

La aplicación de la reforma del Código Procesal Civil al proceso administrativoⁱ

Por el Dr. Luis Diego Flores Zúñigaⁱⁱ

Introducción. 1. El uso histórico del derecho procesal civil en el proceso administrativo. 2. El Código Procesal Contencioso Administrativo. 3. El Derecho Procesal Administrativo. 4. La Autonomía del Derecho Administrativo. 5. La Autonomía del Derecho Procesal Administrativo. 6. Las identidades en el derecho procesal. 7. Acercamiento del proceso civil al proceso administrativo. 8. Las fuentes del derecho procesal administrativo. 9. Las Lagunas en el Código Procesal Contencioso Administrativo. Conclusión. Referencias.

Introducción

El propósito de esta intervención es establecer si con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Civilⁱⁱⁱ es posible aplicar la generalidad de sus innovaciones al proceso administrativo.

El análisis de los temas parte de una base estrictamente documental, que comprende no solo textos normativos y algunos pronunciamientos jurisdiccionales, sino doctrina extranjera que estimamos conducente.

1. El uso histórico del derecho procesal civil en el proceso administrativo.

Históricamente, desde los inicios de la II República de Costa Rica, las disposiciones procesales civiles han sido aplicadas al proceso administrativo, en cuanto no modificado por las propias. (Artículo 11 de la Ley 1226 sobre el Juicio Contencioso Administrativo)^{iv}

De hecho, ha sido común el empleo supletorio de las regulaciones procesales civiles en lo no previsto por las normas procesales administrativas. (Artículo 103 de la Ley 3667 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)^v

En la misma línea, para los procedimientos en vía administrativa, por norma general se prevé la aplicación, de las normas procesales civiles, aunque en lo compatible y en último término. (Artículo 229,2 de la Ley 6227 General de la Administración Pública)^{vi}

2. El Código Procesal Contencioso Administrativo^{vii}

En algún momento el proyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo preveía en lugar del texto actual del numeral 220, otro que ordenaba en lo no expresamente previsto, la aplicación de los principios procesales generales y explícitamente, los Códigos procesales.^{vii}

En definitiva, el numeral 220 de cita, para lo no previsto expresamente en el mismo, solo obliga explícitamente aplicar los principios del derecho procesal en general. Pero, esto no ha de entenderse como una limitante para la aplicación de otras fuentes de ese derecho.

En efecto, ha de entenderse siempre posible el uso general de las fuentes del derecho procesal, entre otras, del Código Procesal Civil. ^{ix} Pues, los Jueces no pueden excusarse de resolver por falta de norma a aplicar. (Artículo 5 de la Ley 7333 Orgánica del Poder Judicial)^x

3. El Derecho Procesal Administrativo

Ahora bien, no existen unas determinadas fuentes del derecho procesal administrativo, sino las fuentes del Derecho en general. (GONZALEZ, Manual de Derecho Procesal Administrativo, p.65)^{xi}

A su vez, el derecho procesal (civil, penal o administrativo) es una rama del derecho público. Lo es desde que regula la función pública judicial, sin distingo de la rama del derecho sustantivo a aplicar. (GONZALEZ, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, p.17)

Por supuesto que, como expresión procesal del derecho administrativo, las normas procesales administrativas guardan diferencias con las del proceso civil. Así es desde que por su medio se aplica aquél (HUTCHINSON, T., Derecho Procesal Administrativo, p.38).^{xii}

4. La Autonomía del Derecho Administrativo

El derecho administrativo en cuanto dirigido a normar las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados, cuanto el ejercicio de la función administrativa, tiene un objeto muy diferente de otras ramas del derecho sustantivo.

Ciertamente por ese motivo el derecho administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Pero, aún en tal caso, a falta de norma administrativa aplicable, se emplea las de derecho privado. (Artículos 9 y 13 de la Ley 6227 de cita)

De modo que, pese a las pretensiones de autosuficiencia y auto integración del ordenamiento jurídico administrativo, existen situaciones que solo encontramos normadas en otras ramas del Derecho. Y así lo han entendido nuestros Jueces Administrativos.^{xiii}

5. La Autonomía del Derecho Procesal Administrativo

La existencia de una codificación que reúna las normas procesales administrativas, no hace a su autonomía, sino las especialidades que el Derecho administrativo impone, al tratarse del cauce judicial establecido para su aplicación. (HUTCHINSON, op.cit., p 46)

Pero el reflejar las peculiaridades del derecho sustantivo, no hace perder al derecho procesal administrativo su condición de rama especial del derecho procesal. El Juez para resolver ha de acudir tanto a normas sustantivas como procesales.

Y las procesales, a diferencia del derecho administrativo, colocan a la Administración y al particular en absoluta igualdad frente al derecho y actúan los fines propios de la función jurisdiccional. De donde sea plausible acudir a las distintas fuentes que regulan esta.

6. Las identidades en el derecho procesal

No solo las normas del proceso administrativo tienen que ser empleadas con independencia del derecho administrativo, sino que salvo algunos rasgos propios de éste, no tiene mayor razón la autonomía entre las ramas del derecho procesal.

En ese sentido, es imposible ignorar que las normas procesales se inspiran en los mismos principios y guardan identidad en muchos casos entre unas y otras. (GONZALEZ, Derecho Procesal..., p.16)

A la verdad, no puedo dejarse de observar, que hay en el nuevo Código Procesal Civil muchos de los preceptos y la experiencia acumulada con el Código Procesal Contencioso Administrativo, particularmente se recogen algunas de las decisiones judiciales recaídas.

7. Acercamiento del proceso civil al proceso administrativo

Como ya lo preveía la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 5) el principio del dispositivo sufre importantes limitaciones (artículo 2.5) en el nuevo Código Procesal Civil, igual sucede en punto a la prueba y el avance del proceso.

En efecto, el Juez ahora debe procurar la búsqueda de la verdad y puede ordenar prueba de oficio.^{xiv} Prueba que debe apreciar ahora en su totalidad con sana crítica y sin valor tasado.^{xv}

El avance y la terminación anormal del proceso prevé se decida de oficio en cuanto a nulidades (33.1), adición, aclaración, corrección y errores materiales (58.3 y 63), caducidad (57.1), improponibilidad (35.5) e imposibilidad sobrevenida del proceso (55), entre otros.^{xvi}

8. Las fuentes del derecho procesal administrativo

En la aplicación de las normas procesales administrativas, como sucede con cualquier rama del derecho, salvando sus especialidades, se ha de acudir a las distintas fuentes de derecho del ordenamiento jurídico.

El único orden que ha de respetarse necesariamente es el de jerarquía de dichas fuentes (artículo 6 de la Ley 6227), en virtud de lo cual después de la Constitución, estarían las leyes y después de estas las normas no escritas, en especial los principios.

Los principios no solo son el fundamento y base del ordenamiento sino que tienen por función esencial la de integración. De modo que, cuando existe una laguna, habrá de acudir a los mismos para suplir la insuficiencia de la ley. (GONZALEZ, Manual..., p 70)

9. Las lagunas en el Código Procesal Contencioso Administrativo

La ley procesal administrativa, es una ley especial, por lo que a falta de norma directamente aplicable de la misma, ha de acudir supletoriamente a otra ley procesal, como lo es el Código Procesal Civil, norma de derecho público igual que aquella.

De modo que solo cabe hablar de laguna, en el derecho procesal administrativo, cuando aun acudiendo a la normativa legal procesal de igual rango, no se halle una norma que regule el supuesto específico (GONZALEZ, Manual..., p 86).

En tales casos debe acudir al sistema de integración previsto en el ordenamiento jurídico, especial o general. Así, el Código Procesal Administrativo, prevé en caso de laguna la aplicación de los principios de derecho público y procesal en general. (Artículo 220)

Conclusión

A partir de lo que viene expuesto, estimo que aquellas innovaciones del Código Procesal Civil que no tengan un paralelo directamente aplicable en el Código Procesal Contencioso Administrativo, salvo especialidades, pueden trasladarse al proceso administrativo.

Referencias

ⁱ Este documento recoge en parte las intervenciones del autor el 21 de julio de 2016 y 7 de marzo de 2017 en el Colegio de Abogados de Costa Rica. El objetivo es mayormente una revisión y ajuste de los conceptos expresados en la alocución oral, con el respaldo científico conducente. Se trata de las primeras aproximaciones al tema, previo a la entrada en vigencia de la nueva regulación procesal civil.

ⁱⁱ Procurador con 30 años de experiencia en la Abogacía del Estado. Licenciado en Derecho y Notario Público, Especialista en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica; Master Oficial de Estudios Avanzados en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, España y Doctor en Derecho Público por la Universidad Escuela Libre de Derecho de Costa Rica.

-
- iii Ley 9342 del 3 de febrero de 2016 con un rige 30 meses después de su publicación (Alcance No.54 a La Gaceta del 8 de abril de 2016)
- iv Ley de 15 de noviembre de 1950, cuyo numeral 11 establecía: *"Para la sustanciación y fenecimiento del juicio contencioso administrativo, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, en cuanto no resulten modificados..."*
- v Ley 3667 de 12 de marzo de 1966, cuyo artículo 103 establecía: *"En lo no previsto en esta ley regirán, como supletorios, el Código de Procedimientos Civiles..."*
- vi Ley 6227 de 2 de mayo de 1978, cuyo artículo 229 inciso 2 prevé: *"En ausencia de disposición expresa de su texto, se aplicarán supletoriamente, en lo que fueren compatibles...y, en último término, el Código de Procedimientos Civiles..."*
- vii Ley 8508 de 28 de abril de 2006
- viii Código procesal Contencioso Administrativo, anotado con las Actas Legislativas. Preparado por Fernando Castillo Víquez y otro. San José, Edición del Colegio de Abogados de Costa Rica y la Procuraduría General de la República, 2007. Página 945
- ix Voto 80-2010 de Sala 1ª de la Corte Suprema de Justicia: *"...De conformidad con la remisión general que efectúa el numeral 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, y por no encontrarse la rectificación de resoluciones contemplada expresamente en este cuerpo normativo, resulta aplicable las disposiciones del Código Procesal Civil sobre la adición y aclaración..."*
- x Ley 7333 de 5 de mayo de 1993, cuyo artículo 5 expresa: *"...Los Tribunales no podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes..."*
- xi Pérez González, Jesús. Manual de Derecho Procesal Administrativo. 2ª edición. Madrid, Editorial Civitas S.A., 1992.
- xii Hutchinson, Tomás. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. 1ª edición. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2009.
- xiii Votos de Sala Primera 46-1997 y Tribunal Contencioso Administrativo Sección Primera 89-1995, por ejemplo.
- xiv Artículos 5.6; 41.3; 41.4.4; 43.5; 44.5; 44.7; 46.2.2; 67.2 y 69.7.3
- xv Arts. 41.5; 42.2 y 45.1
- xvi Arts. 8.5; 8.6; 19.2; 20.5; 34.2; 64; 65.9; 69.7.2; 72.5; 73.1; 117.1 y 136