

San José, 19 de octubre de 2020
Criterio N° DJ-C-694-2020

Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaria General de la
Corte Suprema de Justicia
S. D.

Estimada señora:

Por este medio se procede a emitir criterio en relación con la consulta planteada por el Consejo Superior del Poder Judicial, según lo solicitado mediante oficio N° **9027-2020** de fecha 29 de setiembre de 2020.

I. Antecedentes

Mediante oficio N° 9027-2020 de fecha 29 de setiembre de 2020, se hace de conocimiento de esta Dirección Jurídica lo acordado por el Consejo Superior en sesión N° 87-2020 celebrada el 8 de setiembre del 2020, artículo VIII, que dispuso: *“Solicitar a la Dirección Jurídica, que emita criterio respecto de si el Consejo Superior es competente para resolver los recursos de apelación que se interpongan contra lo resuelto por los Consejos de Jueces en materia de inhibitorias y recusaciones; cuál es el procedimiento que deben seguir dichos Consejos y los plazos para interponer esos recursos”* (ver folio 46 del oficio número 9027-2020).

II. Criterio de esta Dirección Jurídica

De previo a la exposición del criterio, se estima oportuno recordar que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia en el artículo XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor consultante, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y solicitud que plantea ese órgano colegiado, sin que se prejuzgue o sustituya la capacidad de toma de decisiones que le compete a ese Consejo, como órgano administrativo superior del Poder Judicial.

Es así como frente a la presente solicitud de criterio, hay que recordar que la labor de la asesoría legal en materia de criterios jurídicos, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo, pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el abogado diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

Sobre las causales o motivos de inhibitorias y recusaciones

El ejercicio de toda actividad administrativa o jurisdiccional debe estar cimentado sobre el principio de imparcialidad, lo que obliga a que en todo momento se garantice que el funcionariado público, actúe siempre con la mayor objetividad y evitando a toda costa, actuar en casos donde pueda tener algún interés personal que desvíe su buen juicio, todo en protección del interés público, lo que en la práctica se traduce en la existencia de una regulación jurídica por la cual se establecen causales de inhibitoria (donde el propio funcionario o funcionaria de oficio se aparta) o recusación (donde las partes solicitan que la persona funcionaria se aparte del conocimiento de un asunto). En esta línea de pensamiento, se ha dicho que:

"En un Estado democrático como el nuestro, es necesario someter a la función pública a una serie de normas que garanticen un comportamiento objetivo a través del cual se evite, en la medida de lo posible, la manipulación del aparato del Estado para satisfacer los intereses particulares de algunos funcionarios. Existen una serie de principios generales y preceptos fundamentales en torno a la organización de la función pública que conciben a la Administración como un instrumento puesto al servicio objetivo de los intereses generales: a) que la Administración debe actuar de acuerdo a una serie de principios organizativos (eficacia, jerarquía, concentración, desconcentración); b) que sus órganos deben ser creados, regidos y coordinados por la ley, y c) que la ley debe regular el sistema de acceso a la función pública, el sistema de incompatibilidades y las garantías para asegurar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (...) No basta que la actividad administrativa sea eficaz e idónea para dar cumplida respuesta al interés público, así como tampoco que sean observadas las reglas de rapidez, secillez, economicidad y rendimiento, sino que también es necesaria la aplicación de instrumentos de organización y control aptos para garantizar la composición y la óptima satisfacción global de los múltiples intereses expresados en el seno de una sociedad pluralista, de modo tal que los ciudadanos que se encuentren en igual situación deben percibir las mismas prestaciones y en igual medida. Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y –al mismo tiempo– en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en

el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario (...)" (Voto 11524-2000 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2000 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

En relación con las causales de inhibitorias (impedimentos) y recusaciones, el artículo 230 de la Ley General de la Administración Pública dispuso que se aplicará lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y actualmente, esa ley lo que dispone es su artículo 31 es lo siguiente:

*“Artículo 31.- **A falta de regla expresa sobre impedimentos, excusas y recusaciones, se estará a lo dispuesto en el Código Procesal Civil, en cualquier materia**, salvo en la jurisdicción constitucional la cual se regirá por sus propias normas y principios. Los motivos de impedimento y recusación, previstos en los códigos y leyes procesales, comprenden a los servidores judiciales, incluso a los auxiliares y administrativos que, de algún modo, deban intervenir en el asunto, debiendo ser sustituidos para el caso concreto”. (Resaltado no corresponde al original)*

Por lo anterior, se puede afirmar con plena certeza que los motivos o causales aplicables para inhibitorias y recusaciones, son las establecidas en el artículo 12 del Código Procesal Civil que, en efecto, dispone:

“ARTÍCULO 12.- Causales de impedimento Son causales de impedimento:

- 1. El interés directo en el resultado del proceso.*
- 2. Ser una de las partes cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, o segundo de afinidad del juez.*
- 3. El interés directo en el resultado del proceso de cualquiera de los familiares del juez indicados en el inciso anterior. En tribunales colegiados, las causales de los incisos anteriores se extienden a los demás integrantes.*
- 4. Haber sido el juez abogado, tutor, curador, apoderado, representante o administrador de alguna de las partes. Esta causal se extiende al cónyuge, conviviente, ascendiente y descendiente del juez.*

5. Ser acreedor, deudor, fiador o fiado, empleado o patrono en relación con alguna de las partes. No hay causal si el nexa es con el Estado o cualquier institución pública. Tampoco, si se diera con una sociedad mercantil, una corporación, una asociación o cualquier otra persona jurídica, cuando el nexa con estas sea

irrelevante para demeritar la objetividad del funcionario.

6. Ser el juez o alguno de los parientes indicados en el inciso 2), parte contraria de algunas partes en otro proceso, siempre que este no hubiera sido instaurado con el único propósito de inhabilitarlo.

7. Existir o haber existido, en los dos años precedentes a la iniciación del proceso, un proceso jurisdiccional o administrativo en que figuren como contrarios, respecto de alguna de las partes, el juez o sus parientes indicados en el inciso 2).

8. Deba el juez fallar en grado acerca de una resolución dictada por alguno de los parientes indicados en el inciso 2).

9. Ser o haber sido, en el último año, compañero de oficina o de trabajo de alguna de las partes.

10. Sostener el juez, su cónyuge, ascendiente o descendiente opinión contraria a la de algunas de las partes, en otro proceso de su interés.

11. Ser una de las partes juez o árbitro en otro proceso en que sea parte el juez o los parientes indicados en el inciso anterior.

12. Haberse impuesto al juez alguna corrección disciplinaria, en el mismo proceso, por queja presentada por una de las partes.

13. Haber externado, fuera de sus funciones, opinión a favor o en contra de alguna de las partes. Las opiniones expuestas o los informes rendidos que no se refieran al caso concreto, como aquellas dadas con carácter doctrinario o en virtud de requerimientos de los otros poderes o en otros asuntos de que conozcan o hayan conocido de acuerdo con la ley, no configuran esta causal.

14. Haber sido el juez perito o testigo en el proceso.

15. Haber participado en la decisión del acto objeto del proceso.

16. La existencia de circunstancias que den lugar a dudas justificadas respecto de su imparcialidad u objetividad.”

Sobre la regulación del procedimiento

Hay que distinguir entre los motivos o causales de impedimento y recusación aplicables para las personas funcionarias públicas en sede administrativa -que son las establecidas en el supra aludido numeral 12 del Código Procesal Civil- del procedimiento a seguir para determinar si, en un caso concreto, aplica alguna de esas causales, toda vez que el procedimiento que deberá seguirse en sede administrativa es el establecido en los artículos 231, 232 y 236 de la Ley General de la Administración Pública.¹

Ahora bien, debe decirse que lo relativo a impugnaciones en esta materia y dirigido a la esfera administrativa, se encuentra regulado en el artículo 238 de la Ley General de la Administración Pública, en que se establece que **las resoluciones sobre abstención no tienen recurso alguno** (artículo 238.1) y que las resoluciones sobre recusación tendrán los recursos ordinarios (artículo 238.2).²

Frente a este escenario, cabe recordar que los recursos ordinarios son dos: revocatoria -que se presenta y decide ante el mismo órgano que dictó la resolución en primera instancia- y el recurso de apelación, que en esta sede administrativa se presenta ante el mismo órgano que dictó la resolución o acto administrativo de primera instancia y que decide el órgano superior jerárquico de quien dictó el acto y que el plazo para interponerlos es de tres días (artículos 343, 346 y 349 de la Ley General de la Administración Pública).

El órgano competente para conocer la apelación

¹ El procedimiento regulado en el Código Procesal Civil, solo aplicará para los despachos judiciales, pero no así para los ámbitos acción administrativa dentro del Poder Judicial.

² En consecuencia, la regla de que las resoluciones sobre recusación no tienen recurso alguno, aplican para la sede judicial (artículo 17 del Código Procesal Civil), pero en sede administrativa sí debe reconocerse esa posibilidad impugnativa, según lo dispone de manera especial la Ley General de la Administración Pública.

Se ha consultado específicamente si el Consejo Superior sería la instancia de alzada para conocer los “*recursos de apelación que se interpongan contra lo resuelto por los Consejos de Jueces en materia de inhibitorias y recusaciones*”; al respecto, conforme lo dicho hasta ahora, **el análisis se orientaría al tema de recusaciones**, siendo que las resoluciones que se dicten en materia de abstención no tienen recurso alguno.

En este sentido, hay que tener presente que el **Consejo de Jueces** es un órgano que decide temas administrativos y cuya regulación principal se encuentra en el denominado "Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Jueces y Juezas de la República",³ aunque hay normas especiales y particulares para algunas jurisdicciones que complementan esa norma general.⁴

Específicamente, en el tema de la revisión de acuerdos de los Consejos de Jueces y Juezas, el citado reglamento general en la materia establece en que:

“Artículo 10.-De los acuerdos. 1. *Los acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes, a excepción de los supuestos establecidos en el presente reglamento. En caso de empate, el Juez o Jueza Coordinadora tendrá doble voto, excepto si se trata de su propia elección o remoción.* 2. *De lo resuelto en Consejo de Jueces y Juezas se comunicará según corresponda, cuando ello sea necesario, a la Corte Plena, Consejo Superior, Consejos de Administración y las Comisiones Jurisdiccionales (...).”*

³ Emitido por acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial en sesión número 52-13, artículo XVIII de fecha 16 de diciembre de 2013, publicado mediante la Circular número 21-2014 de fecha 03 de febrero de 2014.

⁴ Como la establecida en la Circular número 001-08 de la Corte Plena, adoptada en sesión número 02-08, artículo IX, de fecha 21 de enero de 2008, para la emisión del “Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda”.

Igualmente, se dice que: “Artículo 5º-De las competencias del Consejo de Jueces y Juezas. El Consejo de Jueces y Juezas será competente para resolver, entre otros asuntos, los siguientes: (...) 11. **Elevar ante el conocimiento del Consejo Superior la falta de acuerdo luego de cinco votaciones, sobre los asuntos sometidos a su conocimiento**” (el subrayado no es del original).

Es importante aclarar que el Consejo de Jueces tiene reglas para tomar acuerdos, pero también se establece que, independientemente de la materia que sea, **si el Consejo de Jueces, no logra ponerse de acuerdo luego de un número determinado de votaciones, entonces, deberá “elevar” el conocimiento del asunto al Consejo Superior**, con lo cual, es criterio de esta Dirección Jurídica que se puede afirmar que, en virtud del “Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Jueces y Juezas de la República” y la posición jerárquica que ostenta dentro del esquema organizativo institucional, **existe una relación de jerarquía en temas administrativos del Consejo Superior respecto del Consejo de Jueces** (artículo 64 de la Ley General de la Administración Pública y 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Por lo anterior, a pesar de que no exista norma expresa al respecto, por **principio de legalidad tácito**, al disponerse esa posibilidad general de revisión de legalidad de lo decidido por el Consejo de Jueces,⁵ esta Dirección Jurídica considera que se debe entender incorporada la potestad del **Consejo Superior** del

⁵ Tanto para los casos cuando, luego de cinco votaciones el Consejo de Jueces no logra alcanzar acuerdos y cuando debe revisarse para la eventual aprobación el acuerdo del Consejo de Jueces sobre nombramiento de personal técnico judicial (artículos 5 inciso 11 del "Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Jueces y Juezas de la República" y el artículo 81 inciso 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Poder Judicial de fungir como instancia de alzada para conocer de la impugnación establecida en el artículo 238.2 de la Ley General de la Administración Pública.

III. Conclusiones

Con base en todo lo expuesto, se puede concluir que:

1. Las causales o motivos de inhibitoria y recusación que son aplicables a la sede administrativa, se encuentran reguladas en el artículo 12 del Código Procesal Civil vigente (artículos 230 de la Ley General de la Administración Pública y 31 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).
2. El procedimiento que debe seguirse en sede administrativa en materia de inhibitorias y recusaciones, es el establecido en los artículos 231, 232 y 236 de Ley General de la Administración Pública.
3. Lo relativo a impugnaciones en esta materia y dirigido a la esfera administrativa, se encuentra regulado en el artículo 238 de la Ley General de la Administración Pública, en que se establece que las resoluciones sobre abstención no tienen recurso alguno (artículo 238.1) y que las resoluciones sobre recusación tendrán los recursos ordinarios (artículo 238.2).
4. Los recursos ordinarios son dos: revocatoria -que se presenta y decide ante el mismo órgano que dictó la resolución en primera instancia- y el recurso de apelación -que se presenta ante el mismo órgano que dictó la resolución o acto administrativo de primera instancia y que decide el órgano superior jerárquico de quien dictó el acto-, siendo el plazo para interponerlos de tres

días, pudiendo presentarse de manera conjunta o separada (artículos 343, 346 y 349 de la Ley General de la Administración Pública).

5. Se puede afirmar que, en virtud del “Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Jueces y Juezas de la República” y la posición jerárquica que ostenta dentro del esquema organizativo institucional del Poder Judicial, **existe una relación de jerarquía en temas administrativos del Consejo Superior respecto del Consejo de Jueces** (artículo 64 de la Ley General de la Administración Pública y 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).
6. Ante esa relación jerárquica, esta Dirección Jurídica considera que debe entenderse incorporada la **potestad del Consejo Superior del Poder Judicial de fungir como instancia de alzada** para conocer las resoluciones que se dicten con motivo de una recusación, ello conforme lo establecido en el artículo 238.2 de la Ley General de la Administración Pública.
7. Es el órgano consultante quien posee la competencia, exclusiva y excluyente, para valorar y decidir lo que en Derecho corresponda respecto del caso concreto.

De esta manera se deja rendido el criterio legal solicitado para lo que corresponda.

Advertencias:

- El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.
- Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto del mismo, deberá ser realizado

previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.

- No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscribientes, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.
- El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

Atentamente,

Licda. Silvia E. Calvo Solano
Coordinadora a. i. Área de Análisis Jurídico

M. Sc. Argili Gómez Siu
Directora Jurídica a. i.

Elaborado por:
M.Sc. Berny Solano Solano, Abogado
Con las modificaciones de las suscribientes.

Ref. 1477-2020