

**San José, 27 de julio del 2021.
Criterio N° DJ-AJ-C-417-2021**

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

Estimada señora:

En atención al oficio N° 5635-2021 de 28 de junio del 2021, de esa Secretaría General de la Corte, mediante el cual comunicó el acuerdo adoptado por el Consejo Superior, en la sesión N° 51-2021 celebrada el 22 de junio del 2021, artículo XXXIII, le remito el informe solicitado.

I. Antecedente de la gestión:

Mediante el oficio N° 5635-2021 de 28 de junio recién pasado de esa Secretaría, se comunicó el acuerdo adoptado por el **Consejo Superior**, en la sesión N° 51-2021 celebrada el 22 de junio del 2021, artículo XXXIII.

En dicha sesión se dispuso, entre otros, lo siguiente:

“**2.)** Previo a resolver lo que corresponde, solicitar a la Dirección Jurídica que en el plazo de 1 mes de comunicado el presente acuerdo, amplíe el criterio legal N° DJ-AJ-C-184-2021, con el fin de que se establezca cuál es la interpretación que se le debe dar a los artículos 11 y 59 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, en el sentido de si la competencia del **Consejo de Jueces** de **ejecutar la distribución de cargas de trabajo** debe entenderse como sinónimo de fijar una métrica o parámetro (cuota de trabajo), o si se trata de aspectos diferentes que pueden variar la conclusión a la que se arribó, sobre el órgano competente para la fijación de cuotas y cargas de trabajo en esa jurisdicción. **3)** Solicitar a la Dirección Jurídica criterio legal sobre las competencias de las Juezas o Jueces 3 Conciliadores para conocer asuntos de otras áreas del”

despacho. Lo anterior, como consecuencia de criterios legales distintos, según se indica en el punto 1 apartado I y punto 3 apartado II de este informe y según la recomendación 1 del presente informe.” (Énfasis suplido).

II. Análisis:

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 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 órgano consultante, 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.

II. a.- Sobre el órgano competente para definir o fijar cuotas y cargas de trabajo en el Tribunal Contencioso Administrativo.

El Consejo Superior solicitó ampliar el criterio legal N° **DJ-AJ-C-184-2021** de 8 de abril del 2021, con el fin de que se establezca cuál es la interpretación que se le debe dar a los **artículos 11 y 59 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, en el sentido de si la competencia del Consejo de Jueces de ejecutar la distribución de cargas de trabajo debe entenderse como sinónimo de fijar una métrica o parámetro (cuota de trabajo), o si se trata de aspectos diferentes que pueden variar la conclusión a la que se arribó, sobre el órgano competente para la fijación de cuotas y cargas de trabajo en esa jurisdicción.

Al respecto, esta Dirección Jurídica reitera que el artículo 3 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial**, en relación con el tema de cargas de trabajo, señala que “*El coordinador distribuirá la carga de trabajo, aplicando los criterios que hayan fijado los jueces con anterioridad y buscando siempre la mayor equidad. Cuando no se pongan de acuerdo, el Consejo Superior del Poder Judicial o la Corte Suprema de Justicia, según corresponda, fijará las reglas.*” (Énfasis suplido).

Obsérvese que dicha norma -de rango legal-, establece dos aspectos fundamentales, primero que toda la distribución de la carga de trabajo en los despachos jurisdiccionales se realiza aplicando los criterios que, previamente hayan fijado las personas juzgadoras de determinado juzgado y, en segundo lugar, deja en claro que de no llegar a un consenso las personas juzgadoras con respecto a la fijación de la carga de trabajo, entonces corresponde al Consejo Superior o a la Corte Plena, según corresponda, fijar las reglas con respecto a la cuota o cargas de trabajo. Dicho de otra manera, solamente en caso de que no haya acuerdo en el Consejo de Jueces de un determinado despacho, dicha norma le otorga la competencia a los órganos superiores correspondientes para que fijen las reglas sobre las cuotas de trabajo.

Ahora bien, para poder dar una adecuada interpretación a los artículos 11 y 59 del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso**

Administrativa y Civil de Hacienda¹, relacionados con el establecimiento de las cuotas de trabajo de los despachos, debe tomarse en consideración que el artículo 21, inciso c) de ese mismo cuerpo normativo, establece como una de las competencias de la Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa: “Definir los mecanismos y criterios para la distribución de las cargas de trabajo atinentes a las diferentes secciones y órganos que componen el Juzgado, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y el Tribunal de Casación. [...]”.

En esa misma línea, el artículo 74 de dicho **Reglamento**, con respecto a los criterios a utilizar para distribuir los asuntos a cada sección, indica que: “La Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa determinará la distribución de los asuntos que deba conocer cada una de las secciones del Tribunal de conformidad con el artículo 70 de este Reglamento.”

También el artículo 70 del **Reglamento**, en lo que interesa, señala que: “La Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa podrá integrar y conformar las secciones del Tribunal en forma rotativa, las cuales se distribuirán los asuntos atendiendo al tipo de trámite, de la siguiente forma: las que celebren el juicio oral y público, incluyendo los de trámite preferente; los asuntos de puro derecho, o en los que no exista prueba que evacuar, y aquellos en las cuales las partes acuerden prescindir de las audiencias.”

Debe señalarse además que, dicha normativa reglamentaria tiene por objeto regular la organización interna de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda (artículo 1).

Como puede observarse, la **Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa**, es el órgano competente para definir los mecanismos y criterios para la distribución de las cargas de trabajo de esa Jurisdicción, es decir, del Juzgado, del Tribunal

¹ Publicado en el Boletín Judicial N° 49 del 10 de marzo del 2008, mediante la Circular N° 01-08 del 23 de enero del 2008.

Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y del Tribunal de Casación y sus respectivas secciones; esos mecanismos y criterios constituyen lineamientos orientadores que deben ser tomados en cuenta por el Consejo de Jueces.

Por su parte, el artículo 11 del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, al establecer las competencias del **Consejo de Jueces**, señala en el inciso 1), lo siguiente:

“Artículo 11.- Del Consejo de Jueces. El Consejo de Jueces será competente para resolver, entre otros asuntos, los siguientes:

1) Ejecutar los mecanismos para la distribución de las cargas de trabajo establecidos por la Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Cuando se detecte algún atraso en el rendimiento del Despacho, adoptará las medidas que corresponda.” (Énfasis suplido)

Asimismo, con respecto a la distribución de las cargas de trabajo, más específicamente el artículo 59, inciso 2) señala:

“Artículo 59.- De la distribución del trabajo. [...]

2) La **distribución del trabajo se hará conforme a las disposiciones que fije el Consejo de Jueces**, procurando que a todos los juzgadores se les asignen procesos relacionados con las distintas materias, de la forma más equitativa posible.” (Énfasis suplido)

Sin embargo, aquí es de suma importancia señalar que -tal y como se indicó en el criterio que se amplía- la propia **Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**, en la sesión N° 1-2019 celebrada el 13 de febrero del 2019, punto 4, interpretó dicha normativa de la siguiente manera: “4.- *Se acordó por unanimidad, y a tenor de los artículos 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 11 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda que la competencia para establecer las cargas de trabajo del Tribunal, corresponde al Consejo de Jueces. Para ello ese Órgano deberá tomar en cuenta las recomendaciones emitidas por esta Comisión así*

como el circulante del despacho, en procura de brindar el mejor servicio al usuario de la administración de justicia.” (Énfasis suplido).

De igual manera, para dejar todavía más claro el tema, en el punto 7 de esa misma sesión, la Comisión seguidamente dispuso: “**7.- Se solicita a la Coordinación del Tribunal para que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, por razones de urgencia, convoque a Consejo de Jueces en una fecha anterior a la próxima reunión de esta Comisión (20 de febrero del 2018), a fin de establecer lo atinente a las cargas de trabajo y formule su propuesta definitiva ante esta Comisión...**”.

De conformidad con la normativa reglamentaria -que en **forma especial** rige para la Jurisdicción Contencioso Administrativa-, resulta claro que, la distribución de las cargas o cuotas de trabajo se hará conforme a las disposiciones que **fije el Consejo de Jueces** (artículo 59, inciso 2), siendo el órgano competente para ejecutar los mecanismos para su distribución recomendados por la Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 11, inciso 1), interpretando esta Dirección Jurídica que **dicha competencia debe entenderse como sinónimo de fijar una métrica o parámetro.**

Se reitera además que, tal y como lo indica el artículo 3 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial** citado anteriormente, en caso de que no sea posible un acuerdo consensuado por parte del Consejo de Jueces o Juezas en materia de cargas o cuotas de trabajo, será el **Consejo Superior o la Corte Plena** -según corresponda- quien fije las reglas, esto en condición de superior jerárquico administrativo del Consejo de Jueces o Juezas.

II. b.- Sobre las competencias de las Juezas o Jueces 3 Conciliadores para conocer asuntos de otras áreas del Tribunal Contencioso Administrativo.

Previo a referirnos a la consulta específica, es importante señalar que la Dirección Jurídica recibió el 15 de julio del 2021, un documento suscrito por la licenciada Marisol de Jesús Salas Fallas y la máster Kattia Valerio Jiménez, juezas del Tribunal Contencioso Administrativo.

Seguidamente, se exponen en forma resumida los argumentos señalados por las licenciadas Salas Fallas y Valerio Jiménez.

- La norma que regula las competencias funcionales de los jueces conciliadores está establecida en los artículos del 72 al 81 del **Código Procesal Contencioso Administrativo**, Ley N° 8508, y el **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda y el Perfil Competencial interno**, estando impedidos por los límites a su competencia funcional a conocer del trámite ordinario, por especialidad y aplicación medular del Principio de Confidencialidad de la Etapa de Conciliación y en beneficio de la integralidad del proceso como tal; que proponer u sugerir el cambio de funciones es claramente contrario a cualquier interpretación auténtica de la norma.
- Señalan que el **Perfil Competencial de Jueza o Juez 3 Conciliador**, establece una serie de funciones las cuales pese a ser variadas las mismas giran en torno a la conciliación como forma de resolución alterna de conflictos exclusivamente, sin intervenir en otras áreas del Tribunal Contencioso, situación que está definida en el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y por ello es que la norma establece con precisión que el juez conciliador no puede integrar la litis, resolver excepciones por ser estas labores de otro puesto de trabajo, siendo improcedentes los cambios abusivos y no motivados que se pretenden en la actualidad por la anterior coordinación del Tribunal y por la Dirección de Planificación, lo cual -indican- podría generar un ius variandi abusivo e ilegal.

- Que el Perfil Competencial aprobado por la Corte Plena en la sesión N° 33-15 del 24 de agosto del 2015, artículo XI, establece claramente cuáles son las competencias funcionales de los Jueces Conciliadores, acordes con los propios lineamientos normativos, siendo ilegal y sin fundamento una variación de dichas competencias.
- Que la carga de trabajo en materia de conciliación no ha disminuido ni se puede considerar disminuida por la no atención de amparos de legalidad y que resulta arbitrario que las autoridades tomen decisiones con fundamento en apreciaciones personales de la anterior coordinación las cuales son ayunas de fundamentación, o con igual gravedad basándose en informes de planificación desactualizados que a la fecha no aportan una radiografía real de la situación actual del Tribunal. Que se pretende o propone cambiar totalmente las funciones de los jueces, de ejercer las labores de conciliadores a labores de Litigio, degradando claramente sus funciones, desvalorando sus conocimientos (Examen de idoneidad, Certificaciones, Especialidades y capacitaciones), y obligando a los trabajadores a ejercer en contra de su propia formación en el campo del litigio (de la controversia), siendo sujetos de un claro cambio de labores y traslado de área bajo un abusivo ius variandi, que no puede generarse un cambio de labores totalmente radical a labores litigiosas, contrarias a la Conciliación y que resulta extraño que se pretenda lesionar arbitrariamente y degradar en sus funciones a un juez Conciliador, por una simple sugerencia y "ayuda" a otras áreas.
- Que en relación con las competencias funcionales del Juez Conciliador 3 Contencioso Administrativo, lo único precedente sería plantear formalmente una interpretación auténtica de las leyes que es un procedimiento específico y de atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa por medio del trámite establecido.
- Solicitan que se valoren todas las observaciones que hacen y se aclare a la instancia administrativa superior la imposibilidad legal y reglamentaria que por la

clase angosta posee el puesto de Juez 3 Conciliador Contencioso Administrativo, siendo contrario al ordenamiento jurídico trasladar u otorgar funciones diversas a las establecidas por Ley a los jueces conciliadores, o las ya aprobadas por la Corte Plena, según el Perfil del Puesto.

- Solicitan además se conozcan las circunstancias reales bajo las que se materializaron las contrataciones de los Jueces Conciliadores, la idoneidad que poseen para el cargo particular, razón por la cual trasladar dichos funcionarios a otras áreas generaría una lesión adicional al bloque normativo, falta de motivación del acto administrativo y lesión directa a los interesados, por la toma de decisiones que podrían generar, sin omitir señalar la afectación a los administrados y al proceso como tal.

Esta Dirección Jurídica, mediante el criterio N° DJ-AJ-C-184-2021 de 8 de abril del 2021, al analizar la nota de 21 de setiembre del 2020, suscrita por las personas juzgadoras integrantes de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, se concluyó que del perfil competencial establecido en el **Manual Descriptivo de Clases de Puestos** para el cargo de **juez o jueza 4** del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, se desprende que, -entre otras funciones- se encuentra la de **resolver el recurso de apelación contra los acuerdos municipales**; mientras que, revisado el perfil competencial para el cargo de juez o jueza 3 del citado Tribunal, dentro de sus funciones no se encuentra dicha tarea; y que, por esa razón, **los puestos que tienen dicha competencia son los jueces o juezas 4 del citado despacho**; sin embargo, esta Dirección Jurídica hace una aclaración de lo señalado en el citado criterio, así como, en atención a lo manifestado por las licenciadas Salas Fallas y Valerio Jiménez, en el siguiente sentido:

El artículo 173 de la **Constitución Política**, dispone que:

“Los acuerdos Municipales podrán ser:

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;

2) Recurridos por cualquier interesado.

En ambos casos si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.” (Énfasis suplido).

También en esa misma línea, el **Código Municipal** vigente, establece en el artículo 165 lo siguiente:

“Artículo 165.-

Los recursos de revocatoria y apelación ante el concejo deberán interponerse, en memorial razonado, dentro del quinto día.

La apelación podrá plantearse solo por ilegalidad; la revocatoria también podrá estar fundada en la inoportunidad del acto.

El concejo deberá conocer la revocatoria en la sesión ordinaria siguiente a la presentación. La apelación será conocida por el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo.

[...]”² (Énfasis suplido).

De igual manera, el **Código Procesal Contencioso Administrativo**, en los artículos 189, 190 y 191, establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 189.- Será de conocimiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la apelación contra los acuerdos municipales, establecida en el artículo 173 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 190.-

1) La apelación contra los acuerdos que emanen del concejo municipal, ya sea directamente o con motivo de la resolución de recursos en contra de acuerdos de órganos municipales jerárquicamente inferiores, deberá ser conocida y resuelta por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

² Corrida su numeración por el artículo 1° de la Ley N° 9542 “Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal” del 23-04-18.

2) Una vez interpuesto el recurso de apelación, la municipalidad elevará los autos al conocimiento del Tribunal, previo emplazamiento a las partes y demás interesados, por el plazo de cinco días, quienes deberán señalar medio, lugar o forma para oír notificaciones, dentro del perímetro judicial respectivo.

ARTÍCULO 191.-

1) Si el concejo no conoce de los recursos de revocatoria o apelación subsidiaria en la oportunidad señalada en el Código Municipal, el interesado podrá comparecer directamente ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, y solicitar que se conozca y resuelva el recurso de apelación planteado.

2) En dicho supuesto, el Tribunal deberá requerir el envío del expediente administrativo al concejo municipal, dentro del plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción personal del oficio correspondiente, bajo el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, incurrirá en el delito de desobediencia a la autoridad, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias correspondientes y de las multas personales que se le impongan, de acuerdo con las reglas del artículo 159 de este Código.” (Énfasis suplido)

De manera que, tal y como se indicó en el criterio que se amplía, tanto el **Código Municipal** como el **Código Procesal Contencioso Administrativo**, establecen el procedimiento respectivo para la tramitación de las apelaciones contra los acuerdos municipales, instituyendo al **Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, como el órgano competente para su conocimiento.

Aquí es importante resaltar que, el artículo 211 del **Código Procesal Contencioso Administrativo**, dispuso lo siguiente:

“Derógase la Ley de creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo, N.º 7274, de 10 de diciembre de 1991.

En adelante, la Sección Tercera del Tribunal Contencioso-Administrativo **conocerá de las mismas materias que actualmente corresponden a las otras secciones de dicho Tribunal, según la distribución que disponga la Corte Suprema de Justicia.**” (Énfasis suplido).

De conformidad con lo anterior, la **Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo** también es competente para conocer de las mismas materias que conocen las otras secciones de ese despacho, esto de acuerdo con la distribución que disponga la Corte Suprema de Justicia. En atención a ello y conforme a lo dispuesto en el artículo 221 del **Código Procesal Contencioso Administrativo**, la Corte Plena aprobó el **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**³. Todo esto, como parte de las tareas de implementación del citado Código.

Ahora bien, en lo que se refiere a la actividad procesal, el Código Procesal Contencioso Administrativo destina un capítulo al tema de la **conciliación**; el cual se encuentra regulado por los artículos del 72 al 81, de estos se transcriben los que interesan a continuación:

“Artículo 72.-

1) La Administración Pública podrá conciliar sobre la conducta administrativa, su validez y sus efectos, con independencia de su naturaleza pública o privada.

2) A la audiencia de conciliación asistirán las partes en litigio o sus representantes, excepto los coadyuvantes.

[...]

Artículo 74.-

1) La jueza o el juez conciliador convocará a tantas audiencias como estime necesarias.

2) Para lograr la conciliación, la jueza o el juez podrá reunirse con las partes, en forma conjunta o separada.

Artículo 75.-

1) La conciliación se entenderá fracasada cuando:

³ Publicado en el Boletín Judicial N° 49 del 10 de marzo del 2008, mediante la Circular N° 01-08 del 23 de enero del 2008.

a) Sin mediar justa causa, cualquiera de las partes o sus representantes no se presenten a la audiencia conciliatoria.

b) Cualquiera de las partes o sus representantes manifiesten, en firme, su negativa a conciliar.

c) Después de una o más audiencias celebradas, la jueza o el juez conciliador estime inviable el acuerdo conciliatorio.

2) La jueza o el juez conciliador también ordenará la finalización de la audiencia, si alguna de las partes o sus representantes participan con evidente mala fe, con el fin de demorar los procedimientos o con ejercicio abusivo de sus derechos. En estos casos, la jueza o el juez conciliador impondrá a la parte, a su representante, o a ambos, una multa equivalente a un salario base, según la Ley N.º 7337. En este último supuesto, se prorrateará la multa por partes iguales.

3) La jueza o el juez conciliador deberá guardar absoluta confidencialidad e imparcialidad respecto de todo lo dicho por las partes en el curso de la conciliación, por lo que no podrá revelar el contenido de las discusiones y manifestaciones efectuadas en ella, ni siquiera con su anuencia. En todo caso, lo discutido y manifestado en la conciliación no tendrá valor probatorio alguno, salvo en el supuesto de procesos en los que se discuta la posible responsabilidad del juez.

Artículo 76.- Si las partes principales o sus representantes llegan a un acuerdo que ponga fin a la controversia, total o parcialmente, el juez conciliador, en un plazo máximo de ocho días hábiles, homologará el acuerdo conciliatorio, dando por terminado el proceso en lo conducente, siempre que lo acordado no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni lesivo al interés público.

[...]

Artículo 78.- La jueza o el juez conciliador podrá adoptar, en el transcurso de la conciliación, las medidas cautelares que sean necesarias.

Artículo 79.- Las partes, por sí mismas, podrán buscar los diversos mecanismos para la solución de sus conflictos fuera del proceso, y acudir a ellos. Para tal efecto, de común acuerdo, estarán facultadas para solicitar su suspensión, por un período razonable a criterio de la jueza, del juez o del Tribunal, según sea el estadio procesal.

Artículo 80.-

1) En lo conducente, durante las audiencias conciliatorias serán aplicables los capítulos VI y VII de este título.

2) De lo sucedido, en la fase de conciliación, se levantará un acta en los términos establecidos en el artículo 102 de este Código. No obstante, si la conciliación fracasa, solamente se dejará constancia de ello, con indicación lacónica de su causa, sin ninguna otra manifestación de las partes sobre el fondo del asunto.

3) En lo aplicable, durante las audiencias la jueza o el juez conciliador tendrá las facultades del presidente del Tribunal de juicio, a que alude el artículo 99 de este Código.

Artículo 81.-

1) En el mismo auto que fija la audiencia de conciliación, se advertirá a las partes que si alguna de ellas manifiesta, con antelación, su negativa a conciliar, o si cualquiera de ellas no se presenta a la audiencia señalada para tal efecto, se continuará de inmediato con la audiencia preliminar, para lo cual se coordinará y se tomarán las previsiones del caso, junto con la jueza o el juez tramitador.

2) Si, iniciada la conciliación, la jueza o el juez encargado la declara fracasada, total o parcialmente, en el mismo auto señalará la hora y fecha para celebrar la audiencia preliminar, previa coordinación con el juez tramitador.”

Asimismo, el artículo 64 del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, en relación con las juezas o jueces conciliadores, especifica lo siguiente:

“Artículo 64.-De los jueces conciliadores

1) Habrá el número de jueces conciliadores necesarios para la buena y eficiente Administración de Justicia.

2) Los Jueces conciliadores deberán atender las audiencias de conciliación que se requieran en los procesos tramitados bajo las reglas del CPCA tanto en el Tribunal como en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

3) El Juez Conciliador deberá cumplir, entre otros, con los deberes establecidos en los numerales 13 y 14 de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos no. 7727.

4) No se hará señalamiento de hora y fecha para conciliación, en aquellos casos en los cuales las partes manifiesten con antelación, su oposición o renuncia a esta etapa del proceso. Esta indicación podrá hacerse en el mismo escrito de demanda, contestación o contrademanda, o mediante escrito separado.

5) Si iniciada la conciliación, se declara fracasada, total o parcialmente (artículo 81.2 del CPCA), en el mismo acto fijará hora y fecha para celebrar la audiencia preliminar; para este efecto entregará a las partes copia del acta en el soporte convencional o tecnológico autorizado por el ordenamiento jurídico.”

De lo anteriormente transcrito se observa que, el legislador previó y estableció que para la buena y eficiente Administración de Justicia tiene que haber la cantidad necesaria de juezas o jueces conciliadores; sin embargo, no se deriva de la norma legal ni reglamentaria que solamente puedan atender la etapa de conciliación dentro del proceso contencioso. El legislador no señaló que los jueces conciliadores lo eran en exclusiva para atender únicamente las conciliaciones. De manera que, ante el supuesto de que no se ocupe una determinada cantidad de juezas o jueces conciliadores para atender la etapa de conciliación, sino que se ocupen tan solo uno, dos o tres personas juzgadoras, entonces surge la pregunta acerca de qué medida puede tomar la Administración para utilizar de mejor manera ese recurso humano, es decir, buscar la forma de aumentar el rendimiento de esas plazas, todo en aras de atender la mejora del servicio público de la justicia.

En ese sentido es importante adicionar y traer nuevamente a colación el artículo 21, inciso c) del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, el cual establece como una de las competencias de la Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa: “[...] **reasignar o variar las funciones y roles**, de los **integrantes o secciones de dichos órganos, respetando su categoría**, a fin de lograr la eficiencia en la prestación del servicio público justicia.”. (Énfasis suplido)

De igual manera, se debe mencionar que, el inciso 1) del artículo 59 del **Reglamento**, con respecto a la distribución del trabajo, también indica que: “1) *La asignación del puesto a*

cada juez (tramitador, conciliador, juez de juicio o ejecutor), no impedirá en modo alguno que realice funciones de colaboración, recargo o sustitución en aquellos otros cargos o puestos de igual categoría. La Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrá **disponer las colaboraciones, recargos o sustituciones temporales en los roles asignados.**” (Énfasis suplido)

Obsérvese que se está respetando lo que indica la norma, porque la Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa es el órgano competente para variar o reasignar las funciones de los despachos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de sus secciones y también de quienes integran los despachos, sea tramitador, conciliador, juez de juicio o ejecutor, siempre que se respete su categoría, es decir, independientemente del rol que se tenga dentro del proceso como tal, esto para lograr el fin último que es la **eficiente prestación del servicio público en la Administración de Justicia.**

Aquí debe resaltarse que, para atender las necesidades del servicio que se presta y la eficiente administración de Justicia, el Tribunal está compuesto⁴ por:

⁴ Véase artículo 1 del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**: “**Objeto.** El presente Reglamento tiene como objeto dictar la organización interna de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda y regular diversos aspectos de la prestación del servicio, con el objeto de garantizar la eficiencia, la eficacia, la imparcialidad, la objetividad y la transparencia de la administración de justicia, todo ello con fundamento en lo dispuesto por el artículo 221 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley General de la Administración Pública.” También puede verse el artículo 7 del citado Reglamento que señala cómo está conformado el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. “**Artículo 7º-De la integración del Tribunal Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.**

1) El Tribunal Contencioso-Administrativo estará integrado por:

- 1.1) Jueces Tramitadores
- 1.2) Jueces Conciliadores
- 1.3) Jueces de Juicio
- 1.4) Jueces Ejecutores

2) Los puestos en que sean nombrados estos Jueces, tendrán la clasificación que le sea asignada por la Corte Plena, de conformidad con las funciones que realicen.

- Jueces tramitadores (jueces o juezas 3).
- Jueces conciliadores (jueces o juezas 3).
- Jueces de juicio (jueces o juezas 4).
- Jueces ejecutores (jueces o juezas 4).

De acuerdo con lo anterior es que la **Comisión**, en el ejercicio de sus competencias, en la sesión N° 1-2019 celebrada el 13 de febrero del 2019, puntos 5 y 6, también dispuso lo siguiente:

*“5.- Se acordó que **todos los jueces cuatro del Tribunal**, con excepción de los designados para el Área de Ejecución de Sentencia, deberán atender asuntos de puro derecho y de juicio. Para ello será adoptada la estructura de equipos de trabajo establecido en la primera propuesta planteada por el Departamento de Planificación, que integra a los jueces del Área de Trámite a las Secciones de fondo.*

*6.- La **Jerarquía Impropia** será atendida por **jueces tres del Tribunal**. ...”
(Énfasis suplido).*

Como puede observarse, la **Comisión** con el fin de brindar una eficiente prestación del servicio público del Tribunal Contencioso Administrativo, maximiza la utilización de los recursos institucionales de ese Tribunal, haciendo una reorganización de los equipos de trabajo, al amparo de la norma supra citada (artículo 211 del CPCA) y de acuerdo con la distribución que dispuso la Corte Plena a través de la normativa reglamentaria aprobada, estableciendo que todos los jueces o juezas categoría 4 deben atender asuntos de puro derecho y de juicio, integrando los jueces o juezas del Área de Trámite a las secciones de fondo y disponiendo, entonces **que, los asuntos de Jerarquía Impropia sean atendidos por los jueces o juezas 3 de ese despacho**.

3) El Tribunal Contencioso-Administrativo estará compuesto por el número de Jueces que disponga la Corte Plena, a fin de atender las necesidades del servicio y la buena administración de justicia.”

Con motivo de lo anterior, la Dirección Jurídica considera que, con fundamento en el artículo 211 del **Código Procesal Contencioso Administrativo**, el artículo 21, inciso c) y 59, inciso 1) del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, y con el fin de lograr la eficiencia en la prestación del servicio público Justicia, la Comisión es quien tiene la competencia, dada por ley y reglamento (Principio de Legalidad Administrativa) para reasignar o variar las funciones y roles, de los integrantes o secciones de los despachos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Consecuentemente, de acuerdo con lo dispuesto por la Comisión en la sesión N° 1-2019 celebrada el 13 de febrero del 2019, la Sección Tercera es competente para conocer de las mismas materias que otras secciones y, por ende, las personas juzgadoras Conciliadoras que son de la categoría 3, son competentes para conocer asuntos de otras áreas de ese despacho, siempre que se respete su categoría.

En ese sentido, esta Dirección Jurídica aclara que el **Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial** contiene los puestos y la descripción de sus perfiles competenciales. Pero, es de suma importancia destacar que ese Manual es un instrumento de naturaleza administrativa y, como tal, **está subordinado a la legislación y al respectivo Reglamento que regula esta materia**, no pudiendo darse otra interpretación del alcance de ese Manual que, conforme al avanzar del tiempo, al cambio de las necesidades institucionales, así como, conforme a los acuerdos que la **Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa** adopte, puede requerirse ajustar su contenido, siendo que la Dirección de Gestión Humana debe estar pendiente de los cambios que adopte la citada Comisión, para ajustar el Manual y luego hacerlo del conocimiento de la Corte Plena para su respectiva actualización. Este Manual ha de estar siempre subordinado al texto de la ley y al Reglamento.

Aquí es importante destacar que, en el Perfil Competencial del puesto **Juez o Jueza 3**, se resalta la naturaleza de juez o jueza; y enumera las **siguientes funciones principales**, a saber: administrativa, directiva, garantista, valorativa, decisora y ejecutora; estas funciones son inherentes al puesto de jueza o juez, independientemente de la categoría y materia, y que traen aparejadas las responsabilidades derivadas de esa función.

Especial interés para este caso revisten las funciones **directivas** y **decisoras** que de acuerdo al perfil competencial, señala en la función directiva que consiste en: “Ejercer los poderes de ordenación, instrucción y disciplinarios para la conducción del proceso judicial de forma diligente, eficiente y oportuna.” Por su parte la función decisoria consiste en: “Resolver, respecto a cada situación concretamente considerada, la solución que, acorde con el ordenamiento jurídico, sea la más respetuosa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales.”.

Queda así claro que, la **Comisión** puede válidamente (por tener autorización legal y reglamentaria para ello) -de llegar a decidirlo así-, reasignar o variar las funciones y roles de los integrantes o secciones de los despachos de esa Jurisdicción y disponer las colaboraciones, recargos o sustituciones temporales en los roles asignados a cada juez o jueza (sea tramitador, conciliador, juez de juicio o ejecutor) y esa modificación lógicamente repercutirá en la necesidad de hacer ajustes (a fin de actualizar) al **Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial**, obviamente, de los diferentes puestos y las categorías de la citada Jurisdicción.

III. Conclusiones:

De conformidad con todo lo expuesto y con fundamento en los artículos 11 y 173 de la **Constitución Política**, el artículo 11 (Principio de Legalidad Administrativa) de la **Ley General de la Administración Pública**, el artículo 3 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial**, el artículo 165 del **Código Municipal** vigente, los artículos 189, 190, 191 y 211 del **Código Procesal Contencioso Administrativo**, los artículos 1, 11 inciso 1), 21 inciso c) y 59 inciso 2) del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, se concluye lo siguiente:

1. La **Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa** es competente para definir los mecanismos y criterios para la distribución de las

- cargas de trabajo atinentes a las diferentes secciones y órganos que componen el Juzgado, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y el Tribunal de Casación (artículo 21, inciso c del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda**).
2. El **Consejo de Jueces** es el órgano competente para fijar las cargas o cuotas de trabajo en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa (artículo 59 inciso 2), tomando en consideración los mecanismos y criterios de distribución recomendados por la Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 11 inciso 1), por ende, la competencia que realiza el Consejo de Jueces de determinar la carga de trabajo **debe entenderse como sinónimo de fijar una métrica o parámetro**.
 3. Se reitera que cuando no sea posible un acuerdo consensuado por parte del Consejo de Jueces o Juezas en materia de cargas o cuotas de trabajo, será el **Consejo Superior o la Corte Plena** -según corresponda- quien fije las reglas, esto en condición de superior jerárquico administrativo del Consejo de Jueces o Juezas (véase artículo 3 párrafo final de la **Ley Orgánica del Poder Judicial**).
 4. Conforme establece el artículo 211 del **Código Procesal Contencioso Administrativo** -que derogó la Ley de Creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo-, norma que además estableció que: “*En adelante, la Sección Tercera del Tribunal Contencioso-Administrativo conocerá de las mismas materias que actualmente corresponden a las otras secciones de dicho Tribunal, según la distribución que disponga la Corte Suprema de Justicia.*” Siendo que, dicha Corte aprobó el **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, que en el artículo 21, inciso c) establece como una de las competencias de la **Comisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa**: “[...] reasignar

- o variar las funciones y roles, de los integrantes o secciones de dichos órganos, respetando su categoría, a fin de lograr la eficiencia en la prestación del servicio público justicia.”. Además, ese Reglamento en el inciso 1) del artículo 59, con respecto a la distribución del trabajo, indica que: “1) La asignación del puesto a cada juez (tramitador, conciliador, juez de juicio o ejecutor), no impedirá en modo alguno que realice funciones de colaboración, recargo o sustitución en aquellos otros cargos o puestos de igual categoría. La Comisión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrá disponer las colaboraciones, recargos o sustituciones temporales en los roles asignados.” (Énfasis suplido).
5. Con fundamento en las normas supra citadas, la **Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa** en la sesión N° 1-2019 celebrada el 13 de febrero del 2019, acordó que, con el fin de brindar una **eficiente** prestación del servicio público del Tribunal Contencioso Administrativo y **maximizar la utilización de los recursos institucionales de ese Tribunal**, se debe reorganizar la estructura de los equipos de trabajo, de manera que todos los jueces o juezas categoría 4 deben atender asuntos de puro derecho y de juicio, integrando los jueces o juezas del Área de Trámite a las secciones de fondo y consecuentemente, **los asuntos de Jerarquía Impropia deben ser atendidos por los jueces o juezas 3 de ese despacho**. En consecuencia, resulta claro que *-por haberlo dispuesto así la citada Comisión-* las personas juzgadoras Conciliadoras categoría 3 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa **deben** conocer los asuntos de Jerarquía impropia.
6. La Comisión puede válidamente (por tener autorización legal y reglamentaria para ello), de llegar a decidirlo así, **reasignar o variar las funciones y roles de los integrantes o secciones de los despachos de esa Jurisdicción** y disponer las colaboraciones, recargos o sustituciones temporales en los roles asignados a cada juez o jueza (sea tramitador, conciliador, juez de juicio o ejecutor) y esa modificación lógicamente repercutirá en la necesidad de hacer ajustes (a fin de

actualizar) al **Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial**, obviamente, de los diferentes puestos y las categorías de la citada Jurisdicción.

7. De conformidad con todo lo expuesto, el contenido de lo acordado por la Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la sesión N° 1-2019 celebrada el 13 de febrero del 2019, no constituye un ius variandi abusivo, porque como se determinó, los artículos 21 inciso c) y 59 inciso 1) del **Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda**, le otorgan la competencia a la Comisión para realizar esos cambios.
8. En ese sentido, esta Dirección Jurídica aclara que el **Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial** contiene los puestos y la descripción de sus perfiles competenciales; pero, es de suma importancia destacar que ese Manual es un instrumento de naturaleza administrativa y, como tal, está subordinado a la legislación y al respectivo Reglamento que regula esta materia, no pudiendo darse otra interpretación del alcance de ese Manual que, conforme al avanzar del tiempo, al cambio de las necesidades institucionales, así como, conforme a los acuerdos que la **Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa** adopte, puede requerirse variar su contenido, siendo que la Dirección de Gestión Humana debe estar pendiente de los cambios que adopte la citada Comisión, para ajustar el Manual y luego hacerlo del conocimiento de la Corte Plena para su respectiva actualización.

En síntesis, el *Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Poder Judicial* ha de estar siempre, subordinado al texto del Código Procesal Contencioso Administrativo, al Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, así como, a los acuerdos que tome la Comisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

9. Por todo lo anterior, esta Dirección Jurídica mantiene el criterio N° **DJ-AJ-C-184-2021** de 8 de abril del 2021, en cuanto a la fijación de las cuotas de trabajo y, deja atendida la aclaración solicitada por las juezas o jueces 3 conciliadores de esa Jurisdicción.

Finalmente, también se deja constando que, el máster Rodrigo Alberto Campos Hidalgo, Director Jurídico a. i., se abstuvo de participar en la elaboración del presente análisis, debido a que, aún ostenta el cargo de juez del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y, en el eventual caso de que regrese a ejercer dicha función, podría encontrarse en un posible conflicto de interés, dada la trascendencia del informe.

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.
- El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la unidad requirente del mismo, mediante el oficio N° 5635-21 de 28 de junio del 2021 de la Secretaría General de la Corte. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.
- 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.

De usted atentamente,

Elaborado por: *Lic. Manuel Araya Zúñiga*
Asesor Jurídico 1 a. i.

Revisado por: *Licda. Silvia Elena Calvo Solano*
Coordinadora a. i. Área Análisis Jurídico

Autorizado por: *M. Sc. Argili Gómez Siu*
Subdirectora Jurídica a. i.

Ref: 717-21

maz