trámite (incluye trámite de Jerarquía Impropia), 2 en Medidas cautelares anticipadas y 3 en Amparos de legalidad y finalmente las Juezas y Jueces 4 ubicados en las restantes áreas del despacho, entre las que están 1 Jueza de Ejecución de Amparos de legalidad, 2 Juezas de Ejecución, 4 Juezas o Jueces Jerarquía impropia, 3 Jueces en Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y 24 Juezas o Jueces en el área de Juicio (Oral y puro derecho).

Tercer Nivel: Se compone por un total de 63 personas técnicas judiciales; dentro de los que se encuentran 49 en plazas ordinarias, 7 en plazas supernumerarias y 7 meritorios, que colaboran en las distintas áreas del despacho mencionadas anteriormente más la áreas comunes del despacho, como lo son: área de cajeros, área de manifestación, área de audiencias, áreas de distribución de asuntos nuevos, área de envío y recepción de expedientes de Sala Primera y Tribunal de Apelaciones, área de correo, área de escritos y el centro de información. Es importante manifestar que, de las 49 plazas ordinarias, 4 corresponden a Técnicas o técnicos judiciales 2, quienes realizan las mismas funciones de las restantes 44 plazas de Técnica o técnico judicial 3. (Informe de diagnóstico de la situación actual del Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Dirección de Planificación (2016).”

Como puede apreciarse, la reforma procesal introducida por el CPCA, trajo consigo una absoluta recomposición orgánica de la jurisdicción, lo que incluye más órganos jurisdiccionales y, en el caso concreto del Tribunal Contencioso Administrativo, de una amplia cantidad de áreas de trabajo a lo interno, dada la acogida del Código de un criterio de especialización de los juzgadores según la etapa procesal, sea ésta de trámite, conciliación, sentencia y ejecución de sentencia.

Efectivamente, estos fenómenos encuentran explicación, por un lado, en la reasignación y redistribución de competencias definida en el CPCA y, por otro lado, por una decisión adoptada por la Corte Plena el 05 de octubre de 2009, como consecuencia de la cual se decidió crear el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, al amparo del artículo 59 inciso 16), párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tribunal de alzada que no se concibió en el CPCA, ni en su reglamento. Conviene, por ello, aludir al referido acuerdo. Según consta en artículo VIII de la referida sesión de Corte Plena, en la sesión No. 38-08 de 10 de noviembre de 2008:

“se dispuso desestimar la solicitud de la Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tendente a disponer la entrada en funcionamiento, a partir del primer semestre de este año, del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo. Y en la verificada el 2 de febrero del año en curso, artículo XXI, por las razones que ahí consta, se acordó: “No autorizar el inicio de funciones del Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda”.

En virtud de tales decisiones, la Sala Primera de la Corte propuso someter a votación una propuesta alterna, de modo que luego de la respectiva deliberación, se votó a favor, mayoritariamente, lo siguiente:

“Con motivo del resultado de la anterior votación se dispone lo siguiente: 1) Comisionar al Departamento de Planificación, para que, a la brevedad, realice un nuevo estudio sobre las cargas de trabajo, tanto en la Sala cuanto en el Tribunal Contencioso Administrativo. También, de la estructura del Tribunal de Casación que solo conocerá de las apelaciones, conforme se dispone en el punto 3 siguiente. 2) La continuidad de la Sala Primera de las 3 plazas extraordinarias de Profesional en Derecho 3 (en el proyecto de presupuesto de 2010 presentado a la Asamblea Legislativa, mantienen la condición de extraordinarias). 3) Mientras no se apruebe la reforma legal acordada por la Corte (concentración de la Casación en la Sala y Tribunal de Apelaciones), con fundamento en el artículo 59 inciso 16), párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se autoriza el funcionamiento del Tribunal de Casación, para que ejerza únicamente sus competencias como Tribunal de Apelaciones. La Sala Primera continuaría asumiendo el conocimiento de todas las casaciones. La integración del Tribunal sería con recursos de la jurisdicción contencioso administrativa, salvo que el informe del Departamento de Planificación recomiende algo distinto. 4) El Departamento de Personal proceda con la definición del perfil para el cargo de Juez de Apelaciones y, oportunamente, con la realización del concurso respectivo”.

A la fecha, es preciso señalar que el proyecto de ley de reforma al CPCA para la creación del referido Tribunal de Apelaciones y la desaparición del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, no se ha aprobado, de modo que, en la actualidad, funciona el Tribunal de Apelaciones con dos secciones, al amparo del referido acuerdo y el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, si bien integrado por tres Magistrados de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y no por jueces de casación.

Diez años después de la vigencia del Código, se trata, claramente, de un tema que merece ser abordado por el legislador. La norma en que se ha fundado la Corte Plena para “crear” el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, no es una norma que permita, a mi juicio, la creación de un órgano jurisdiccional que no fue ideado por el Legislador.

En efecto, el artículo 59 inciso 16, párrafo segundo, lejos de autorizar la creación de un tribunal no previsto en norma legal alguna, lo que determina es que, entre otras tareas, le corresponde a la Corte Plena “(...) asignarle competencia especializada a uno o varios despachos, para que conozcan de determinados asuntos, dentro de una misma materia, ocurridos en una o varias circunscripciones o en todo el territorio nacional”. Nótese que la norma refiere a la atribución de una competencia especializada “a uno o varios despachos”, valga decir, ya creados por el legislador, lo que no es el caso presente, en el cual, lejos de haberse decidido la creación del Tribunal de Apelaciones, el legislador había optado por crear el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo al cual se atribuyó la tarea, entre otras, de conocer de los recursos de apelación.

Como se puede apreciar, solo una muy forzada interpretación de esa norma permite admitir que se disponga, por simple acuerdo de Corte Plena, el funcionamiento de un tribunal *ex novo*. De hecho, en los debates previos al acuerdo, se hizo ver por un Magistrado que no era competencia de la Corte Plena, sino del legislador, crear tribunales. Eso explica que la “creación” del Tribunal fuese acordada con carácter “temporal”, en tanto se aprobara el proyecto de ley que luego nunca se aprobó o al menos hasta ahora no se ha aprobado.

De hecho, este mismo tema fue abordado en un reciente fallo de la Sala Constitucional, (No. 2018013705) en una nota de la Magistrada Sánchez Navarro, en la cual se indica, en síntesis, lo siguiente:

“Como puede verse, la competencia del Tribunal de Casación, desde el punto de vista subjetivo, quedó bastante bien delimitada en el Código, con lo que resulta obvio que el legislador, por medio de este Tribunal, pretendió relevar a la Sala Primera del conocimiento de ciertos asuntos bien delimitados, y que en todo caso podrían ser revisados por la Sala con ocasión del recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 153 de la citada Ley. Lo contrario ocurre con el Tribunal de Apelaciones, el cual no se encuentra enunciado dentro de la lista de órganos que, a tenor del artículo 6 del Código que rige la materia, ejercen la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, y en el resto del cuerpo normativo, no se atribuye competencia jurisdiccional alguna a ese órgano. Luego: la ley no establece su existencia. La suscrita conoce que el funcionamiento del mencionado Tribunal de Casación fue dispuesto mediante acuerdo de Corte Plena adoptado en sesión ordinaria N°34 del cinco de octubre del dos mil nueve, artículo VIII, para *“que ejerza únicamente sus competencias como Tribunal de Apelaciones”*, conservando la Sala Primera el

conocimiento de todas las casaciones. Lo anterior con fundamento en el artículo 59 inciso 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, si bien dicho numeral le atribuye a Corte Plena la potestad de refundir dos o más despachos judiciales, trasladarlos de sede, fijarles competencia territorial o por materia, lo cierto es que la creación del órgano jurisdiccional es de resorte exclusivo del legislador, de modo que las potestades establecidas en el numeral 59 inciso 16, refiere a la distribución de competencias materiales y territoriales, de órganos jurisdiccionales previamente dispuestos por ley y cuyas competencias han sido también ya deslindadas por el legislador. De este modo, las potestades enunciadas en el artículo 59. 16, atañen más bien a la organización de lo que ya previamente la ley ha dispuesto. En este caso, el mencionado Acuerdo, dispuso el funcionamiento del Tribunal de Casación para que ejerza únicamente como Tribunal de Apelaciones, no obstante lo cierto es que en la práctica, hoy tenemos que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo funcionan, además de los órganos jurisdiccionales dispuestos en los incisos a y b y d del artículo 6 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el Tribunal de Apelaciones, integrado por jueces cinco y el Tribunal de Casación, que se integra de forma alterna por magistrados y magistradas de la Sala Primera, de tal suerte que para efectos prácticos, el Acuerdo tuvo como consecuencia, no la ordenación de competencias ya dadas por ley a un órgano creado también por esa vía, sino la creación de un órgano jurisdiccional distinto de los ya establecidos por el legislador, con atribuciones que es público y notorio, exceden los cinco supuestos originalmente establecidos por el legislador, como propios de ser conocidos mediante el recurso de apelación, y que le han sido conferidas a través de fallos emitidos por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia”

No cabe duda, entonces, de que existe necesidad de enmendar este tema, si bien no en el marco de una iniciativa aislada -como es el caso del proyecto de Ley No. 20620 de creación del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (2017)- sino como resultado de una propuesta que aborde, entre otros temas, la redistribución de cargas en la labor de todos los distintos despachos de la jurisdicción, sobre lo cual se comentará infra.

La operación del Tribunal de Casación y del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo, no es un tema que pueda evaluarse de forma aislada. Es una problemática que ha de examinarse y abordarse de modo tal que aprecie la totalidad de la jurisdicción y la realidad de sus distintos despachos. Debe evitarse, a toda costa, un análisis reduccionista y optar, más bien, por uno holístico. De lo contrario, las reformas serán un simple “parche” que no generará el beneficio deseado.

Otro tema de especial preocupación, es que el ajuste orgánico de la jurisdicción producto de la reforma procesal, no ha incluido la creación de tribunales regionales, tal y como lo previó el Legislador.

En efecto, el Transitorio II del CPCA, hace diez años ya, dispone que la Corte Plena deberá poner en funcionamiento, en la zona territorial que corresponda, tribunales de lo

contencioso-administrativo, “tomando en cuenta el índice de litigiosidad, las necesidades de los usuarios y la actuación de los entes u órganos administrativos en el ámbito provincial, regional o cantonal”.

Una década después de esa disposición legal, lo cierto es que, en sesión de Corte Plena del 14 de febrero de 2011, artículo XXI, se solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos dos tribunales regionales de lo contencioso administrativo. Como resultado de esa decisión, en el oficio 055-PLA-CE-2011 de ese Departamento, se realizó el análisis de conveniencia correspondiente. De ese oficio, interesa destacar las siguientes consideraciones:

“3.2.2.3. Regionalización

Mediante oficio N° 1398-11 del 17 de febrero de 2011, la Secretaría General de la Corte, remitió copia del acuerdo tomado por La Corte Plena en sesión celebrada el 14 de febrero de 2011, artículo XXI, donde solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos 2 Tribunales Regionales de lo Contencioso Administrativo, para que conozcan de la materia fuera de la gran área metropolitana.

En esta línea, para establecer el índice de litigiosidad en cada zona; se tiene como limitante que el Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales, no registra el lugar donde se originó cada causa.”

Es de lamentar que la limitante que se menciona en el último párrafo citado, según se pudo comprobar a lo largo de esta investigación, detectada desde el año 2011, nunca fue corregida.

Efectivamente, la investigación permitió comprobar que, durante esta década, nunca se ha medido el índice de litigiosidad a nivel geográfico. Aún más, no existe en las estadísticas de la jurisdicción, registro alguno del origen geográfico de los conflictos. De hecho, ni siquiera en el caso de la Sección Tercera que conoce de la materia municipal (Solano Ulloa, comunicación personal, 16 de octubre de 2018; Muñoz Flores, comunicación personal, 07 de diciembre de 2018) se recopila esa información en las variables que se incluyen al registrarse los expedientes.

En el mismo sentido, según se indicó mediante oficio 1357-PLA-2018 suscrito por la señora Nacira Valverde Bermúdez, Directora a.i. de Planificación El Subproceso de Estadística y el de Modernización Institucional no elabora ese tipo de información, para acto seguido, señalar “(...) se recomienda valor (sic) el contexto económico que tiene el país, por los costos asociados de descentralizar una jurisdicción”. Como se ha entendido a nivel doctrinal:

“La excusa para no revisar técnicamente el mapa judicial ha sido generalmente la carencia de información suficiente y de calidad, pero ello realmente oculta intereses creados pues para nada es imposible hoy en día a los sistemas judiciales construir modelos matemáticos a partir de variables bastante elementales que estén disponibles, como volumen de población, tasa de litigación, mercado legal, comunicaciones, etc., que permitan hacerlo (Vargas Vivancos, 2006).

Claro está, debe existir voluntad política para que esos modelos matemáticos se formulen. En ausencia de esa voluntad, no se generarán del todo, lo que servirá de excusa para obviar la regionalización de la justicia.

Lo cierto, sin embargo, es que, a propósito del referido acuerdo de la Corte Plena, como consta en el citado oficio 055-PLA-CE-2011, con sustento en una evaluación puntual de los casos entrados en el año 2009, se estableció una muestra de 407 expedientes en los cuales se identificó la dirección de la parte actora, lo que dio como resultado el siguiente detalle:

Cuadro 1

Porcentaje de casos entrados por circuito judicial 2009

Circuito Judicial	Porcentaje
I Circuito Judicial de San José	28%
II Circuito Judicial de San José	9%
III Circuito Judicial de San José	5%
I Circuito Judicial de Alajuela	7%
II Circuito Judicial de Alajuela	4%
III Circuito Judicial de Alajuela	2%
Circuito Judicial de Cartago	6%
Circuito Judicial de Heredia	11%
Circuito Judicial de Puntarenas	8%
I Circuito Judicial de la Zona Sur	2%
II Circuito Judicial de la Zona Sur	3%
I Circuito Judicial de Guanacaste	4%
II Circuito Judicial de Guanacaste	3%
I Circuito Judicial de Zona Atlántica	3%
II Circuito Judicial de Zona Atlántica	1%
Extranjeros	4%
Total General	100%

Fuente: Corte Plena (2011).

Al comprobar con esa muestra, quizá sesgada e insuficiente, que ninguno de los circuitos judiciales de origen de los procesos evaluados, alcanzaba una cantidad de trabajo que justificara la apertura de un tribunal regional, se optó por sumar “(...) el Primer y Segundo Circuito Judicial de Guanacaste con la cabecera del Circuito Judicial de Puntarenas y los cantones de Montes de Oro y Monte Verde (sic), así como Los Chiles, Upala y Guatuso de

Alajuela, que en conjunto suman un 11,2%, del total de casos entrados en el Tribunal actual”. Como resultado, se recomendó ubicar el nuevo despacho en Liberia, Guanacaste. De este modo, se concluyó que

“Con base en lo antes expuesto, la apertura de una Sede del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo de la Zona Norte, resulta factible en Liberia con competencia sobre todo Guanacaste, además la Cabecera del Cantón Central de Puntarenas y los Cantones de Montes de Oro y Monte Verde, así como Los Chiles, Upala y Guatuso de Alajuela. Sin embargo, se requiere de una estricta coordinación con las instituciones públicas usuarias del servicio, para alcanzar la atención simultánea de los asuntos y sin llegar a suspender diligencias judiciales en uno de los Tribunales, por ausencia de la parte Estatal.”

Se hizo hincapié en esa oportunidad en que:

“esta medida, no requiere la creación de nuevas plazas; en tanto, es factible trasladar parte del personal que actualmente está atendiendo asuntos bajo la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo y que se estará liberando próximamente. No obstante, para que haya resultados positivos en este proyecto, se requiere una estricta comunicación con todas las instituciones del Estado, para que estructuren sus departamentos legales en función del cambio y evitar que sean los mismos abogados quienes atienden ambas jurisdicciones, limitando la participación de la parte Estado, por falta de representantes en ambos despachos.”

Lo cierto, en definitiva, es que la recomendación del referido Departamento de crear un tribunal en la zona norte, contenida en el oficio 055-PLA-CE-2011, no fue nunca atendida, circunstancia a la cual debe agregarse que, como se ha dicho, no existe durante la década de vigencia del Código, registro alguno que permita medir la litigiosidad por áreas geográficas, lo que frustra la posibilidad de determinar la pertinencia o impertinencia de la creación de tribunales regionales.

Como se aprecia, no existe en el panorama institucional, conciencia del deber legalmente establecido de propiciar la descentralización gradual de la jurisdicción contencioso-administrativa, al grado que en diez años no se ha identificado niveles de litigiosidad por zonas geográficas, para motivar la decisión de abrir o no abrir tribunales fuera de San José, previo análisis costo-beneficio. Cabe destacar que este tipo de situaciones ha sido atendido en otros medios con alternativas como la llamada “justicia itinerante”. En efecto, como apunta Fandiño (2018)

“... En un trabajo de CEJA (2016), se identificaron varios ejemplos a nivel latinoamericano en los que los operadores del sistema de justicia se desplazan territorialmente para prestar servicios jurídicos con mayor proximidad. La justicia itinerante tiene también su fundamento en la optimización de los recursos del sistema, ya que en muchos casos la baja carga procesal no justifica la creación de nuevas sedes jurisdiccionales. En estas situaciones, un órgano jurisdiccional móvil podría atender cada día de la semana, por

ejemplo, una localidad para atender las necesidades jurídicas de su población, teniendo asiento en el núcleo poblacional con mayor conflictividad de la zona. (Fandiño, 2018).

Según fue posible comprobar, la Administración Regional del II Circuito Judicial de San José se encuentra trabajando en un estudio preliminar sobre la descentralización regional de la jurisdicción, lo que ha sido conocido en la Comisión de lo Contencioso Administrativo en diciembre pasado, si bien ello no ha generado ninguna decisión formal o iniciativa institucional al menos al término de la redacción de este documento (Alfaro Chinchilla, comunicación personal, 25 de enero del 2018).

Aun siendo así, como se aprecia, lo que corresponde es tomar en serio esta meta de la descentralización de la justicia contencioso administrativa, sea creando tribunales regionales o, alternativamente, mediante mecanismos como la justicia itinerante, decisión que debe fundarse en evidencias certeras y no en meros juicios de valor.

En todo caso, al menos debería adoptarse algún acuerdo que, si esa es la decisión, justifique de forma puntual, la razón por la que no se estima de interés la apertura de tribunales fuera de la capital, lo que solo podrá ser legítimo, si se logra demostrar, considerando los parámetros de legalidad definidos por el legislador en el citado Transitorio II, que los índices de litigiosidad son insuficientes.

Recursos materiales

Como es claro, la introducción de la oralidad decidida en la reforma contencioso-administrativa exige, para asegurar los objetivos de celeridad e inmediatez, proveer de recursos materiales que antes de la reforma no eran necesarios.

La primera de ellas se refiere a la disposición de salas de juicio adecuadas y en número suficiente conforme al volumen de casos que se deban atender y su evolución en el tiempo. El segundo requerimiento consiste en la necesidad de contar con equipo tecnológico de punta, capaz de generar registros de las audiencias, tanto de audio como video, suficientemente precisos para poder tener acceso a lo ahí debatido y tramitado en fases ulteriores.

A todo ello, debe agregarse la necesidad de más equipamiento tecnológico, debido al paso que se dio en la jurisdicción, o al menos en algunos de sus despachos, de incorporar los expedientes digitales. Dicho esto, se hizo una evaluación de la situación en cuanto a recursos materiales con que se cuenta a partir de la vigencia del CPCA.

Como es público y notorio, desde la entrada en vigencia del CPCA, se decidió ubicar la sede de los despachos de la jurisdicción contencioso administrativa en el antiguo edificio de la empresa Motorola ubicado en Calle Blancos, donde tienen su asiento las ocho

secciones del Tribunal Contencioso Administrativo, las dos secciones del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, así como el Juzgado de la misma materia.

Según indicó la Licenciada Kattia Garbanzo Matamoros, funcionaria de la Administración Regional del II Circuito Judicial de San José, el edificio posee un área de construcción de 4835 m² (Garbanzo Matamoros, comunicación personal, 5 de diciembre del 2018). Se trata de lo que se ha denominado, el Anexo A del II Circuito Judicial de San José.

Cabe destacar que el edificio no fue originalmente diseñado arquitectónicamente para albergar salas de juicio, oficinas de juzgadores y el resto de instalaciones propias de un edificio dedicado al servicio público de justicia. Se trataba, más bien, de una instalación originalmente dedicada a la producción de equipos electrónicos, la cual, luego de una remodelación parcial de sus instalaciones, pasó a servir como sede de despachos judiciales. Como consecuencia, son evidentes las dificultades que se le presentan al usuario y al juzgador a la hora de asistir a audiencias y, en el caso de los últimos, a la hora de laborar en sus oficinas. A modo de ejemplo, existe un contraste evidente entre las instalaciones del II Circuito Judicial de San José y las de su Anexo A. Así las cosas, en esa instalación pública, es decir, el Anexo A del II Circuito Judicial de San José, según la Licda. Kattia Alejandra Garbanzo Matamoros, se tiene un total de quince salas de audiencias, así como setenta y nueve oficinas de jueces y personal administrativo (Garbanzo Matamoros, comunicación personal, 5 de diciembre del 2018).

Si bien se logró dar una sede a los distintos despachos de la jurisdicción, lo cierto es que resulta notorio que las instalaciones no son las más adecuadas. Especialmente, fue posible comprobar que las oficinas de los jueces no tienen condiciones de iluminación ni ventilación natural, como tampoco aire acondicionado. La ventilación se provee con ventiladores que resultan insuficientes para generar un clima agradable durante el trabajo. Es claro que el rendimiento laboral va de la mano de las condiciones materiales en que se labora. En ese aspecto, resulta impostergable la mejora de las oficinas de los jueces, de modo que la salud ambiental de esos aposentos contribuya a una labor aún más eficiente de su parte.

Esta problemática ha venido siendo evaluada en diversos momentos, sin que hasta la fecha se haya resuelto en debida forma. En efecto, se pudo comprobar que desde el año 2011, la Dirección de Planificación, en el oficio 055-PLA-CE-2011, determinó “7.1. Como parte del análisis, se identificó la necesidad de remodelar las salas de debate, para solventar problemas de falta de ventilación, así como aislar la contaminación sónica de las mismas.”

Posteriormente, en el informe de diagnóstico de la situación actual del Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, emitido en el año 2016, la misma Dirección detectó las siguientes circunstancias:

“Del 2008 al 2013 se ha realizado diferentes estudios por parte de Salud Ocupacional, en donde las principales conclusiones se resumen en:

- Todas las mediciones internas del edificio, ante la ausencia de ventilador, tanto de velocidad del aire, temperatura y humedad relativa no cumplen con los valores recomendados por la norma internacional NTP 242.
- En todos los casos evaluados internamente se depende de los ventiladores accionados para que haya movimiento de aire, sin embargo, este no supe el valor mínimo recomendado.

La única variante a la fecha del último estudio realizado, que se ha ejecutado en el edificio, es la instalación de sistemas de aire acondicionado en todas las salas de juicio, a excepción de la sala 10, que sigue contando con ventiladores de pared.

Por lo anterior, en las áreas de los despachos y demás sitios del edificio, se mantienen las condiciones que impiden el cumplimiento de los niveles termohigrométricos recomendados por las normas internacionales

Todo lo anterior, realizado a solicitud de la Comisión de Salud Ocupacional, por la Ingeniera Sharon Loría Cantillo Profesional del Área de Salud Ocupacional destacada en el II Circuito Judicial de San José, se conoció en la sesión N° 44-13 celebrada el 7 de mayo del año en curso, por el Consejo Superior, en artículo LXIII y se acuerda lo siguiente.

“1.) Tomar nota de lo dispuesto por la Comisión de Salud Ocupacional. 2.) Las siguientes recomendaciones deberán ser valoradas para su ejecución por la Dirección Ejecutiva para su ejecución.

Recomendaciones

- Evaluar la factibilidad técnica y económica de las siguientes acciones:
 - Creación de ingresos de ventilación natural para todo el edificio, mediante la sustitución de los ventanales fijos por corredizos y celosías.
 - Instalación de sistemas tipo monitor para ventilar los espacios centrales y los confinados, con posibilidad de ser cerrados o abiertos a discreción.
- Proveer de una mayor cantidad de ventiladores a las oficinas.
- Evaluar la factibilidad de sustituir el vidrio corrido de las puertas de emergencia con algún otro que permita el flujo a discreción del aire.

La Dirección Ejecutiva tomará nota para lo que corresponda.”

Producto de las distintas visitas realizadas en el curso de la investigación a oficinas de los jueces entrevistados, así como en el ejercicio profesional, es claro que, a la fecha, no se han implementado las medidas técnicas recomendadas por la Comisión de Salud Ocupacional, como se ha visto, desde el año 2008, es decir, desde el propio momento en que inició la operación del edificio. Se trata de un tema de especial interés, en tanto afecta, también, como es lógico, el ambiente laboral y desempeño de los juzgadores. Efectivamente, en el estudio de ambiente laboral realizado en el curso del diagnóstico de la situación del Tribunal por parte de la Dirección de Planificación, se detectó lo siguiente:

“iv. En lo que corresponde a las Instalaciones, es importante valorar la posibilidad de un programa de mantenimiento que solucione problemas que se tienen a nivel de lluvia, calor, distribución y el embellecimiento de las instalaciones dentro de una concepción de lo que debe ser funcional y agradable.”

No debe dejarse de lado que, en varias oportunidades, se han emitido órdenes sanitarias por parte del Ministerio de Salud, dado el deterioro de las instalaciones en general. La deficiencia en la infraestructura fue objeto de especial atención en el informe denominado Análisis y Rediseño de Procesos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial (2016), en el cual se identificaron lo que se denomina como “Actividades improductivas o que no agregan valor relacionadas con infraestructura”, las cuales se enumeraron y luego se les calificó como Tipo A, Tipo B y Tipo C, según su importancia. Así, del análisis de ese documento y la ponderación de su importancia, se logró identificar varias actividades de esa naturaleza relacionadas con infraestructura:

- 2.- No adecuadas instalaciones físicas de conformidad a la Ley 7600 (Tipo C)
- 3.- Servicio de fotocopiado lento y con errores (Tipo C)
- 81.- No se cuenta con vehículo propio para el Tribunal, lo mismo que deficiencias en equipo y mobiliario para audiencias, reconocimientos y otras diligencias (Tipo A)
- 90.- Problemas en infraestructura que provocan trasladar los expedientes por largas distancias que interfieren en el flujo continuo del proceso (Tipo A)
- 91.- Se tienen problemas de espacio para archivar los expedientes (Tipo B)
- 92.- Se tienen problemas de infraestructura en relación al mantenimiento del edificio, lo que puede provocar deterioro de equipo, mobiliario y expedientes (Tipo A).

Por otra parte, aunque es un tema que se comprobó es polémico, la carencia de suficientes salas de audiencias podría estar impactando en la posibilidad de agilizar los señalamientos. De hecho, en el oficio 35-MI-2017-B, del Subproceso de Modernización Institucional de la Dirección de Planificación, se indica lo siguiente a los ojos del rediseño del Tribunal en ciernes:

Cuadro 2

Requerimientos de Salas de Audiencia en el Tribunal Contencioso Administrativo

Tipo	Se tiene	Requerimiento según propuesta	Se necesita
Juicio oral (No: 1,3,4,5,6,9,10)	7	7	2 salas requieren solo equipo de video
Audiencia preliminar (No: 12 y 7)	2	7 ¹	5 salas nuevas con equipo y mobiliario completo
Ejecución (No: 8 y la de remodelar)	2	2	1 sala remodelar y equipo y mobiliario completo

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a las Salas de audiencia, se tienen los siguientes requerimientos como parte del Rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo:

Cuadro 3

Requerimientos de infraestructura para el Tribunal Contencioso Administrativa

Prioridad	Proyecto	Descripción
1	42 Modulares (fase 1)	-Implantar 42 modulares para los técnicos judiciales.
2	Remodelación RDD	-Reducir el espacio actual de área de manifestación y en el espacio disponible, trasladar a la RDD con los ajustes necesarios. -Acondicionar el espacio para salas de audiencia preliminar (2 nuevas, 2 actuales y 1 de ejecución) con los requerimiento mínimos necesario (mobiliario, equipo tecnológico y de audio).
3	Creación nueva sala de testigos y archivo	Eliminar un sector de servicios sanitarios y acondicionar para sala de testigos y archivo del despacho.
4	23 Modulares (fase 2)	-Reubicación de los modulares de los técnicos judiciales de las áreas amparos y conciliación. -Modulares de Ejecución -Traslado de 4 oficinas de juezas o jueces del área actual de técnicos judiciales.

Fuente: Elaboración propia.

¹ Para cumplir con el requerimiento, la Administradora Regional del Segundo Circuito Judicial de San José, determinó la creación de 3 salas nuevas en el Edificio Anexo del IICJSJ y 2 salas para hacer uso de forma exclusiva para el TCA en el Edificio principal del IICJSJ.

Según correo enviado el 23 de marzo de 2017, a la Administradora Regional del Segundo Circuito Judicial de San José, doña Ericka Alfaro, en el que se le solicitaba el estado de los requerimientos antes citados, se indicó en respuesta a este correo, el 27 de marzo de 2017 lo siguiente:

“Con respecto a lo solicitado me permito informarle el avance de los proyectos:

1) Primera etapa de la construcción de modulares: Mediante acuerdo del Consejo Superior N° 17-17 del 28 de febrero del año en curso, art VIII, se adjudicó a la empresa Amoblamientos Fantini S.A y se tiene previsto hacer la primera reunión de coordinación y de inicio para esta semana ya que se le está dando tiempo a la empresa para que cumpla lo que la Ley exige que es realizar el depósito de garantía.

2) Remodelación de RDD, desde el mes de enero se coordinó con el Lic. Juan Luis Giusti para remodelar el área de manifestación del Tribunal Contencioso y así reubicar la oficina de recepción de documentos por lo que se hizo de esa manera y se habilitó una entrada lateral para que las personas con discapacidad pudieran ingresar por la rampa ya existente, por lo que este tema ya está concluido.

3) Creación de sala de testigos y archivo, ya se tiene el criterio técnico elaborado por la Arquitecta Laura Araya Blanco en donde cotizó la remodelación en 20 millones de colones, por lo que el Lic. Juan Luis Guisti conversará con la Comisión de Construcciones y Comisión de la Jurisdicción Contenciosa para ver si nos colaboran con el dinero previo a realizar alguna modificación interna.

4) 23 modulares fase 2, dicho proyecto se iniciará una vez que se finalice la etapa 1.”

5) Tres salas de juicio de audiencia preliminar, esta administración ya elevó a la Dirección Ejecutiva las propuestas de solución las cuales serán sometidas a la Comisión de la Jurisdicción Contenciosa para su aprobación la cual los escenarios propuestos no requieren de contratación directa ya que se asumirán con recursos propios tanto Obreros especializados como contenido presupuestario.

Es importante manifestar, que hasta tanto no se cuente con el equipo y mobiliario necesario en relación a las salas de audiencia, la propuesta de solución aprobada por la Comisión Contenciosa Administrativa, no podrá ser implementada.”

Por otra parte, dentro de las limitaciones para el éxito del rediseño del Tribunal, en el mismo oficio se apunta la siguiente:

“Para la implantación de la propuesta se pueden presentarlas siguientes que retrasarían la puesta en marcha de la propuesta:

1. Aspectos relacionados con la infraestructura física, como la distribución de planta (modulares, instalación eléctrica, puntos de red, salud ocupacional, entre otros); y la dificultad para dotación de las nuevas salas de juicio requeridas, por razones de orden presupuestario.”

En efecto, dentro de la propuesta de estructura organizacional del Tribunal planteada por la Dirección de Planificación, se encuentra la siguiente estimación:

“Salas disponibles Tribunal Contencioso

- 1 ejecución
 - 7 juicios (juicios orales)
 - 2 audiencia preliminar
- Requerimientos:
- 2 ejecución (1 se requiere mobiliario y equipo)
 - 7 juicio oral (*2 requieren equipo de video)
 - 7 audiencias preliminares (2 jueces de trámite por sala)”

Como se aprecia, las limitaciones en la infraestructura física del Tribunal han venido siendo arrastradas desde el año 2008, sin que hasta la fecha se haya dado una solución definitiva y satisfactoria, con el agravante de que las propuestas de rediseño que se comentarán más adelante, al menos a juicio de la Dirección de Planificación, podrán tener los efectos esperados, en tanto se dé solución definitiva a esta problemática.

Debe mencionarse, sin embargo, que se pudo comprobar una mejora discreta en la asignación de recursos materiales al Anexo A del Segundo Circuito Judicial, tal y como consta en el oficio No. 242-ADM-2018 de 14 de mayo de 2018, suscrito por la Administradora Regional del II Circuito Judicial de San José. Con todo, se trata de una reacción tardía e insuficiente. Es tardía, porque se refleja en el citado oficio, que las inversiones para corregir las grandes deficiencias en las instalaciones del Anexo A referido, se incrementaron apenas a finales del año 2017 e inicios del 2018, es decir, al final de la primera década de funcionamiento de la jurisdicción diseñada mediante el CPCA. Además, sigue siendo insuficiente, dado que las deficiencias no han desaparecido del todo.

Lamentablemente, ese comportamiento es atribuible al hecho de que las decisiones en este tema han venido siendo evadidas por las autoridades competentes, sin que pueda a mi juicio justificarse tal evasión en problemas presupuestarios, dado que como se ha visto, las medidas no son dramáticas, es decir, no se pretende la construcción de una nueva edificación por completo, que sería la medida más adecuada, sino al menos adecuar las actuales instalaciones mediante ajustes que, en el marco de la presupuesto del Poder Judicial, no representarían un desbalance grave en las finanzas públicas.

Otro de los temas en los que se ha podido comprobar carencias importantes, es el relacionado con el equipo tecnológico asignado a las Salas de Audiencias, lo que debe ser prioritario en vista del modelo de juicio por audiencias elegido por el CPCA. Como lo expone con razón Vargas Vivancos (2006):

“En los procedimientos orales, las decisiones son tomadas directamente por los jueces en audiencias donde se produce el debate entre las partes y la aportación de prueba de ser necesaria. Organizacionalmente, en este tipo de procedimientos el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia, por lo tanto, los recursos del tribunal deben estar colocados en función de la más eficiente organización de éstas...”

Desde esa perspectiva, es claro que debe ser una prioridad básica, enfocarse en inversiones que aseguren el resultado esperado de la audiencia, como acto procesal alrededor del cual gira el proceso, sea que se trate de una audiencia preliminar, de apelación o bien la de un juicio oral y público.

En contraste con lo dicho, en el año 2011, en el citado oficio 055-PLA-CE-2011, se detectó lo siguiente:

“7.2. Debido a la cantidad de partes que regularmente se apersonan a las audiencias en el edificio anexo “A”, hay un conflicto para la reproducción y entrega de copias de grabaciones de forma oportuna, ya que el equipo es lento y solo permite una copia por vez. Ante esta situación, plantean la adquisición, de una torre de grabación, (similar a la existente en el Segundo Circuito Judicial de San José), que permite generar hasta cinco copias en DVD de forma simultánea.”

Por otra parte, producto de la experiencia personal del autor de esta ponencia, es claro que los equipos con que se cuenta en las salas de audiencias continuamente presentan averías y dificultades para operar. Precisamente por ello, se optó por plantear la consulta a la funcionaria Kattia Alejandra Garbanzo Matamoros, en cuanto a si existe alguna medida en curso para actualizar esos equipos, ante lo que indicó que

“...si existe un plan para mejorar la infraestructura tecnológica para audiencias: sonido, video, cámaras, micrófonos, grabadoras, etc. Hay una solicitud de parte de la Administración al Depto. Tecnología para mejorar las salas de juicio, cambio del equipo, todas las salas de juicio sean de audio y video, se realizará las mejoras paulatinamente por motivo de presupuesto” (Garbanzo Matamoros, comunicación personal, 05 de diciembre de 2018).

Se indicó, también, por parte de esa funcionaria, “que este año se cambiaron los micrófonos, colocamos computadoras portátiles en algunas salas, está pendiente el cambio de equipo de cómputo” (Ídem). Interrogada en cuanto a si se redactó un plan de mejoras con fechas estimadas para su implementación, manifestó que no era así “porque depende del presupuesto y del Depto. Tecnología, incluimos en presupuesto del 2020” (Ídem)

Al solicitar que se ampliara sobre esa previsión temporal -2020 y no 2019-, se me hizo saber, esta vez por parte del señor Miguel A. Muñoz Flores, de la Administración Regional del Circuito II de San José, que “Con respecto al presupuesto desde finales del 2017 se realizó el presupuesto del 2019, por lo tanto en ese momento no se disponía de esas necesidades y cabe mencionar que todo lo referente a Tecnología lo incluye el Departamento de Tecnología de la información, las administraciones colaboramos para exponer las necesidades en las salas de juicios. Ese se incluye en el presupuesto de T.I” (Muñoz Flores, comunicación personal, 07 de diciembre de 2018).

Como se aprecia, ha existido una evidente carencia de planificación en el equipamiento tecnológico de las salas de audiencias, lo que hace que no se vislumbre la mejoraría de la infraestructura tecnológica requerida en las audiencias, en un corto plazo. Además, no existe un plan de mejoras tecnológicas formalmente concebido, de modo que se evite ese negativo comportamiento a futuro.

El agravante de esta situación consiste en que, como lo expuso el señor Muñoz Flores, de presentarse una falla en los equipos para registrar las audiencias, salvo que otra sala que los tenga esté disponible, se carece de capacidad para sustituirlos e impedir la interrupción y suspensión de la audiencia y su obligada reprogramación, esto a pesar de las dificultades que existen de agenda según se referirá adelante.

Cabe destacar que existe dentro de los requerimientos tecnológicos para implementar el rediseño del Tribunal Contencioso Administrativo, nuevas necesidades, a saber, al menos dos equipos de video para salas de juicio, tal y como se detalla en el informe Propuesta estructura organizacional del Tribunal Contencioso Administrativo, II Fase Rediseño de Procesos de la Dirección de Planificación (2016), situación que deja en evidencia la importancia de este equipamiento, de un plan de mantenimiento sostenido en el tiempo -de corte preventivo y no solo reactivo-, así como de renovación conforme la vida útil vaya agotándose y aparezcan nuevas alternativas de tecnología de punta.

En este aspecto, es claro que la inversión en recursos materiales, específicamente los relativos a equipos requeridos en las salas de audiencias, debe calificarse como insuficiente y que parece no estarse planificando adecuadamente entre los órganos encargados de esta tarea, sea tanto la Administración Regional del Circuito II, como el Departamento de Tecnología de la Información del Poder Judicial y demás órganos competentes, en especial, la Comisión de lo Contencioso Administrativo.

No cabe duda de que los equipos con que se registran las audiencias son insuficientes. De hecho, del total de salas de audiencias, debe indicarse que sólo tienen equipos de video y audio siete, las restantes ocho solo tienen equipos de audio, lo que las inhabilita para llevar a cabo, de ser necesario, juicios orales en esas salas, reduciéndose su uso a audiencias preliminares y de ejecución de sentencia, cuando no existe prueba que evacuar en el caso de las últimas.

Ciertamente se ha hecho una importante y cuantiosa inversión en el desarrollo del expediente digital, sin embargo, es de notable interés tener muy claro que, en el modelo de gestión de los procesos por audiencia, el registro de lo que sucede en éstas es vital. De este modo, si bien el avance en lo que al expediente digital se refiere es innegable y debe ser elogiado, lo cierto es que se ha descuidado el equipamiento de las salas de audiencias, circunstancia inexcusable dado el modelo procesal implantado por el CPCA hace ya más de una década. Paradójicamente, es posible estimar que el costo de la inversión pendiente es bastante menor al requerido para dar el paso hacia el expediente

digital, costo que de haberse planificado adecuadamente en el tiempo, sería imperceptible en el grueso de los requerimientos presupuestarios del Poder Judicial.

En suma, a lo largo de diez años de vigencia del CPCA, los recursos materiales asignados al registro de las audiencias han sido exiguos. Por otra parte, no se ha planificado, adecuadamente, su mejora en el tiempo, circunstancia que está en posibilidad de incidir, directamente, en el servicio público prestado por la jurisdicción en estudio.

Finalmente, es de interés señalar que, concordantemente con el diagnóstico recién realizado, según el cual, existe una limitada inversión en recursos materiales luego de la entrada en vigor del CPCA, coincide con el comportamiento detallado en el siguiente cuadro.

En efecto, como se apreciar en ese cuadro, aún a pesar de la gran reforma operada mediante el CPCA, el peso relativo del rubro de “gastos variables” atribuible a la jurisdicción contencioso administrativa, no ha presentado ajustes dramáticos durante el tiempo, ni siquiera en el año 2008 que presentó un ajuste notable con relación al año 2007, precisamente por ser el año de inicio de las actividades con el CPCA:

Cuadro 4
Gastos Variables de la jurisdicción contencioso administrativa

Año	Gastos Variables	Peso Relativo %
2017	¢ 438.552.219.00	4.80
2016	¢ 404.423.882.00	5.00
2015	¢ 316.648.928.00	5.10
2014	¢ 287.211.561.00	5.60
2013	¢ 250.879.289.00	5.30
2012	¢ 206.629.627.00	5.05
2011	¢ 288.282.245.00	4.95
2010	¢ 180.235.659.00	4.73
2009	¢ 117.198.664.00	2.34
2008	¢ 322.427.813.00	4.85
2007	¢ 65.629.483.00	4.59
2006	¢ 77.501.350.00	4.78
2005	¢ 74.299.789.00	4.85

Fuente: Dirección de Planificación, Subproceso de Presupuesto y Portafolio de Proyectos del Poder Judicial.

Efectivamente, como se puede comprobar con el cuadro anterior, para el caso de lo contencioso administrativo, históricamente su peso relativo en el costo variable de la actividad jurisdiccional del Poder Judicial como un todo, ha sido constante, antes de la reforma, durante la reforma y luego de la reforma. Como es sabido, el paso de un modelo escrito a uno oral involucra ajustes notables que deberían reflejarse en un aumento sustancial de la inversión, lo que no es el caso bajo examen.

Así, es claro que los grandes beneficios para el justiciable que ha generado el CPCA, no encuentran su reflejo en un esfuerzo financiero exagerado. Podría entonces decirse que la relación costo-beneficio en este caso, es muy positiva, si bien, lamentablemente, la deficiencia en la inversión durante esta primera década, empieza a verse reflejada en la frustración de los objetivos de acceso a la justicia procurados mediante una jurisdicción descentralizada y ágil en la resolución de los procesos bajo su conocimiento. Diez años después, la jurisdicción ya no es ágil en la resolución de los casos y no ha sido descentralizado territorialmente, como lo esperaba el legislador.

Recursos humanos

La asignación de recursos humanos en la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido objeto de obligada atención. Para acometer con esa labor, interesa examinar cuál era la situación de previo a la reforma, para lo que es preciso exponer la evolución que se ha presentado a lo largo de los diez años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo. La situación, en el caso del Tribunal Contencioso Administrativo, en el año 2003, era la siguiente:

Cuadro 5

Plazas asignadas por categoría de juez en el Tribunal Contencioso Administrativa. 2003

Jueces	2003
Plazas Ordinarias Juez 4	11
Plazas Ordinarias Juez 1	1

Fuente: Oficio No. 123-SP-03 de 23 de mayo de 2003, en Expediente Legislativo No. 15.134, 2003.

Por su parte, en el caso del Juzgado, esta era la cantidad de jueces disponible:

Cuadro 6

Planilla de jueces en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. 2003

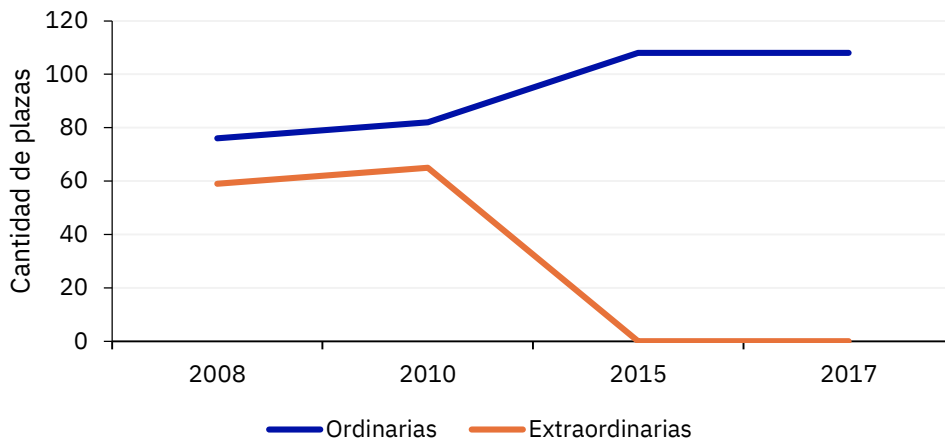
Jueces	2003
Plazas Ordinarias	11
Extraordinarias	1
Supernumerarias	4

Fuente: Oficio No. 123-SP-03 de 23 de mayo de 2003, en Expediente Legislativo No. 15.134, 2003.

Por su parte, una vez vigente la reforma, según Solana (2018), el siguiente ha sido el comportamiento de plazas ordinarias y extraordinarias en el caso del Tribunal Contencioso Administrativo, entre el año 2008 y el año 2017.

Gráfico 1

Cantidad de plazas totales según tipo de plaza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. 2008, 2010, 2015, 2017

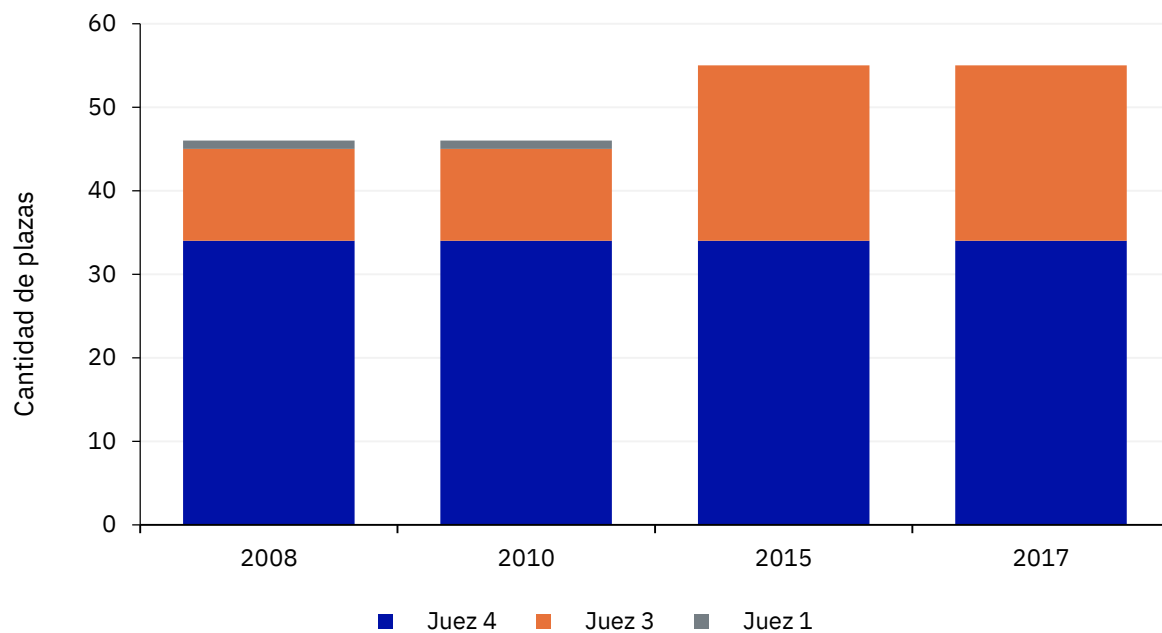


Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Más específicamente, la cantidad de jueces en el caso del referido Tribunal, ha tenido el siguiente comportamiento según su categoría de juez:

Gráfico 2

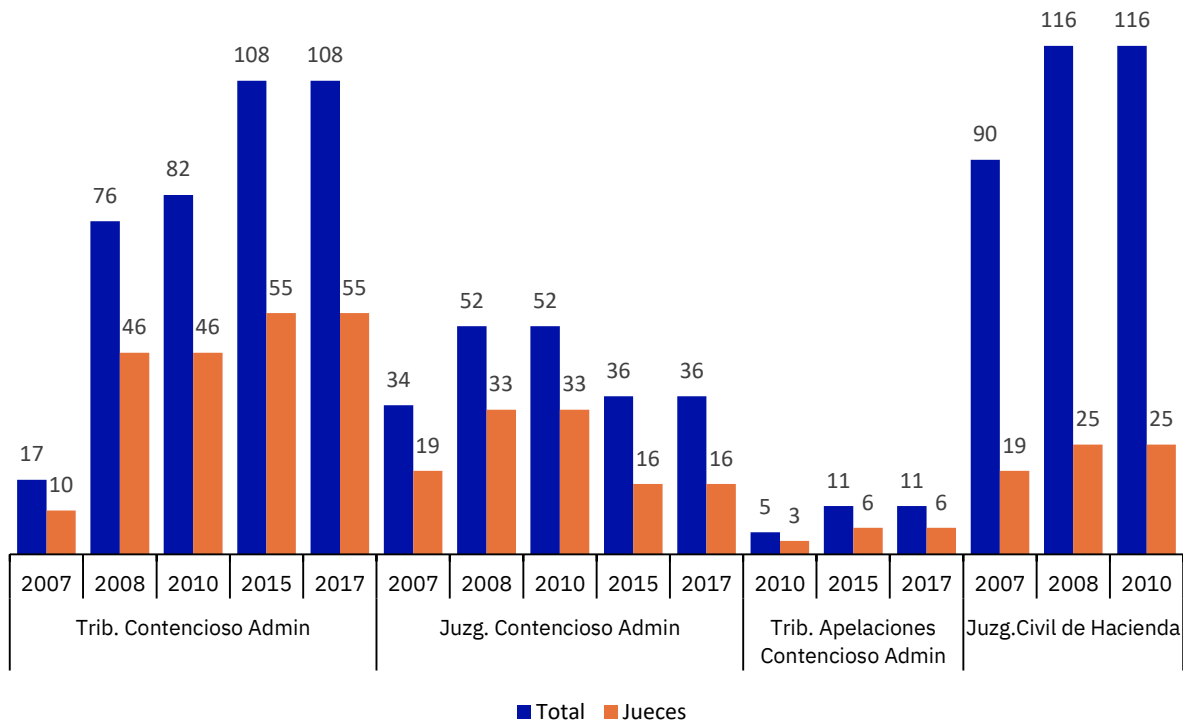
Plazas ordinarias y extraordinarias de Jueces en el Tribunal Contencioso Administrativo según tipo de juez. 2008, 2010, 2015, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

A partir de la decisión antes referida de la Corte Plena, mediante la cual se creó el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, el detalle del personal destacado en ese órgano jurisdiccional, y el total de juzgadores de la jurisdicción contencioso administrativo, sin incluir la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sería el siguiente:

Gráfico 3
Cantidad de plazas totales y jueces por oficina competente. 2007, 2008, 2010, 2015, 2017

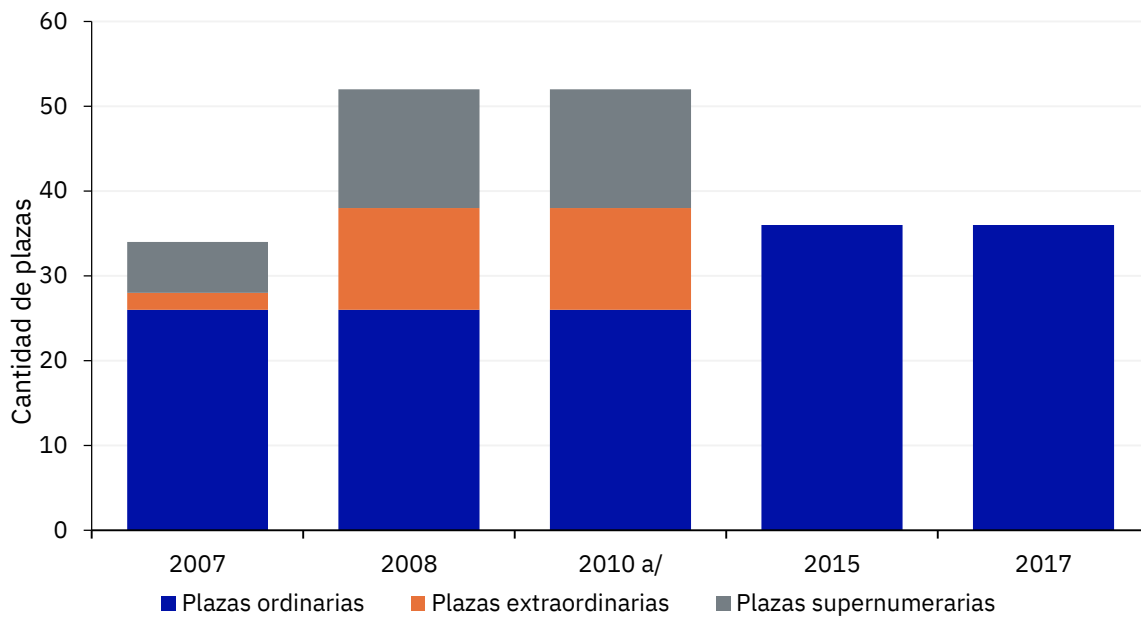


Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Por su parte, en el caso del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, la evolución ha sido la siguiente:

Gráfico 4

Cantidad de plazas del Juzgado de lo Contencioso Administrativo según tipo de plaza. 2007, 2008, 2010, 2015 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Resulta oportuno, ahora, examinar otro indicador en lo que a recurso humano se refiere. Se trata del comportamiento histórico del peso relativo de la inversión en recurso humano de la jurisdicción contencioso administrativa que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Peso relativo de la inversión en recurso humano de la jurisdicción contencioso administrativa. 2005-2017

Año	Recurso humano	Peso relativo%	Variación %
2005	¢1.505.403.903.00	5,19	0
2006	¢1.790.709.747.00	5,33	0,14
2007	¢ 1.890.265.995.00	4,82	-0,37
2008	¢ 2.978.981.778.00	6,18	0,99
2009	¢ 2.717.635.844.00	4,6	-0,59
2010	¢ 4.666.039.927.00	6,38	1,19
2011	¢ 5.235.170.973.00	6,2	1,01
2012	¢ 5.863.164.798.00	6,31	1,12
2013	¢ 6.784.653.897.00	6,6	1,41
2014	¢ 8.206.959.498.00	7,1	1,91
2015	¢ 8.213.839.104.00	6,4	1,21
2016	¢ 7.979.733.082.00	6,1	0,91
2017	¢ 8.003.015.680.00	5,8	0,61

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Costos de la Justicia.

Como se puede apreciar a partir de la evidencia expuesta, a pesar de que se ha dado un importante aumento en la cantidad de juzgadores contencioso administrativos, lo cierto es que el peso relativo del recurso humano asignado a la jurisdicción, antes, durante y después de la reforma, no evidencia cambios notables, en promedio. De hecho, en el año 2017 se manifestó una reducción con relación al año 2016. Esta evidencia podría considerarse como muestra de que la reforma no ha representado un antes y un después en el peso relativo del recurso humano destacado a la jurisdicción en estudio, a pesar de la amplitud de los ajustes que en recursos humanos han debido hacerse. Otros hallazgos son los siguientes:

- Antes de la reforma (2003), se contaba con un total de veintitrés plazas ordinarias de jueces, incluyendo el Juzgado contencioso administrativo y el Tribunal;
- Al día de hoy, incluyendo el Juzgado, el Tribunal Contencioso Administrativo, se cuenta con un total de sesenta y un plazas ordinarias de jueces;
- Si se incluye el personal juzgador de las dos Secciones del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, el total sería de setenta y siete plazas ordinarias;
- Desde el año 2015 no se han incrementado el número de plazas ordinarias de jueces.

A partir de los referidos hallazgos, es posible concluir que se ha aumentado de modo sustancial los recursos humanos destacados en la jurisdicción contencioso administrativa en números absolutos, si bien, como se ha visto, el peso relativo del costo de ese aumento del número de juzgadores no ha variado sustancialmente.

Es importante subrayar, además, que desde el año 2015 la cantidad de juzgadores no ha crecido, quedándose estacionada en setenta y siete en total, a pesar de lo cual, en el marco del rediseño planteado por la Dirección de Planificación del Poder Judicial, tan sólo se recomienda ajustar una plaza de la clase 3 a la clase 4.

En efecto, según se indica en el oficio 1228-PLA-2017, la propuesta de rediseño tan sólo requiere, para ser implementada, de la recalificación de una plaza categoría tres a categoría cuatro². Es decir, no se está sugiriendo el aumento de la planilla de funcionarios juzgadores, lo que ha de estar fundado en la idea de que del 2015 al 2017, la cantidad de asuntos entrados no ha tenido un aumento significativo (Ver Gráfico 5). Habrá entonces que esperar los resultados del rediseño para determinar si, como se estima por parte de la Dirección de Planificación, para solventar la crisis en que se encuentra el Tribunal, no es necesario un aumento discreto de la planilla de juzgadores. Ahora bien, es sabido que la materia conocida por la jurisdicción contencioso administrativa es una materia especializada y que, además, conoce de subespecialidades, como tributario, minero, ambiental, empleo público, entre otras. Así

² Se indica, textualmente, lo siguiente: “En el caso de las juezas o jueces de trámite categoría tres, lo que se propone es que por cada grupo de trabajo haya dos asignados, para un total distribuido de catorce, recalificando una jueza o juez categoría tres a categoría cuatro que integre uno de los siete grupos de trabajo.”

las cosas, es de vital interés que los jueces y juezas se formen y capaciten continuamente.

Lo primero, es decir, el proceso de formación, lo exige la renovación de la planilla de juzgadores. En el curso de la investigación se tuvo conocimiento de situaciones de inopia que condujeron a designar juzgadores sin conocimiento alguno en la materia de lo contencioso administrativo (Solano, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018). Lo segundo, es decir, los planes de capacitación continua, deriva de la exigencia de la jurisdicción de juzgadores que tengan acceso a cursos continuos de formación en las distintas materias que conocen, de modo que posean conocimientos actualizados.

Por esa razón, a propósito de la observación recogida durante el taller de discusión de la primera versión de esta ponencia, se hizo un examen de la capacitación específicamente dirigida a los jueces de lo contencioso administrativo por parte de la Escuela Judicial. El resultado del estudio deparó las siguientes evidencias:

Cuadro 8
Capacitaciones dadas a los Jueces Contencioso-Administrativo

Año	Nombre del Curso o Actividad	z	Dirigido a
2009	Videoconferencias a un año de vigencia del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo		Jueces y Juezas Letrados y Letradas
	Taller de actualización en derecho ambiental		Juezas y Jueces en materia Contencioso
2010	Curso sobre oralidad y procesos contencioso-administrativos		Funcionarios y Funcionarias de Instituciones Públicas que cooperan en la Red Interinstitucional, Jueces contenciosos administrativos
	Especialización Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental		Jueces y Juezas en materia Agrario, Contencioso Administrativo y Penal. Letradas y Letrados de la Sala Primera, Tercera Constitucional y otros profesionales afines a la materia.
2011	Actualización SUGESE. Curso Supervisión del Sistema Financiero Nacional		Juezas y Jueces Contencioso Administrativo, Civiles y Penales, Letradas y Letrados
	Actualización. Contencioso Administrativo. Curso sobre Arbitraje		Funcionarios y Funcionarias de instituciones pertenecientes a la Red Interinstitucional de Capacitación y Jueces y Juezas, Letradas y Letrados de la Sala Primera
	Actualización. Contencioso Administrativo. Curso sobre Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo		Funcionarios y Funcionarias de instituciones pertenecientes a la Red Interinstitucional de Capacitación
	Actualización. Ciclo Iberoamericano de Videoconferencias: El Contencioso Electoral		General

A diez años del código procesal contencioso administrativo

Año	Nombre del Curso o Actividad	z	Dirigido a
2012	Soluciones alternas en los procesos jurisdiccionales		Jueces/zas: 1 y 3 Civiles, 1 y 3 Laboral, 1 y 3 Familia, 3 Penal, 3 y 4 Agrario, 3 y 4 Contencioso
	Razonamiento y Argumentación		Jueces/zas: 1 y 3 Civiles, 1 y 3 Laboral, 1 y 3 Familia, 3 Penal, 3 y 4 Agrario, 3 y 4 Contencioso
	Valoración Probatoria		Jueces/zas: 1 y 3 Civiles, 1 y 3 Laboral, 1 y 3 Familia, 3 Penal, 3 y 4 Agrario, 3 y 4 Contencioso
	Dirección de Audiencias		Jueces/zas: 1 y 3 Civiles, 1 y 3 Laboral, 1 y 3 Familia, 3 Penal, 3 y 4 Agrario, 3 y 4 Contencioso
	Subprograma de Contencioso Administrativo		Juez y Jueza 3 y 4 Contencioso Administrativo
	Subprograma Civil. Implementación de los Tratados de Libre Comercio		Jueces y Juezas de los Contencioso Administrativo, Laboral, Sala Primera y Civil
	Subprograma Civil. Contratación Administrativa		Jueces y Juezas de los Contencioso Administrativo y Civil
	Derecho Concursal		Jueces y Juezas Civil y Penal, Letradas y Letrados de la Sala Primera y Segunda
	Subprograma RAC. La conciliación en materia Contencioso Administrativa		Jueces y Juezas Conciliadores
	Subprograma de Redes Internacionales. Ciclo Iberoamericano de Videoconferencias sobre Contencioso Administrativo		General y participantes del Centro de Capacitación
2013	Curso de Derecho Ambiental		Juez y Juezas Agrarios, Civiles, Contenciosos Administrativos y Penales, Letrados y Letradas de las Salas, Fiscalas y Fiscales, Defensoras y Defensores
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 1. Derecho Ambiental		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 2. Derecho Tributario		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 3. Contratación Administrativa		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 4. Derecho regulatorio		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 5. Taller de Procesal Contencioso Administrativo		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Razonamiento Jurídico		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Curso de Valoración Probatoria		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa

A diez años del código procesal contencioso administrativo

Año	Nombre del Curso o Actividad	z	Dirigido a
2014	Curso de Supervisión del Sistema Financiero Nacional		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa, Civiles y Penales, Letradas y Letrados
	Programa de Nivelación General Básica para Juezas y Jueces. Razonamiento y argumentación jurídica		Jueces y juezas en periodo de prueba de la jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 1. Derecho Ambiental		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 2. Derecho Tributario		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Razonamiento jurídico		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Actualización Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental		Juez y juezas agrarios, civiles, contenciosos administrativos y penales, letrados y letradas de las salas, fiscalas y fiscales, defensoras y defensores
	Contabilidad para jueces y juezas		Jueces y juezas letrados y letradas que se han egresado o son solicitantes de la especialización de contencioso administrativo, letrados y letradas
	Tramitación en los procesos contencioso administrativo		Técnicos judiciales que laboran en la jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Derecho Regulatorio		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Contratación Administrativa		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
2015	Especialización Contencioso Administrativo. Taller de procesal contencioso		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Derecho Tributario		Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Actualización Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental		Jueces y juezas agrarios, civiles, contenciosos administrativos y penales, letrados y letradas de las salas, fiscalas y fiscales, defensoras y defensores
	Actualización. Derecho Público. Proceso Contencioso Administrativo		Personas juzgadoras que tramitan procesos contenciosos administrativos
	Derecho Institucional. Capacitación a facilitadores en materia Contenciosa.		Jueces y juezas coordinadores judiciales
	Ciclo Nacional de Conferencias sobre Derecho Contencioso Administrativo.		General y Sedes Regionales
	Especialización. Contencioso Administrativo. Derecho Tributario		Jueces y Juezas de la jurisdicción contenciosa administrativa
2016	Taller de procesal contencioso		Jueces y Juezas de la jurisdicción contenciosa administrativa
	Actualización. Contencioso Administrativo. Ciclo de conversatorios en materia contenciosa administrativa		Jueces y juezas de lo contencioso administrativo

A diez años del código procesal contencioso administrativo

Año	Nombre del Curso o Actividad	z	Dirigido a
	Actualización. Derecho Público. Regulación de las Telecomunicaciones		Jueces y Juezas contenciosos y civiles, letradas y letrados de Salas Primera y Constitucional
	Actualización. Derecho Público. Curso de Inducción para aspirantes de Juez Contencioso		Personas Aspirantes al puesto de Juez 3 Contencioso
	Actualización. Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental		Juez y juezas agrarios, civiles, contenciosos administrativos y penales, letrados y letradas de las salas, fiscalas y fiscales, defensoras y defensores
	Énfasis Derecho Contencioso Administrativo		Personas Técnicas Judiciales
	Actualización. Derecho Público. Regulación de las Telecomunicaciones.		Jueces y Juezas contenciosos y civiles, letradas y letrados de Salas Primera y Constitucional
	Actualización. Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental.		Juez y juezas agrarios, civiles, contenciosos administrativos y penales, letrados y letradas de las salas, fiscalas y fiscales, defensoras y defensores
2017	Actualización. Curso de Testimonio Pericial en procesos Contencioso Administrativo y Penal		Personal Perito de los Departamentos de Ciencias Forenses, Medicina Legal, Sección de económicos e informáticos
	Desarrollo Institucional. Capacitación a facilitadores del Programa de Personas Técnicas Judicial del módulo énfasis en derecho Contencioso Administrativo.		Jueces y juezas coordinadores judiciales.
	Formación para personas técnicas judiciales. Procedimientos en Contencioso Administrativo		Personas Técnicas Judiciales
2018	Actualización. Agrario y Ambiental. Curso de Derecho Ambiental		Jueces y juezas agrarios, civiles, contenciosos administrativos y penales, letrados y letradas de las salas, fiscalas y fiscales, defensoras y defensores

Fuente: Elaboración propia con datos de la Escuela Judicial

Cuadro 9

Cuadro de capacitaciones exclusivas para los jueces contencioso-administrativos

Año	Nombre del Curso o Actividad	Dirigido a
2009	Taller de actualización en derecho ambiental	Juezas y Jueces en materia Contencioso
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 1. Derecho Ambiental	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 2. Derecho Tributario	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 3. Contratación Administrativa	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 4. Derecho regulatorio	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
2013	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 5. Taller de Procesal Contencioso Administrativo	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Razonamiento Jurídico	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Especialización Contencioso Administrativo. Curso de Valoración Probatoria	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Programa de Nivelación General Básica para Juezas y Jueces. Razonamiento y argumentación jurídica	Jueces y juezas en periodo de prueba de la jurisdicción contenciosa administrativa
2014	Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 1. Derecho Ambiental	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Módulo 2. Derecho Tributario	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Derecho Regulatorio	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Contratación Administrativa	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Especialización Contencioso Administrativo. Taller de procesal contencioso	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
2015	Especialización Contencioso Administrativo. Derecho Tributario	Jueces y Juezas de la Jurisdicción contenciosa administrativa
	Actualización. Derecho Público. Proceso Contencioso Administrativo	Personas juzgadoras que tramitan procesos contenciosos administrativos
	Especialización. Contencioso Administrativo. Derecho Tributario	Jueces y Juezas de la jurisdicción contenciosa administrativa
	Taller de procesal contencioso	Jueces y Juezas de la jurisdicción contenciosa administrativa
2016	Actualización. Contencioso Administrativo. Ciclo de conversatorios en materia contenciosa administrativa	Jueces y juezas de lo contencioso administrativo
	Actualización. Derecho Público. Curso de Inducción para aspirantes de Juez Contencioso	Personas Aspirantes al puesto de Juez 3 Contencioso

Fuente: Elaboración propia con datos de la Escuela Judicial.

Como se puede apreciar, la cantidad de capacitaciones en las cuales se ha incluido a los jueces contencioso administrativos, es realmente escasa y no responde a la necesidad de asegurarse su continua. Por otra parte, la cantidad anual ha venido decreciendo, sin que pueda apreciarse, por los contenidos, una planificación adecuada de los cursos. Es claro que este es un tema que permite apreciar otra deficiencia en la respuesta del Poder Judicial ante la tarea de asegurar el éxito de la reforma contencioso administrativa.

La formación de los juzgadores en una materia especializada como ésta, es vital para asegurar un buen producto final. Además, es importante asegurarse que cuando por razones de jubilación u otras, el personal se reduce, habrá capacidad de sustituirlo con colaboradores y colaboradoras debidamente capacitados, lo que no parece que esté sucediendo del todo.

Tendencias en la actividad de la jurisdicción

Es preciso evaluar, a partir de este momento, ¿cuál ha sido la evolución del número de casos que ingresan a la jurisdicción contencioso-administrativa desde la reforma? Es decir, debe medirse, si el justiciable, a propósito de las referidas medidas procesales adoptadas con la reforma, ha acudido más que antes de la reforma (1).

Una vez medida la cantidad de casos ingresados a la jurisdicción, es decir, una vez medida la demanda ciudadana de justicia contencioso-administrativa, corresponde valorar ¿cuál ha sido la respuesta del sistema judicial a esa demanda ciudadana? ¿Se ha atendido, con celeridad, esa demanda ciudadana? (2).

Análisis cuantitativo (Asuntos ingresados y terminados)

Para medir la evolución de los casos que ingresan a la jurisdicción contencioso-administrativa luego de la reforma, es preciso identificar cuál era el comportamiento de los procesos entrados al juzgado de lo contencioso administrativo, dado que se trataba en ese momento, del despacho que conocía en primera instancia la gran mayoría de los procesos en la materia.

Para ello, según estadísticas de la Dirección de Planificación, el siguiente es el total de casos entrados en los últimos tres años de vigencia de la LRJCA al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como tribunal de primera instancia.

Cuadro 10
Casos entrados 2005-2007

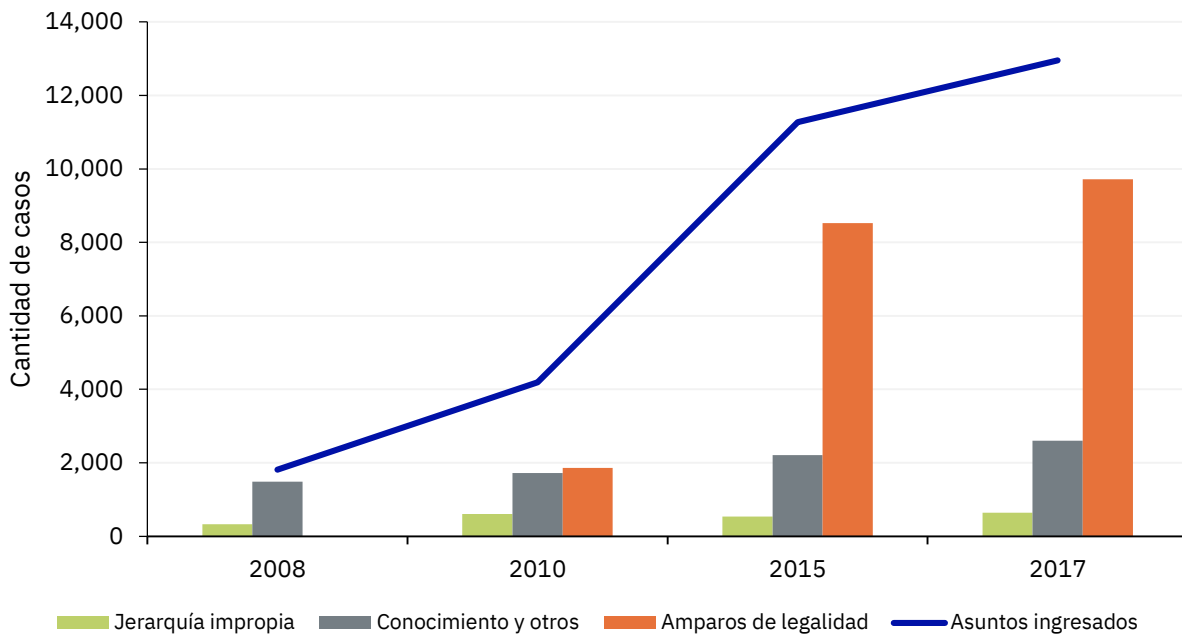
Año	Juzgado Contencioso	Tribunal Contencioso (primera instancia)	Total
2005	1399	210	1609
2006	1794	190	1984
2007	1.973	213	2186

Fuente: Dirección de Planificación del Poder Judicial (2018).

Después de la reforma, el panorama varió de este modo:

Gráfico 5

Cantidad de asuntos ingresados al Tribunal Contencioso Administrativo, según tipo



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Como se puede apreciar, excluyendo los procesos de cobro y de jerarquía impropia, con la anterior legislación, la cantidad de procesos entrados antes del CPCA era, en promedio de 4223 (entre 2005 y 2007), mientras que durante la vigencia del Código (2015-2017), el promedio de casos entrados en promedio es de 4223, para un aumento de aproximadamente un 119% (Oficio 272-PLA-MI-2019). Es evidente, entonces, que las medidas de apertura propiciadas con la reforma procesal contencioso administrativa, sin lugar a dudas, han generado el efecto deseado: el justiciable ha venido acudiendo de modo creciente a la jurisdicción.

Es claro, también, que, a partir de la reforma, la alternativa de la jurisdicción contencioso-administrativa asumió un papel más protagónico en la vida institucional costarricense, pasando de una jurisdicción de muy discreto perfil, a ser una jurisdicción a la cual acude el justiciable con mayor intensidad que durante la vigencia de la LRJCA y que debe atender casos de gran impacto a nivel nacional.

Queda claro, también, que ese protagonismo y esa mayor demanda ciudadana a la jurisdicción, se eleva aún más si se consideran dentro de la estadística, los amparos de legalidad³, si bien se ha decidido no considerar esos casos, por tratarse de asuntos que

³ Se trata de un proceso de creación pretoriana, mediante el cual se ampara el derecho a una pronta resolución de solicitudes planteadas a las administraciones públicas y que no son atendidas en tiempo por éstas.

no ingresaban en el antiguo régimen procesal, de modo que no hay posibilidad de comparar un escenario y otro de modo objetivo. Obviamente, al incluirse esa variable, el crecimiento se manifiesta con mucha mayor intensidad.

Como se ha expuesto, muchas de las medidas y de los institutos procesales que se instauraron en la reforma, tuvieron como objetivo acercar la jurisdicción al ciudadano. A diez años, la conclusión es que se ha logrado incrementar en grandes proporciones la interacción del justiciable con la jurisdicción, considerando en este caso, el criterio estrictamente cuantitativo y dejando de lado el cualitativo que requeriría una evaluación particular y de mayor complejidad.

Debe notarse, sin embargo, que quizá debido a la pérdida de celeridad en la resolución de los procesos que se viene arrastrando desde hace varios años, a partir del 2015 el aumento de los procesos de conocimiento ha sido discreto año a año. En efecto, del 2015 (2209) al 2017, se produjo un aumento de 389 casos, mientras que entre el 2008 (1489) y el 2017 (2598), la diferencia fue de 1109 asuntos.

Con todo, otra variable cuantitativa a considerar, es la de los asuntos terminados. En ese aspecto, es de interés denotar lo siguiente:

Cuadro 11

Casos terminados en antigua legislación en primera instancia. 2005-2007

Año	Juzgado Contencioso	Tribunal Contencioso (primera instancia)	Total
2005	1066	692	1758
2006	1157	545	1702
2007	688	528	1216

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación (2018).

Por su parte, el comportamiento de los casos terminados durante la vigencia del CPCA, entre 2015 y 2017, ha sido el siguiente:

Cuadro 12

Casos terminados por nueva Legislación en primera instancia. 2015-2017

Año	Tribunal Contencioso	Juzgado Contencioso	Tribunal Contencioso (Ley anterior)	Total
2015	2691	2475	6	5172
2016	3283	3249	24	6556
2017	3109	3567	1	6677

Fuente: Dirección de Planificación, 2018.

Como se puede apreciar la cantidad de asuntos terminados antes del CPCA (en promedio 1559) y después del CPCA (en promedio 6135), aumentó en un 294% de asuntos (Oficio 272-PLA-MI-2019). En suma, la cantidad de asuntos ingresados luego de la vigencia del CPCA aumentó drásticamente, así como la cantidad de asuntos terminados, lo que evidencia que el efecto del Código de acercar la justicia al ciudadano, ha dado frutos.

Veamos, de seguido, entonces, ¿cuál es el comportamiento ante esa demanda ciudadana de justicia contencioso-administrativa, considerando la variable temporal? ¿Cuánto toma resolver, durante la década de vigencia del CPCA, los asuntos en conocimiento de la jurisdicción?

Resultado a la demanda ciudadana

En la reforma, uno de los bastiones del punto de inflexión que se procuraba generar, consistía en el refuerzo de los poderes del juez antes del proceso, ampliando las situaciones jurídicas amparables mediante medidas cautelares, considerando que, para la Sala Constitucional y la doctrina, la tutela cautelar es una garantía constitucional, de modo que corresponde al legislador y al juzgador velar por su eficacia (A).

Una vez examinado el comportamiento de la jurisdicción para resolver medidas cautelares, será preciso evaluar, con la estadística a mano y otros insumos, ¿cuál es la celeridad del Tribunal para dictar sentencia en los procesos de conocimiento? ¿Están siendo resueltos los procesos de modo célere, tal y como se esperaba con la reforma? (B).

Finalmente, será preciso medir la capacidad de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de acometer con su tarea de resolver los recursos de casación en lo contencioso administrativo. ¿Logra la Sala, sea en función de Tribunal de Casación o no, resolver en un plazo razonable los recursos de casación? ¿De qué modo contribuye el plazo requerido para la resolución de los recursos de casación, en el total del plazo requerido para dar término definitivo a los procesos? (C)

Del trámite de las medidas cautelares y los plazos requeridos para resolverlas

Como se ha expuesto ya, el legislador procuró, mediante la aprobación del CPCA, garantizar la eficacia de las garantías fundamentales, de corte instrumental, previstas en el Bloque de Constitucionalidad, específicamente, en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa se refiere. Una de esas garantías es el derecho fundamental a la tutela cautelar cuyo contenido esencial fue descrito por la Sala Constitucional en su sentencia número 2005-06224, en la cual señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

“V.- CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA CAUTELAR. El derecho a la tutela cautelar, en cuanto incardinado en el contenido esencial del derecho más general a una justicia pronta y cumplida, comprende el derecho de pedir y obtener del órgano jurisdiccional las medidas cautelares necesarias, idóneas y pertinentes para garantizar la eficacia de la

sentencia de mérito –función esencial de la tutela cautelar-, si se cumplen los presupuestos de ésta (aparición de buen derecho -*fumus boni iuris*- y el peligro en la mora -*periculum in mora*-). Correlativamente, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de ordenar o emitir la medida provisoria si concurren los presupuestos para su adopción. Del núcleo esencial del derecho fundamental a la tutela cautelar, se pueden extraer dos consecuencias, a saber: a) El otorgamiento de una medida cautelar no depende, exclusivamente, del libre y prudente arbitrio o discrecionalidad judicial, y b) el legislador ordinario no puede negar, limitar, restringir o condicionar tal derecho. Los límites extrínsecos de este derecho fundamental están constituidos por los principios de igualdad (artículo 33 de la Constitución Política), para evitar un privilegio injustificado o una distinción objetivamente infundada y el de proporcionalidad, en sus diversas especificaciones de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, así como por el derecho fundamental a la defensa y el contradictorio (artículo 39 *ibidem*). Bajo esta inteligencia, la tutela cautelar es constitucionalmente obligatoria cuando puedan desaparecer, dañarse o perjudicarse, irremediablemente, las situaciones jurídicas sustanciales de las partes, llámense derechos subjetivos o intereses legítimos, puesto que, el juzgador está llamado a protegerlos y repararlos (artículos 41 y 49 de la Constitución Política).”

Precisamente por esa razón, el CPCA dedica el Título III de su texto a las “Medidas Cautelares”, introduciendo un catálogo de disposiciones nunca antes conocidas que superan el arcaico modelo cautelar de la Ley anterior, reducido al incidente de suspensión del acto administrativo, que no sólo era de muy reducido alcance, sino que, históricamente, tomaba muchos meses y hasta años para ser resuelto.

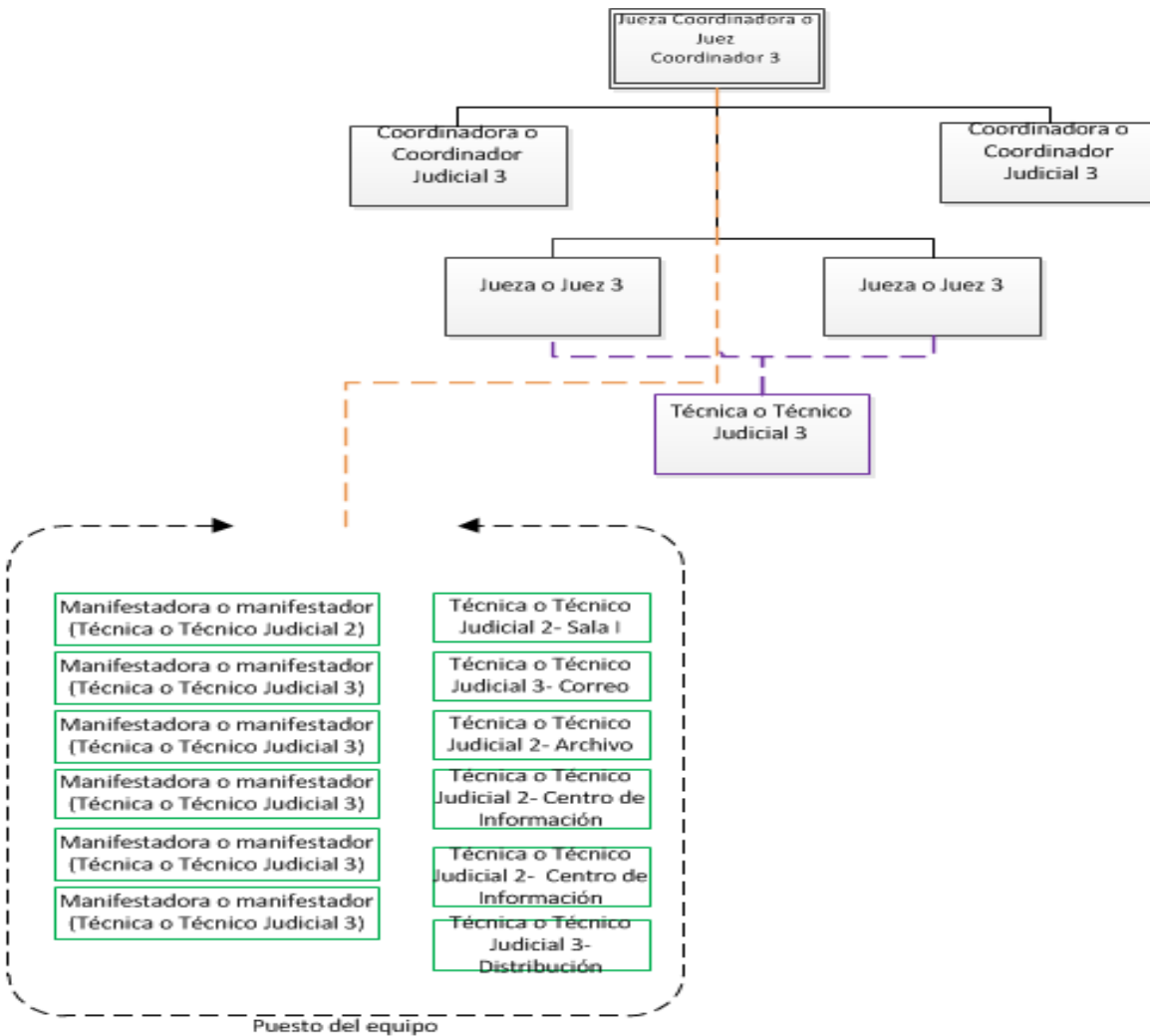
De este modo, no cabe duda que asegurar al justiciable una pronta resolución de sus demandas cautelares, sean antes del proceso o en su curso, debe ser una prioridad en el marco de las políticas de gestión del despacho judicial a su cargo.

Con todo, lo cierto es que la evidencia encontrada en el curso de la investigación, que coincide con la experiencia práctica del autor de la ponencia, demuestra que, lamentablemente, la gestión de la materia cautelar ha estado a la deriva, sujeta a criterios cambiantes y sin una definición en la actualidad, todo lo cual afecta la eficacia de una garantía fundamental que la Sala Constitucional potenció oportunamente, como se ha visto y que, en el ámbito de lo contencioso administrativo, tiene especial interés dado el desequilibrio innato que existe en las relaciones del ciudadano con las administraciones públicas.

Según el diagnóstico realizado por la Dirección de Planificación, en vista de esa disposición normativa, se ha conformado a lo interno del Tribunal Contencioso Administrativo, el área de medidas cautelares anticipadas, es decir, solicitadas antes del inicio del proceso principal, con la siguiente estructura organizacional:

Figura 2

Estructura Organizacional del Tribunal Contencioso Administrativo del Área de Medidas Cautelares Anticipadas.



Fuente: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

En los casos en que las medidas cautelares se solicitan intraprocesalmente, es decir, con un proceso de fondo en curso, la labor de resolución de la medida le corresponde al Área de Trámite. Lo cierto, sin embargo, es que este modelo de gestión de las medidas cautelares ha sufrido ajustes en el tiempo, según se ha comprobado, debido a situaciones críticas que han debido ser atendidas mediante planes de contingencia debido al elevado circulante y a la excesiva dilación en la resolución de las medidas cautelares.

Sobre este tema, consta en el oficio 2507-PLA-2016, remitido al Magistrado Luis Guillermo Rivas Loáciga, Coordinador de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, desde el 21 de diciembre de 2016, la preparación de una propuesta para descongestionar el área de medidas cautelares, la cual consta en el oficio adjunto al

antes citado número 258-PI-2016 de la Sección de Proyección Institucional de la Dirección de Planificación

En el plan consta una serie de aspectos que vale la pena examinar con detalle, tal y como se hace a partir de este momento. El primero se relaciona con los antecedentes de la problemática del congestionamiento del área bajo análisis. Tal y como se refiere en el oficio de reciente cita, en el año 2012 se planteó a lo interno de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, lo que se denominó como el Programa Especializado de Medidas Cautelares (PMC) (anticipadas e intraprocesales), conformado por tres jueces con una duración de ocho meses, aunque en realidad funcionó tan sólo entre abril y agosto del 2012, generando en promedio 1,5 a 2 fallos diarios por juez/a. En total, fueron resueltas 634 medidas cautelares en esos cinco meses.

Con posterioridad, por motivos que no son detallados en el documento, en el mes de setiembre del 2012 se acuerda que ese programa desaparezca, decidiéndose que se traslade la labor al área de trámite del Tribunal por reparto. Aparentemente, la razón del ajuste ha de ser que, en criterio de los jueces que integraron el Programa, “las medidas deben ser tratadas por el juez o jueza que conoce el expediente” (258-PI-2016), así como que el programa descongestionó el área.

Al optarse por trasladar al área de trámite la resolución de las medidas cautelares, el rendimiento promedio de resolución de medidas cautelares bajó a menos de un fallo diario por Juez/a. En el año 2014 se retorna al modelo de gestión mediante el área de medidas cautelares anticipadas, asignándose a un único juez/a la labor de resolver, tanto el trámite como el fondo de estas demandas ante causan, medida que hace que se resuelva un poco más de un asunto diario por juez/a. En los años 2015 y 2016 se mantiene este modelo de gestión, reforzándose con un juez/a más, para un rendimiento de un fallo diario por juzgador/a.

Dicho esto, es importante señalar que, sea para resolver una medida cautelar anticipada o bien una medida cautelar intraprocesal, la decisión de fondo adoptada tiene recurso de apelación, el cual resultó ser, en definitiva, del conocimiento del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, en la medición de los tiempos requeridos para obtener una decisión definitiva en materia cautelar, deberá ponderarse el plazo promedio para obtener una decisión en primera instancia, así como el requerido para que se resuelva el recurso de apelación que, en gran cantidad de los casos, termina siendo planteado por la parte vencida.

Conocidos los antecedentes relacionados con este tema de tanta importancia, es preciso evaluar la variable temporal: ¿cuánto tiempo debe esperar el justiciable para ver resuelta una demanda cautelar? Debe aclararse que en las cifras que se comentarán, no se discrimina aquellas que son anticipadas y las que son intraprocesales.

Según las estadísticas procesadas por Solana (2018), a partir de los Anuarios del Poder Judicial, el siguiente es el promedio de resolución de las medidas cautelares en el Tribunal Contencioso Administrativo.

Cuadro 13

Duración promedio de resolución de las medidas cautelares en el Tribunal Contencioso Administrativo

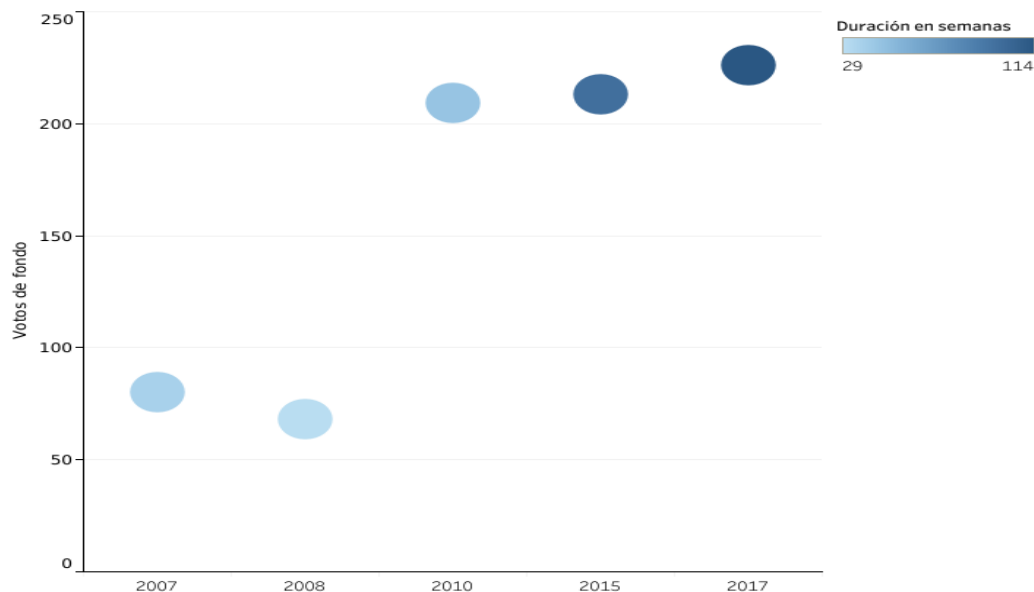
	2012	2015	2016	2017
Medida cautelar	6 meses 2 semanas	10 meses 2 semanas	6 meses 2 semanas	6 meses 0 semanas

Fuente: Solana, 2018.

Por su parte, según el mismo autor, el siguiente es el promedio de duración del procedimiento de resolución de los recursos de apelación por parte del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo:

Gráfico 6

Cantidad de votos de fondo y duración por el Tribunal de Apelaciones Contencioso Administrativo. 2007, 2008, 2010, 2015, 2017



Fuente: Elaboración PEN con datos de Solana, 2018.

Así las cosas, si bien es claro que no en todos los casos se interpone recurso de apelación en contra de la resolución que se pronuncia sobre el fondo de la demanda cautelar, de las medidas cautelares, partiendo de la hipótesis de que así sucede en la mayoría de los casos.

El siguiente es el plazo promedio para la resolución en firme de las demandas cautelares en lo contencioso-administrativo, considerando el plazo que demanda el pronunciamiento de fondo y el del recurso de apelación:

Cuadro 14

Plazo promedio para la resolución en firme de las demandas cautelares en lo contencioso-administrativo

	2015	2017
Medida cautelar	12 meses	7 meses 1 semana

Fuente: Elaboración propia.

El resultado descrito en el cuadro anterior deja en evidencia que, en promedio, en el año 2017, las medidas cautelares requirieron al menos siete meses y una semana para ser resueltas de forma definitiva, es decir, considerando que se plantea, usualmente, el recurso de apelación. Nótese que, de esos siete meses y una semana, seis se consumieron en primera instancia, lo que rebasa lo deseable, según se pasa a comentar de seguido.

En efecto, evidentemente, las cifras no son las mejores. La reacción del juez cautelar ante el pedido del justiciable, debe ser bastante más reducida que lo que en promedio se ha estado dando. La respuesta al justiciable debe llevar a una decisión -cualquiera que sea- en un plazo más corto que el que en promedio se ha detallado, de modo que se evite lesiones graves al interesado o bien que se le deje claro que no tendrá, durante el proceso, amparo cautelar alguno. Una decisión cautelar tardía equivale a denegación de justicia. Recuérdese que la tutela cautelar es un derecho fundamental (atípico) que exige plena eficacia conforme a lo resuelto por la Sala Constitucional oportunamente.

Si, como se verá, los plazos para resolver el proceso de modo definitivo, han venido creciendo rápidamente, con mayor razón deberá reducirse el tiempo requerido para que sean resueltas las medidas provisionales.

No cabe duda que las medidas cautelares deben ser resueltas, en beneficio de la certeza jurídica y del equilibrio de intereses, en plazos cortos para que logren ser efectivas y eficaces.

La realidad, sin embargo, es que, según el informe de diagnóstico de 2016, en lo que se refiere a las medidas cautelares anticipadas “Cabe manifestar que la cantidad de asuntos resueltos promedio por mes por Jueza o Juez fue de 22, lo cual no es suficiente para sobrellevar ni siquiera la entrada de asuntos nuevos.” En ese sentido, la celeridad con que se ha venido resolviendo las demandas cautelares, no es la que se esperaba que existiera, por lo que deberá considerarse la adopción de medidas para asegurarle al interesado, una respuesta más ágil.

Debe entonces atenderse esta problemática que, como se ha visto, se ha venido arrastrando desde hace varios años sin que se vislumbre una solución definitiva. Cabe destacar que en la propuesta de rediseño planteada por la Dirección de Planificación no se incluye el área de medidas cautelares, por lo que habrá que entender que la propuesta de descongestionamiento del oficio 258-PI-2016 antes referida, sigue siendo la única planteada de modo formal, si bien no se pudo comprobar que fuera conocida por la Comisión de lo Contencioso Administrativo que la tiene en conocimiento desde el mes de diciembre de 2016.

Evaluación del plazo para resolver los procesos en primera instancia

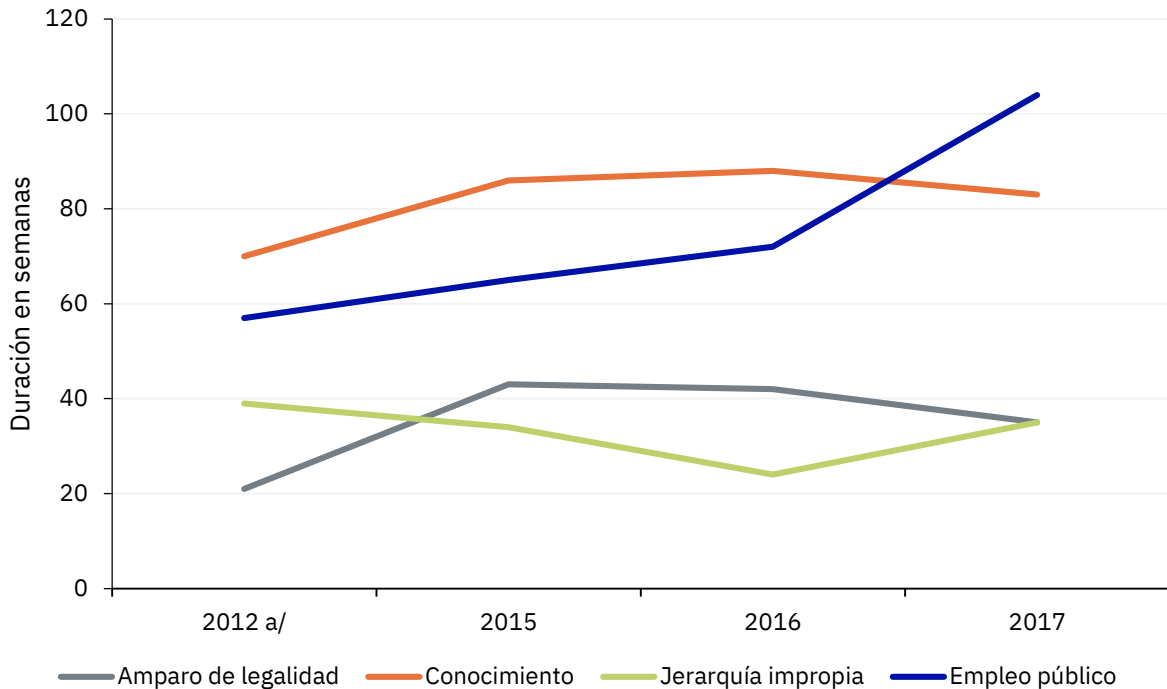
Uno de los motivos más determinantes de la idea de generar una reforma procesal en esta materia, fue la excesiva dilación en la resolución de los procesos de lo contencioso-administrativo. En efecto, como consta en el Expediente Legislativo No. 15.134 (2003), antes de la reforma, se estimó que un proceso contencioso administrativo requería de no menos de 6 años para ser resuelto de forma definitiva, es decir, 72 meses (Oficio No. 123-SP-03 de 23 de mayo de 2003), estimación que, por experiencia, se considera conservadora, al grado que, a la fecha, diez años luego de la reforma, aún existen procesos regidos por la LRJCA, pendientes de sentencia de primera instancia.

Se trataba de una cifra desmedida y claramente contraria al derecho fundamental de justicia pronta y cumplida. Esperar seis años para obtener sentencia, linda en la denegación de justicia. Corresponde contrastar, de seguido, ese promedio de duración de los procesos contencioso-administrativos, con el que se presenta en la actualidad, una vez que se han adoptado medidas de aceleración del proceso.

Seguidamente, se detalla las cifras de duración promedio de procesos de conocimiento terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, conforme al CPCA, cifras que se consideran conservadoras según la experiencia del suscrito en el trámite de estos procesos. Dado que las estadísticas así lo permiten, interesa examinar, también, las cifras de duración promedio de los procesos de conocimiento en materia de empleo público:

Gráfico 7

Duración Promedio de los casos terminados por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo según tipo de asunto. 2012, 2015, 2016, 2017



a/

Es el primer año en que está disponible esta información.

Fuente: Solana, 2018.

Como se puede apreciar, el promedio para que se obtenga sentencia de única instancia en procesos de conocimiento, ronda entre los 20 y 26 meses, cifra que ha venido evolucionando al alza en los últimos cinco años. Esta problemática, según la Dirección de Planificación (Informe diagnóstico de la situación actual del proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, 2016), obedece a varios cuellos de botella, de los cuales vale la pena extraer los siguientes:

En cuanto al área de juicio oral, se determinó: “... analizando las particularidades del proceso de juicio oral, se identifica como principal cuello de botella la actividad de “Esperando Juicio”, la cual presenta una duración promedio de 77 días. Este lapso de tiempo está estrechamente relacionado con la capacidad de la agenda de los jueces para el señalamiento de los juicios, de ahí la importancia de destacar dicha actividad de manera tal que los tiempos de señalamiento se puedan acortar y obtener una mayor programación de juicios y en un menor tiempo de espera.”

“... se puede denotar como la actividad más sensible del proceso de Puro derecho es la de “Para revisar y espera de fecha de pase a fallo”, dicha actividad requiere en promedio de 64 días para su realización, llegando a un máximo de 103 en algunos casos para su consecución. Destacar que es una actividad crítica, ya que de ella depende que el expediente obtenga una respuesta pronta a partir de la sentencia dictada”.

En el caso del área de trámite, “El principal cuello de botella detectado en el estudio es “Esperando audiencia preliminar”, cuya duración es en promedio de 110 días. Dicha duración se ve afectada por la capacidad de señalamiento en la Agenda Cronos, por el faltante de salas de Juicio para la realización de las audiencias. Estas variables afectan directamente la duración total de esta actividad, por lo que resulta necesario buscar soluciones en esos aspectos con el fin de disminuir el tiempo de duración de la actividad más sensible del proceso y que a la postre de reducirse se tendría un impacto positivo en la tramitación de los expedientes”.

Como puede apreciarse, aunque hay debate en el diagnóstico de la Dirección de Planificación, todo indica que hay claros cuellos de botella que inciden de modo dramático en la duración promedio de resolución que precisan medidas urgentes, las que se incluyen en un informe puesto en conocimiento de la Comisión de lo Contencioso Administrativo mediante oficio 1228-PLA-2017 de 27 de julio de 2017, el que no ha sido aprobado o improbadado y menos implementado a la fecha, circunstancia que agrava crisis de la jurisdicción.

Ahora bien, como si esto no fuese suficiente, para poder estimar cuánto tiempo toma para que se resuelva de forma definitiva un proceso contencioso administrativo en la actualidad, es preciso examinar el plazo requerido para que sea resuelto el recurso de casación que, en la mayor parte de los casos, se plantea por la parte vencida.

Así las cosas, el plazo estimado para que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie con relación a un recurso de casación, en el año 2017, en promedio, fue de 15 meses, en los casos en que la Sala Primera actúa en calidad de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y de 28 meses y 2 semanas para los casos que conoce la Sala Primera de la Corte. De ese modo, incluyendo casación, estos serían los tiempos promedio de terminación del proceso:

Cuadro 15

Duración promedio en la terminación del proceso para Tribunales Contencioso Administrativo. 2017

Tribunal	Duración	Duración en Semanas
TCA	20 meses 3 semanas	83 semanas
TCCA	15 meses 0 semanas	60 semanas
Total	35 meses 3 semanas	143 semanas

Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Cuadro 16

Duración promedio en la terminación del proceso en Tribunal Contencioso Administrativo y Sala Primera. 2017

Instancia	Duración	Duración en Semanas
TCA	20 meses 3 semanas	83 semanas
Sala Primera	28 meses 2 semanas	114 semanas
Total	48 meses 5 semanas	197 semanas

Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

La cifra resulta alarmante. Aunque es alrededor de la mitad del tiempo requerido para ver resuelto un proceso en el antiguo régimen procesal, lo cierto es que es una cifra excesiva y que, lo que es más preocupante, ha venido creciendo año tras año. De este modo, es preciso adoptar medidas de diversa naturaleza para cortar el crecimiento del plazo para resolver los procesos y los recursos de casación y empezar a reducirlos drásticamente.

Sobre las medidas planteadas en la propuesta de rediseño antes referida y otras que se considera pertinentes, se entrará en detalle más adelante. Ahora bien, puede concluirse desde ya que producto de la investigación y del análisis de los distintos insumos evaluados que han venido siendo mencionados, las principales fuentes del retardo creciente en la resolución de los procesos contencioso administrativos, son las siguientes:

- el plazo requerido para señalar audiencia preliminar;
- el plazo requerido para dictar sentencia una vez que los asuntos son pasados a fallo.
- El plazo requerido para resolver los recursos de casación.

En cuanto a la primera problemática, se relaciona como se indica en el diagnóstico citado, por carecer de suficientes salas de audiencias, de modo que la solución pasa por una mayor inversión en ese sentido. Queda la duda de si no es que se requiere más jueces de trámite, pero eso solo el tiempo lo dirá, una vez que se llegue a implementar el rediseño del Tribunal.

En el caso de la segunda problemática, cabe agregar a lo indicado en el diagnóstico de la Dirección de Planificación, que, según la coordinadora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tanto en el caso de los procesos de puro derecho como en los casos que requieren ir a juicio oral y público, el plazo que transcurre desde que se traslada a fallo por el juez de trámite a la sección que corresponda, ronda en aproximadamente un año y seis meses. Según indicó la coordinadora del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo:

“Los plazos son variados y por ello no es posible dar datos inequívocos de fechas de duración pues por diversos temas (fecha de origen de la Sección, cantidad de procesos en turno, suspensiones en los casos de Juicio, etc.) los controles que se manejan en el despacho son manuales y se llevan para orden de las casillas y para organización del personal técnico únicamente. No obstante, considerando la cantidad de asuntos pasados para señalar juicio, así como la cantidad de asuntos turnados para fallo de puro derecho entre el número de personas juzgadoras y la cuota, es posible establecer un estimado de aproximadamente un año y seis meses desde que un asunto está listo para dictar sentencia y el momento en que dicha actuación procesal ocurre, y esto aplica tanto para los que van a juicio como los de puro derecho. No obstante, en cada caso varía, sobre todo en el caso de aquellos a los que debe dársele prioridad, como en lo que intervienen adultos mayores.” (Sánchez Sánchez, Ileana, comunicación personal, 29 de octubre de 2018).

Como se aprecia, esa evidencia permite comprobar que, del plazo total que toma la terminación del proceso en el Tribunal, una buena porción transcurre cuando el expediente está listo para el dictado de la sentencia, sea cual sea la naturaleza del proceso. Se descarta así, de paso, una leyenda urbana el retardo en el dictado de la sentencia, es a causa de la oralidad.

Según es posible comprobar, la estimación prudencial de la Licda. Sánchez, no discrimina entre un tipo de proceso y otro, de modo que el plazo para dictar sentencia una vez listos los autos, podría ser equivalente en procesos de puro derecho y procesos que requieren juicio oral y público.

Pero, indistintamente de esas dos consideraciones, lo que queda acreditado, sin lugar a dudas, es que uno de los cuellos de botella que debe combatirse para acelerar los procesos, es el que se produce al momento del dictado de sentencia de fondo, sea esta en un proceso de corte oral o de puro derecho, para lo cual se han planteado medidas en la propuesta de rediseño antes comentada y que sigue pendiente de ser aprobada o improbadada por la Comisión de lo Contencioso Administrativo, a pesar de haberse puesto en su conocimiento desde julio del 2017.

El plazo de espera es excesivo tanto en los procesos orales como de puro derecho y si bien no es esa la conclusión de la Dirección de Planificación, dentro de las medidas a

adoptar debe considerarse la carencia de personal sentenciador suficiente, sobre lo cual se entrará en detalle adelante, así como la necesidad de equilibrar cargas entre los distintos despachos de la jurisdicción que se evalúa en esta ponencia. En todo caso, como se ha señalado, habrá que esperar a que se implemente el rediseño para determinar si las estimaciones que contiene se cumplen y no hace falta incrementar el personal sentenciador. De hecho, por experiencia propia, es posible detallar tres ejemplos del cada vez más excesivo plazo que se requiere para que se lleve a cabo el juicio oral y público:

Cuadro 17

Ejemplos de casos extremos en duración de la materia Contencioso Administrativa

Expediente	Fecha audiencia preliminar	Notificación de señalamiento juicio	Fecha de juicio oral
11- 001169- 1027-CA	21/03/2014	18/03/2019	03/05/2021
15- 002681- 1027-CA	19/10/2018	21/03/2019	25/05/2021
18- 001811- 1027-CA	13/11/2018	26/03/2019	23/02/2021

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, en estos tres casos, el señalamiento se está haciendo a más de dos años plazo, lo que evidencia una situación de evidente crisis en la celeridad de los procesos que resulta claramente contraria a los deseos del legislador a la hora de aprobar el CPCA.

Las medidas para evitar esta crisis, claro está, se han retardado en demasía, lo que la ha agravado de forma excesiva. Pero la dilación no termina ahí, la evidencia bajo análisis permite, también, identificar otro cuello de botella: el plazo requerido para resolver los recursos de casación. De seguido se entra a examinar ese fenómeno.

Examen de tiempos requeridos para resolver los recursos de casación

Existe una serie de aspectos que merecen ser considerados de previo a examinar los plazos requeridos para ver resuelto un recurso de casación en esta materia. Para ello, es de gran utilidad considerar los valiosos señalamientos de Solana (2018) que se citan de seguido:

“1) En el año 2007 la Sala reportó una entrada de 153 expedientes en materia contencioso administrativa y en el 2008, cuando entró a regir el nuevo Código Procesal, recibió más del doble (346), cantidad que nuevamente creció en más de un 100% en el siguiente año (685), siendo el volumen registrado en el 2009 muy similar al que reportó en el 2017 (668). En el 2015 ingresó el mayor número de asuntos (880) y ha disminuido en unos 100 expedientes, tanto en el 2016 como en el 2017.”

Este señalamiento permite retratar de cuerpo entero el efecto de la reforma procesal contencioso administrativa. Como se precisa en el párrafo anterior, antes de la entrada en vigor del CPCA, se reportó la entrada de 153 expedientes en materia contencioso administrativa, cifra que creció hasta llegar a 880 asuntos en el año 2015. Ese crecimiento, es decir, la cantidad de recursos de casación ingresados a la Sala Primera - esto es, sin considerar los entrados al Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo-, fue de más de un 500%.

La única explicación de ese fenómeno tan marcado, es que, como se quiso, la reforma propició celeridad y facilitó el acceso del justiciable a la jurisdicción contencioso administrativa. Solo así podría explicarse semejante crecimiento del número de casos entrados a la Sala Primera de la Corte Suprema, crecimiento que coincide con el aumento de casos fallados por el Tribunal, antes referido.

Claro está, el posterior decrecimiento de esa cifra récord, tiene también su explicación, paradójicamente, en el éxito de la reforma. Ya hemos visto que el aumento de la cantidad de casos ingresados rebasa la capacidad de respuesta del Tribunal sentenciador de primera instancia, sin perjuicio de lo cual, aun así, el número de recursos de casación sigue siendo muy superior al que ingresaba en el antiguo régimen.

Otra de las conclusiones del valioso análisis de Solana (2018), con relación a la labor de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, es la siguiente:

“Desde el año 2011 se aprecia que la cantidad de casos terminados ha sido estable, oscilando entre un mínimo de 633 en el 2011 a un máximo de 776 en el 2013. Aparentemente estos resultados dan a entender que ese volumen (entre 650 y 750) representa el mayor rendimiento que puede dar la Sala en la resolución de expedientes en materia contenciosa con el personal que dispone y, al ser inferior a lo que ingresa en la mayoría de los años, explica el incremento del circulante.”

Queda claro, entonces, que el tope de la capacidad de resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia oscila, entonces, entre 650 y 750 recursos anuales. De este modo, es claro que al ser mayor el número de asuntos que ingresa, la tardanza en su resolución está condenada al alza. Efectivamente, dado que, a partir de la reforma en estudio, la cantidad de fallos sujetos a casación creció considerablemente, la capacidad de resolución de la Sala Primera no ha sido suficiente para asegurar al justiciable una pronta resolución de los recursos de casación. Esa dilación, como se ha visto ya, es

cercana a la mitad del plazo total que toma la finalización de un proceso una vez resulto el recurso de casación. De seguido se muestran cifras que acreditan el número de casos entrados -que no resueltos-, sea en Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como Sala de Casación o bien en función de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo:

Cuadro 18

Casos entrados en Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia como Sala de Casación y en función de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo

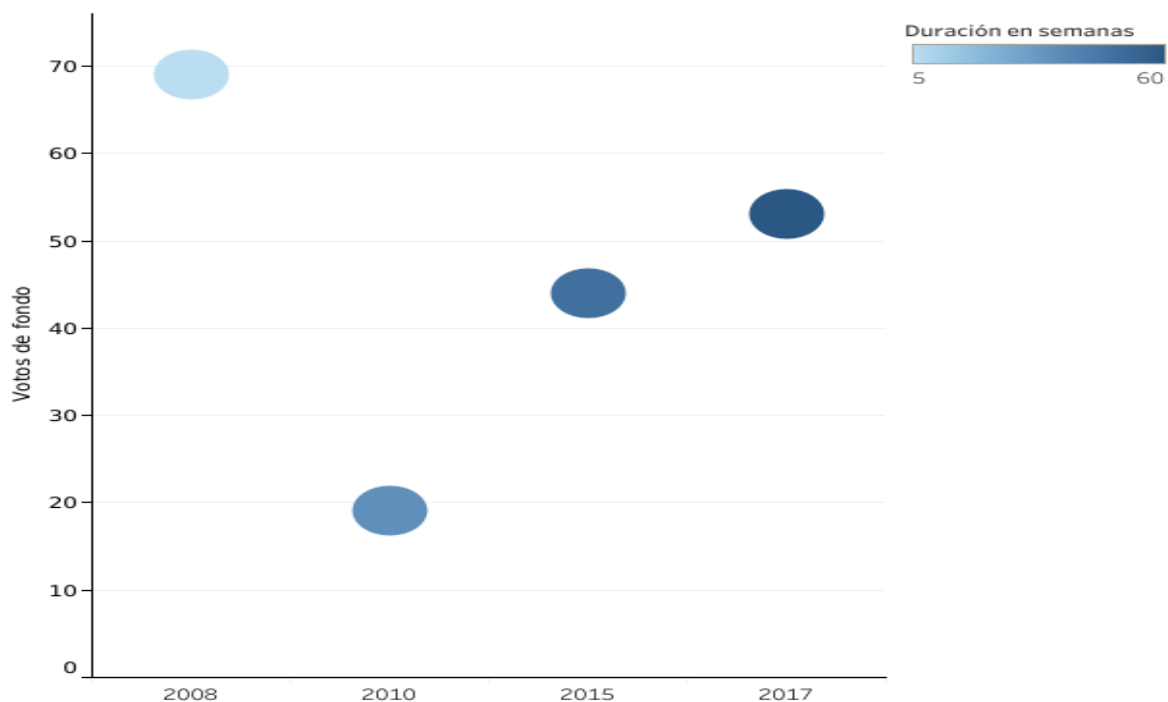
Año	Total	Sala Primera	%	Tribunal de Casación	%
2010	815	800	98.16	15	1.84
2015	1010	880	87.12	130	12.87
2017	838	668	79.71	170	20.28

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2018.

Por su parte, el siguiente es el detalle de la duración promedio de los recursos de casación votados por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en función de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo:

Gráfico 8

Cantidad y duración promedio de votos de fondo dictados por la Sala Primera en función de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo. 2008, 2010, 2015, 2017.

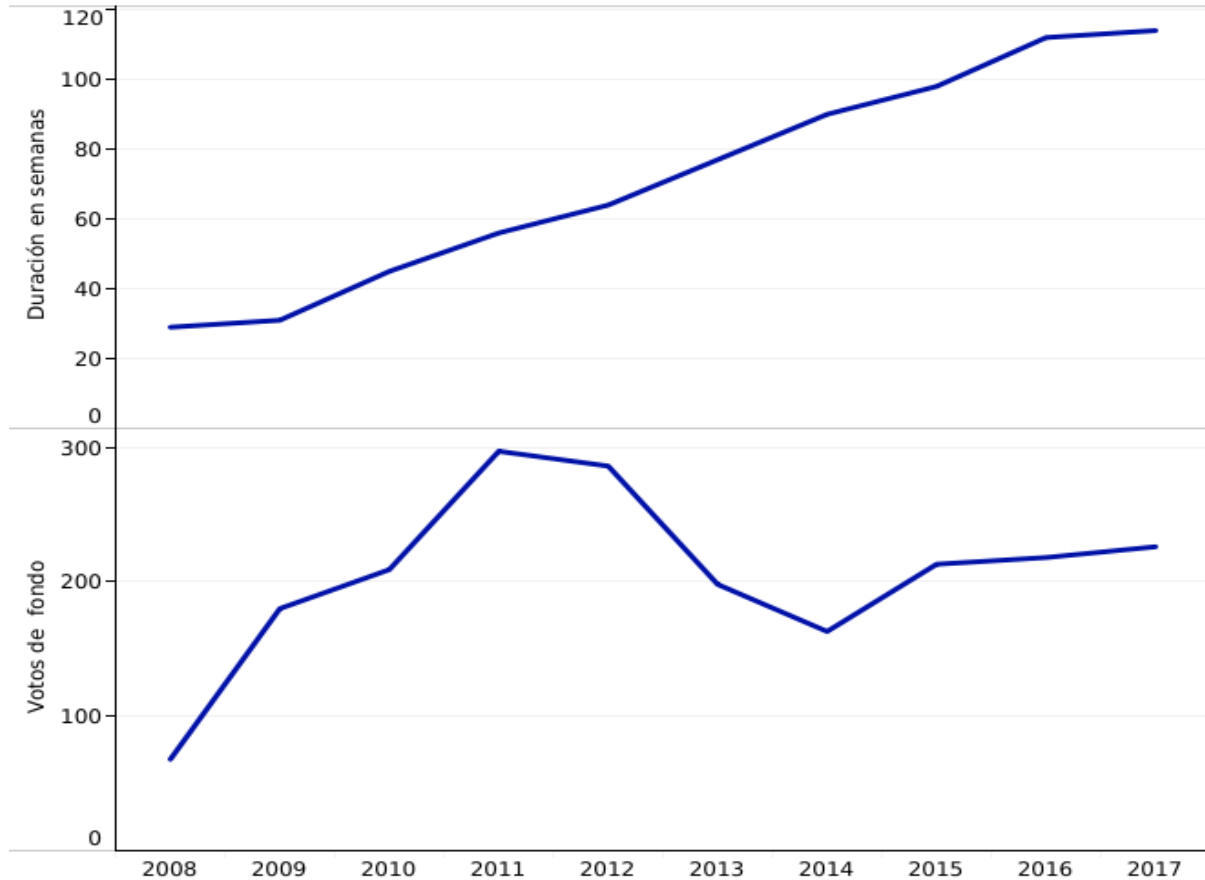


Fuente: Elaboración PEN con datos de Solana, 2018.

La estimación de la duración promedio de los recursos de casación votados por el fondo por la Sala antes referida, se detalla de seguido:

Gráfico 9

Cantidad de votos de fondo y duración de los recursos de casación votados en Sala Primera para la materia contencioso administrativa. 2008-2017.



Fuente: Elaboración PEN con datos de Solana, 2018.

Como se puede apreciar, en ambos casos, la tendencia del plazo promedio -que se estima conservador- en la resolución de los recursos de casación, ha venido en alza, pasando de 7 meses y fracción en los años 2008 y 2009, a 28 meses y medio en el año 2017, para el caso de los recursos resueltos por la Sala en pleno.

Si se compara esa cifra con la registrada según Solana (2018) en el último año de vigencia de la LRJCA, es decir, 9 meses y 1 semana, no cabe duda de la evidente crisis en la cual está la Sala en su labor de contralor de legalidad de los fallos contencioso administrativos. No queda duda alguna, como consecuencia, que ese lamentable fenómeno está contribuyendo en gran medida al creciente retardo en la resolución de los procesos contencioso-administrativos.

Ahora bien, algunas otras conclusiones pueden alcanzarse. La primera es que la solución prevista por el legislador para evitar este fenómeno, es decir, distribuir la competencia entre dos distintos tribunales -de por sí desatendida por la Corte Plena-, no era una medida suficiente para propiciar la aceleración en la resolución de los procesos.

Tal y como se vio, históricamente, la cantidad porcentual de procesos conocidos por el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, no ha sido superior al veinte por ciento, de modo que, en procura de reducir la carga de trabajo de la Sala Primera, es preciso considerar más medidas, a efecto de que se interrumpa el alza del plazo promedio requerido para resolver los recursos y se inicie el proceso de reducción del mismo. El mismo estudio de Solana antes referido, al referirse a la labor del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, acredita estas cifras:

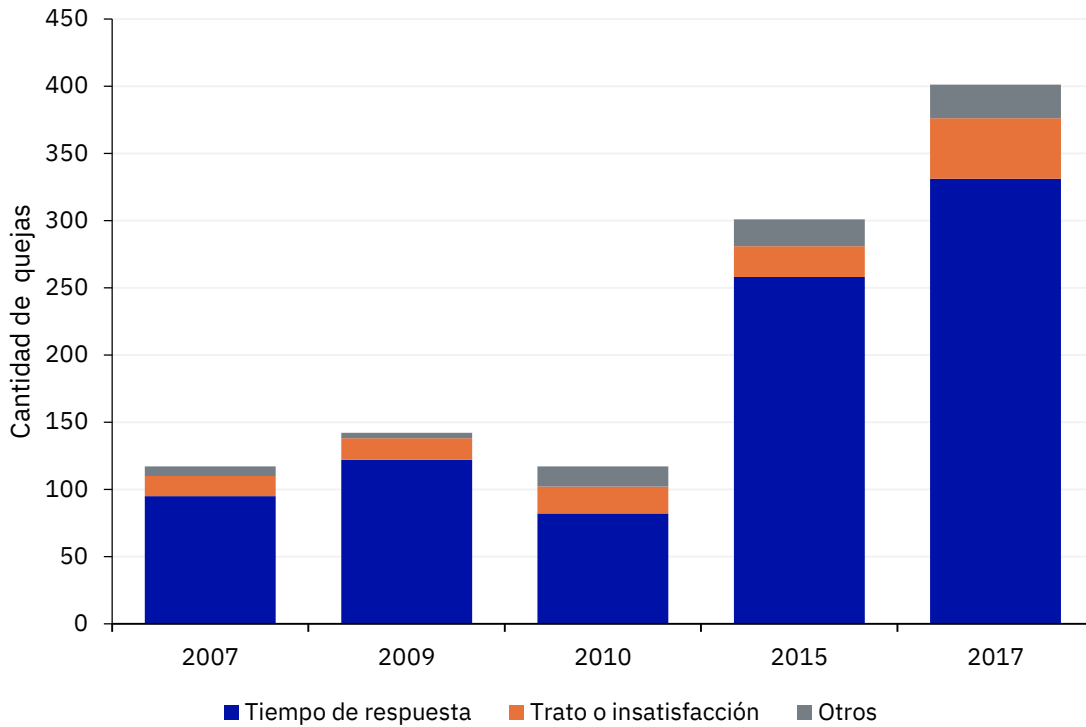
- 1) Desde que inició funciones en el 2008 su entrada mostró fuertes altibajos en los primeros tres años (200, 343 y 15), pero se ha estabilizado a partir del 2013 en unos 160 expedientes anuales como promedio, representando los juicios ordinarios el 90% de su entrada.”

Como se puede apreciar, históricamente, el peso relativo de la cantidad de casos que conoce la Sala en función de Tribunal de Casación es realmente bajo, de modo que si se hubiese implementado el funcionamiento de este Tribunal en los términos deseados por el legislador, la crisis en la cual se encuentra la Sala siempre se hubiese presentado, puesto que el número de casos que debe conocer en función de Tribunal de Casación es poco representativo, sin perjuicio de que, como se dirá, relevarla de esa labor en algo contribuye a alivianar la carga de trabajo que posee actualmente, lo que debería redundar en el mejoramiento de su rendimiento.

Se impone, entonces, encontrar soluciones para sacar a la Sala de esta crisis profunda en la cual ha venido hundiéndose en los últimos años. En suma, como se ha podido comprobar, si bien se ha dado un importante aumento en la cantidad de asuntos resueltos desde la vigencia del CPCA, lo cierto es que los tiempos para resolver medidas cautelares, los procesos de conocimiento y los recursos de casación han venido creciendo a lo largo de esta década de vigencia de la reforma, lo cual explica, sin duda, la incomodidad del usuario, que ha decidido acudir masivamente a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 10

Cantidad de quejas presentadas en materia contencioso administrativa y cantidad de casos entrados. 2007-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, 2019.

La reacción no debe esperar, entonces, para corregir esta lamentable tendencia.

Impacto de eventos no considerados en la reforma

Como se puede apreciar, en la actualidad, una de las principales metas establecidas con la reforma procesal en estudio, es decir, la celeridad en la resolución de los casos, no se está cumpliendo. Se ha podido identificar, hasta ahora, varios cuellos de botella que están influyendo de modo evidente en esta circunstancia indeseada. Con todo, es posible incluir como parte de los eventos que están influyendo en esta problemática, algunos que sobrevinieron en la última década.

En efecto, en el curso de la vigencia del CPCA, han surgido circunstancias no previstas que han venido incidiendo en la cuota de procesos a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativo, lo que, sin duda, ha tenido incidencia en la tardanza referida en el dictado de sentencias de fondo en única instancia, especialmente. Es decir, que los resultados que se están analizando no solamente son atribuibles a la reforma del CPCA, sino que hay otros factores que han reconfigurado esta jurisdicción en la última década, con un impacto tan importante como la misma reforma.

Ciertamente, han surgido en el tiempo situaciones inesperadas y que, a mi juicio, requieren medidas para enderezar el curso y procurar mayor celeridad en la resolución

de los casos, dado que, como se ha visto, el plazo promedio para dar término a una disputa en la vía de lo contencioso administrativo, ha venido creciendo de modo acelerado, lo que afecta uno de los objetivos primordiales buscados con la reforma.

De seguido, se hará una evaluación de tres de esas circunstancias, a saber, la creación pretoriana del mal denominado “recurso de amparo de legalidad” (1), recurso creado a partir de pronunciamientos de la Sala Constitucional y de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que trajo consigo un incremento sustancial del volumen de trabajo de uno de los despachos de la jurisdicción que, ya de por sí, venía sosteniendo la mayor carga de trabajo, es decir, el Tribunal Contencioso Administrativo que atiende los procesos de “conocimiento” regulados por el CPCA.

La segunda situación inesperada que se dio, se relaciona con la inconstitucionalidad de una norma del CPCA que había descartado la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer y resolver los conflictos en materia función pública. Como se expondrá, en un fallo de constitucionalidad, la Sala de esa materia dispuso que la norma era inconstitucional por lo que correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, conocer de esa materia en función de lo pretendido por el justiciable. (2).

Finalmente, debe examinarse lo acontecido con el trámite de los procesos regidos por la LRJC, trámite que ha tomado mucho tiempo más del esperado al momento de la reforma, lo que ha ocasionado que los recursos del Juzgado de lo Contencioso Administrativo y de una de las secciones del Tribunal, aún hoy, diez años después, sigan teniendo que dedicarse, en parte, a la resolución de estos procesos, los que, además, en algún momento habrán de ser conocidos por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en casación (3).

El recurso de amparo de legalidad

Como resultado de la reforma de lo contencioso administrativo, en beneficio de una mayor intensidad del control de legalidad y el abandono del contencioso objetivo al acto, se optó por atribuir al juez contencioso administrativo, desde antes del proceso y luego de éste, con una serie de herramientas para combatir una de las patologías más comunes de las administraciones públicas costarricenses: la conducta omisiva, es decir, el no ejercicio de una potestad, en particular, a propósito del ejercicio del derecho de petición y pronta respuesta del ciudadano.

De esta forma, tanto a nivel de medidas cautelares (positivas), como en sentencia (sentencias de condena a hacer) y en fase de ejecución (multas coercitivas), se incorporaron mecanismos para controlar intensamente ese tipo de conductas frente a las cuales las medidas suspensivas y las sentencias anulatorias no eran eficaces.

Así las cosas, considerando ese fortalecimiento de los poderes del juez contencioso administrativo y, además, la celeridad que aseguraba la reforma, ante la enorme cantidad de asuntos que venían siendo conocidos por la Sala Constitucional en donde se aducía el quebranto del derecho a una resolución pronta, da inicio una pauta jurisprudencial que “crea” el mal denominado “recurso de amparo de legalidad”, el cual pasaría a ser del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa y ya no de la Sala Constitucional, salvo en casos específicos que ese tribunal se encargaría de ir delineado en el tiempo. En efecto,

“en una primera fase a través del Voto No. 2545-2008 de las 8:55 hrs. de 22 de febrero de 2008, remitió a la jurisdicción contencioso-administrativa para fueran conocidos y resueltos en esa sede, todos los asuntos en que un justiciable pretendiera la tutela del denominado derecho a un procedimiento administrativo en un plazo razonable o “derecho a un procedimiento pronto y cumplido” –proyección de la garantía individual del artículo 41 constitucional a la sede administrativa, todo fuera de una relación estatutaria o de empleo público” (Jinesta, 2010, p. 2).

Posteriormente:

“En una segunda etapa de desarrollo y consolidación del instituto procesal de incuestionable factura jurisprudencial, a partir del Voto No. 17909-2010 de las 15:09 hrs. de 27 de octubre de 2010, esto es, dos años y ocho meses después de dictarse el Voto que marcó el primer ciclo del instituto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tomó la determinación de enviar, también, los casos en que se alega la infracción del derecho a un procedimiento administrativo en un plazo razonable en el marco de una relación de empleo público a la jurisdicción contencioso-administrativa. Evidentemente, esta segunda fase fue jalonada por el relevante Voto de la Sala Constitucional No. 9928-2010 de las 15 hrs. de 9 de junio de 2010, por virtud del cual se declaró inconstitucional el artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo que representaba un valladar insuperable al remitir toda pretensión de un funcionario o servidor público, surgida en el contexto de una relación de empleo público, a la jurisdicción laboral, así como la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación, surgida a la luz del derogado artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que estimaba como “netamente laboral” cualquier discusión nacida en el contexto de una relación estatutaria. De modo que al ser anulado y desaparecer del mundo jurídico, el numeral del Código Procesal Contencioso-Administrativo que remitía de manera radical y absoluta cualquier controversia en el marco de una relación estatutaria a la vía laboral y la pauta jurisprudencial que también tenía esa orientación, la Sala Constitucional dispuso, en el reciente Voto No. 17909-2010, rechazar de plano las controversias específicas que se han indicado para que sean ventiladas, también, ante la jurisdicción contencioso-administrativa”. (Jinesta, 2010, pp. 2-3).

Lo innovador y sorpresivo del precedente, causó confusión inicialmente en la forma en que debía ser tramitado el proceso. Efectivamente, como expone el referido autor:

“El nuevo Tribunal Contencioso-Administrativo empezó tramitando, erróneamente y haciendo caso omiso de la pauta fijada por la Sala Constitucional, este tipo de asuntos en julio de 2008 como procesos preferentes (ex art. 60 CPCA), hasta una conveniente rectificación que propició la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia No. 879-A-S1-2009 de las 8:50 hrs. de 27 de agosto de 2009), para evitar que en tales procesos existiera la posibilidad del recurso extraordinario de casación, con lo cual se recondujo el estado de cosas a la intención y voluntad genuina de la Sala Constitucional de aplicar los principios, reglas y normas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, como la resolución en única instancia” (Jinesta, 2010, p. 6).

Más adelante, sobrevendría una nueva rectificación jurisprudencial, la cual explica el autor de reciente cita, al señalar que

“En una segunda fase, el nuevo Tribunal contencioso-administrativo, por observaciones atinadas de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia supra citada, decidió aplicar, en lo conducente, instituciones procesales del CPCA que representaran un beneficio o ventaja para el justiciable, tales como la prevención del artículo 35.2 del CPCA para que la administración pública demandada cese la inactividad formal y cumpla con la conducta omitida –opción que permite tener por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas y que ha arrojado un nivel de satisfacción importante a favor de los justiciables-, así como la conciliación intraprocesal (ex artículos 72-81 CPCA) que, también, ha sido muy exitosa por la aplicación de las conciliaciones masivas de 50 o 70 asuntos simultáneamente (v. gr. para los pensionados y jubilados en los procedimientos administrativos seguidos ante la Dirección Nacional de Pensiones para obtener un acto favorable).” (p. 6)

El resultado, sujeto a evolución aún hoy, de esa creación pretoriana, es la configuración de lo que califica con razón Jinesta (2010), como

“un proceso sumario para la protección del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido.” (p. 10), en el cual, “los tiempos insumidos por la jurisdicción contencioso-administrativa para dictar sentencia y, eventualmente, ejecutar –ante la omisión de la administración condenada- plena e íntegramente el fallo, resultan de vital importancia para mantener el instituto.” (Jinesta, 2010, pp. 10-11).

Dicho todo lo anterior, es preciso detenerse en el análisis de las frías pero reveladoras cifras. Edificado el instituto procesal, posteriormente es preciso medir, cuantitativamente, el resultado de la creación pretoriana en comentario.

Cuadro 19

Asuntos entrados y terminados al Tribunal Contencioso Administrativo discriminando entre amparos de legalidad y otros. 2008-2016

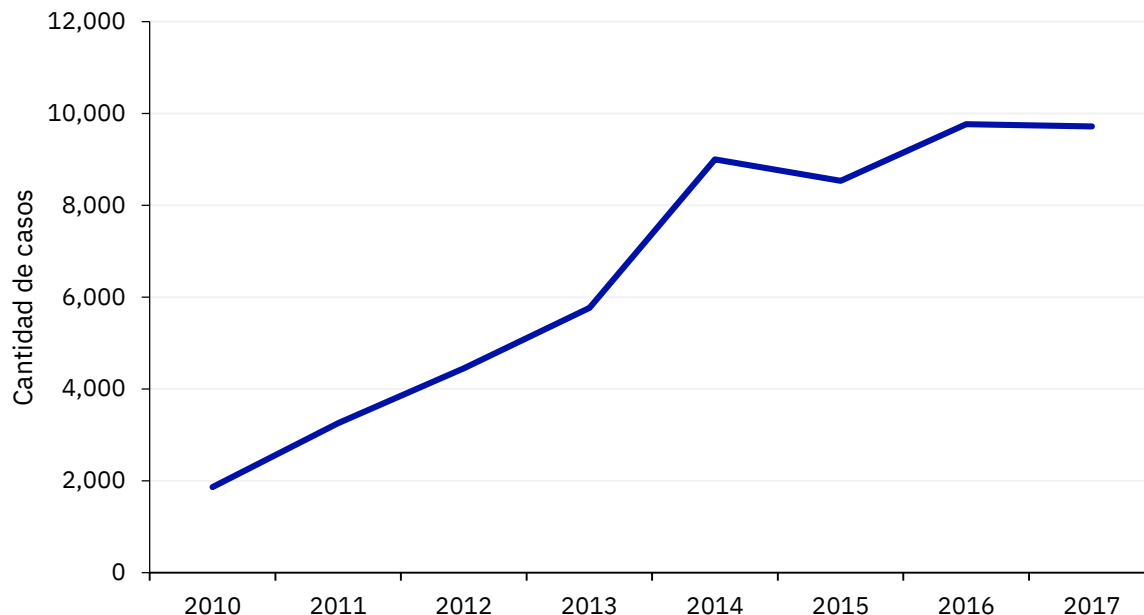
Tribunal Contencioso Administrativo (cód 1027)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Circulante Inicial		1.195	2.351	3.671	6.783	6.937	10.216	12.863	14.182	14.432
Casos entrados	1.813	3.197	4.188	7.296	6.962	8.720	12.225	11.273	13.102	12.955
Casos entrados amparos de legalidad	0	1.224	1.864	4.498	4.450	5.763	8.999	8.529	9.768	9.718
Casos entrados otros	-	4.079	4.735	4.508	3.880	4.365	4.954	4.213	4.990	4.790
Casos Terminados	583	2.082	3.016	4.691	9.741	7.882	9.954	12.388	14.413	16.603
Circulante Final	1.195	2.351	3.671	6.783	6.937	10.216	12.863	14.182	14.432	14.922

Fuente: Subproceso de Estadística, Dirección de Planificación.

Como se puede apreciar, el número de casos entrados al Tribunal Contencioso, que es el despacho que terminó asumiendo la tarea, sin que exista claridad del por qué se le asignó, viene creciendo exponencialmente, en gran medida, debido a la cantidad de amparos de legalidad que han llegado en el año 2017 a 9.718 de un total de 12.955 que ingresaron en total en el año 2017, tal como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 11

Cantidad de amparos de legalidad entrados en el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y el Tribunal de Apelaciones Contencioso Administrativo 2010-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Solana, 2018.

Según entrevista sostenida con la Licda. Ileana Sánchez Sánchez, coordinadora del Tribunal, a noviembre de 2018, estas son las cifras:

Cuadro 20

Casos entrados al Tribunal Contencioso Administrativo a noviembre de 2018

Tipo de proceso	Año
Conocimiento	1227
Conocimiento con medida cautelar	356
Amparos de legalidad	7858
Jerarquías impropias	774

Fuente: Tribunal Contencioso Administrativo, 2018.

Como se aprecia, la cantidad de procesos de amparo de legalidad sigue en aumento. Aún sin finalizar el año 2018, ya se mostraba una cantidad mayor a la del total de asuntos entrados en el año 2016, comportamiento que, es fácil vislumbrar, continuará así a futuro.

Según se comprobó en entrevista de la Licda. Sánchez y el señor Polinaris, actualmente se ha destinado tres plazas de juez 3 del Tribunal para atender esa demanda ciudadana. Además, uno de los jueces de ejecución del Tribunal ha debido concentrarse en atender las ejecuciones de sentencia de estos fallos. Aún más, como se verá, la remisión de estos asuntos a fase de conciliación, es una de las causas del gran circulante en ese subproceso del Tribunal.

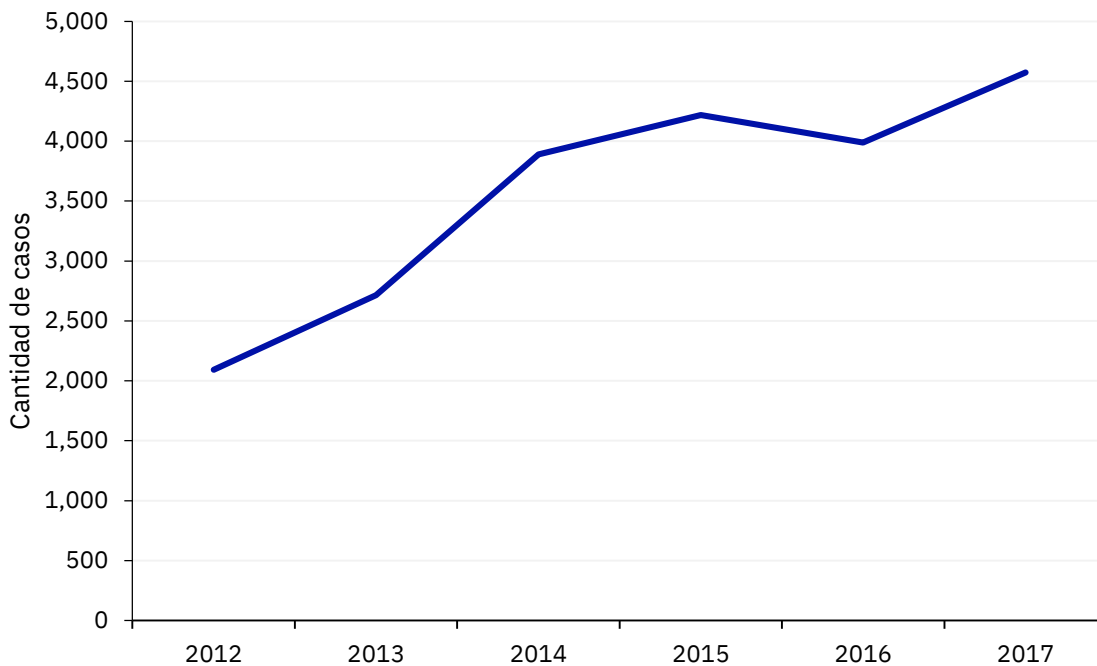
Como expone Polinaris, “Es importante destacar que la producción de votos más destacada del Tribunal Contencioso en materia de Amparo de Legalidad se dio entre los años 2014 y 2016, años en los cuales 3 jueces, categoría Juez 3 Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, han producido 8663 votos con un promedio mensual de 80 sentencias cada uno en 36 meses” (Polinaris, 2017, s.p.).

Según señala el mismo autor en entrevista sostenida con él, dada la enorme cantidad de casos que atienden, han debido optar por asumir mecanismos de trabajo como las resoluciones masivas de los procesos, sea mediante sentencia o bien mediante procedimientos de conciliación.

Así las cosas, hasta el año 2016, la capacidad de resolución de los procesos de amparo de legalidad, ha rondado los tres mil asuntos, es decir, menos de la mitad de lo que ingresa, lo que irá ocasionando un circulante creciente y frustrando un acceso célere a la justicia de los interesados, lo cual, como se dijo atrás, es uno de los requisitos indispensables para estos casos: la pronta resolución de los mismos, siendo que provienen de una omisión de la Administración, que sólo podrá resolverse, si se adopta una sentencia de condena a hacer en un plazo razonable.

Gráfico 12

Cantidad de Casos terminados por sentencias en Amparos de Legalidad (nueva legislación) 2012-2017



Fuente: Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2018.

De este modo, no cabe duda de que es preciso una urgente reacción para que ese volumen de trabajo se maneje de la forma en que menos afecte la labor sustancial del Tribunal Contencioso Administrativo, es decir, atender las medidas cautelares y los procesos de conocimiento en los que es competente. Es claro que el manejo de esa cantidad enorme de procesos involucra mucho más que el personal sentenciador y ejecutor. Buena parte de los recursos del Tribunal, materiales y humanos, también deben participar en las labores de índole material y de trámite.

Lo cierto es que, esa cuota enorme de trabajo que deparó la comentada pauta jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la Sala Primera, impacta innegablemente en la eficiencia con que el Tribunal atiende los procesos cautelares y de conocimiento, que son su razón de ser.

En efecto, en el estudio Análisis y Rediseño de Procesos de la Dirección de Planificación (2016), se identificaron un total de once actividades improductivas o que no agregan valor relacionadas con el amparo de legalidad, las cuales inciden en la actividad del Tribunal como un todo. Se trata de las siguientes:

- 12.- El área de trabajo que mayor cantidad de asuntos recibe es el área de amparos de legalidad, seguido del área de conciliación, en donde solamente se tienen 3 juezas o juezas en cada área a cargo del circulante. (Tipo A)

- 15.- Los técnicos judiciales del área de conciliación y de amparos de legalidad, manejan mayor carga de trabajo que el resto de técnicos que tramitan expedientes. (Tipo A)
 - 17.- Las casillas 2 y 3 de amparos de legalidad casi duplican la carga de trabajo actual, esto por cuanto la casilla 1 inicio con un circulante de cero expedientes (Tipo A)
 - 18.- Retraso en la cantidad de expedientes de amparos de legalidad que se deben pasar al área de conciliación, una 24% del total de amparos, lo cual es también considerado como un cuello de botella. (Tipo A)
 - 19.- Retraso en el agregado de actas de notificación de expedientes de amparos de legalidad que permita continuar con el proceso, lo cual es también considerado como un cuello de botella. (Tipo A)
 - 20.- Retraso para tramitar asuntos nuevos de amparos de legalidad específicamente en la casilla 3. (Tipo A)
 - 21.- Retraso para tramitar ejecuciones nuevas de amparos de legalidad que representan el 40% de las ejecuciones, lo cual es considerado un cuello de botella. (Tipo B)
 - 22.- Retraso en la cantidad de expedientes pendientes de señalar audiencia de conciliación, representado en un 79% del total de asuntos de esta área (Tipo C)
 - 34.- El tiempo que se emplea para resolución de revocatorias, incompetencias y rechazos de plano genera un cuello de botella en el área de amparos de legalidad (Tipo C)
 - 35.- El tiempo que se emplea para pasar los asuntos a ejecución genera un cuello de botella en el área de amparos de legalidad (Tipo C)
 - 36.- El tiempo que se emplea para notificar asuntos genera un cuello de botella en el área de amparos de legalidad y en el área de ejecución de amparos de legalidad. (Tipo B)
- Como se aprecia, más de la mitad de estos cuellos de botella se han calificado como Tipo A por su gran incidencia en el quehacer del Tribunal.

Es preciso, entonces, evaluar este fenómeno extremo y tomar medidas para superarlo, una de las cuales podría ser balancear entre los distintos despachos de la jurisdicción, las cuotas de trabajo previstas e imprevistas que han surgido durante estos diez años. Como bien se apunta en el Informe Diagnóstico de la Situación Actual del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (2016),

“el incremento notorio en la cantidad de asuntos al Tribunal Contencioso Administrativo, se le puede atribuir al incremento exponencial de los asuntos que ingresan de Amparos de legalidad desde el 2008”, situación que debe agregarse, ocasiona efectos colaterales. Por ejemplo, en el mismo informe se destaca que “es importante manifestar que también se ha dado un incremento en la cantidad de asuntos que se deben de ejecutar de Amparos de legalidad como consecuencia del incremento en la entrada de asuntos”.

A ese efecto colateral del aumento exponencial del número de amparos de legalidad, debe agregarse el impacto que tiene en el área de conciliación que está en situación crítica según se destaca en el referido informe. En efecto, se ha estimado en el mismo informe que “...casi el 98% de estos asuntos en fase de conciliación, representan Amparos de legalidad.”

La Anulación del artículo 3 Inciso A) DEL CPCA

Otro evento inesperado que se presentó en estos diez años, se relaciona con la inconstitucionalidad del artículo 3 inciso a) del CPCA. La norma disponía, de previo a su anulación por parte de la Sala Constitucional, lo siguiente:

“La jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda o conocerá de las pretensiones siguientes: a) Las relacionadas con la conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público, las cuales serán de conocimiento de la jurisdicción laboral (...)”

Como se aprecia, la idea del legislador fue que todos los procesos de empleo público, pasaran a ser conocidos en la vía laboral, liberando de esa carga de asuntos a la contencioso-administrativa. Lo cierto, sin embargo, es que, al conocer de la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de esa norma, con base en las razones apuntadas en el Considerando VI, la Sala Constitucional resolvió lo siguiente en la resolución No. 2010-009928, resolución adicionada mediante la sentencia No. 2010-011034:

“POR TANTO:

Se declaran parcialmente con lugar las acciones acumuladas. Se declara inconstitucional el artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley No. 8508 de 28 de abril de 2006) y la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación de la Corte Suprema de Justicia que, en aplicación del artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, remitía a la jurisdicción laboral cualquier controversia relacionada con una relación de empleo público al considerarla “netamente laboral”, aunque el justiciable pretendiera, materialmente, impugnar la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo, surgida en una relación estatutaria. En cuanto a la impugnación del artículo 4º, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se desestiman las acciones acumuladas. Esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma y la jurisprudencia impugnadas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, las relaciones y situaciones jurídicas consolidadas por prescripción, caducidad o sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta. Notifíquese a la Procuraduría General de la República, los accionantes, los coadyuvantes y las autoridades judiciales que conocen del asunto previo. Comuníquese a la presidencia de la Asamblea Legislativa y de la Sala Primera de Casación de la Corte Suprema de Justicia.”

Así las cosas, si bien al momento de diseñar la jurisdicción contencioso-administrativa, se partió de la tesis de que los casos de función pública serían conocidos por la jurisdicción laboral, lo cierto es que esa tesis se vio frustrada a propósito del referido fallo de la Sala Constitucional, con lo que un volumen no esperado de trabajo terminó siendo absorbido por la jurisdicción regulada en el artículo 49 de la Constitución Política.

Esto se vio luego agravado, en el tanto en materia de amparos de legalidad, también se sostuvo por la Sala Constitucional, que correspondería a esa jurisdicción asumirlos. Efectivamente, como lo aprecia Polinari, la evolución en la creación jurisprudencial de este proceso podría resumirse así

“... mediante Voto No. 17909-2010 de las 15:09 hrs. de 27 de octubre de 2010 de la Sala Constitucional, dicho órgano determinó que sería igualmente competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la tutela de asuntos relacionados con la lesión al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido en caso de empleo público. Voto que guarda consistencia armónica con el conocido voto No. 9928-2010 de las 15 hrs. de 9 de junio de 2010, por virtud del cual se declaró inconstitucional el artículo 3º, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, que remitía todo asunto de empleo público a la jurisdicción laboral.” (POLINARIS, 2017, s.p.).

Así las cosas, el volumen de asuntos en materia de empleo público, se relaciona no solo con los procesos de conocimiento y medidas cautelares, sino, además, con procesos de amparo de legalidad en esa materia, los que representan un gran cúmulo de asuntos para los que no estaba preparada la jurisdicción. En el caso de los procesos cautelares en materia de empleo público, cabe destacar que su conocimiento ha tenido impacto a nivel del Tribunal de Apelaciones, tal y como se ha detallado en el oficio 055-PLA-CE-2011 de la Dirección de Planificación, en el cual se indicó lo siguiente:

“-La Sala Constitucional, estableció que los asuntos de Empleo Público, fueran del conocimiento de la materia Contencioso Administrativo y ocurre que un alto porcentaje la medida cautelar solicitada es “restitución en el puesto de trabajo”, gestión que siempre genera apelación. Al respecto, cabe observar que si bien los asuntos de empleo público, no son de mayor inconveniente para el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo debido al importante número de jueces que lo integran; para el Tribunal de Apelaciones sí resulta un agravante, ya que está integrado por una única Sección.”

Esta situación explica, en parte, que posteriormente se debieran tomar medidas de contingencia hasta decidir mantener dos secciones en el indicado despacho. Ahora bien, aún y cuando no se ha considerado así en el referido oficio, es claro que el impacto causado en el Tribunal de Apelaciones es reflejo del que se ha producido antes en el área de medidas cautelares anticipadas, cuya situación crítica ya fue comentada. Efectivamente, todos los asuntos que llegan al Tribunal de Apelaciones en materia de empleo público, antes han debido ser resueltos por el área de medidas cautelares

anticipadas del Tribunal Contencioso Administrativo o de trámite, en el caso de las intraprocesales.

De este modo, si bien cuantitativamente la materia de empleo público no representa lo mismo que la referida a los amparos de legalidad, es claro que su conocimiento sobreviniente, ha tenido su contribución en la crisis en que actualmente se encuentra la jurisdicción.

Dilación para Finiquitar Circulante de Procesos Regidos por la LRJCA

El Transitorio IV del CPCA, dispuso:

“Los procesos contencioso-administrativos y los juicios ordinarios atribuidos a la vía civil de Hacienda, interpuestos con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código, cualquiera que sea su estado procesal, continuarán sustanciándose, en todos sus trámites y recursos, por las normas que regían a la fecha de inicio. Para tal efecto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda continuará con el trámite de dichos asuntos hasta su finalización, y el Tribunal Contencioso-Administrativo mantendrá las secciones que sean convenientes para conocer de las demandas de impugnación previstas en los artículos 82 a 90 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en grado de las resoluciones que dicte el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.”

Como puede apreciarse, la resolución de los procesos iniciados durante la vigencia de la LRJCA, debían finalizar con esa norma procesal como fuente, para lo cual, el Juzgado Contencioso Administrativo debía mantener a su personal dedicado a esa labor, como tribunal de primera instancia en el modelo anterior.

Por otra parte, se destinó una de las secciones del Tribunal (Sección Segunda), para conocer de aquellos procesos especiales que se conocía en ese despacho en única instancia, así como para resolver las apelaciones de fallos del Juzgado que tuvieran ese recurso. En su oportunidad, la Dirección de Planificación estimó que estos procesos debían haber terminado al cierre del segundo semestre del 2012. Efectivamente, en el oficio 055-PLA-CE-2011 de la referida Dirección, se señaló:

“Ahora bien, si durante el 2010, ingresaron 835 expedientes y se lograron terminar 1100 casos, de mantenerse ese rendimiento es de esperar que, al cierre del segundo semestre de 2012, se hayan terminado todos los expedientes conocidos bajo la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo.”

En el año 2016, se detectaron 37 asuntos pendientes por parte de la Dirección de Planificación en su informe “Fase I. Rediseño de Procesos: Diagnóstico de la Situación Actual” (2016). Lo cierto es que, diez años después, aún no han sido resueltos todos los procesos regidos por la LRJCA, si bien la cantidad que resta es baja.

Efectivamente, el señor Berny Solano Solano, Coordinador del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, manifestó que restan nueve procesos regidos por la LRJCA aún en primera instancia, trazándose como objetivo, que sean resueltos en su totalidad en el año 2019. Según estima el señor Solano, en segunda instancia restan tan sólo unos cuantos procesos (Solano Solano, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018).

De este modo, se ha podido comprobar que, si bien no era eso lo esperado, durante estos diez años el volumen de trabajo derivado de procesos regidos por la LRJCA se mantuvo y, como se ve, se mantendrá por un largo plazo más. Esto ha ocasionado que se haya debido asignar recursos -decrecientes, ciertamente- a la atención de estos casos tanto a nivel del Juzgado, como del Tribunal Contencioso Administrativo, que conoce en apelación los resueltos en primera instancia por el Juzgado y en única instancia los procesos especiales.

Nótese que los nueve casos que permanecen en primera instancia deben agotar la segunda instancia y luego casación, de ser casables esos fallos. Sin duda, no se esperaba que esa labor tomara tanto tiempo, distraendo los recursos humanos y materiales de una sección del Tribunal que pudo haberse habilitado para fallar procesos regidos por el CPCA, tal y como ha venido sucediendo hace un tiempo, al disminuir su volumen de trabajo.

Resta señalar que en el Informe diagnóstico de la situación actual del Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, de la Dirección de Planificación (2016), se pudo detectar que el principal cuello de botella de esta labor consiste en la labor de “estudio del expediente”, trabajo que tiene una extensión en días de hasta 100, de modo que es de esperar que aún en el año 2019 no se hayan agotado todos estos casos en primera instancia y como consecuencia, tomará varios años más para que sean resueltos en casación.

¿Se han cumplido los objetivos de la reforma?

Como se ha visto, la situación que se ha venido dando con el tiempo es que la dilación en la resolución de los casos ha venido creciendo año tras año. Estos eventos podrían tener como causa varias circunstancias que se han desarrollado a lo largo de la investigación y que serán objeto de una evaluación retrospectiva y de diagnóstico (1), para proponer, sucesivamente, las medidas correctivas correspondientes, sin el ánimo de hacer una enumeración taxativa que cubra todos los aspectos susceptibles de mejora (2).

Evaluación retrospectiva y de diagnóstico

Como se apuntó, la pregunta principal de investigación que se planteó es ¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial a la hora de implementar la reforma procesal contencioso administrativa operada mediante Ley No. 8508?

Corresponde entonces dar respuesta señalando que existe clara evidencia de que la respuesta del Poder Judicial ante la reforma procesal contencioso administrativa, no ha sido suficiente. Si bien existen evidentes esfuerzos por implementar la reforma, lo cierto es que han quedado en evidencia ciertas carencias que impactan en el balance final de la operación de la justicia contencioso administrativa.

Se ha podido comprobar en el estudio que la asignación de recursos materiales para atender la reforma y asegurar los resultados esperados con ésta, evidencia limitaciones en diversas dimensiones. Las instalaciones físicas que alojan los distintos despachos de la jurisdicción, aún desde el año 2008 no satisfacen las demandas mínimas requeridas para la prestación del servicio público a que están destinadas. Por otra parte, no aseguran condiciones adecuadas para que quienes ahí laboran, especialmente los juzgadores/as, posean un ambiente laboral agradable y saludable.

La distribución arquitectónica no contribuye, además, a la fluidez de ciertos procesos de trabajo. Estas deficiencias, por su parte, a pesar de haberse advertido en múltiples evaluaciones de la Comisión de Salud Ocupacional y en otros estudios como el de ambiente laboral llevado a cabo a propósito del rediseño de los procesos de trabajo del Tribunal Contencioso Administrativo, no han sido atendidos por las autoridades competentes a lo largo de estos diez años.

A pesar de la evidente importancia que posee en procesos orales o por audiencias, contar con equipo de audio y video en las salas de audiencias, la atención a este requerimiento específico ha sido, históricamente, insuficiente. Al respecto, se pudo determinar que no existe evidencia de planes de mantenimiento preventivo y correctivo. A pesar de su obsolescencia, no se ha diseñado por parte del Departamento de Tecnología de Información y de la Administración del II Circuito Judicial, un plan remedial, con fechas concretas y responsables. Tampoco se cuenta con equipos que sirvan de back-up en caso de averías y aún hoy, algunas salas de audiencia no tienen todos los equipos requeridos.

Si bien el recurso humano asignado a la jurisdicción ha crecido con relación al existente antes de la reforma, lo cierto es que se estacionó desde el año 2015. En ese aspecto, habrá que esperar si las proyecciones del rediseño se alcanzan una vez que llegue a implementarse, aún y cuando no se está recomendando ampliar el número de juzgadores/as.

Se comprobó, también, la insuficiencia de la respuesta del Poder Judicial en lo que al designio del legislador de la descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa se refiere.

Si bien, como se ha dicho, en sesión de Corte Plena del 14 de febrero de 2011, artículo XXI, se solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos dos tribunales regionales de lo contencioso administrativo, lo cierto es que la recomendación del referido Departamento crear un tribunal en la zona norte, contenida en el oficio 055-PLA-CE-2011, no fue nunca atendida, circunstancia a la cual debe agregarse que no existe durante la década de vigencia del Código, registro alguno que permita medir la litigiosidad por áreas geográficas, lo que frustra la posibilidad de determinar la pertinencia o impertinencia de la creación de tribunales regionales.

Otro de los aspectos que refleja una floja respuesta es el relacionado con la gestión del área de medidas cautelares. A pesar de que hay evidencia de la constante demora en la resolución de las medidas cautelares, no ha existido suficiente interés en remediar esta situación recurrente en el tiempo, al grado que se han improvisado distintas modalidades de gestión de esa demanda ciudadana, optándose por una alternativa, dejándola sin efecto y retornando a la primera modalidad, sin que se haya finalmente atendido esta situación tan crítica en la tutela judicial.

La desatención de esta grave crisis llega al extremo de que una propuesta de descongestionamiento preparada por la Dirección de Planificación y puesta en conocimiento de la Comisión de lo Contencioso Administrativo desde el mes de diciembre de 2016, nunca dio lugar a un pronunciamiento positivo o negativo de ese órgano.

Otra evidencia de la deficiente respuesta del Poder Judicial a la reforma procesal, quizá una de las más graves, se relaciona con la inercia en la toma de decisiones relacionadas con el rediseño del Tribunal Contencioso Administrativo, rediseño de por sí parcial, en tanto se reduce al área de trámite y de juicio oral y de puro derecho, dejando por fuera otras áreas en situación crítica, como la del amparo de legalidad, conciliación y ejecución. Desde el año 2014, la Auditoría Judicial, mediante estudio 895-133-AUO-2014, determinó deficiencias en el desempeño del Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que recomendó un estudio de rediseño de procesos a cargo de la Dirección de Planificación.

El Consejo Superior del Poder Judicial, en sesión celebrada el 16 de setiembre de 2014, artículo XXXIII, aprobó dicha recomendación, lo que ocasionó que se incluyera en el plan de trabajo de la referida Dirección esa labor, la que dio inicio desde el primer semestre del 2015. Mediante oficio No. 207-Anexo-A-2014 de 8 de diciembre, la entonces Jueza Coordinadora del Tribunal Contencioso Administrativo, hizo las siguientes manifestaciones:

“Aunado a todo lo anterior, continuaría describiendo una serie de acciones que se ha adoptado para mejorar la organización interna del Tribunal Contencioso Administrativo, para atender la demanda que ingresa y la que está pendiente de resolver; sin embargo lo relevante de esta respuesta es alertar sobre lo actuado en colaboración con la Comisión de lo Contencioso y sobre la problemática existente de recurso humano, espacio físico en la infraestructura del edificio y la urgencia de cumplir la recomendación del informe comunicado mediante oficio N° 895-133-AUO-2014 del 8 de setiembre de 2014, conocido por el Consejo Superior en la sesión N° 82-14 celebrada el 16 de setiembre del año en curso, artículo XXXIII.

Finalmente, es importante indicar que el crecimiento del circulante no una situación que se pueda determinar porque es un dato incierto cada mes, lo que es de relevancia, es que a pesar de las acciones adoptadas, éstas son insuficientes para mejorar el accionar Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, a efecto de garantizarle a las personas usuarias un servicio oportuno y de calidad; se requiere de forma urgente la atención de los órganos técnicos y el apoyo del Consejo Superior para que se pueda atender correctamente y de forma oportuna la demanda que tiene esta dependencia judicial.”

Como se aprecia, desde el año 2014, se ha venido advirtiendo la situación crítica del Tribunal por parte de la Auditoría Judicial y de la entonces Jueza Coordinadora del Tribunal, señalando esta última, en términos dramáticos, que “se requiere de forma urgente la atención de los órganos técnicos y el apoyo del Consejo Superior para que se pueda atender correctamente y de forma oportuna la demanda que tiene esta dependencia judicial”

En definitiva, la Comisión de lo Contencioso Administrativo aprobó el plan de trabajo propuesto por la Dirección de Planificación según consta en Acta No. 02-2015. Con todo, la propuesta de rediseño de procesos del Tribunal no fue puesta en conocimiento de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, sino hasta el 27 de julio de 2017, propuesta que año y medio después sigue sin implementarse.

En suma, lo recomendado por la Auditoría Judicial desde el año 2014, cuatro años después no se ha atendido, agravándose con ello la crisis detectada en ese momento tanto por la Auditoría Judicial, como por la otrora Jueza Coordinadora del Tribunal.

Ha quedado de lado en la labor de rediseño la evaluación de una de las principales causas del congestionamiento del Tribunal, a saber, el crecimiento exponencial de recursos de amparo de legalidad, materia encomendada de modo pretoriano a ese despacho judicial, sin que ello haya traído consigo la asignación de recursos humanos y materiales suficientes para atender esa enorme cantidad de casos. Como se demostró, ese fenómeno impacta al Tribunal en sus distintas áreas: la de trámite; la de conciliación y la de ejecución. A pesar de ello, a la fecha no se ha ordenado un rediseño de todas las áreas involucradas en la atención de los procesos de amparo de legalidad.

De este modo, si como se probó, los dos principales objetivos de la reforma fueron asegurar celeridad en la resolución de los procesos y mejorar el acceso del ciudadano a la justicia contencioso administrativa, debe indicarse que, en efecto, la insuficiente respuesta del Poder Judicial ante la reforma, ha ocasionado que esos objetivos se hayan venido frustrando a partir del año 2014.

No cabe duda que se ha dado una importante inversión en recursos humanos, si bien su peso relativo no ha variado sustancialmente. Con todo, el número de jueces se estacionó desde el año 2015, todo ello con sustento en criterios técnicos y cargas de trabajo consideradas, entre otros estudios, en el que dio como resultado la propuesta de rediseño que no ha sido implementada. No queda más que esperar los resultados del rediseño para determinar si, como ahí se plantea, no se justifica un aumento en la planilla de jueces resolutores.

Se pudo comprobar, también que, sin duda, hay una insuficiente asignación de recursos financieros para mejorar las condiciones de infraestructura, recursos tecnológicos y humanos con que se presta el servicio público que interesa a esta investigación. Las inversiones que se han dado, han sido tardías y siguen sin solucionar de modo satisfactorio las deficiencias de la infraestructura física. En materia de recursos tecnológicos, producto de la intervención de diversos órganos a lo interno del Poder Judicial en las decisiones de compra y mantenimiento de los equipos asignados para el registro de las audiencias, la respuesta del Poder Judicial en ese campo, no responde a las necesidades de un proceso por audiencias.

El impacto de la reforma en la organización interna del Poder Judicial ha sido oportunamente detallado, con todo, merece la pena cuestionarse si no debe replantearse la organización interna de la jurisdicción con una visión holística y no reduccionista.

La salida de crisis en que se encuentra la jurisdicción diez años después de la reforma requiere múltiples medidas. Algunas de ellas se relacionan, también, con ajustes normativos. Sin embargo, no debe caerse en un fetichismo normativo, al decir de Binder. No será así como se supere la crisis. Se requiere un golpe de timón por parte de las autoridades competentes para enderezar el rumbo. La inercia en la toma de decisiones que se ha comprobado en este estudio, no puede seguir siendo la tónica, puesto que eso no hace más que agravar la crisis.

Otro aspecto que debe ser atendido con urgencia, es la situación crítica de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Producto de la investigación, fue posible comprobar que, hoy día, la Sala está desbordada en su capacidad de trabajo. La gran cantidad de asuntos que el Tribunal Contencioso-Administrativo resuelve, gracias a la reforma, con tan sólo ocho secciones de fondo, ha causado el colapso de la Sala.

Por otra parte, la decisión de no poner en funcionamiento el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo, adoptada por la Corte Plena, según se vio, impidió descargar de trabajo a la Sala Primera, en alguna medida, aunque ciertamente insuficiente.

Ante ese panorama, la Sala ha optado por ir jurisprudencialmente reconduciendo materias -a veces a contrapelo de la letra de la ley- al conocimiento del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, lo que, aunque debe verse como una medida desesperada de sobrevivencia, no ha logrado descargar de suficiente trabajo a la Sala, si bien sí ha logrado causar una gran incerteza jurídica.

Dicho todo esto, otra variable se cierne sobre ese Tribunal: ¿cuál será la situación cuando la reforma procesal civil, con una mayor cantidad de tribunales de juicio a lo largo y ancho del país, empiece a producir masivamente fallos sujetos a casación civil?

La situación, por ahora, según se pudo comprobar (Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018 y Molinari Vílchez, comunicación personal, 01 de noviembre de 2018) recién se empieza a valorar. Apenas está en curso la evaluación de un rediseño de la Sala por parte del Departamento de Planificación. Por otra parte, recién se está estimando la cantidad futura de asuntos civiles que podrían llegar a casación, en un plazo estimado de un año y medio a dos (Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018 y Molinari Vílchez, comunicación personal, 01 de noviembre de 2018).

Con todo, de modo impostergable, es preciso identificar las medidas, de toda índole, que podrían contribuir a mejorar los tiempos con que se están atendiendo los recursos de casación en lo contencioso administrativo, lo que no puede esperar por mucho tiempo más. De seguido el estudio propondrá una serie de medidas que, en conjunto, se estima que podrían contribuir a mejorar el rendimiento de la jurisdicción, aprovechando los recursos con que ya se cuenta, es decir, reduciendo, en lo posible, inversiones cuantiosas y respetando el criterio de no aumentar el número de jueces sentenciadores del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Medidas correctivas

Las medidas correctivas que corresponde adoptar empiezan, a mi juicio, por reconsiderar el modelo de organización de los despachos y, más generalmente, de la jurisdicción como un todo.

El artículo 21 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, regula las funciones de la Comisión de

lo Contencioso Administrativo. Según dispone el inciso 1) de esa norma, la Comisión estará integrada “...por los Magistrados que designe la Corte Plena”.

Una de las más importantes funciones de ese órgano colegiado es la detallada en el inciso c), a saber, “definir los mecanismos y criterios para la distribución de las cargas de trabajo atinentes a las diferentes secciones y órganos” de los distintos despachos de la Jurisdicción. Además, le corresponde “reasignar y variar las funciones y roles, de los integrantes o secciones de dichos órganos”.

Como se aprecia, se trata de un órgano con evidentes funciones administrativas, si bien integrado por Magistrados ya de por sí excedidos en sus funciones administrativas y jurisdiccionales. De este modo, en definitiva, la Comisión asume un papel de intermediación entre los distintos Consejos de Jueces (art. 10 del mismo Reglamento) de los diversos despachos de la jurisdicción y el Consejo Superior del Poder Judicial, así como también con respecto a la Administración y el Consejo de Administración del Circuito.

Es, entonces, la cúspide de la pirámide de la organización, de la cual depende gran parte de las medidas de gestión requeridas para un funcionamiento solvente de la jurisdicción. Lamentablemente, se ha venido manifestando una gran dificultad en el funcionamiento de la Comisión de lo Contencioso Administrativo, la que durante varios años no ha operado con solvencia y ha sido inerte en la toma de decisiones vitales para mejorar el funcionamiento de la jurisdicción.

En efecto, se pudo comprobar (Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018; Sánchez Sánchez, comunicación personal, 29 de octubre de 2018 y Aragón Cambroner, comunicación personal, 02 de noviembre de 2018), que ha existido, desde hace algunos años, grandes dificultades para que la Comisión de lo Contencioso Administrativo sesione con continuidad, lo que ha llevado al traste con medidas que bien podría contribuir, por un tiempo, con la mejora del funcionamiento de la jurisdicción.

De este modo, no ha sido posible implementar el rediseño del Tribunal Contencioso Administrativo, (Sánchez Sánchez, comunicación personal, 29 de octubre de 2018 y Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018), entre otras razones, debido a las dificultades para que la Comisión referida tome las decisiones necesarias para implementarlo. No cabe duda de que el funcionamiento de la Comisión de lo Contencioso Administrativo debe ser ágil, acucioso y planificado, de modo que se pueda actuar proactivamente, no reactiva y tardíamente.

La continua integración y desintegración de ese órgano vital en el funcionamiento de la jurisdicción, claramente no ha contribuido en la mejora de los rendimientos de los distintos despachos que componen esta rama del Poder Judicial, toda vez que su

compleja composición dificulta su operación y toma de decisiones. Es imprescindible asegurar su fluido funcionamiento, de modo que se ponga en conocimiento de las autoridades competentes (Administración del II Circuito Judicial de San José, Consejo Superior del Poder Judicial o Corte Plena), con prontitud, las medidas correctivas que sea posible adoptar para la mejora del servicio. Alternativamente, podría ser conveniente cuestionarse su desaparición para dar paso a otro modelo en la toma de decisiones.

Los distintos despachos de la jurisdicción requieren que se asuma el liderazgo que toda organización precisa para su buen funcionamiento. De lo contrario, la jurisdicción permanecerá en la orfandad en que ha estado hace varios años ya. Aún y cuando es una propuesta sometida a la polémica y que no es aceptada unánimemente, la segunda medida correctiva es la más inmediata implementación del rediseño del Tribunal Contencioso Administrativo sugerido desde julio del 2017 por la Dirección de Planificación del Poder Judicial, la que no cabe más que atender por fundarse en una evaluación detallada de parte de los procesos de trabajo del Tribunal. Es preciso dar el paso y, de ser necesario, plantear ajustes en el curso de su implementación, mediante el monitoreo constante de sus resultados (beneficios o perjuicios).

La tercera medida que corresponde tomar, a mi juicio, se relaciona con el manejo de las cargas de los distintos despachos. Hasta ahora, se pudo comprobar que los análisis de Planificación del Poder Judicial han venido haciéndose desde una perspectiva que no aprecia el todo, sino las partes -incluso ni siquiera el todo de las partes- y de modo aislado.

Se ha llevado a cabo un análisis tendiente a un rediseño del Tribunal Contencioso Administrativo. Se ha iniciado, recientemente, otro de la Sala Primera. Lo mismo se ha llevado a cabo en el Juzgado Contencioso Administrativo (Solano Solano, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018) y continuamente se mide el desempeño del Tribunal de Apelaciones.

Lo cierto, sin embargo, es que la mejora debe ser integral y, definitivamente, requiere la intervención del legislador, para reordenar competencias entre los distintos despachos de la jurisdicción y producir sinergias entre sí.

La intervención del legislador, sin embargo, no puede ser tampoco reduccionista. En la actual situación no caben los parches ni análisis aislados. Se requiere una evaluación integral, con visión holística. Es preciso cuestionarse hoy día, de qué forma es posible reacomodar las tareas de los distintos despachos para mejorar el rendimiento de la jurisdicción como un todo, a sabiendas de las carencias presupuestarias en la que está inmerso el Poder Judicial.

Si bien existen esfuerzos de la Dirección de Planificación para incorporar mejoras en los distintos despachos de la jurisdicción, lo cierto es que es preciso adoptar medidas de carácter legislativo que generen una redistribución del trabajo entre los distintos órganos de la jurisdicción.

En ese sentido, los proyectos de ley promovidos en la Asamblea Legislativa para reformas parciales y aisladas del CPCA, han de ser reconsideradas en beneficio de una propuesta que se funde en la integralidad del ajuste y no en la solución aislada de entuertos. Es definitivo que la reforma debe iniciar por la revisión integral de las tareas que cada despacho de la jurisdicción ha venido asumiendo.

Eso implica evaluar cuáles de las competencias que posee la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, pueden ser desplazadas al Tribunal de Apelaciones, el cual es claro debe ser creado formalmente por el Legislador. De este modo, es preciso examinar cuantitativamente los asuntos en lo contencioso-administrativo que son más voluminosos en el trabajo anual de la Sala en los últimos cuatro años, según información suministrada por ese mismo Despacho (Sequeira Paco, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Según los registros de la Sala, entre el 2014 y el 2018, ingresaron un total de 2815 recursos de casación de lo contencioso administrativo. De ese monto, 2698 se relacionan con tres tipos de casos:

Cuadro 21

Cantidad de asuntos ingresados a la Sala Primera por clase de asunto contencioso administrativo (se considera, tan sólo, los más representativos en cantidad)

Clase de asunto	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Conocimiento	23	101	205	184	137	650
Ejecución de sentencia	102	133	129	103	27	494
Ordinarios	423	439	292	228	172	1554

Fuente: Elaboración propia con base en Sequeira, 2018.

Como se aprecia, es claro que el tipo de casos que más le genera a la Sala trabajo, son los procesos de conocimiento u ordinarios. Por su parte, los procesos de ejecución de sentencia, representan alrededor de un veinte por ciento del total. En un replanteo de cargas de trabajo entre despachos, convendría trasladar, a mi juicio, los recursos que ahora conoce la Sala en ejecución de sentencia al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, una vez que sea haya creado formalmente por el legislador.

Así, además de los recursos pretorianamente atribuidos a ese Tribunal de segunda instancia, cabría la posibilidad de que sean desplazados los recursos que sigue conociendo la Sala en procesos de ejecución de sentencia. A eso podría sumarse las

materias reguladas por el artículo 136 del CPCA, que entre el año 2014 al 2018 totalizan 831 casos. Claro está, corresponderá al legislador dejar sin efecto la creación del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, asumido por la Sala Primera hasta la fecha.

Finalmente, de introducirse la cuantía en los procesos contencioso-administrativos (Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018 y Molinari Vélchez, comunicación personal, 01 de noviembre de 2018), se podría también atribuir al Tribunal de Apelaciones otra porción de los recursos, esta vez, relativos a procesos ordinarios o de conocimiento de menor cuantía. La reducción de trabajo, en ese caso, no podría estimarse con precisión, pero es claro que la medida contribuiría a reducir aún más la carga de la Sala Primera y balancear la del Tribunal de Apelaciones que, actualmente, ha incluso contado con dos secciones (8 jueces categoría 5) y bien podría absorber esa cantidad de asuntos (Aragón Cambroner, comunicación personal, 02 de noviembre de 2018).

El otro ajuste de cargas que es posible considerar, se relaciona con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Juzgado de lo Contencioso Administrativo. Así las cosas, cabe valorar la tesis de que este último despacho bien podría pasar a convertirse en un juzgado de garantías de lo contencioso administrativo. Dado que el número de casos regulados por la LRJCA ha disminuido a tan sólo nueve (Solano Solano, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018), bien podría considerarse que existe la posibilidad de trasladar cargas del Tribunal al Juzgado.

Interesa señalar que, en el caso del Juzgado, hay evidencia de que su circulante ha disminuido entre el año 2008 y el 2017 notablemente. Según Solana (2018), mientras en el año 2008 el circulante era de 6.002 asuntos al finalizar ese año, en el 2017, pasó a ser de 3.271 asuntos. Concretamente, estimo que los procesos de amparo de legalidad deberían pasar a ser del conocimiento del Juzgado, liberando a tres jueces (categoría 3) del Tribunal de esa carga, ponderando la posibilidad de que se reasignen esas plazas como jueces 4, de modo que se lograría una sección de juicio más para el Tribunal, lo que contribuiría a reducir los plazos de resolución de los procesos en única instancia o bien trasladándolas al Juzgado.

Para mejorar la capacidad del Juzgado, conviene evaluar una serie de tareas que se han venido atribuyendo a ese Despacho que son ajenas a su quehacer y que podrían permitirle más celeridad en los procesos de su competencia, aún asignándole los amparos de legalidad.

Específicamente, parece claro que no es pertinente que corresponda al Juzgado conocer de la materia de capitales emergentes (Ley No. 8754). Además, valdría la pena cuestionarse si procesos interdictales, consignaciones de pago, informaciones

posesorias, reposiciones de títulos, de cédula hipotecarias, localización de derechos indivisos y otros, podrían ser conocidos por juzgados civiles en adelante, aún y cuando involucren administraciones públicas, esto con el afán de liberar al Juzgado de tareas que no comprometen aspectos sustancialmente relacionados con el Derecho administrativo. La medida sería análoga a la adoptada en materia de cobro judicial.

La otra medida que conviene considerar, es emprender una reforma parcial del CPCA, Existen, en efecto, otras medidas que podrían contribuir a mejorar el funcionamiento de la jurisdicción, las cuales se relacionan con reformas al articulado del CPCA y que, por exceder el alcance de este trabajo, no pueden ser detalladas.

A manera de ejemplo, podría considerarse como una de las reformas dirigidas a agilizar más el procedimiento, determinar que la audiencia preliminar pase a ser un acto procesal de celebración potestativa para el juzgador, según sea útil para concentrar la resolución de múltiples aspectos de procedimiento o no. Cuando ese no sea el caso, se podría optar por prescindir de esa audiencia y trasladar el proceso a fallo. Ya se ha visto que uno de los cuellos de botella en el Tribunal es fijar hora y fecha para llevar a cabo audiencias preliminares.

En cuanto a reformas concretas del CPCA, es recomendable que el Poder Judicial aproveche la labor que en ese sentido se ha venido dando en la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, la cual ha recopilado propuestas de mejoramiento del CPCA remitidas por los distintos sectores involucrados, todas ellas producto de un análisis integral y no parcial de los ajustes que requiere la normativa. Finalmente, dentro de las decisiones correctivas a ponderar, no debe dejarse de lado la opción, también, de implementar un horario vespertino como ha sucediendo en otras jurisdicciones, en vista de que la escasez de salas de juicio está impactando en la tardía celebración de audiencias preliminares y juicio orales, situación que debe ser objeto de especial atención.

Conclusiones y recomendaciones

Una vez cumplida la investigación, se puede concluir lo siguiente:

- 1.- La respuesta del Poder Judicial ante la reforma para asegurar tales objetivos, no ha sido suficiente, particularmente, a partir del segundo quinquenio de la vigencia del CPCA.
- 2.- La insuficiencia de la respuesta del Poder Judicial se refleja en los siguientes aspectos:
 - débil capacidad de gestión de la Comisión de lo Contencioso Administrativa, la cual no ha dado respuesta adecuada a las distintas evaluaciones y propuestas de la

Dirección de Planificación, específicamente, en lo que se refiere al funcionamiento del área de medidas cautelares anticipadas y rediseño del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pesar, esto último, de que desde el año 2014 se advirtió por la Auditoría Judicial la necesidad de tomar medidas correctivas;

- débil inversión en las instalaciones físicas que albergan los despachos de la jurisdicción;
- falta de un plan que asegure, con continuidad, el adecuado equipamiento en las salas de audiencias para asegurar el fiel registro y solvente trámite de las audiencias preliminares y de juicio;
- inercia en la evaluación del interés de crear tribunales regionales o jurisdicciones itinerantes atendiendo el postulado del Transitorio II del CPCA;
- falta de adecuada atención en el manejo de la crisis de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su función de juez de casación de lo contencioso administrativo;
- ausencia de un adecuado manejo del fenómeno exponencial de los recursos de amparo de legalidad que, de modo sobrevenido, ha debido asumir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

3.- La reforma de lo contencioso-administrativo tuvo dos objetivos primordiales:

- celeridad en los procesos, que requerían, en promedio setenta y dos meses para llegar a sentencia final en el antiguo régimen;
- mayor acceso del justiciable a la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.- El objetivo de la reforma fue poner a disposición del justiciable, una justicia más accesible, más interesada en sus derechos y, especialmente, más eficaz, en vista de la situación crítica derivada de la anterior legislación.

5.- El primer objetivo fue alcanzado aproximadamente durante los primeros cinco años de la vigencia del CPCA, si bien, en la actualidad, se ha venido manifestando un aumento excesivo del plazo para que se dicte la sentencia de fondo por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, al resolver los recursos de casación. Se ha manifestado, también, una importante dilación en la resolución de las medidas cautelares.

6.- El segundo objetivo se ha cumplido parcialmente, al estar pendiente la descentralización de la jurisdicción desde el punto de vista territorial.

7.- El peso relativo del costo de la justicia contencioso administrativa no ha variado sustancialmente a partir de la vigencia del CPCA, ni en lo que a recurso humano y gastos variables se refiere.

8.- Si se compara la existente antes de la reforma, es posible afirmar que ésta impactó fuertemente la organización de la jurisdicción, así como también la decisión de la Corte Plena de “crear” un Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo. Hoy día se cuenta con una jurisdicción con un mayor número de despachos y áreas de trabajo que las existentes de previo a la reforma.

9.- A diez años de la reforma, se tiene conciencia del interés de introducir ajustes normativos en el CPCA para remediar algunas inconsistencias que se ha podido detectar por parte de distintos actores. Estas iniciativas están siendo examinadas en detalle por la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, para darle forma a una propuesta de reforma parcial del Código.

10.- A diez años de vigencia del Código, los resultados en cuanto a celeridad en la resolución de los procesos, no reflejan el deseo del legislador, dado que tanto el dictado de la sentencia de fondo en los procesos de conocimiento, como en la resolución de los recursos de casación, se ha producido desde el año 2014, un paulatino pero constante aumento de los tiempos.

Considerando esos hallazgos, se recomienda:

- A. Propiciar una reforma al CPCA: es necesario emprender la labor para redactar un proyecto de ley de reformas al CPCA que aceleren los procedimientos y permitan un mejor balance en las cargas de trabajo de los distintos despachos. Además, diez años después de su aplicación, es conveniente introducir mejoras al Código, para corregir aspectos que, en la práctica, han evidenciado la necesidad de enmienda. Para ello, es recomendable que el Poder Judicial aproveche las labores que la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica ha emprendido, recopilando propuestas de mejora del Código recogidas multisectorialmente, es decir, de la judicatura, el sector institucional y de abogados litigantes y académicos, así como de juristas del exterior.
- B. Comisión de lo Contencioso-Administrativo: es preciso que se asegure el funcionamiento eficiente y continuo de esta Comisión, de modo que no se retarde la toma de decisiones requeridas para beneficio de la jurisdicción. Alternativamente, podría atribuirse al Consejo de Jueces de la jurisdicción las tareas que le corresponden a la Comisión antes referida.
- C. Regionalización: es preciso que se registre el origen geográfico de los conflictos, de modo que se pueda medir los niveles de litigiosidad por región y así se determine, el interés de gestionar la apertura de tribunales en las zonas en que, eventualmente, se encuentre una concentración de casos.
- D. Rediseño del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: es urgente adoptar las medidas para implementar el rediseño planteado por la Dirección de Planificación y

mantener una constante evaluación de sus resultados, para, en su caso, plantear los correctivos que se pertinente.

- E. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia: es urgente medir el impacto que tendrá la reforma procesal civil en el funcionamiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de modo que se pueda planificar adecuadamente el manejo de ese volumen de casos. Además, el actual colapso de esa Sala, exige una pronta reacción para tomar las medidas de operación y rediseño que permitan mejorar, ostensiblemente, los rendimientos y tiempos de resolución de los recursos de casación.
- F. Mejoras en recursos materiales: debe planificarse las mejoras paulatinas a las instalaciones físicas, iniciando con las oficinas de los jueces y otro personal que labore en condiciones similares.
- G. Mejoras en recursos tecnológicos: el equipamiento de todas las salas disponibles en la sede de la jurisdicción, con equipos de tecnología de punta para registro de audio y video, es urgente y no puede esperar hasta el año 2020. Debe, además, contarse con un plan de mantenimiento de los equipos y de renovación de los mismos, conforme a tecnología de punta.
- H. Depurar los registros estadísticos: Es preciso depurar las variables que se vienen registrando para efectos estadísticos. En algunos casos, se registran datos que no son de mucha utilidad. En otros, se hacen discriminaciones inconducentes, mientras que, por otra parte, se deja de registrar variables determinantes en la medición del rendimiento de la jurisdicción.
- I. Estadística del Tribunal Contencioso Administrativo: en el caso de este Tribunal, debe separarse del análisis, la labor de la Sección Tercera, al menos mientras siga conociendo, en exclusiva, de la materia municipal. No es posible consolidar en los registros de sentencias, los pronunciamientos de esa Sección, no sólo porque no son sentencias, sino, además, porque el procedimiento para su adopción, es diverso, por tratarse de un recurso de jerarquía impropia. Además, causa un sesgo en la estadística de la labor del Tribunal. Si bien esa discriminación se hace a nivel de la Dirección de Planificación, no se refleja en las memorias anuales del Poder Judicial que son a las cuales se tiene acceso.
- J. Estadísticas de amparos de legalidad: Del mismo modo debe discriminarse, claramente, en los registros del Tribunal, los pronunciamientos en amparos de legalidad, para que no cause un sesgo en los totales. Si bien esa discriminación se hace a nivel de la Dirección de Planificación, no se refleja en las memorias anuales del Poder Judicial que son a las cuales se tiene acceso.

- K. Estadísticas de plazo para dictar fallo de fondo: Es de mucho interés mantener un monitoreo continuo del plazo que toma fijar la audiencia de juicio oral y público o dictar fallo escrito en procesos de puro derecho, dado que es una variable muy sensible y no se está midiendo actualmente.
- L. Estadísticas de la Sala Primera: es preciso que se registre, en el caso de los recursos de casación, cuáles se relacionan con sentencias que declaran la inadmisibilidad de la demanda y aquellas que sí entran al fondo del asunto. Esto permitiría medir cuánto del trabajo de la Sala podría desplazarse al Tribunal de Apelaciones (inadmisibilidades).
- M. Registro del origen geográfico de los procesos: para medir la litigiosidad regionalmente, es urgente registrar el origen geográfico del proceso, lo que debe hacerse considerando el lugar en donde se origina la conducta administrativa sometida a evaluación, no así el asiento de la parte actora, como erróneamente se ha hecho en dos ocasiones en que, de forma parcial, se ha evaluado esta variable.
- N. Conviene evaluar, con detalle, la opción de implementar un horario vespertino como ha sucedido en otras jurisdicciones, en vista de que la escasez de salas de juicio esté impactando en la tardía celebración de audiencias preliminares y juicio orales, situación que debe ser objeto de especial atención.

Referencias bibliográficas

Doctrina

- Fandiño, M. (2018). Lineamientos para la transformación de los juzgados civiles en base a los nuevos paradigmas procesales, en *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles*, 11-54. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Jiménez Meza, M. (2006). Capítulo I. Bases Constitucionales para la reforma de la jurisdicción contenciosa administrativa, en *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, 17-30. San José, Costa Rica: Poder Judicial, Depto. De Artes Gráficas.
- Jinesta Lobo, E. (setiembre-octubre, 2010). Amparo de legalidad: Origen y evolución, *Revista IVSTITIA*, No. 285-286, 2-11
- Jinesta Lobo, E. (mayo-agosto, 2009). La Nueva Justicia Administrativa en Costa Rica, *Revista de Administración Pública*, No. 179, 413-435.

Milano Sánchez, A. (2006). Capítulo XI. La actividad procesal en el Código Procesal Contencioso Administrativo, en *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, 249-362. San José, Costa Rica: Poder Judicial, Depto. De Artes Gráficas.

Polinaris, L. A. (noviembre de 2017). *Nociones básicas del Amparo de Legalidad*”, Ponencia en Sistema de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UCR.

Vargas Vivanco, J.E, (2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*, (10). Recuperado de <https://sistemasjudiciales.org/revista/revista-n-10-gobierno-judicial/>

Expedientes legislativos

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2003). Exposición de Motivos, en Proyecto de Ley No. 15134: Código Procesal Contencioso Administrativo.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2017). Proyecto de Ley No. 20620: Creación del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, para que se reformen: los artículos 6 inciso c), artículo 92 inciso 6), artículo 133 inciso 1), artículo 178, artículo 183 inciso 3) de la Ley 8508 (Código Procesal Contencioso Administrativo). Derogar toda referencia al Tribunal de Casación de lo Contencioso, contenido en los artículos 134, 136, 139, 142, 146, 147, 148, 151, 153, 185, 186, 188, del Código Procesal Contencioso Administrativo y en cualquier otra ley. Reformar el artículo 94 bis, inciso 1) y el artículo 54 de la ley 7333 (Ley Orgánica del Poder Judicial) reformar los artículos 40, 41, 42 y 43 de la ley 9286 (ley de expropiaciones). Reformar los artículos 20, 21 y 42 de la ley 8754 (ley contra la delincuencia organizada).

Normas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “No. 8: Ley Orgánica del Poder Judicial; 29 de noviembre de 1937”. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=33635&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “No. 3667: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 12 de marzo de 1966”. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7331&nValor3=75210&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “No. 8508: Código Procesal Contencioso Administrativo; 28 de abril de 2006”. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57436&nValor3=96119&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “No. 8754: Ley Contra la Delincuencia Organizada, 22 de julio de 2009”. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65903&nValor3=87003&strTipM=TC

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. “Constitución Política de la República de Costa Rica; 07 de noviembre de 1949”. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871¶m1=NRTC&strTipM=TC

Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. “No. 2: Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda; 23 de enero de 2008. Sinalevi. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62642&nValor3=92890&strTipM=TC

Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (15 de enero del 2003, 15:22 hrs). Recurso de Amparo: resolución N° 0136-2003, Expediente No. 02-002774-0007-CO

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (25 de mayo del 2005, 15:16 hrs). Acción de Inconstitucionalidad: resolución N° 2005-06224, Expediente No. 03-006224-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (22 de febrero del 2008, 08:55 hrs). Recurso de Amparo: resolución N° 2545-2008, Expediente No. 08-003496-0007-CO

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (09 de junio del 2010, 15 hrs.). Acción de Inconstitucionalidad: resolución N° 09928 – 2010, Expediente 08-012174-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (23 de junio del 2010, 14:51 hrs.).
Acción de Inconstitucionalidad: resolución N° 2010-011034, Expediente 08-012174-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2 de diciembre de 2014, 14:30 hrs.). Recurso de Amparo: resolución N° 19671-2014, Expediente No. 14-018420-0007-CO

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (05 de setiembre del 2017, 09:15 hrs.). Recurso de Amparo: resolución N° 2017-014213, Expediente No. 17-013564-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (29 de setiembre del 2017, 09:40 hrs.). Recurso de Amparo: resolución N° 2017-015585, Expediente No .17-014370-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (17 de enero del 2018, 09:15 hrs.)
Recurso de Amparo: Resolución N° 00469 – 2018, Expediente No. 17-011918-0007-CO

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (23 de agosto del 2018, 08:45 hrs.)
Consulta Judicial de Constitucionalidad: Resolución N° 013705 – 2018, Expediente No. 17-014216-0007-CO.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (27 de agosto del 2009, a las 08:50 hrs.)
Recurso de revocatoria: resolución No. 00879 – 2009, Expediente No. 08-000880-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (28 de enero del 2010, a las 09:39 hrs.)
Recurso de casación: resolución No. 00141 – 2010, Expediente No. 09-002565-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (6 de mayo de 2010, a las 13:49 hrs.)
Recurso de casación: resolución No. 567-2010, Expediente No. 10-000054-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (17 de junio del 2010, a las 14:55 hrs.)
Recurso de casación: resolución No. 00763 - 2010, Expediente No. 10-000206-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (26 de agosto del 2010, a las 15:45 hrs.).
Recurso de casación: resolución No. 01034 - 2010, Expediente No. 10-000683-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (12 de enero del 2012, a las 10:10 hrs.).
Recurso de casación: resolución No. 00020 - 2012, Expediente No. 11-001119-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (09 de abril del 2013, a las 14:55 hrs.).
Recurso de casación: resolución No. 00422 – 2013, Expediente No 08-001358-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (15 de enero del 2015, a las 15 hrs.)
Recurso de Casación: resolución N° 00026 – 2015, Expediente 09-001215-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (31 de Julio del 2015, de las 12:25 hrs.)
Recurso de casación: resolución 00889 – 2015, Expediente 15-000679-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (22 de octubre del 2015 de las 15:50 hrs.)
Recurso de Casación: resolución No. 1246-F-S1-2015, Expediente No. 05-001080-0163-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (10 de diciembre del 2015 de las 09:35 hrs).
Recurso de Casación: resolución No. 1400-2015, Expediente No. 09-003308-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (05 de febrero del 2016 de las 11:26 hrs.)
Recurso de Casación: resolución No. 0076-2016, Expediente No. 13-000669-1028-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (19 de enero del 2017 a las 11:48 hrs.)
Recurso de Casación: resolución No. 00063 – 2017, Expediente No. 16-000667-1028-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (15 de junio del 2017, a las 08:07 hrs.)
Inconformidad: resolución No. 000663-C-S1-2017, Expediente No. 15-006760-1027-CA

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. (12 de octubre del 2017 a las 10:08 hrs.)
Recurso de Casación: resolución No. 1180-2017, Expediente No. 14-001534-1027-CA.

Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, sección II. (12 de agosto del 2016, a las 10 hrs). Recurso de Apelación: resolución No. 00319 – 2016, Expediente No. 06-001068-0163-CA

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. (04 de junio del 2009, de las 10 hrs.). Recurso de casación: resolución No. 000105-A-TC-09, Expediente No. 08-000408-1027-CA.

Comunicaciones personales

Alfaro Chinchilla, comunicación personal, 5 de enero de 2019.

Aragón Cambroner, comunicación personal, 2 de noviembre de 2018.

Garbanzo Matamoros, comunicación personal, 05 de diciembre de 2018.

Molinari Vílchez, comunicación personal, 1 de noviembre de 2018.

Muñoz Flores, comunicación personal, 07 de diciembre de 2018.

Polinaris Vives, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018.

Rivas Loáiciga, comunicación personal, 23 de octubre de 2018.

Sánchez Sánchez, comunicación personal, 29 de octubre de 2018.

Sequeira Paco, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018.

Solano Solano, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018.

Solano Ulloa, comunicación personal, 16 de octubre de 2018.

Otras

Administración Regional del II Circuito Judicial de San José. (14 de mayo de 2018).
Oficio No. 242-ADM-2018.

Auditoría Judicial del Poder Judicial. (08 de setiembre de 2014). Informe No. 895-133-AUO-2014 de la Auditoría, sobre el mejoramiento del Proceso Contencioso Administrativo (Juzgado y Tribunal).

Consejo Superior del Poder Judicial. (16 de setiembre de 2014). Acta del Consejo Superior No. 082-2014.

Contraloría de Servicios del Poder Judicial. (5 de febrero de 2019). Oficio C72-2019.

Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia. (10 de noviembre de 2008). Acta de Corte Plena No. 38-2008.

Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia. (05 de octubre de 2009). Acta de Corte Plena No. 034 – 2009.

Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia. (14 de febrero de 2011). Acta de Corte Plena No. 004-2011.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2007). Oficio No. 330-PLA-2007.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2007). Oficio No. 378-PLA-2007, Costo de la Justicia, año 2005.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Diciembre, 2007). Oficio No. 2074-PLA-2007.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2008). Oficio No. 225-PLA-2008, Costo de la Justicia, año 2006.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2009). Oficio No. 024-PLA-CE-2009.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Junio, 2009). Oficio No. 960-PLA-2009, Costo de la Justicia, año 2007.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Enero, 2010). Oficio No. 035-PLA-2010.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2010). Oficio No. 036-PLA-CE-2010.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2010). Oficio No. 037-PLA-CE-2010.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2010). Oficio No. 418-PLA-2010.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Junio, 2010). Oficio No. 1374-PLA-2010, Costo de la Justicia, año 2008.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2011). Oficio No. 045-PLA-PI-2011

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Abril, 2011). Oficio No. 055-PLA-CE-2011.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2011). Oficio No. 966-PLA-2011, Costo de la Justicia, año 2009.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2012). Oficio No. 59-PLA-CE-2012.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 1104-PLA-2012, Costo de la Justicia, año 2010.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2013). Oficio No. 289-PLA-2013.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Abril, 2013). Oficio No. 72-PLA-CE-2013.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2014). Oficio No. 1-PLA-CE-2014.

Departamento de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2014). Oficio No. 1272-PLA-2013, Costo de la Justicia, año 2011.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 948-PLA-2014, Costo de la Justicia, año 2012.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 2113-PLA-2015, Costo de la Justicia, año 2013.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 2114-PLA-2015, Costo de la Justicia, año 2014.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Enero, 2015). Oficio No. 28-PLA-2015

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2015). Oficio No. 359-PLA-2015

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2015). Oficio No. 1252-PLA-2015.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 1346-PLA-2016-B, Informe Costo de la Justicia, año 2015.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (2016). Análisis y Rediseño de Procesos.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (2016). Informe de diagnóstico de la situación actual del Proyecto de rediseño de procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (s.f.). Oficio No. 244-PLA-2018, Informe Costo de la Justicia, año 2016.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (2016). Propuesta estructura organizacional del Tribunal Contencioso Administrativo, II Fase Rediseño de Procesos.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2016). Informe Diagnóstico de la Situación Actual del Proyecto de Rediseño de Procesos del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Enero, 2016). Oficio No. 10-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Enero, 2016). Oficio No. 75-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2016). Oficio No. 193-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2016). Oficio No. 404-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Abril, 2016). Oficio No. 638-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2016). Oficio No. 1357-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2016). Oficio No. 1359-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Setiembre, 2016). Oficio No. 1667-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Diciembre, 2016). Oficio No. 2504-PLA-2016.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Diciembre, 2016). Oficio No. 2507-PLA-2016

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Enero, 2017). Oficio No. 248-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2017). Oficio No. 383-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Abril, 2017). Oficio No. 851-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Junio, 2017). Oficio No.1064-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Junio, 2017). Oficio No.1075-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Junio, 2017). Oficio No.1118-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Julio, 2017). Oficio No. 35-MI-2017-B.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Julio, 2017). Oficio No.1162-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Julio, 2017). Oficio No. 1185-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Julio, 2017). Oficio No.1208-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Julio, 2017). Oficio No.1228-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Setiembre, 2017). Oficio No.1497-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Octubre, 2017). Oficio No. 1520-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Noviembre, 2017). Oficio No. 1656-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Diciembre, 2017). Oficio No. 1820-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Diciembre, 2017). Oficio No. 1969-PLA-2017

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Marzo, 2018). Oficio No. 278-PLA-2018.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Mayo, 2018). Oficio No. 402-PLA-2018.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Agosto, 2018). Oficio No. 956-PLA-2018, Costo de la Justicia, 2017.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Noviembre, 2018). Oficio No. 1357-PLA-2018.

Dirección de Planificación del Poder Judicial. (Febrero, 2019). Oficio No. 272-PLA-2019.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2009). Plan de capacitación 2009.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2010). Plan de capacitación 2010.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2011). Plan de capacitación 2011.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2012). Plan de capacitación 2012.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2013). Plan de capacitación 2013.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2014). Plan de capacitación 2014.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2015). Plan de capacitación 2015.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2016). Plan de capacitación 2016.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2017). Plan de capacitación 2017.

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta. (2018). Plan de capacitación 2018.3

Escuela Judicial Lic. Édgar Cervantes Villalta (2018) Memoria de Gestión 2015-2018

Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia. (Mayo, 2003). Oficio No. 123-SP-03.

Solana Rio, Emilio. (Noviembre, 2018). Análisis y estadísticas en materias Contencioso Administrativa, Laboral y Penal relacionadas con sus respectivas reformas procesales, en Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.