

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIATURA EN DERECHO**

TEMA

**ANÁLISIS DE LA JERARQUÍA IMPROPIA EN LOS RECURSOS DE
APELACIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(SECCIÓN TERCERA) EN COSTA RICA, 2021-2025**

ESTUDIANTE

FERNANDO ANTONIO VILLALOBOS CHACÓN

TUTOR

LIC. RODOLFO SOTOMAYOR AGUILAR

COSTA RICA, 2026

DECLARACIÓN JURADA

Yo FERNANDO ANTONIO VILLALOBOS CHACÓN, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número 109190866 egresado de la carrera de LICENCIATURA EN DERECHO de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: "Análisis de la Jerarquía Impropia en los Recursos de Apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo (Sección Tercera) en Costa Rica, 2021-2025"

_____ es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los 01 _____ días del mes de JUNIO _____ del año dos mil VEINTISEIS _____.

FERNANDO
ANTONIO
VILLALOBOS
CHACÓN (FIRMA)

Firmado digitalmente por
FERNANDO ANTONIO
VILLALOBOS CHACÓN (FIRMA)
Fecha: 2026.06.01 10:57:40
-06'00'

Firma del estudiante

Cédula: 109190866

CARTA DEL TUTOR

Puntarenas, 30 de mayo, 2026

Lic. Piero Vignoli Chessler
Facultad de Derecho
Universidad Hispanoamericana

Estimado señor:

El estudiante Fernando Villalobos Chacón, cédula de identidad número 109190866, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado “**Análisis de la Jerarquía Impropia en los Recursos de Apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo (Sección Tercera) en Costa Rica, 2021-2025**”, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho.

En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

Asimismo, indico que el presente trabajo final de graduación fue sometido al análisis de la Plataforma TURNITIN de control anti plagio, siendo satisfactorio su resultado según las normas universitarias

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20
C)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20
	TOTAL		100

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,

Lic. Rodolfo Sotomayor Aguilar
Cédula identidad 602690071
Carné Colegio Profesional 9762

RODOLFO
SOTOMAYOR
AGUILAR
(FIRMA)

Digitally signed by
RODOLFO SOTOMAYOR
AGUILAR (FIRMA)
Date: 2026.05.30
12:57:49 -06'00'

CARTA DE LECTOR

San José, 20 de junio de 2026

Piero Vignoli Chesler
Director Carrera de Derecho
Universidad Hispanoamericana

CARTA DEL LECTOR

La estudiante **FERNANDO VILLALOBOS CHACÓN**, ha presentado, para efectos de lectura y aprobación, el trabajo de investigación denominado: **“Análisis de la Jerarquía Impropia en los Recursos de Apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo (Sección Tercera) en Costa Rica, 2021-2025.”**.

En mi calidad de lector, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de lectura y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10%
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20%
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30%
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	10%
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20%
	TOTAL		90%

En virtud de la calificación obtenida, se avala la aprobación de la Tesis Final de Graduación. Atentamente,

Atte.

WALTER
MUÑOZ
TUK (FIRMA)
Firmado digitalmente
por WALTER MUÑOZ
TUK (FIRMA)
Fecha: 2026.06.20
10:08:19 -06'00'

Lic. Walter Muñoz Tuk
Cédula: 1-0558-0420.
Carné: 4570

**UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA
CENTRO DE INFORMACION TECNOLOGICO (CENIT)
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA
REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DE LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACION**

San José, _24 junio 2026_____

Señores:
Universidad Hispanoamericana
Centro de Información Tecnológico (CENIT)

Estimados Señores:

El suscrito (a) FERNANDO VILLALOBOS CHACÓN con número de identificación 109190866 autor (a) del trabajo de graduación titulado Análisis de la Jerarquía Impropia en los Recursos de Apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo (Sección Tercera) en Costa Rica, 2021-2025

presentado y aprobado en el año 2026 como requisito para optar por el título de LICENCIATURA EN DERECHO; (SI/ NO) autorizo al Centro de Información Tecnológico (CENIT) para que con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos N° 6683, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Cordialmente,

FERNANDO
ANTONIO
VILLALOBOS
CHACON (FIRMA)

Firmado digitalmente por
FERNANDO ANTONIO
VILLALOBOS CHACON
(FIRMA)
Fecha: 2026.06.24 11:13:23
-06'00'

Firma y Documento de Identidad

ANEXO 1 (Versión en línea dentro del Repositorio)
LICENCIA Y AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA PUBLICAR Y
PERMITIR LA CONSULTA Y USO

Parte 1. Términos de la licencia general para publicación de obras en el repositorio institucional

Como titular del derecho de autor, confiero al Centro de Información Tecnológico (CENIT) una licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integrará en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

- a) Estará vigente a partir de la fecha de inclusión en el repositorio, el autor podrá dar por terminada la licencia solicitándolo a la Universidad por escrito.
- b) Autoriza al Centro de Información Tecnológico (CENIT) a publicar la obra en digital, los usuarios puedan consultar el contenido de su Trabajo Final de Graduación en la página Web de la Biblioteca Digital de la Universidad Hispanoamericana
- c) Los autores aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto, renuncian a recibir beneficio alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente licencia y de la licencia de uso con que se publica.
- d) Los autores manifiestan que se trata de una obra original sobre la que tienen los derechos que autorizan y que son ellos quienes asumen total responsabilidad por el contenido de su obra ante el Centro de Información Tecnológico (CENIT) y ante terceros. En todo caso el Centro de Información Tecnológico (CENIT) se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del autor y la fecha de publicación.
- e) Autorizo al Centro de Información Tecnológica (CENIT) para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.
- f) Acepto que el Centro de Información Tecnológico (CENIT) pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.
- g) Autorizo que la obra sea puesta a disposición de la comunidad universitaria en los términos autorizados en los literales anteriores bajo los límites definidos por la universidad en las "Condiciones de uso de estricto cumplimiento" de los recursos publicados en Repositorio Institucional.

SI EL DOCUMENTO SE BASA EN UN TRABAJO QUE HA SIDO PATROCINADO O APOYADO POR UNA AGENCIA O UNA ORGANIZACIÓN, CON EXCEPCIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICO (CENIT), EL AUTOR GARANTIZA QUE SE HA CUMPLIDO CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES REQUERIDOS POR EL RESPECTIVO CONTRATO O ACUERDO.

DEDICATORIA

A mi esposa Marjorie Quesada Amaya, quien me impulsó a continuar y culminar esta meta de vida.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, dador de la vida, quien en todos los momentos de mi existencia me ha dado la fuerza para alcanzar mis metas.

A mis padres, Dimas y Eney, quienes ya descansan en paz, pero sembraron en mí un legado de honestidad y trabajo.

A mi esposa Marjorie y a mis hijas Fiorella, Fernanda y Priscilla, por su amor incondicional, paciencia y apoyo moral y logístico permanente durante estos años.

Al señor Director de la Carrera de Derecho de la Universidad Hispanoamericana, don Piero Vignoli Chessler, y al excelente cuerpo docente.

Al señor Rodolfo Sotomayor Aguilar, destacado profesional, profesor de la Universidad y tutor de esta tesis.

ÍNDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA	7
AGRADECIMIENTOS	8
ÍNDICE DE CONTENIDO	9
ÍNDICE DE TABLAS	14
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	14
RESUMEN	15
ABSTRACT.....	16
1 CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	17
1.1 Planteamiento del Problema	1
1.1.1 Antecedentes Internacionales y Nacionales.....	1
1.1.2 Problematización.....	4
1.1.3 Justificación del problema	5
1.2 formulación del problema	6
1.3 Objetivos de la investigación	6
1.3.1 Objetivo General.....	6
1.3.2 Objetivos Específicos.....	6
1.4 alcances y limitaciones	7
1.4.1 Alcances.....	7
1.4.2 Limitaciones.....	7
2 CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	8
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	9
2.1.1 Antecedentes del régimen municipal y del gobierno local	10
2.1.2 Evolución de la justicia administrativa y del control de legalidad	10

2.1.3	Creación y evolución de la Sección Tercera como jerarquía impropia	11
2.1.4	Rasgos institucionales del Tribunal Contencioso-Administrativo y su vínculo con las municipalidades	12
2.2	CONTEXTO TEÓRICO–CONCEPTUAL	13
2.2.1	Bases constitucionales y legales del recurso no jerárquico municipal	13
2.2.2	Acto administrativo, acuerdo municipal y motivación	14
2.2.3	Recursos administrativos: finalidad, tipología y control de legalidad	15
2.2.4	Jerarquía administrativa propia e impropia: noción y alcance.....	15
2.2.5	Procedimiento del recurso no jerárquico municipal: etapas y cargas	16
2.2.6	Principios aplicables: legalidad, debido proceso, economía procesal y tutela efectiva	17
2.2.7	Eficiencia y duración razonable del trámite: bases conceptuales e indicadores	18
2.2.8	Efectividad de la decisión como segunda instancia administrativa	19
2.2.9	Método de mapeo: organización conceptual del marco teórico.....	20
2.2.10	Antecedentes investigativos: tesis nacionales e internacionales relacionadas	21
2.2.11	Análisis jurisprudencial del artículo 173 constitucional y del recurso no jerárquico municipal	22
2.2.12	Líneas jurisprudenciales relevantes para el período 2021–2025	25
2.2.13	Incidencia del análisis jurisprudencial en la delimitación de la propuesta de mejora	28
2.2.14	Síntesis integradora del marco teórico y conexión con objetivos	30
3	CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO	31
3.1	Tipo de investigación.....	32
3.1.1	Finalidad	32

3.1.2	Dimensión temporal.....	33
3.1.3	Marco (mega-macro-micro).....	33
3.1.4	Naturaleza	34
3.1.5	Carácter	34
3.1.6	Método jurídico predominante.....	35
3.2	Sujetos y fuentes de información.....	35
3.2.1	Unidades de análisis.....	35
3.2.2	Fuentes primarias	36
3.2.3	Fuentes secundarias	36
3.2.4	Fuentes terciarias	37
3.3	Selección del muestreo	37
3.3.1	Población documental.....	38
3.3.2	Muestra documental.....	38
3.3.3	Muestra humana o de informantes clave	38
3.3.4	Tipo de muestreo.....	39
3.4	Técnicas e instrumentos para recolectar información.....	40
3.4.1	Análisis documental.....	40
3.4.2	Entrevista semiestructurada	40
3.4.3	Instrumentos.....	40
3.4.4	Validez y consistencia del instrumento.....	41
3.4.5	Registro y tratamiento de la información.....	41
3.5	Operacionalización analítica de las categorías	41
3.6	Procedimiento para la recolección y el análisis de la información	43
3.7	Criterios de rigor metodológico	44
3.8	Consideraciones éticas	44

4	CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	45
4.1	Resultados Objetivo específico 1.....	46
4.1.1	Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas .	46
4.1.2	Resultados del análisis documental Tabla 10 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 1	51
4.1.3	Discusión de resultados.....	52
4.2	Resultados Objetivo específico 2.....	53
4.2.1	Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas .	53
4.2.2	Resultados del análisis documental Tabla 15 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 2	59
4.2.3	Discusión de resultados.....	60
4.3	Resultados Objetivo específico 3.....	60
4.3.1	Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas Tabla 16 Principales limitaciones prácticas y jurídicas del sistema actual	61
4.3.2	Resultados del análisis documental Tabla 20 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 3	65
4.3.3	Discusión de resultados.....	66
4.4	Resultados Objetivo específico 4.....	67
4.4.1	Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas .	67
4.4.2	Discusión de resultados.....	73
5	CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
5.1	Conclusiones	75
5.1.1	Conclusión vinculada con el objetivo específico 1.....	75
5.1.2	Conclusión vinculada con el objetivo específico 2.....	75
5.1.3	Conclusión vinculada con el objetivo específico 3.....	76
5.1.4	Conclusión vinculada con el objetivo específico 4.....	77

5.2	Recomendaciones	77
5.2.1	Municipalidades	77
5.2.2	Poder Judicial / Tribunal Contencioso Administrativo.....	78
5.2.3	Procuraduría General de la República y órganos técnico-jurídicos del Estado 78	
5.2.4	Abogados litigantes y representantes legales.....	78
5.2.5	Universidades, colegios profesionales y espacios de formación continua ...	78
5.2.6	Asamblea Legislativa y autoridades de política pública institucional	79
6	CAPÍTULO VI PROPUESTA JURÍDICA	80
6.1	Introducción	81
6.2	Justificación de la propuesta jurídica.....	82
6.3	Objetivos de la propuesta.....	84
6.3.1	Objetivo general.....	84
6.3.2	Objetivos específicos	84
6.4	Fundamento jurídico de la propuesta	84
6.5	Propuesta jurídica para el fortalecimiento del recurso no jerárquico municipal 86	
6.5.1	Protocolo de admisibilidad y elevación del expediente.....	86
6.5.2	Lineamientos de motivación y respuesta a agravios.....	87
6.5.3	Trazabilidad, expediente digital y control de plazos	89
6.5.4	Capacitación y coordinación interinstitucional.....	90
6.6	Actores responsables, viabilidad e implementación gradual	91
6.7	Impacto esperado e indicadores jurídicos de seguimiento.....	92
6.8	Cierre de la propuesta	93
	REFERENCIAS.....	95
	APÉNDICE A.....	97

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA	97
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Mapa conceptual del estudio sobre el trámite del recurso no jerárquico municipal y su eficiencia/efectividad.....	20
---	----

RESUMEN

La presente investigación analiza la aplicación del principio de jerarquía impropia en los recursos de apelación contra acuerdos municipales conocidos por el Tribunal Contencioso Administrativo, en su histórica Sección Tercera, en Costa Rica durante el período 2021-2025. El estudio parte del reconocimiento de que este mecanismo constituye una forma singular de control de legalidad, pues permite que un órgano ubicado orgánicamente en el Poder Judicial conozca y resuelva, en sede administrativa, impugnaciones contra actos del concejo municipal, sin integrarse a la jerarquía interna de la municipalidad. A partir de esta particularidad, la investigación se propuso explicar el contenido jurídico del instituto, examinar sus implicaciones en la tutela administrativa efectiva, identificar limitaciones prácticas y jurídicas del sistema actual, y formular una propuesta de mejora desde una perspectiva legal e institucional.

Metodológicamente, el trabajo se desarrolló con un enfoque cualitativo, sustentado en el método jurídico-dogmático, la interpretación sistemática, la hermenéutica jurídica y el análisis jurisprudencial, complementados con análisis documental y entrevistas semiestructuradas a personas expertas. Los hallazgos evidencian que la jerarquía impropia posee una base constitucional y legal suficiente, pero enfrenta dificultades operativas relacionadas con la dispersión de criterios, la trazabilidad del trámite, la ausencia de protocolos homogéneos y la necesidad de fortalecer la motivación y celeridad de las resoluciones. En consecuencia, se concluye que el problema no radica en la inexistencia de fundamento jurídico, sino en debilidades de gestión y articulación procedimental. Por ello, se propone una mejora jurídica orientada a la estandarización del trámite, la capacitación especializada, la digitalización del expediente y la definición de lineamientos técnico-jurídicos que fortalezcan la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la protección efectiva de los derechos de las personas administradas.

Palabras clave: jerarquía impropia, recurso de apelación municipal, Tribunal Contencioso Administrativo, control de legalidad, autonomía municipal.

ABSTRACT

This research analyzes the application of the principle of improper hierarchy in appeals against municipal decisions heard by the Administrative Litigation Court, historically through its Third Section, in Costa Rica during the 2021-2025 period. The study is based on the understanding that this mechanism constitutes a particular form of legality review, since it allows a body structurally located within the Judiciary to hear and decide, in an administrative capacity, challenges against decisions adopted by the municipal council without being part of the municipality's internal hierarchical structure. From this premise, the research aimed to explain the legal content of this institution, examine its implications for effective administrative protection, identify the practical and legal limitations of the current system, and formulate an improvement proposal from a legal and institutional perspective.

Methodologically, the study followed a qualitative approach supported by the legal-dogmatic method, systematic interpretation, legal hermeneutics, and jurisprudential analysis, complemented by documentary review and semi-structured interviews with experts. The findings show that improper hierarchy has a sufficient constitutional and legal basis; however, it faces operational difficulties related to inconsistent criteria, limited procedural traceability, the absence of standardized protocols, and the need to strengthen the reasoning and timeliness of decisions. Accordingly, the study concludes that the problem does not lie in the lack of legal foundation, but rather in weaknesses concerning management and procedural coordination. Therefore, a legal improvement proposal is advanced, focused on standardizing procedures, providing specialized training, digitalizing case files, and defining technical-legal guidelines to enhance legal certainty, administrative efficiency, and the effective protection of the rights of individuals subject to administrative action.

Keywords: improper hierarchy, municipal appeal, Administrative Litigation Court, legality review, municipal autonomy.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Derecho Municipal costarricense, el recurso de apelación contra acuerdos municipales ante el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, constituye un mecanismo central de control de legalidad. A diferencia de la fase recursiva del procedimiento administrativo ordinario regulada por la Ley General de la Administración Pública (LGAP) —que opera dentro de una relación jerárquica administrativa—, en materia municipal la Constitución y el Código Municipal configuran una cadena impugnatoria especial: el TCA, como órgano jurisdiccional, actúa como jerarca impropio para revisar la legalidad de los acuerdos del Concejo Municipal sin integrarse a su estructura jerárquica. Esta excepcionalidad tensiona, por un lado, la autonomía municipal y, por otro, la necesidad de tutela administrativa efectiva para las personas administradas, pues la revisión externa incide en plazos, cargas de tramitación y criterios de motivación. En la práctica, la dinámica entre los Concejos Municipales y el TCA se expresa en fricciones operativas (remisión de expedientes, control de plazos, adecuada fundamentación del acuerdo impugnado y del recurso) y en desafíos de coherencia jurisprudencial, factores que impactan la seguridad jurídica y la confianza ciudadana. Comprender cómo se aplica la jerarquía impropia en estas apelaciones —y cuáles son sus efectos jurídicos y procedimentales— resulta esencial para fortalecer el sistema de control en sede municipal y orientar propuestas de mejora, aspecto que se profundizará en los capítulos subsiguientes.

1.1.1 *Antecedentes Internacionales y Nacionales*

El primer antecedente internacional corresponde a la investigación empírica de Dragos y Neamtu (2013) titulada “Effectiveness of Administrative Appeals – Empirical Evidence from Romanian Local Administration”, publicada en *Lex Localis – Journal of Local Self Government* (Vol. 11, No. 1). Esta investigación tuvo como objetivo principal evaluar la efectividad de los recursos administrativos (incluyendo apelaciones internas) antes de acudir a tribunales, en el contexto de la administración local rumana, donde se observa un tipo de apelación “quasi-jerárquica” análoga a la jerarquía impropia.

La metodología fue empírica, con recopilación de datos de autoridades públicas locales sobre la incidencia de estos recursos antes de llegar a la justicia ordinaria. Los principales hallazgos evidencian que los recursos administrativos reducen la carga judicial y ofrecen resultados positivos

en términos de cumplimiento voluntario de decisiones, aunque las disposiciones legales a veces desincentivan su uso formal. Los autores concluyen que la apelación administrativa es una herramienta valiosa para la justicia administrativa, siempre que se implemente con procedimientos claros y accesibles. Entre las recomendaciones está mejorar la capacitación de los funcionarios que manejan apelaciones y armonizar normativas para incrementar la confianza pública en estos mecanismos.

Otro antecedente internacional significativo es el artículo “Administrative Appeal as an Out-of-Court Mechanism for the Protection of Rights of Individuals and Legal Entities” de Yuriichuk (2019), publicado en *European Journal of Law and Public Administration*, con DOI: 10.18662/eljpa/67. El estudio aborda la apelación administrativa como instrumento extrajudicial de protección, comparando enfoques de apelación y revisión en varios sistemas administrativos europeos. Su objetivo principal fue describir cómo la apelación interna puede servir como mecanismo de protección de derechos, destacando aspectos procedimentales y garantías procesales.

La metodología fue cualitativa y documental, revisando normas y literatura comparada. Entre los hallazgos se señala que la apelación administrativa mejora el acceso a la justicia y reduce la litigiosidad, aunque su eficacia depende de la claridad normativa y de la formación de los operadores del sistema. Las conclusiones enfatizan la importancia de integrar la apelación como paso obligatorio previo a la revisión judicial y de dotarla de estándares claros de motivación y plazos. Las recomendaciones sugieren armonizar procedimientos nacionales con estándares internacionales de buena administración.

Un tercer antecedente internacional relevante lo constituye un análisis comparado de sistemas de apelación administrativa en Europa publicado por Kovač y Ribič (2022) en *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* (sin DOI público, pero con fecha y datos académicos verificables). El estudio “Effectiveness of Administrative Appeal in Slovenia and Croatia – Between National Traditions and EU Standards” se centra en determinar cómo las apelaciones administrativas funcionan como mecanismos de garantía constitucional de derechos en sistemas que combinan principios propios con marcos de la Unión Europea. Su objetivo principal fue evaluar la efectividad y cumplimiento de objetivos regulatorios (admisibilidad, suspensión del acto impugnado y duración procesal).

La metodología combinó análisis documental de leyes y entrevistas con expertos en derecho administrativo de ambos países. Los hallazgos revelan que, si bien los marcos legales de apelación responden a principios sólidos, existen desafíos operativos en la efectividad práctica. Las conclusiones sugieren que la apelación puede ser un instrumento efectivo de protección de derechos siempre que se garantice su ejecución eficiente y coherente con los estándares de la UE. Las recomendaciones incluyen una mayor armonización normativa y la promoción de prácticas administrativas coherentes entre jurisdicciones.

En el ámbito nacional costarricense, el primer antecedente lo constituye el Dictamen N° 073 (2010) de la Procuraduría General de la República (PGR), que analiza la estructura constitucional del recurso de apelación dentro del esquema de jerarquía impropia establecido por el artículo 173 de la Constitución Política de Costa Rica. Este documento explica con detalle cómo el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) actúa como jerarca impropio sobre acuerdos municipales, confirmando que la resolución del recurso agota la vía administrativa y mantiene abierta la vía jurisdiccional ordinaria, pero también propone que estas funciones deben interpretarse en armonía con los principios de autonomía municipal y separación de funciones.

El objetivo principal del dictamen fue proporcionar un criterio técnico para uniformar actuaciones administrativas respecto a la jerarquía impropia. La metodología fue doctrinal y analítica, recorriendo normas constitucionales, del Código Municipal y del Código Procesal Contencioso Administrativo. Entre los hallazgos está el reconocimiento de que la actuación del TCA en estos asuntos es de naturaleza eminentemente administrativa, no jurisdiccional, lo cual puede generar confusión en operadores y administrados. Las conclusiones señalan que la jerarquía impropia está constitucionalmente legitimada, pero requiere claridad operativa. Las recomendaciones enfatizan la necesidad de capacitación técnica para operadores municipales y judiciales y de protocolos claros de gestión del recurso administrativo.

Un segundo antecedente nacional es la obra *Jerarquía Impropia: Órganos jurisdiccionales conociendo como jerarcas administrativos* de Guido Núñez (documento académico interno del poder judicial costarricense, utilizado para análisis doctrinal y formativo). Esta investigación tenía como objetivo principal describir los diferentes supuestos en los cuales órganos jurisdiccionales asumen funciones de jerarcas impropios, incluyendo los recursos de apelación municipal ante el

TCA. La metodología combinó revisión de normativa constitucional y especial, análisis doctrinal costarricense y consulta a operadores judiciales y administrativos.

Los hallazgos evidencian que la jerarquía impropia es un mecanismo excepcionalísimo que desconcentra funciones judiciales para controlar actos administrativos, pero puede ser percibido como confuso cuando no se comunica plenamente su naturaleza jurídica. Las conclusiones afirman que entender la jerarquía impropia exige una comprensión profunda de la autonomía municipal, de la delimitación de competencias y de los efectos jurídicos de las decisiones del TCA. Entre las recomendaciones está promover mayores espacios de formación para jueces y administradores locales para homogeneizar criterios de aplicación.

Un tercer antecedente nacional se basa en estudios académicos y doctrinales sobre el proceso contencioso administrativo en Costa Rica, como el artículo “El Gobierno Municipal en Costa Rica y el Derecho Municipal” publicado en Acta Académica (2020), que, aunque no se focaliza exclusivamente en jerarquía impropia, contextualiza cómo los recursos administrativos y las apelaciones municipales interactúan con el marco constitucional y procedimental de la administración local costarricense. El objetivo de este análisis fue integrar principios del derecho administrativo con la visión constitucional del gobierno municipal costarricense. La metodología fue de revisión doctrinal y normativa, rastreando normas, criterios de interpretación y literatura académica especializada.

Los hallazgos señalan que el proceso de impugnación de actos municipales requiere claridad en términos de plazos procesales y eficacia de tutela para garantizar derechos ciudadanos y asegurar ejecución eficiente de políticas públicas locales. Las conclusiones sugieren que fortalecer los recursos administrativos y su articulación con el orden judicial mejora la gobernanza local. Las recomendaciones incluyen desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de la aplicación de recursos administrativos municipales para mejorar la predictibilidad y seguridad jurídica

1.1.2 Problematicación

En el ámbito municipal, los acuerdos municipales suelen ser el “punto de choque” entre la administración local y las personas (físicas o jurídicas). Cuando una decisión se impugna y el asunto escala hasta una sede de revisión que opera bajo jerarquía impropia, aparecen tensiones

típicas. En esta investigación, el análisis se delimita a la jerarquía impropia ejercida por el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, en apelaciones contra acuerdos municipales, sin abarcar otras vías impugnatorias propias de materias distintas (por ejemplo, la materia laboral municipal, cuya discusión y agotamiento se encauza por la jurisdicción laboral ordinaria).

- Tensión de competencia y claridad: si la ruta de apelación no se comprende con nitidez (por operadores jurídicos y por la ciudadanía), aumenta el riesgo de errores procesales, pérdida de plazos o expectativas equivocadas sobre qué puede resolver el órgano revisor.
- Tensión de uniformidad: si la aplicación del principio no se expresa con criterios consistentes, pueden coexistir decisiones correctas pero heterogéneas, lo cual afecta la previsibilidad del Derecho (y esa previsibilidad es la gasolina de la seguridad jurídica).
- Tensión de tutela efectiva: si el proceso de apelación se vuelve excesivamente técnico, largo o poco transparente, el recurso deja de sentirse como garantía y se percibe como “laberinto con sello institucional”.

La relevancia del problema está en el impacto jurídico y práctico que produce la forma en que el TCA aplica la jerarquía impropia al resolver apelaciones municipales, pues de esa forma dependen la legitimidad del procedimiento, la coherencia del sistema de revisión y la protección real de derechos frente a acuerdos municipales.

1.1.3 Justificación del problema

En este estudio, la justificación se sostiene principalmente en tres ejes:

Los acuerdos municipales inciden directamente en comunidades y actividades económicas locales. Mejorar la comprensión y el desempeño del sistema de apelaciones especialmente cuando interviene el principio de jerarquía impropia— tiene impacto en la ciudadanía, porque reduce incertidumbre y refuerza confianza en el control de legalidad de la actuación municipal.

La investigación pretende identificar puntos críticos y proponer medidas de mejora en procedimientos administrativos vinculados con la resolución de apelaciones municipales. Esta orientación práctica calza con la categoría de justificación por implicaciones prácticas (aplicar investigación a la resolución de problemas).

Además, el propio tema aprobado incluye como meta “proponer medidas de mejora”, lo que exige estudiar el funcionamiento actual con lupa técnica. El principio de jerarquía impropia no es un concepto decorativo: es un criterio con efectos en competencia, revisión y estructura del procedimiento. Profundizar su aplicación en el caso concreto de apelaciones municipales aporta claridad doctrinal y sistematiza criterios, atendiendo la justificación por valor teórico

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo se aplica el principio de jerarquía impropia en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, al resolver apelaciones contra acuerdos municipales en Costa Rica, durante el período 2021–2025, y cuáles son sus principales implicaciones jurídicas y oportunidades de mejora procedimental?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo General

Examinar la aplicación del principio de jerarquía impropia en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, en las apelaciones de acuerdos municipales en Costa Rica, identificando sus implicaciones jurídicas y proponiendo medidas de mejora, para el período 2021–2025.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Explicar el principio de jerarquía impropia en el contexto administrativo y su relevancia en las apelaciones de acuerdos municipales en Costa Rica.
- Analizar las implicaciones jurídicas que genera este principio en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, al resolver apelaciones municipales (2021–2025).
- Evaluar las limitaciones del sistema actual en la aplicación del principio de jerarquía impropia en la resolución de dichas apelaciones.
- Proponer mejoras en los procedimientos administrativos para optimizar la resolución de apelaciones de acuerdos municipales, considerando hallazgos del análisis jurisprudencial y documental.

1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

1.4.1 Alcances

- Temporal: 2021–2025, con base en disponibilidad de informes, resoluciones y documentos institucionales y académicos vinculados a apelaciones municipales.
- Geográfico e institucional: Costa Rica; análisis centrado en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), Sección Tercera, como órgano que resuelve apelaciones de acuerdos municipales.
- Material: estudio del principio de jerarquía impropia en su aplicación práctica (criterios, razonamiento jurídico, efectos procesales y consecuencias jurídicas en las decisiones).
- Beneficiarios directos e indirectos: personas usuarias del sistema (ciudadanía y representantes legales), municipalidades (mejora procedimental), operadores jurídicos (mayor claridad y predictibilidad), y el propio sistema de justicia administrativa (fortalecimiento de coherencia y legitimidad).

1.4.2 Limitaciones

- Acceso y completitud del corpus: disponibilidad real y sistematización de resoluciones del TCA sobre apelaciones municipales en el periodo definido (posibles vacíos documentales o dispersión de la información).
- Identificación expresa del principio: no todas las resoluciones podrían mencionar literalmente “jerarquía impropia”, lo que obliga a un análisis jurídico fino para detectar su aplicación por razonamiento y competencia.
- Criterios de búsqueda y clasificación: la calidad de la muestra documental dependerá de filtros de selección (materia municipal, tipo de recurso, conexión con acuerdos municipales, etc.), lo cual puede acotar el universo observable.
- Variabilidad por materia municipal: los acuerdos municipales abarcan temas diversos; esa heterogeneidad puede dificultar comparaciones directas entre casos, aunque sí permite identificar patrones generales

2 CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

El presente capítulo sistematiza, compara y discute los principales fundamentos normativos y doctrinales necesarios para comprender el trámite del recurso no jerárquico en materia municipal —apelación contra acuerdos del concejo municipal— y el rol del Tribunal Contencioso-Administrativo (históricamente, su Sección Tercera) como superior jerárquico impropio. En términos metodológicos, el marco teórico funciona como la “plataforma” que sostiene el problema de investigación, delimita conceptos y conecta variables con evidencia disponible, antes del trabajo de campo, tal y como sugieren los enfoques clásicos de revisión de literatura y construcción conceptual en investigación académica (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014; Méndez, 1998; Creswell, 2013).

De acuerdo con los objetivos del estudio, el desarrollo se organiza en dos bloques: (i) un contexto histórico (2.1) que ubica la evolución del régimen municipal y del control de legalidad administrativo-judicial en Costa Rica, y (ii) un contexto teórico-conceptual (2.2) que define categorías clave —acto administrativo, acuerdos municipales, recursos administrativos, jerarquía impropia, eficiencia y efectividad decisoria— y relaciona el procedimiento previsto en la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Procesal Contencioso-Administrativo con principios de debido proceso, legalidad y tutela efectiva.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

El análisis del recurso no jerárquico en materia municipal parte de dos trayectorias históricas paralelas: por un lado, el desarrollo del régimen municipal costarricense (autonomía, organización, competencias y control político-administrativo) y, por otro, la configuración del sistema de justicia administrativa y del control de legalidad de los actos municipales. La Constitución Política reconoce la municipalidad como base del gobierno local y, a la vez, establece una regla singular de impugnación de acuerdos municipales (art. 173), que conecta la esfera local con un órgano del Poder Judicial designado por ley para resolver definitivamente en sede administrativa (Costa Rica, Constitución Política, art. 173, 1949).

Esa “bisagra” institucional —una revisión administrativa atribuida a un órgano ubicado orgánicamente en el Poder Judicial— explica por qué la apelación municipal ha sido conceptualizada como una modalidad de jerarquía impropia: el órgano revisor no integra la cadena jerárquica ordinaria de la municipalidad, pero ejerce potestad revisora administrativa sobre actos del concejo municipal, agotando la vía administrativa sin producir cosa juzgada material

(Procuraduría General de la República [PGR], Dictamen C-073-2010, 2010; Costa Rica, Ley 8508, arts. 189–192, 2006).

2.1.1 *Antecedentes del régimen municipal y del gobierno local*

La municipalidad costarricense, como entidad territorial con autonomía, se vincula a la idea de descentralización política y administrativa. En el plano constitucional, los artículos sobre municipalidades describen la organización básica (concejo, regidores, síndicos) y la instalación periódica del gobierno local, mientras que el ordenamiento legal desarrolla competencias, procedimientos y mecanismos de control (Costa Rica, Constitución Política, arts. 169–173, 1949; Costa Rica, Ley 7794, 1998/2009).

Desde la perspectiva histórico–institucional, el gobierno local costarricense ha transitado por fases de fortalecimiento gradual: ampliación de competencias, modernización del rol de la alcaldía, cambios en la representación política municipal y reformas orientadas a profesionalizar la gestión. Este proceso se refleja en el Código Municipal, que regula recursos contra acuerdos (revocatoria y apelación) y define plazos breves para interposición y trámite, lo cual revela una intención legislativa de resolver con celeridad los conflictos administrativos locales (Costa Rica, Ley 7794, arts. 153–157, 1998/2009). La apelación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, además, se limita a la ilegalidad del acto, mientras que la revocatoria permite discutir también la inoportunidad; dicha diferenciación ordena el debate y delimita el alcance del control (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009).

En términos de política pública, la municipalidad se concibe como un espacio donde la legalidad se mezcla con la vida cotidiana: permisos, patentes, uso de suelo, presupuestos, obras públicas y servicios. Por esa razón, la eficacia de sus decisiones y la posibilidad real de impugnarlas forman parte del contenido material del Estado de derecho a escala local. La literatura comparada, en materia de administración local, coincide en que los recursos administrativos pueden funcionar como mecanismos de autocorrección y reducción de litigios, si y solo si se tramitan con garantías y tiempos razonables (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022).

2.1.2 *Evolución de la justicia administrativa y del control de legalidad*

El control de legalidad de la administración pública en Costa Rica ha combinado instrumentos internos (recursos administrativos dentro de la propia administración) y mecanismos

externos (jurisdicción contencioso-administrativa). La Constitución Política reconoce la jurisdicción contencioso-administrativa como vía para impugnar la administración y establece, en materia municipal, una regla especial de revisión que obliga a remitir el asunto a un tribunal del Poder Judicial si la municipalidad no revoca o reforma el acuerdo (Costa Rica, Constitución Política, art. 49 y art. 173, 1949).

La especialidad del artículo 173 ha sido interpretada como un diseño para asegurar un contrapeso institucional frente al gobierno local, garantizando a las personas interesadas un canal de revisión que no quede estrictamente “encerrado” en la municipalidad. Ese diseño, sin embargo, genera tensiones propias: el órgano que resuelve está en el Poder Judicial, pero su decisión es materialmente administrativa. Esta distinción es especialmente relevante para el objetivo específico del estudio referido a la efectividad de la decisión como “segunda instancia administrativa”, porque condiciona su fuerza: la resolución agota la vía administrativa y abre la vía jurisdiccional plenaria, sin impedir que el asunto se discuta de nuevo ante el juez contencioso (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006; PGR, Dictamen C-073-2010, 2010).

El Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley 8508) reforzó esta arquitectura al sistematizar el recurso no jerárquico municipal en un capítulo propio y establecer plazos concretos para actuaciones clave: emplazamiento por cinco días, traslado para agravios y alegaciones, y plazo de cinco días para dictar resolución final una vez vencido el traslado (Costa Rica, Ley 8508, arts. 190–192, 2006/2008). Estas previsiones normativas se vuelven centrales para el análisis de eficiencia: si el derecho positivo fija plazos estrictos, la medición empírica de duración del trámite puede compararse con ese estándar normativo.

2.1.3 Creación y evolución de la Sección Tercera como jerarquía impropia

La asignación específica de la apelación municipal al Tribunal Contencioso-Administrativo se consolidó mediante normativa histórica, entre la cual destaca la Ley N.º 7274 (1991), que creó una Sección Tercera en el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo para conocer, entre otros supuestos, recursos de jerarquía impropia. Según la propia redacción legal, la Sección Tercera actuaría como superior jerárquico impropio y su resolución “solo agota la vía administrativa”, dejando abierta la vía jurisdiccional correspondiente (Costa Rica, Ley 7274, 1991). Aunque el diseño institucional se ha ajustado con la entrada en vigencia del CPCA (2008) y cambios orgánicos del Poder Judicial, la lógica material sigue vigente: la resolución no equivale

a sentencia judicial en sentido estricto, sino a un acto administrativo emitido por un órgano ubicado en el Poder Judicial (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010).

La Procuraduría General de la República ha sido consistente al caracterizar la actuación del Tribunal Contencioso-Administrativo como “contralor administrativo no jerárquico” en materia municipal, precisando que su intervención no produce cosa juzgada material o formal y que el asunto puede reabrirse en vía jurisdiccional. En el Dictamen C-073-2010, la PGR reproduce doctrina administrativa previa (Dictamen C-216-2007) donde se afirma expresamente que el artículo 173 constitucional establece una “jerarquía impropia bifásica” y que la Sección Tercera (históricamente) cumple una función materialmente administrativa (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010). Este marco doctrinal es indispensable para delimitar, con precisión, qué significa “efectividad” de la decisión: no se trata de firmeza jurisdiccional, sino de capacidad de resolver administrativamente con legalidad, motivación y razonabilidad, generando condiciones para (i) la eventual ejecución interna del acuerdo y (ii) la discusión posterior en sede judicial si alguna parte decide accionar.

2.1.4 Rasgos institucionales del Tribunal Contencioso-Administrativo y su vínculo con las municipalidades

Desde el punto de vista de diseño institucional, el Tribunal Contencioso-Administrativo es un órgano adscrito al Poder Judicial, lo que puede inducir confusión sobre el “estatus” de sus resoluciones cuando actúa como jerarquía impropia. Precisar esa naturaleza evita errores metodológicos: la investigación no evalúa “sentencias” en sentido jurisdiccional, sino resoluciones administrativas que cierran la vía administrativa previa (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010; Costa Rica, Ley 8508, art. 192, 2006).

Por su parte, las municipalidades se estructuran en órganos deliberativos (concejo municipal), órganos ejecutivos (alcaldía) y órganos técnicos/administrativos. En el sistema recursivo, el concejo conoce revocatorias y eleva el expediente para apelación cuando corresponda; adicionalmente, el CPCA prevé la posibilidad de que el interesado comparezca directamente ante el Tribunal si el concejo omite conocer recursos en los momentos señalados, lo que constituye un mecanismo de garantía contra la inercia administrativa (Costa Rica, Ley 8508, art. 191, 2006; Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009).

Este “puente” procedimental —de la sede municipal al tribunal— permite entender por qué el estudio pone énfasis tanto en el procedimiento (objetivo específico 1) como en eficiencia (objetivo específico 2) y efectividad decisoria (objetivo específico 3): cada fase implica obligaciones concretas, plazos normativos y estándares de motivación que, al incumplirse, pueden afectar la confianza ciudadana en el gobierno local y aumentar la litigiosidad.

2.2 CONTEXTO TEÓRICO–CONCEPTUAL

El contexto teórico–conceptual reúne categorías jurídicas y enfoques analíticos que permiten describir y explicar el funcionamiento real del recurso no jerárquico municipal. En investigaciones vinculadas a administración pública, derecho administrativo y control de legalidad, el marco teórico no se limita a “definir” conceptos; también establece relaciones entre variables (por ejemplo, duración del trámite, etapas procesales, calidad de motivación y eficacia de las decisiones) y orienta la forma de observarlas en la práctica (Hernández Sampieri et al., 2014; Creswell, 2013). En este estudio, los conceptos se seleccionan por su conexión directa con el problema: la revisión administrativa de acuerdos municipales por parte de un órgano de jerarquía impropia, y sus implicaciones en términos de eficiencia procedimental y efectividad decisoria.

2.2.1 Bases constitucionales y legales del recurso no jerárquico municipal

La norma matriz del recurso no jerárquico municipal es el artículo 173 constitucional. En él se establece que los acuerdos municipales pueden ser objetados mediante veto razonado o recurridos por cualquier interesado; y que, si la municipalidad no revoca o reforma el acuerdo, el expediente debe remitirse a un tribunal del Poder Judicial “que indique la ley” para resolver definitivamente en sede administrativa (Costa Rica, Constitución Política, art. 173, 1949). Esta regla configura dos elementos esenciales: (a) legitimación amplia del interesado y (b) obligación de remisión a un órgano externo a la municipalidad si no hay corrección interna del acto.

El desarrollo legal de esta regla se expresa en el Código Municipal y el CPCA. El Código Municipal regula, entre otros aspectos, los recursos contra acuerdos del concejo (revocatoria y apelación), los acuerdos exceptuados y los plazos para interponerlos (Costa Rica, Ley 7794, arts. 153–156, 1998/2009). El CPCA, por su parte, tipifica el “recurso no jerárquico en materia municipal” y determina que será de conocimiento del Tribunal Contencioso-Administrativo la apelación contra acuerdos municipales prevista en el artículo 173 constitucional; además, regula

el emplazamiento, traslados y el deber de resolver en un plazo breve, y prevé un mecanismo para evitar la paralización por omisión municipal (Costa Rica, Ley 8508, arts. 189–192, 2006/2008).

En doctrina administrativa nacional, la PGR ha interpretado este régimen como una forma de contraloría administrativa no jerárquica, destacando que el Tribunal actúa como órgano administrativo y que su decisión agota la vía administrativa, sin impedir la discusión posterior en vía plenaria contenciosa (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010). Esta lectura resulta coherente con el diseño del CPCA, que expresamente reserva la posibilidad de reabrir el debate en jurisdicción, incluso después de la resolución del recurso no jerárquico (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006).

2.2.2 *Acto administrativo, acuerdo municipal y motivación*

El recurso no jerárquico municipal se dirige contra acuerdos del concejo municipal. Para comprender su impugnación, es necesario delimitar la noción de acto administrativo y su forma específica en sede municipal. El acuerdo municipal puede concebirse como una manifestación de voluntad del órgano colegiado local que decide, ordena o regula sobre asuntos de competencia municipal; puede ser un acto singular (por ejemplo, un permiso o un rechazo específico) o un acto de alcance general (por ejemplo, un reglamento municipal), aunque el régimen de recursos excluye ciertos acuerdos (presupuestos, reglamentos, actos de mero trámite, entre otros) (Costa Rica, Ley 7794, art. 154, 1998/2006).

La motivación del acto razones de hecho y de derecho que justifican la decisión constituye un estándar transversal de validez y control. En materia de recursos, la motivación cumple una doble función: (i) permite al interesado comprender por qué se decide en determinado sentido y (ii) hace posible el control de legalidad por el órgano revisor. Cuando la apelación se limita a la ilegalidad, la motivación jurídica y la identificación de la norma aplicable se vuelven aún más relevantes, pues condicionan la discusión y el alcance del control del Tribunal Contencioso-Administrativo (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009; Costa Rica, Ley 8508, arts. 189–192, 2006/2008).

La doctrina comparada coincide en que una motivación deficiente suele traducirse en más litigios, mayor probabilidad de nulidad y menor confianza ciudadana. En ese sentido, la calidad de motivación es un componente material de la “efectividad” decisoria, incluso si la decisión no

produce cosa juzgada material: una resolución administrativa bien motivada reduce la incertidumbre y delimita con claridad lo discutible en sede judicial posterior (Yuriichuk, 2019).

2.2.3 Recursos administrativos: finalidad, tipología y control de legalidad

Los recursos administrativos se justifican como instrumentos de autocontrol y garantía. Por un lado, ofrecen a la administración una oportunidad de revisar y corregir sus actos sin necesidad de judicialización inmediata; por otro, permiten a los administrados cuestionar decisiones que estimen ilegales o inconvenientes, con menores costos y, en teoría, mayor rapidez (Dragoș y Neamțu, 2013). En términos funcionales, su valor depende de la credibilidad del trámite: si se perciben como meras formalidades o como espacios dilatorios, pierden su sentido y pueden convertirse en obstáculos para la tutela efectiva.

En el ordenamiento municipal costarricense, la revocatoria permite discutir ilegalidad e inoportunidad, mientras que la apelación ante el Tribunal se limita a ilegalidad (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009). Esta delimitación responde a una lógica clásica: la conveniencia u oportunidad es típica de la discrecionalidad administrativa y suele revisarse mejor internamente; la ilegalidad, en cambio, admite un control más formal y objetivo. Al trasladar la apelación al órgano de jerarquía impropia, el sistema introduce un nivel externo de revisión que busca elevar el estándar de legalidad sin destruir la autonomía municipal, precisamente porque la decisión agota la vía administrativa, pero no sustituye el control jurisdiccional posterior (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010; Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006).

Desde el punto de vista del diseño de políticas de justicia administrativa, el reto consiste en equilibrar autonomía municipal, garantía del debido proceso y eficiencia. La evidencia comparada sugiere que, cuando los recursos administrativos están bien diseñados con plazos claros, requisitos razonables y decisiones motivadas pueden reducir la carga judicial y mejorar la calidad regulatoria local (Kovač y Ribič, 2022).

2.2.4 Jerarquía administrativa propia e impropia: noción y alcance

La jerarquía administrativa propia se define por la relación orgánica interna: un superior puede impartir órdenes, avocar conocimiento, revocar actos o revisar decisiones de su inferior. En contraste, la jerarquía impropia describe un supuesto donde el órgano revisor está fuera de la

estructura jerárquica ordinaria del órgano que dictó el acto, pero recibe competencia legal para revisar determinados actos, usualmente por razones de garantía, control o especialidad.

En Costa Rica, el recurso no jerárquico en materia municipal es un ejemplo paradigmático: el Tribunal Contencioso-Administrativo no forma parte de la municipalidad, pero revisa acuerdos del concejo por mandato constitucional y legal (Costa Rica, Constitución Política, art. 173, 1949; Costa Rica, Ley 8508, art. 189, 2006). La PGR ha explicado que se trata de una jerarquía impropia “bifásica”: primero opera el control interno municipal (revocatoria y eventual reforma), y luego el control externo administrativo por el Tribunal si la municipalidad mantiene el acuerdo (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010).

Esta categoría tiene implicaciones relevantes para el estudio. En primer lugar, condiciona el tipo de análisis: la resolución del Tribunal debe evaluarse como decisión administrativa y no como sentencia. En segundo lugar, delimita el estándar de “efectividad”: el Tribunal no “cierra” el conflicto de manera definitiva e inmutable, sino que lo encauza, agotando vía administrativa y habilitando jurisdicción (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006). En tercer lugar, introduce un parámetro de eficiencia institucional: la jerarquía impropia pretende resolver con rapidez y corrección, evitando litigios innecesarios, pero sin impedir el acceso a juez.

2.2.5 Procedimiento del recurso no jerárquico municipal: etapas y cargas

El procedimiento del recurso no jerárquico en materia municipal— conviene describirlo como un proceso por etapas, donde cada etapa implica una carga institucional y una oportunidad de garantía:

a) Interposición en sede municipal. El interesado presenta, en memorial razonado, revocatoria y/o apelación (según corresponda) dentro del quinto día. La apelación se plantea por ilegalidad; la revocatoria puede incluir inoportunidad (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009).

b) Conocimiento por el concejo. El concejo debe conocer la revocatoria en la sesión ordinaria siguiente. Si se trata de revocatoria con apelación subsidiaria, el no conocimiento oportuno activa consecuencias: si transcurren ocho días desde la sesión en que debió conocerse y el expediente no ha llegado al órgano competente, el interesado puede pedir que se ordene el envío del expediente (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009).

c) Elevación y emplazamiento. Interpuesta la apelación, la municipalidad eleva los autos al Tribunal, previo emplazamiento a partes e interesados por cinco días, para que señalen medio/lugar para notificaciones (Costa Rica, Ley 8508, art. 190.2, 2006/2008).

d) Garantía contra la inercia. Si el concejo omite conocer recursos en la oportunidad señalada, el interesado puede comparecer directamente ante el Tribunal y solicitar conocimiento del recurso; el Tribunal requiere el envío del expediente en un máximo de cinco días hábiles bajo apercibimiento y posibles sanciones (Costa Rica, Ley 8508, art. 191, 2006/2008).

e) Audiencia para agravios y alegaciones. Recibido el expediente (o copia certificada), el Tribunal concede audiencia por cinco días hábiles: a los interesados para agraviar, y al concejo para alegar. Vencido el plazo, debe dictarse resolución final dentro del quinto día hábil (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.1, 2006/2008).

f) Efecto y apertura jurisdiccional. La resolución del Tribunal agota la vía administrativa, pero no impide discutir el asunto en la vía plenaria contenciosa (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006/2008).

La descripción anterior, además de delimitar el objeto empírico, permite anticipar indicadores de eficiencia: tiempos reales vs. tiempos normativos; nivel de cumplimiento del emplazamiento y traslados; frecuencia de comparecencia directa por omisión; calidad de motivación y congruencia de la resolución; y grado de uso de la vía plenaria posterior.

2.2.6 Principios aplicables: legalidad, debido proceso, economía procesal y tutela efectiva

Los recursos administrativos, incluyendo el recurso no jerárquico municipal, se insertan en un entramado de principios que orientan tanto la validez del acto como la calidad del procedimiento. Entre los más relevantes para el estudio se encuentran:

Principio de legalidad. La administración solo puede actuar conforme a la Constitución y la ley; en materia municipal, ello implica que acuerdos y resoluciones deben ajustarse al marco constitucional y legal aplicable (Costa Rica, Constitución Política, art. 11, 1949; Costa Rica, Ley 7794, 1998/2009). El control de legalidad es precisamente la razón por la cual la apelación se limita a ilegalidad y se asigna a un órgano externo a la municipalidad (Costa Rica, Ley 8508, art. 189, 2006).

Debido proceso y derecho de defensa. El emplazamiento y los traslados previstos en el CPCA (arts. 190–192) garantizan audiencia, contradicción y la posibilidad de plantear agravios. La eficiencia no puede perseguirse sacrificando garantías: tiempos breves solo son aceptables si el procedimiento asegura notificación, acceso al expediente y oportunidad real de argumentar (Costa Rica, Ley 8508, arts. 190–192, 2006/2008).

Economía procesal y celeridad. La norma fija plazos cortos para evitar dilaciones. En términos de teoría de administración pública, la economía procesal se relaciona con uso racional de recursos, simplificación y prevención de acumulación de rezagos (Kovač y Ribič, 2022). En el régimen municipal, el mecanismo del art. 191 del CPCA es un “antídoto” institucional contra la mora: habilita al interesado a activar el control del Tribunal cuando la municipalidad no tramita oportunamente (Costa Rica, Ley 8508, art. 191, 2006).

Tutela efectiva. La tutela efectiva implica que la persona no solo tenga un recurso “en papel”, sino un mecanismo real, accesible y con decisión motivada dentro de un plazo razonable. La posibilidad de acudir a la vía plenaria posterior, aun después del recurso no jerárquico, refuerza este componente, evitando que el recurso administrativo se convierta en barrera de acceso al juez (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006; Yuriichuk, 2019).

2.2.7 Eficiencia y duración razonable del trámite: bases conceptuales e indicadores

El objetivo específico 2 plantea determinar si el proceso del recurso no jerárquico se realiza eficientemente. La noción de eficiencia en administración pública suele abordarse como relación entre recursos utilizados (tiempo, personal, costos) y resultados alcanzados (decisiones oportunas, calidad jurídica, reducción de conflictos). Para efectos de este estudio, la eficiencia procedimental se entiende como la capacidad institucional de tramitar el recurso cumpliendo plazos legales y garantías mínimas, con decisiones motivadas y congruentes.

El CPCA proporciona un estándar normativo explícito: (i) emplazamiento por cinco días, (ii) audiencia por cinco días para agravios y alegaciones y (iii) resolución final dentro del quinto día hábil posterior al vencimiento del traslado (Costa Rica, Ley 8508, arts. 190–192, 2006/2008). En paralelo, el Código Municipal fija plazos breves para interponer recursos y obliga al concejo a conocer revocatoria en la sesión ordinaria siguiente (Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009). De este modo, la eficiencia puede operacionalizarse, al menos, en cuatro indicadores base:

- 1) Duración total del trámite (desde interposición hasta resolución final).
- 2) Cumplimiento de hitos (conocimiento oportuno por concejo, remisión del expediente, emplazamiento, traslados).
- 3) Mora y activación del art. 191 CPCA (comparecencia directa por omisión municipal).
- 4) Calidad de motivación (congruencia, cita normativa pertinente, respuesta a agravios).

En derecho comparado, investigaciones sobre recursos administrativos sostienen que su aporte a la eficiencia depende de si operan como filtro efectivo que corrige ilegalidades tempranas, evitando judicialización, o si, por el contrario, se convierten en una etapa adicional que aumenta duración global del conflicto (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022). Esta tensión es especialmente importante en sede municipal porque el conflicto administrativo suele involucrar derechos cotidianos (permisos, patentes, sanciones) donde el tiempo tiene un peso material sobre la vida de las personas.

2.2.8 Efectividad de la decisión como segunda instancia administrativa

La efectividad, en este marco, no equivale a “finalidad” jurisdiccional; más bien, se refiere a la capacidad de la resolución administrativa de:

resolver el conflicto administrativo con claridad (definir si el acuerdo se ajusta o no a derecho); motivar adecuadamente (explicar fundamentos y responder agravios); generar certeza suficiente para orientar conductas posteriores (cumplimiento municipal, conducta del administrado, eventual litigio); reducir, cuando proceda, litigiosidad innecesaria, sin restringir el acceso a la jurisdicción.

El propio CPCA enfatiza este matiz al indicar que lo resuelto por el Tribunal no impide discutir el asunto en la vía plenaria (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006). La PGR, al caracterizar la resolución como acto administrativo sin cosa juzgada material, confirma que el valor de la decisión se mide en términos de corrección jurídica, racionalidad y utilidad para el sistema, más que en términos de cierre definitivo del conflicto (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010).

En la literatura sobre justicia administrativa, se reconoce que la calidad de decisiones en segunda instancia administrativa puede aumentar legitimidad del sistema, incluso si el conflicto llega al juez. Una resolución motivada puede delimitar el objeto litigioso, clarificar hechos

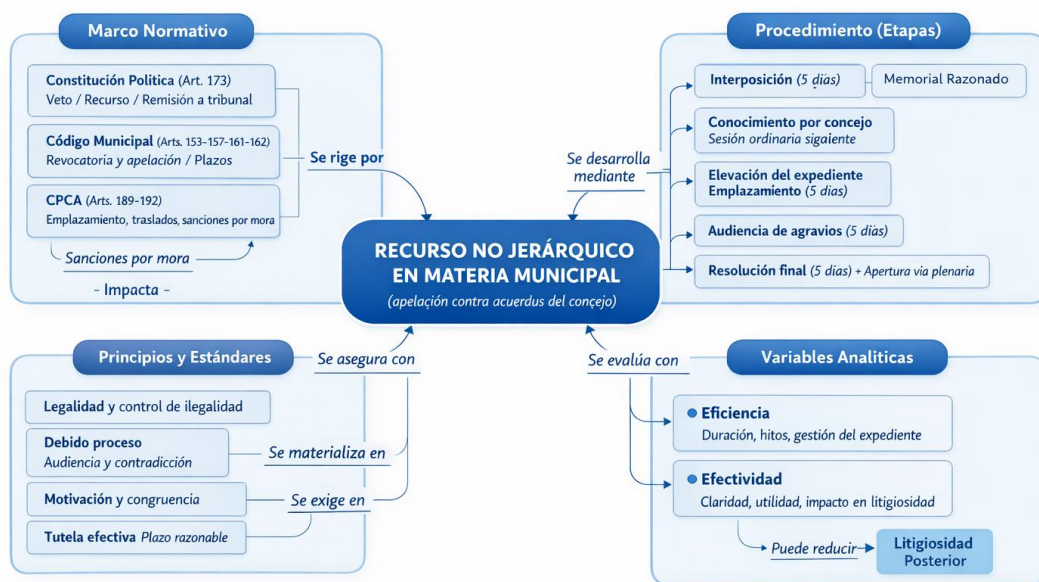
relevantes y promover acuerdos o desistimientos cuando la ilegalidad es evidente, reduciendo costos para ambas partes (Yuriichuk, 2019; Kovač y Ribič, 2022).

2.2.9 Método de mapeo: organización conceptual del marco teórico

Conforme a recomendaciones metodológicas para organizar marcos teóricos, resulta útil estructurar los conceptos mediante mapeo conceptual. El mapeo permite visualizar relaciones entre categorías (procedimiento, principios, eficiencia y efectividad) y facilita que la revisión de literatura sea coherente con objetivos y variables (Hernández Sampieri et al., 2014; Creswell, 2013).

En este estudio, el mapa conceptual se organiza en torno a un eje central: “Recurso no jerárquico en materia municipal (apelación contra acuerdos del concejo)”, del cual se desprenden cuatro núcleos: (i) marco normativo, (ii) procedimiento por etapas, (iii) estándares de legalidad y debido proceso y (iv) criterios de eficiencia/efectividad.

Ilustración 1 Mapa conceptual del estudio sobre el trámite del recurso no jerárquico municipal y su eficiencia/efectividad.



Fuente: Elaboración propia, (2026)

2.2.10 Antecedentes investigativos: tesis nacionales e internacionales relacionadas

La revisión de tesis constituye una estrategia para identificar cómo se ha investigado el problema, qué enfoques se han utilizado y qué vacíos persisten. En esta sección se presentan cinco tesis (dos nacionales y tres internacionales) vinculadas con justicia administrativa, recursos administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa, por su relación directa con el objeto del estudio. La comparación se realiza según: tópico, metodología, hallazgos, limitaciones y contribución al conocimiento.

Tabla 1 Antecedentes investigativos

Tesis	País/Universidad	Tema y objetivo	Metodología (según tesis)	Hallazgos relevantes	Aportes/Limitaciones
Rodríguez Vargas, L. F. (2018). Tribunales Administrativos Costarricenses: ¿administración o jurisdicción? A propósito de la jerarquía impropia (Tesis de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica. Ramírez Arce, H. (2011). Las implicaciones de la oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo en Costa Rica (Tesis). Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).	Costa Rica / UCR	Analiza la naturaleza material (administrativa vs. jurisdiccional) de órganos con funciones revisoras; discute jerarquía impropia.	Revisión doctrinal y normativa; análisis jurídico–dogmático.	Delimita efectos de resoluciones administrativas y su relación con cosa juzgada; aporta criterios para diferenciar función material.	Aporta base conceptual; limitación: foco amplio, no centrado exclusivamente en apelación municipal.
Ramírez Arce, H. (2011). Las implicaciones de la oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo en Costa Rica (Tesis). Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).	Costa Rica / ULACIT	Examina cambios del proceso contencioso y su impacto en celeridad/garantías; útil para comprender entorno del CPCA.	Análisis normativo y doctrinal del CPCA y práctica procesal.	Identifica retos de celeridad vs. debido proceso; ofrece criterios sobre gestión judicial y plazos.	Aporta criterios de eficiencia y garantías; limitación: no se centra en recurso no jerárquico municipal.
Ardila Benavides, M. (2012). Los recursos administrativos en la Ley 1437	Colombia / U. del Rosario	Estudia justificación y diseño de recursos administrativos en régimen	Estudio jurídico–dogmático; análisis de ley y	Discute recursos como garantía y filtro de litigios; subraya	Aporta perspectiva comparada; limitación: contexto normativo distinto.

Tesis	País/Universidad	Tema y objetivo	Metodología (según tesis)	Hallazgos relevantes	Aportes/Limitaciones
de 2011 (Trabajo de grado). Universidad del Rosario. Hernández Castillo, J. J. (2012). Agotamiento de la vía gubernativa y agotamiento de la vía jurisdiccional en la jurisprudencia (Tesis). Universidad de Nariño. López, A. (s.f.). Los recursos administrativos en el derecho administrativo español (Tesis de grado/posgrado). Universidade da Coruña.	Colombia / Udenar	colombiano; aporta comparaciones funcionales. Analiza agotamiento de vía previa y sus efectos; relevante para tutela efectiva y acceso a juez.	jurisprudencia. Revisión jurisprudencial y doctrinal.	importancia de motivación y plazos. Señala riesgos de convertir recursos previos en barrera; propone lectura garantista.	Aporta enfoque sobre tutela efectiva; limitación: centra en vía gubernativa (no municipal).
	España / UDC	Revisa tipología y finalidad de recursos; útil para contrastar modelos de revisión y jerarquía.	Revisión doctrinal y normativa española.	Enfatiza principios de legalidad, motivación y plazo razonable; discute relación con contencioso-administrativo.	Aporta marco comparado; limitación: régimen español difiere del constitucional costarricense.

Nota. Elaboración propia (2026).

2.2.11 Análisis jurisprudencial del artículo 173 constitucional y del recurso no jerárquico municipal

La incorporación de un análisis jurisprudencial dentro del marco teórico resulta pertinente porque el artículo 173 de la Constitución Política no opera en el vacío: su contenido ha sido concretado, matizado y problematizado por la jurisdicción constitucional, por la jurisdicción contencioso-administrativa y por la doctrina administrativa oficial. En una investigación jurídica como la presente, el valor de la jurisprudencia no consiste únicamente en “citar fallos”, sino en identificar criterios estables sobre competencia, legitimación, agotamiento de la vía administrativa, alcance del control de legalidad y efectos de la resolución dictada por el órgano llamado a fungir como jerarca impropio. Así, el estudio jurisprudencial permite pasar de la norma en abstracto al modo en que el ordenamiento se aplica en conflictos reales y, por esa vía, comprender mejor por qué la apelación municipal constituye un régimen especial dentro del

Derecho Administrativo costarricense (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010).

El primer eje jurisprudencial deriva de la propia estructura del artículo 173 constitucional. La norma habilita que los acuerdos municipales sean recurridos por cualquier interesado y, si no son revocados o reformados por la municipalidad, ordena su remisión a un tribunal del Poder Judicial para que resuelva definitivamente en sede administrativa. Esta fórmula, que a primera vista podría parecer paradójica, ha sido entendida como un diseño constitucional de control externo de legalidad, pensado para equilibrar la autonomía municipal con la necesidad de tutela efectiva de las personas administradas. La singularidad radica en que el órgano revisor no pertenece a la cadena jerárquica interna del municipio, pero ejerce una potestad revisora con efectos administrativos sobre acuerdos del concejo. En otras palabras, la Constitución no creó una segunda instancia judicial inmediata, sino una segunda instancia administrativa externamente ubicada, cuyo objeto es revisar la legalidad del acto municipal sin suprimir la posibilidad de litigio posterior en la jurisdicción contencioso-administrativa plena (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

Sobre esa base normativa, la Procuraduría General de la República ha sostenido que, cuando el Tribunal Contencioso Administrativo conoce este tipo de apelaciones, actúa como contralor administrativo no jerárquico y no como juez que emite una sentencia con autoridad de cosa juzgada material. El Dictamen C-073-2010 es especialmente relevante porque subraya que la decisión del Tribunal en esta fase agota la vía administrativa, pero no clausura la discusión jurisdiccional posterior; por tanto, su naturaleza es materialmente administrativa aunque el órgano se ubique orgánicamente en el Poder Judicial. Esta aclaración es decisiva para el tema de investigación, ya que muchas de las tensiones prácticas detectadas —por ejemplo, la percepción de que el asunto ya quedó “juzgado”, la confusión sobre la clase de resolución emitida o la duda sobre la competencia residual del juez contencioso— surgen precisamente de no distinguir entre la posición institucional del órgano y la naturaleza jurídica de la función que desempeña en la jerarquía impropia (Procuraduría General de la República, 2010).

La doctrina nacional ha contribuido a precisar esta lógica bifásica. Jinesta Lobo explica que el régimen recursivo municipal costarricense puede convertirse en una cadena escalonada particularmente exigente para el administrado cuando se combinan decisiones de funcionarios

inferiores, recursos ante el alcalde, recursos ante el concejo y, finalmente, la apelación ante el órgano de jerarquía impropia. Esa observación mantiene vigencia porque revela que el problema no es solo de teoría competencial, sino también de accesibilidad real del sistema recursivo. Cuanto más complejo es el trayecto impugnatorio, mayor es el riesgo de que las personas incurran en errores de admisibilidad, pierdan plazos o desconozcan ante qué órgano deben insistir. En esa línea, el análisis jurisprudencial permite advertir que una parte importante del conflicto práctico no se produce por ausencia de norma, sino por la densidad técnica del diseño legal y por la forma en que las autoridades interpretan y administran esa secuencia de recursos (Jinesta Lobo, 2002; Costa Rica, 1998/2009).

Otro aporte significativo proviene del examen de la jurisprudencia histórica de la entonces Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, recuperada y sistematizada por dictámenes posteriores de la Procuraduría. En ese material se observa una línea según la cual las resoluciones dictadas por el alcalde, en lo eminentemente administrativo, no agotan por sí solas la vía recursiva, pues su revisión corresponde primero al concejo municipal y solo después, en caso de disconformidad con el acuerdo del órgano colegiado, puede accederse al Tribunal como jerarca impropio. Esta interpretación, recogida por la Procuraduría en el Dictamen C-054-2007 al reseñar resoluciones de 1999 y 2000, muestra dos ideas centrales: primero, que la jerarquía impropia no elimina la necesidad de respetar la estructura escalonada prevista por el Código Municipal; y segundo, que el Tribunal no puede sustituir etapas previas cuando la ley exige que cierto acuerdo sea conocido antes por el concejo. Desde el punto de vista metodológico, este hallazgo es clave para comprender por qué los problemas de agotamiento de la vía y de remisión correcta del expediente siguen siendo variables relevantes en la investigación (Procuraduría General de la República, 2007; Costa Rica, 1998/2009).

Rojas Ortega, al estudiar la crisis del agotamiento preceptivo de la vía municipal, añade una discusión particularmente útil para este trabajo: la tensión entre la arquitectura tradicional del recurso y las exigencias contemporáneas de celeridad, tutela efectiva y racionalidad procesal. Su planteamiento no niega la importancia del control administrativo previo, pero sí evidencia que la obligatoriedad rígida del agotamiento puede traducirse en dilación, sobrecarga técnica y costos de acceso incompatibles con una justicia administrativa funcional. En esa medida, el análisis jurisprudencial no debe limitarse a describir “cómo funciona” la jerarquía impropia, sino también a valorar si la forma concreta en que se exige el agotamiento fortalece o debilita la protección del

administrado. Esta observación dialoga directamente con los objetivos de la tesis, especialmente con aquellos orientados a evaluar limitaciones del sistema actual y a proponer mejoras procedimentales viables (Rojas Ortega, 2014; Yuriichuk, 2019).

En consecuencia, la jurisprudencia cumple en este marco teórico una triple función. Primero, delimita con mayor precisión la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo como jerarca impropio. Segundo, muestra que la legalidad del sistema no excluye la existencia de fricciones prácticas en admisibilidad, legitimación, motivación y plazos. Tercero, ofrece criterios que permiten construir una propuesta de mejora jurídicamente prudente: una propuesta que no pretenda sustituir el diseño constitucional existente, sino ordenar su operación, reducir incertidumbre y hacer más trazable la decisión administrativa final. Esta triple función justifica que el análisis jurisprudencial no se reserve únicamente para el capítulo de resultados, sino que forme parte del sustento conceptual del estudio desde el marco teórico, porque define el lente con el que posteriormente se leerán las entrevistas, los documentos y las oportunidades de reforma infralegal o de protocolización institucional (Costa Rica, 1949; Procuraduría General de la República, 2010; Rojas Ortega, 2014).

2.2.12 Líneas jurisprudenciales relevantes para el período 2021–2025

Aunque la jerarquía impropia municipal es una institución de vieja data, la consulta de fuentes jurisprudenciales y publicaciones judiciales dentro del período reciente permite afirmar que las discusiones sobre su alcance siguen plenamente vigentes. Un ejemplo ilustrativo se aprecia en el Libro de votos de la Sala Primera correspondiente al 12 de enero de 2024, en el que se registra un asunto identificado expresamente como “jerarquía impropia (municipal)” y se declara que el órgano competente para resolver por el fondo es el Tribunal Contencioso Administrativo. Aun cuando se trata de una referencia breve propia de un libro de votación, el dato es revelador: en plena etapa contemporánea, la delimitación competencial de esta materia continúa generando decisiones específicas y, por tanto, no puede considerarse un tema superado o puramente histórico. Para esta tesis, esa constatación refuerza la pertinencia temporal del problema planteado para el lapso 2021–2025 (Poder Judicial, 2024).

Una primera línea jurisprudencial reciente puede formularse así: el objeto del recurso no jerárquico municipal sigue estando estrictamente ligado a acuerdos del concejo municipal, emitidos directamente o al conocer en alzada lo resuelto por órganos inferiores, y su parámetro

de revisión es la legalidad. Esta idea, que se desprende del Código Municipal y del CPCA, mantiene consecuencias prácticas muy importantes. El recurrente debe identificar con precisión el acto recurrible, diferenciarlo de actuaciones meramente instrumentales o de simple ejecución y plantear agravios de ilegalidad, no de mera disconformidad política. La consecuencia es que la admisibilidad del recurso depende tanto de la naturaleza del acto como de la calidad técnica del memorial. Desde un punto de vista garantista, ello protege la especialidad del control ejercido por el Tribunal; pero, desde una óptica operativa, también aumenta el riesgo de exclusión procesal cuando el interesado no distingue entre un acuerdo recurrible, un reglamento, un acto de mero trámite o una decisión cuya impugnación corresponde a otra vía (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

Una segunda línea se relaciona con la legitimación. El texto constitucional utiliza la expresión “cualquier interesado”, fórmula deliberadamente amplia que responde a la necesidad de permitir control ciudadano y defensa de situaciones jurídicas afectadas por acuerdos municipales. Sin embargo, esa amplitud no equivale a una ausencia total de filtros. La práctica jurisprudencial ha discutido de forma reiterada quién puede recurrir, en qué calidad y con qué vínculo respecto del acuerdo cuestionado. La relevancia del tema se aprecia también en reseñas jurisprudenciales contemporáneas del Poder Judicial, donde se observa que los conflictos de legitimación siguen apareciendo en procesos de jerarquía impropia municipal. Para la investigación, ello permite anticipar que uno de los cuellos de botella del sistema no reside únicamente en la norma, sino en la prueba y argumentación del interés legítimo o derecho afectado. Cuando esa justificación no se explica con claridad desde la fase inicial, el recurso pierde fuerza técnica y el control de legalidad se vuelve más costoso para todos los actores involucrados (Costa Rica, 1949; Poder Judicial, 2024).

Una tercera línea jurisprudencial, de enorme relevancia metodológica, concierne al agotamiento de la vía administrativa. La experiencia doctrinal y jurisprudencial costarricense ha mostrado que el recorrido previo al Tribunal no siempre es lineal, especialmente cuando la decisión originaria proviene de órganos distintos al concejo o cuando el recurrente omite interponer oportunamente recursos contra el acuerdo que corresponde. La jurisprudencia histórica reseñada por la Procuraduría fue consistente al exigir respeto a la cadena recursiva cuando la ley la prevé, y la doctrina de Rojas Ortega puso de relieve que esa exigencia, si bien jurídicamente explicable, puede tornarse problemática desde la perspectiva del acceso efectivo a

la justicia administrativa. Por ello, para el período de estudio interesa no solo verificar si el agotamiento fue exigido, sino también cómo se tradujo en práctica: si produjo orden procedimental razonable o, por el contrario, si funcionó como una barrera técnica adicional frente al examen de fondo del acto municipal (Procuraduría General de la República, 2007; Rojas Ortega, 2014).

La cuarta línea se refiere a los efectos jurídicos de la resolución emitida por el Tribunal cuando actúa como jerarca impropio. El punto no es menor, porque del modo en que se comprenda ese efecto depende la estrategia del recurrente, la reacción de la municipalidad y la articulación con la ulterior demanda contencioso-administrativa. La lectura predominante — respaldada por el artículo 192 del CPCA y por la doctrina administrativa de la Procuraduría— indica que la resolución agota la vía administrativa, pero no genera cosa juzgada material en sentido jurisdiccional. Esta característica confiere a la decisión una función ambivalente: por un lado, cierra la etapa administrativa especial; por otro, deja abierta la posibilidad de revisión judicial plena. Desde el punto de vista de eficiencia institucional, ello obliga a exigir una motivación especialmente cuidadosa, porque aunque la resolución no cierre definitivamente el litigio, sí constituye el pronunciamiento final del Estado en sede administrativa y marca el punto de partida de cualquier debate posterior (Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010).

Una quinta línea, menos visible en la formulación normativa pero decisiva en la experiencia práctica, es la relación entre debido proceso administrativo y calidad del expediente remitido. La apelación municipal no se resuelve en abstracto; se resuelve sobre la base de un expediente conformado en sede municipal, con acuerdos, actas, constancias de notificación, recursos, pruebas y antecedentes. Cuando ese expediente llega incompleto, desordenado o sin trazabilidad mínima, el órgano revisor enfrenta una dificultad que afecta tanto la celeridad como la calidad del control de legalidad. La jurisprudencia y la doctrina administrativa han insistido en que el problema no siempre deriva de vacíos legales, sino de fallas de gestión jurídica: remisiones tardías, omisiones documentales, defectos en la motivación del acuerdo original o respuestas insuficientes a los agravios planteados por la parte recurrente. En otras palabras, la eficacia del modelo constitucional depende tanto del texto normativo como de la disciplina documental con que municipalidades y operadores judiciales administran el trámite (Jinesta Lobo, 2002; Procuraduría General de la República, 2010; Kovač y Ribič, 2022).

A la luz de estas líneas, el período 2021–2025 puede leerse como una etapa en la que la institución conserva plena vigencia formal, pero sigue evidenciando necesidades de estandarización práctica. No se advierte, en las fuentes consultadas, una ruptura con la idea central de que el Tribunal conoce como jerarca impropio y no como juez de conocimiento pleno dentro de esta fase; lo que sí se observa es la persistencia de cuestiones recurrentes sobre competencia, legitimación, agotamiento, estructura del expediente y calidad de la motivación. Por eso, el análisis jurisprudencial reciente no conduce a proponer una sustitución del modelo, sino a identificar con mayor exactitud dónde se localizan sus puntos vulnerables. Ese diagnóstico es el que servirá de base para la propuesta jurídica final: no una reforma abstracta desconectada del funcionamiento real, sino un conjunto de lineamientos diseñados a partir de lo que la jurisprudencia y la práctica siguen mostrando como zonas de fricción (Poder Judicial, 2024; Procuraduría General de la República, 2010; Rojas Ortega, 2014).

2.2.13 Incidencia del análisis jurisprudencial en la delimitación de la propuesta de mejora

Desde la perspectiva de construcción teórica de la investigación, el análisis jurisprudencial permite traducir el problema general en categorías operativas más precisas. No basta con afirmar que existe una “jerarquía impropia” en materia municipal; es necesario distinguir qué se debate realmente cuando el sistema presenta dificultades. La lectura conjunta de Constitución, Código Municipal, CPCA, doctrina y jurisprudencia permite advertir al menos cuatro focos de tensión: la identificación del acto recurrible, la prueba de la legitimación, el cumplimiento de la cadena recursiva y la calidad técnico-documental del expediente remitido. Estos cuatro focos no son meras hipótesis especulativas; surgen del modo en que el ordenamiento ha sido interpretado y aplicado, y por ello resultan útiles para orientar tanto los instrumentos de investigación como la posterior formulación de recomendaciones (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

Asimismo, la jurisprudencia permite sostener que una propuesta jurídica sería no debería partir de la premisa de que el diseño constitucional es inválido o inútil. Por el contrario, lo que muestran las fuentes consultadas es que el modelo posee una lógica garantista identificable: asegura revisión externa de acuerdos municipales, preserva la autonomía local dentro del principio de legalidad y mantiene abierta la vía jurisdiccional para el control pleno. El problema central aparece cuando esa lógica se operacionaliza sin herramientas uniformes de gestión

jurídica. De ahí que el camino más prudente no sea, al menos como primera respuesta, una reforma constitucional o legislativa radical, sino la construcción de instrumentos normativos sublegales e institucionales que mejoren admisibilidad, trazabilidad, motivación y tiempos de respuesta. Esta conclusión es consistente con los hallazgos del marco teórico comparado, donde la efectividad del recurso administrativo depende en gran medida de claridad procedimental y coherencia institucional (Yuriichuk, 2019; Kovač y Ribič, 2022).

En términos de delimitación del objeto propositivo, el análisis jurisprudencial también ayuda a fijar límites. La propuesta no puede desconocer que la apelación ante el Tribunal se circunscribe a control de legalidad y que la revocatoria municipal conserva su propio espacio para discutir, en determinados casos, razones de inoportunidad. Tampoco puede borrar la distinción entre fase administrativa especial y ulterior fase jurisdiccional. Por ello, cualquier mejora debe concentrarse en aquello que sí puede ser afinado sin contradecir el marco superior: protocolos de elevación del expediente, criterios mínimos de admisibilidad, reglas de respuesta a agravios, formatos de motivación, mecanismos de control de plazos y pautas de coordinación entre municipalidad y órgano revisor. Precisamente porque la jurisprudencia define el perímetro de lo jurídicamente posible, su estudio previo evita que la propuesta final caiga en soluciones normativamente inviables o conceptualmente confusas (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010).

En suma, la inserción de este bloque jurisprudencial en el marco teórico cumple una función estructural dentro de la tesis. Por una parte, ofrece la base conceptual necesaria para interpretar los datos empíricos y documentales del período 2021–2025. Por otra, anticipa el sentido de la propuesta jurídica que se desarrollará al final del trabajo: una propuesta de fortalecimiento institucional y procedimental, no de sustitución del modelo constitucional. Tal orientación es metodológicamente coherente con el problema de investigación, con los objetivos específicos y con la evidencia doctrinal y normativa disponible. A partir de aquí, la síntesis integradora del marco teórico puede leerse ya no solo como una recapitulación de conceptos, sino como la antesala de una tesis central: la jerarquía impropia municipal en Costa Rica requiere menos una reinención del sistema y más una reorganización jurídica de su funcionamiento cotidiano (Rojas Ortega, 2014; Procuraduría General de la República, 2010; Poder Judicial, 2024).

2.2.14 Síntesis integradora del marco teórico y conexión con objetivos

La evidencia normativa y doctrinal permite formular una síntesis coherente con los objetivos del estudio:

- Para identificar el procedimiento (objetivo específico 1), el CPCA y el Código Municipal ofrecen un esquema de etapas con plazos explícitos (Costa Rica, Ley 8508, arts. 189–192, 2006/2008; Costa Rica, Ley 7794, art. 156, 1998/2009). La doctrina administrativa nacional define el carácter no jurisdiccional de la resolución y su efecto de agotamiento de vía administrativa (PGR, Dictamen C-073-2010, 2010).

- Para valorar eficiencia (objetivo específico 2), la literatura comparada advierte que los recursos solo aportan eficiencia si cumplen su promesa de celeridad y corrección, evitando etapas vacías que aumentan duración global del conflicto (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022). En el régimen costarricense, la propia norma ofrece estándares para contrastar tiempos reales y tiempos normativos (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.1, 2006).

- Para analizar efectividad decisoria (objetivo específico 3), la clave está en comprender la naturaleza de la resolución: es una decisión administrativa que debe ser motivada y útil para orientar conducta posterior, aunque no cierre definitivamente la controversia (Costa Rica, Ley 8508, art. 192.2, 2006; Yuriichuk, 2019). El marco teórico sugiere observar motivación, congruencia, claridad y potencial de reducción de litigiosidad innecesaria.

En consecuencia, el marco teórico delimita variables, fija estándares y define el alcance de la evaluación: no se trata de juzgar “quién gana”, sino de evaluar si el mecanismo de control de legalidad previsto en el artículo 173 constitucional se está ejecutando con garantías, celeridad y utilidad institucional.

3 CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO

El presente capítulo define la ruta metodológica seguida para examinar la aplicación del principio de jerarquía impropia en el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, respecto de las apelaciones contra acuerdos municipales en Costa Rica. Su construcción responde a la estructura sugerida por la Guía de Trabajos Finales de Graduación, Tesinas y Tesis en Ciencias Sociales de la Universidad Hispanoamericana, la cual ordena el capítulo en tipo de investigación, sujetos y fuentes de información, selección del muestreo, técnicas e instrumentos y operacionalización analítica; asimismo, se adecua al formato de la Escuela de Derecho, que exige precisar el carácter jurídico del estudio, las entrevistas, las fuentes de primera y segunda mano y la lógica con la que se desarrolla el contenido de la tesis (Universidad Hispanoamericana, Dirección Metodológica de Investigación [UH-DMI], 2018; Universidad Hispanoamericana, Escuela de Derecho [UH-ED], 2026). A partir de esos lineamientos, se adopta un diseño predominantemente cualitativo, documental y jurídico, complementado con entrevistas semiestructuradas a informantes clave, con el propósito de integrar el análisis normativo, jurisprudencial y práctico del fenómeno estudiado.

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La determinación del tipo de investigación se realiza atendiendo a la finalidad, dimensión temporal, nivel de análisis, naturaleza y carácter del estudio. Esta decisión metodológica no es meramente formal: delimita qué clase de evidencia se considera pertinente, cómo se interpretan las fuentes jurídicas y de qué manera se enlazan los hallazgos con los objetivos planteados. Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014) sostienen que el diseño debe guardar congruencia con el problema, los objetivos y la evidencia disponible; por ello, en una tesis jurídica como la presente, la selección metodológica se orienta a comprender un instituto de revisión administrativa, examinar sus efectos y formular mejoras técnicamente viables.

3.1.1 Finalidad

La investigación es de finalidad teórica y aplicada. Es teórica porque sistematiza y problematiza categorías jurídicas como jerarquía impropia, agotamiento de la vía administrativa, control de legalidad, tutela efectiva y motivación del acto administrativo, con el fin de clarificar su contenido y alcance en el régimen municipal costarricense. A la vez, es aplicada porque no se limita a describir el fenómeno; persigue identificar limitaciones concretas del trámite y proponer

medidas de mejora procedimental para optimizar la resolución de apelaciones municipales. Esta doble orientación es coherente con la guía institucional, que vincula la investigación con la resolución de problemas y con la producción de aportes utilizables por la institución, la población o el campo disciplinar (UH-DMI, 2018), y también con el formato de Derecho, que expresamente exige un marco metodológico de corte jurídico y una tesis capaz de proyectar implicaciones reales y plasmables (UH-ED, 2026).

3.1.2 Dimensión temporal

Por su dimensión temporal, el estudio es transversal. La recolección y el análisis de la información se efectúan en un solo momento metodológico, aun cuando el corpus documental abarque un período retrospectivo de cinco años, de 2021 a 2025. En términos metodológicos, esto significa que no se hace seguimiento sucesivo de los mismos casos a lo largo del tiempo, como ocurriría en un diseño longitudinal; más bien, se reconstruye y examina, desde el presente de la investigación, la forma en que el recurso ha operado durante el período delimitado. Hernández Sampieri et al. (2014) explican que los estudios transversales observan el fenómeno en un corte temporal definido; en este caso, el corte sirve para comparar normas, criterios y prácticas dentro del lapso fijado en el problema de investigación.

3.1.3 Marco (mega-macro-micro)

De acuerdo con la clasificación propuesta en la guía institucional, el estudio se ubica principalmente en el nivel micro, con proyecciones macro. El nivel micro predomina porque el análisis se concentra en un procedimiento jurídico específico: la apelación contra acuerdos municipales que conoce el Tribunal Contencioso Administrativo como jerarca impropio. No se estudia de manera general todo el sistema administrativo costarricense, sino un tramo funcional y especializado de ese sistema. Sin embargo, el estudio dialoga con el nivel macro al apoyarse en principios constitucionales y administrativos más amplios —legalidad, autonomía municipal, debido proceso y tutela efectiva— que sirven como parámetro interpretativo del procedimiento concreto. La clasificación micro resulta pertinente porque permite mantener el foco en la unidad analítica real del trabajo y evitar una dispersión temática que debilite la argumentación (UH-DMI, 2018).

3.1.4 Naturaleza

La naturaleza de la investigación es cualitativa, con predominio documental y apoyo de entrevista semiestructurada. Creswell (2013) explica que el enfoque cualitativo busca comprender significados, prácticas, interpretaciones y contextos a partir de fuentes textuales, discursivas y situadas; esa lógica resulta idónea para estudiar cómo se entiende y aplica la jerarquía impropia en un campo jurídico concreto. En la misma línea, Hernández Sampieri et al. (2014) señalan que el enfoque cualitativo es apropiado cuando interesa profundizar en procesos, categorías y experiencias más que medir frecuencias numéricas. En esta tesis, el núcleo de evidencia proviene de normas, resoluciones, dictámenes, doctrina especializada y testimonios de personas expertas, de modo que la comprensión jurídica del fenómeno prevalece sobre cualquier medición estadística.

Se precisa, además, que la investigación es documental-jurídica. La base del análisis se encuentra en fuentes normativas y jurisprudenciales primarias, entre ellas el artículo 173 de la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Procesal Contencioso-Administrativo. La Constitución establece que, si la municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasan al tribunal del Poder Judicial que la ley indique para que resuelva definitivamente en sede administrativa (Costa Rica, 1949, art. 173). A su vez, el Código Procesal Contencioso-Administrativo atribuye al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de la apelación contra los acuerdos municipales y regula su trámite en los artículos 189 a 192 (Costa Rica, 2006). Esa base oficial justifica que el estudio privilegie la interpretación sistemática del derecho positivo y la forma en que este se proyecta en la práctica institucional.

3.1.5 Carácter

Por su carácter, la investigación es exploratoria, descriptiva y explicativa, con alcance propositivo. Es exploratoria porque el tema, aunque respaldado por normativa constitucional y legal, no cuenta con abundante producción específica concentrada en la aplicación de la jerarquía impropia en apelaciones municipales durante el período 2021-2025. Es descriptiva porque detalla el procedimiento, las etapas del recurso, los sujetos intervinientes, la naturaleza de la decisión y las limitaciones observables en la tramitación. Asimismo, adquiere un componente explicativo al examinar por qué determinadas tensiones —mora, dispersión de criterios, cargas documentales, problemas de motivación o dificultades de acceso— afectan la eficacia del sistema y cómo esas tensiones inciden en la tutela efectiva. La guía de la Universidad Hispanoamericana reconoce estos

niveles de profundidad como categorías legítimas del tipo de investigación (UH-DMI, 2018), y su combinación resulta congruente con los cuatro objetivos específicos planteados en la presente tesis.

3.1.6 *Método jurídico predominante*

Dentro de la tradición jurídica, el trabajo se apoya principalmente en el método jurídico-dogmático, complementado con interpretación sistemática, hermenéutica y análisis jurisprudencial. El componente dogmático permite ordenar y reconstruir el contenido del marco normativo aplicable; la interpretación sistemática enlaza Constitución, Código Municipal, Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley de creación de la Sección Tercera y criterios de la Procuraduría General de la República; y el análisis jurisprudencial permite observar cómo los textos normativos se concretan en resoluciones y prácticas institucionales. Esta combinación es adecuada porque el problema no se resuelve con una lectura aislada de artículos, sino con la articulación entre normas, decisiones y experiencias profesionales.

3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

En una tesis jurídica de naturaleza cualitativa, las fuentes de información cumplen una doble función: suministran el contenido normativo y doctrinal del problema, y permiten contrastar ese contenido con su aplicación práctica. La guía institucional señala que el capítulo metodológico debe identificar sujetos, fuentes de primera mano, fuentes de segunda mano y, de ser necesario, fuentes terciarias (UH-DMI, 2018). En el ámbito del Derecho, esta clasificación se adapta al estudio del corpus normativo, jurisprudencial, doctrinal y testimonial.

3.2.1 *Unidades de análisis*

Las unidades de análisis del estudio son documentales y humanas. En el plano documental, se examinan: a) normas constitucionales y legales relativas a la apelación municipal y la jerarquía impropia; b) dictámenes y criterios institucionales que interpretan ese régimen; c) resoluciones y piezas jurisprudenciales vinculadas con la materia; y d) literatura académica pertinente. En el plano humano, se consideran informantes clave con experiencia directa en derecho municipal, contencioso-administrativo o gestión de recursos contra acuerdos municipales. Esta delimitación responde a la necesidad de estudiar tanto el diseño jurídico del recurso como su funcionamiento real.

3.2.2 Fuentes primarias

Las fuentes primarias son aquellas que contienen la regulación o la experiencia jurídica inmediata del objeto de estudio. En esta investigación se incluyen, como mínimo, los siguientes materiales oficiales: la Constitución Política de la República de Costa Rica, cuyo artículo 173 prevé el traslado de los antecedentes al tribunal del Poder Judicial que la ley indique cuando la municipalidad no revoca o reforma el acuerdo recurrido (Costa Rica, 1949, art. 173); el Código Procesal Contencioso-Administrativo, que asigna al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de la apelación contra acuerdos municipales y regula su trámite en los artículos 189 a 192 (Costa Rica, 2006); y el Código Municipal vigente, particularmente los artículos 163 a 167, donde se ubica el régimen recursivo aplicable a los acuerdos del concejo municipal. Conviene precisar que la disposición históricamente citada en muchos trabajos como artículo 156 aparece actualmente corrida al artículo 165, que mantiene la regla según la cual los recursos de revocatoria y apelación deben interponerse en memorial razonado dentro del quinto día, con apelación solo por ilegalidad y conocimiento del Tribunal en la alzada correspondiente (Costa Rica, 1998, art. 165).

También integran las fuentes primarias las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo relativas a apelaciones municipales del período 2021-2025, los dictámenes de la Procuraduría General de la República relevantes para la jerarquía impropia y, en el componente cualitativo de campo, las entrevistas efectuadas a personas expertas. El Dictamen C-073-2010 resulta particularmente útil como fuente primaria interpretativa, porque reafirma la naturaleza materialmente administrativa de la actuación del Tribunal como jerarca impropio en materia municipal y aclara que su decisión agota la vía administrativa sin producir cosa juzgada jurisdiccional (Procuraduría General de la República, 2010).

3.2.3 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias comprenden libros, artículos científicos, tesis, estudios académicos y documentos especializados que analizan el fenómeno a partir de las fuentes primarias. Su función en esta tesis no es sustituir el examen de la norma, sino enriquecer su interpretación, contrastar enfoques y evidenciar vacíos o coincidencias en la literatura. Entre ellas se incluyen textos metodológicos para sustentar el diseño del estudio y literatura jurídica sobre recursos administrativos, justicia administrativa, derecho municipal y jerarquía impropia. La guía

universitaria insiste en que el marco metodológico y el marco teórico deben apoyarse en fuentes académicas reales, pertinentes y analizadas, de forma que la tesis no descansa en apreciaciones aisladas del investigador (UH-DMI, 2018).

3.2.4 Fuentes terciarias

Las fuentes terciarias se utilizan como instrumentos de localización y organización del material, no como base de argumentación sustantiva. En esta categoría se ubican los repertorios bibliográficos, catálogos de bibliotecas, índices de revistas, motores especializados, bases de datos jurídicas y sistemas de información como el Sistema Costarricense de Información Jurídica. Su papel consiste en facilitar la búsqueda, depuración y verificación de documentos completos, vigentes y pertinentes para el estudio.

Tabla 2 Fuentes de información del estudio

Tipo de fuente	Materiales previstos	Aporte al estudio	Técnica asociada
Primaria	Constitución, Código Municipal, CPCA, dictámenes, resoluciones del TCA, entrevistas	Definir el marco normativo vigente, reconstruir el trámite y captar la experiencia profesional directa	Análisis documental / entrevista
Secundaria	Libros, artículos científicos, tesis, estudios doctrinales y metodológicos	Contextualizar, interpretar y contrastar categorías jurídicas y metodológicas	Revisión bibliográfica
Terciaria	Catálogos, índices, bases de datos y repertorios jurídicos	Localizar y verificar fuentes completas, oficiales y pertinentes	Búsqueda y depuración documental

Nota. Elaboración propia a partir de la clasificación de fuentes utilizada en el diseño metodológico del estudio.

3.3 SELECCIÓN DEL MUESTREO

La selección del muestreo responde a la lógica cualitativa de pertinencia y riqueza informativa. Hernández Sampieri et al. (2014) indican que, en estudios cualitativos, el interés no radica en lograr representatividad estadística, sino en elegir los casos, documentos y participantes que mejor permitan comprender el fenómeno. Creswell (2013) coincide en que la muestra cualitativa debe ser intencional, esto es, escogida por el valor analítico de la información que puede aportar. Bajo ese criterio, la muestra del presente estudio es no probabilística e intencional, tanto en su componente documental como en el componente humano.

3.3.1 Población documental

La población documental está integrada por el universo de normas, resoluciones, dictámenes, acuerdos, estudios y documentos jurídicos vinculados con la apelación contra acuerdos municipales y con la aplicación de la jerarquía impropia en Costa Rica. Esa población es amplia y heterogénea, por lo que se acota mediante criterios de inclusión y exclusión. Se incluyen documentos que: a) regulen o interpreten directamente el recurso municipal; b) se ubiquen dentro del período 2021-2025, salvo normas o dictámenes previos indispensables por su valor estructural; c) provengan de fuentes oficiales o académicas verificables; y d) guarden relación expresa con el Tribunal Contencioso Administrativo, el concejo municipal o el régimen de revisión administrativa. Se excluyen notas periodísticas, comentarios sin respaldo académico, materiales duplicados y documentos que traten recursos administrativos ajenos a la materia municipal.

3.3.2 Muestra documental

La muestra documental se conforma por selección intencional de materiales normativos e interpretativos clave. En el núcleo mínimo de análisis se incluyen: Constitución Política (art. 173), Código Procesal Contencioso-Administrativo (arts. 189-192), Código Municipal vigente (arts. 163-167, con especial atención al art. 165), Ley N.º 7274 sobre la Sección Tercera, el Dictamen C-073-2010 de la Procuraduría General de la República, jurisprudencia y resoluciones administrativas relevantes del período 2021-2025, además de doctrina y tesis especializadas. Esta estrategia permite trabajar con un corpus manejable, pero suficientemente robusto para responder los objetivos sin diluir el análisis.

3.3.3 Muestra humana o de informantes clave

La muestra humana se integra por seis informantes clave seleccionados por criterio experto. La elección se justifica porque el fenómeno investigado exige conocimiento especializado y experiencia práctica, no opiniones genéricas. Se establecen como criterios de inclusión: a) experiencia profesional comprobada en derecho municipal, contencioso-administrativo o tramitación de recursos contra acuerdos municipales; b) conocimiento del funcionamiento del recurso de apelación o de sus efectos prácticos; c) disponibilidad para participar voluntariamente; y d) posibilidad de brindar información relevante para al menos uno de los objetivos específicos.

Tabla 3 *Caracterización de las personas informantes expertas*

Perfil del informante	Cantidad	Justificación analítica
Personas juzgadoras, letradas o exfuncionarias con experiencia en jurisdicción contencioso-administrativa	2	Aportan comprensión del trámite, criterios de admisibilidad, motivación y efectos de la resolución
Asesorías jurídicas municipales o secretarías de concejo con experiencia recursiva	2	Permiten examinar la fase de interposición, elevación del expediente y cargas municipales
Litigantes o académicos especialistas en derecho administrativo o municipal	2	Favorecen una lectura crítica externa sobre limitaciones, tutela efectiva y mejoras posibles

Nota. Elaboración propia con base en la definición de informantes clave establecida en el capítulo metodológico.

La cifra de seis entrevistas resulta suficiente para un estudio jurídico-documental con informantes especializados, pues el objetivo no es medir opiniones en gran escala, sino obtener explicaciones calificadas, contrastables y útiles para triangular con el material normativo y jurisprudencial. En caso de que una persona convocada no pueda participar, se sustituye por otra con perfil equivalente, a fin de conservar la diversidad analítica de la muestra.

3.3.4 Tipo de muestreo

El muestreo es no probabilístico e intencional. La guía universitaria admite este tipo de selección cuando la investigación no persigue inferencias estadísticas, sino la comprensión de un problema a partir de sujetos y documentos pertinentes (UH-DMI, 2018). En esta tesis, la intencionalidad se justifica doblemente: por la especificidad técnica del tema y por la necesidad de elegir informantes con experiencia jurídica verificable. El mismo criterio se aplica a los documentos, que se seleccionan por su vínculo directo con la materia y no por azar.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN

La recolección de información se apoya en dos técnicas complementarias: el análisis documental y la entrevista semiestructurada. La combinación de ambas responde al principio de coherencia metodológica: el análisis documental permite reconstruir el régimen jurídico y examinar sus manifestaciones formales, mientras que la entrevista aporta la dimensión práctica, interpretativa y experiencial del fenómeno. La guía institucional señala que las técnicas y los instrumentos deben guardar correspondencia con el enfoque y la profundidad del estudio, y además exige explicar la validez y la coherencia del instrumento utilizado (UH-DMI, 2018).

3.4.1 *Análisis documental*

El análisis documental constituye la técnica principal. Se aplica a normas, resoluciones, dictámenes, acuerdos y bibliografía especializada mediante una matriz de registro que organiza la información según objetivo, categoría, subcategoría, criterio jurídico relevante, hallazgo y utilidad para la investigación. Esta técnica resulta indispensable en una tesis jurídica porque permite pasar de la mera cita normativa a la identificación de patrones: fundamentos constitucionales, distribución competencial, etapas del trámite, problemas de motivación, plazos, cargas procesales y oportunidades de mejora.

3.4.2 *Entrevista semiestructurada*

La entrevista semiestructurada se utiliza como técnica complementaria para recoger la experiencia de personas expertas vinculadas con la materia. Se elige esta modalidad porque ofrece un equilibrio adecuado entre orden y flexibilidad: mantiene un conjunto estable de preguntas por objetivo —lo que favorece la comparabilidad—, pero permite profundizar cuando el entrevistado introduce ejemplos, tensiones o matices relevantes. Creswell (2013) destaca que las entrevistas cualitativas son especialmente útiles cuando el investigador busca comprender significados y procesos desde la perspectiva de quienes participan o conocen de cerca el fenómeno. En el presente estudio, la entrevista sirve para contrastar el diseño normativo con su operatividad real.

3.4.3 *Instrumentos*

Se utilizan dos instrumentos. El primero es una matriz de análisis documental elaborada ad hoc, destinada a registrar datos de identificación del documento, norma aplicable, contenido

relevante, categoría asociada, criterio interpretativo y aporte al objetivo específico correspondiente. El segundo instrumento es una guía de entrevista semiestructurada integrada por dieciséis preguntas abiertas, distribuidas en cuatro bloques de cuatro preguntas cada uno, de acuerdo con los cuatro objetivos específicos de la tesis. Dicha guía se incorpora como apéndice del presente capítulo, de manera que pueda anexarse al resto del trabajo sin necesidad de rediseño adicional.

3.4.4 Validez y consistencia del instrumento

La validez de contenido de la guía de entrevista se fortalece mediante juicio experto. Para ello, se propone la revisión previa del instrumento por dos personas especialistas: una en metodología de la investigación y otra en derecho administrativo o municipal. La finalidad de esta revisión es verificar pertinencia, claridad, congruencia entre preguntas y objetivos, ausencia de sesgos sugestivos y suficiencia temática. Asimismo, se prevé una aplicación piloto a una persona profesional con perfil similar al de la muestra, pero que no forme parte de ella, con el propósito de ajustar redacción, secuencia y comprensión de las preguntas. La guía institucional subraya que la validez debe entenderse como el grado en que el instrumento realmente mide o capta aquello que pretende estudiar (UH-DMI, 2018), por lo que esta revisión previa resulta metodológicamente necesaria.

3.4.5 Registro y tratamiento de la información

Las entrevistas se registran mediante notas de campo y, cuando exista autorización expresa del participante, mediante grabación de audio para su posterior transcripción fiel. Los documentos analizados se identifican con código, fecha, fuente oficial y categoría temática. Luego, toda la información se organiza en matrices comparativas para facilitar la triangulación. Este tratamiento asegura trazabilidad, permite volver al soporte original y evita que la interpretación se desligue de la evidencia documentada.

3.5 OPERACIONALIZACIÓN ANALÍTICA DE LAS CATEGORÍAS

Aunque la guía metodológica utiliza la expresión “operacionalización de variables”, en investigaciones jurídicas de enfoque cualitativo resulta más preciso hablar de operacionalización analítica de categorías. No se trabaja aquí con variables mensurables en sentido estadístico, sino con categorías jurídicas y procedimentales que deben desagregarse en dimensiones observables

para el análisis. Esta adecuación conserva el espíritu de la guía —definir conceptualmente el objeto, traducirlo a unidades de observación y vincularlo con los instrumentos—, pero la adapta al diseño propio de una tesis de Derecho (UH-DMI, 2018; UH-ED, 2026).

Tabla 4 *Operacionalización analítica de categorías*

Objetivo específico	Categoría central	Subcategorías	Indicadores de análisis	Técnica / instrumento
Explicar el principio de jerarquía impropia en el contexto administrativo y su relevancia en las apelaciones de acuerdos municipales en Costa Rica.	Jerarquía impropia	Fundamento constitucional y legal; naturaleza administrativa; diferencia frente a jerarquía propia; relación con autonomía municipal.	Normas aplicables; definiciones doctrinales; función del TCA; alcance del recurso en sede municipal.	Análisis documental / entrevista
Analizar las implicaciones jurídicas que genera este principio en el TCA, al resolver apelaciones municipales (2021-2025).	Implicaciones jurídicas	Competencia; agotamiento de la vía administrativa; motivación; debido proceso; efectos de la resolución.	Criterios de competencia; respuesta a agravios; consecuencias jurídicas de la resolución; tutela efectiva.	Análisis documental / entrevista
Evaluar las limitaciones del sistema actual en la aplicación del principio de jerarquía impropia en la resolución de dichas apelaciones.	Limitaciones del sistema	Mora; cargas documentales; claridad procedimental; acceso; heterogeneidad de criterios.	Retrasos; omisiones de remisión; problemas de interpretación; barreras prácticas; debilidades institucionales.	Análisis documental / entrevista
Proponer mejoras en los procedimientos administrativos para optimizar la resolución de apelaciones de acuerdos municipales, considerando hallazgos del análisis jurisprudencial y documental.	Mejoras procedimentales	Estandarización; digitalización; protocolos; capacitación; reformas reglamentarias o de gestión.	Viabilidad; impacto esperado; pertinencia jurídica; compatibilidad con tutela efectiva y autonomía municipal.	Síntesis analítica / entrevista

Nota. Elaboración propia a partir de la operacionalización analítica de categorías del estudio.

La matriz anterior guía tanto la lectura de los documentos como la conducción de la entrevista, y asegura que cada objetivo específico tenga respaldo empírico directo en el capítulo

de resultados. Esa correspondencia es relevante porque la guía institucional exige que el análisis posterior mantenga un hilo conductor claro entre objetivos, instrumentos y conclusiones (UH-DMI, 2018).

3.6 PROCEDIMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN Y EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El procedimiento metodológico se desarrolla en cinco fases sucesivas e interrelacionadas, diseñadas para asegurar orden, trazabilidad y coherencia analítica.

Fase 1. Delimitación y localización del corpus. Se identifican y recopilan las normas, resoluciones, dictámenes y fuentes doctrinales pertinentes. En esta etapa se verifica vigencia, autenticidad y relación directa con el objeto de estudio. También se elabora el listado inicial de posibles informantes clave conforme a los perfiles establecidos.

Fase 2. Depuración y clasificación temática. Se aplica una lectura preliminar del material para excluir documentos irrelevantes, duplicados o ajenos a la apelación municipal. Los textos seleccionados se clasifican por naturaleza (normativa, jurisprudencial, doctrinal o institucional), período, órgano emisor y categoría de análisis.

Fase 3. Aplicación de instrumentos. Se llena la matriz de análisis documental y se realizan las entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas se programan por cita, en modalidad presencial o virtual, con explicación previa del objetivo del estudio y del uso académico de la información.

Fase 4. Codificación y triangulación. La información obtenida se codifica según las categorías definidas en la operacionalización analítica. Posteriormente, se triangulan los hallazgos documentales con los testimonios de los informantes clave, a fin de identificar convergencias, tensiones y vacíos.

Fase 5. Síntesis interpretativa y formulación de mejoras. Con base en la evidencia triangulada, se elaboran inferencias jurídicas sobre el funcionamiento del recurso, sus implicaciones y sus limitaciones. Finalmente, se estructuran propuestas de mejora procedimental realistas y compatibles con el marco constitucional y legal vigente.

3.7 CRITERIOS DE RIGOR METODOLÓGICO

El rigor del estudio se asegura mediante coherencia interna, triangulación de fuentes, trazabilidad documental y control de pertinencia. La coherencia interna se verifica al mantener alineados problema, objetivos, categorías, técnicas e instrumentos. La triangulación se produce al contrastar normas, criterios institucionales, resoluciones y testimonios expertos, lo que reduce el riesgo de que la tesis dependa de una sola perspectiva. La trazabilidad se preserva mediante códigos, matrices y referencias completas a cada documento consultado. Finalmente, la pertinencia se controla a través de criterios de inclusión y exclusión previamente definidos. En la investigación cualitativa, Creswell (2013) y Hernández Sampieri et al. (2014) destacan que la credibilidad del análisis aumenta cuando el investigador documenta de manera transparente cómo obtuvo, organizó e interpretó los datos; ese principio guía la presente investigación.

3.8 CONSIDERACIONES ÉTICAS

El desarrollo del estudio se ajusta a criterios éticos básicos de la investigación académica. En el componente documental, se respeta la fidelidad de las fuentes, se evita la descontextualización de normas y resoluciones y se citan adecuadamente los materiales utilizados, conforme a APA 7. En el componente de entrevistas, la participación es voluntaria, informada y revocable en cualquier momento. Cada persona entrevistada conoce el propósito estrictamente académico del estudio, la forma en que se utilizará su información y el tratamiento reservado de sus respuestas. Cuando la persona lo solicite, su identificación se sustituye por códigos alfanuméricos para preservar confidencialidad. Estas previsiones resultan especialmente relevantes en estudios jurídicos, donde la opinión profesional puede involucrar valoraciones institucionales o experiencias procesales sensibles.

El marco metodológico adopta un diseño cualitativo, jurídico-documental, transversal y de carácter exploratorio, descriptivo y explicativo, complementado con entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Esta combinación permite responder de manera sólida a los objetivos de la tesis, porque articula el análisis normativo y jurisprudencial con la experiencia práctica de quienes conocen el funcionamiento del recurso. A partir de esta base, el capítulo siguiente podrá examinar los hallazgos con un hilo conductor claro entre objetivos, evidencia e interpretación.

4 CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El presente capítulo desarrolla el análisis y la discusión de resultados obtenidos a partir de los dos instrumentos definidos en el marco metodológico de la investigación: la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, y la matriz de análisis documental aplicada a normas, dictámenes, resoluciones y bibliografía especializada relacionadas con la jerarquía impropia en las apelaciones contra acuerdos municipales. En coherencia con la operacionalización analítica expuesta en el capítulo III, los resultados se presentan por objetivo específico, de manera que cada apartado integra, primero, la síntesis de los criterios técnicos expresados en la entrevista; segundo, los hallazgos del análisis documental vinculados con ese objetivo; y tercero, una discusión de resultados que contrasta ambas fuentes con las categorías teóricas desarrolladas en el capítulo II. Esta organización permite mantener un hilo conductor entre objetivos, instrumentos, categorías de análisis y conclusiones, favoreciendo una triangulación jurídica e interpretativa consistente.

4.1 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 1

El análisis de este objetivo se desarrolló mediante triangulación entre los resultados de la entrevista semiestructurada y los hallazgos del análisis documental. Primero se presentan las respuestas por cada pregunta de la guía aplicada a personas expertas; posteriormente se sistematizan los documentos relevantes; finalmente, se integra una discusión de resultados articulada con el marco teórico.

4.1.1 Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas

Tabla 5 Definición del principio de jerarquía impropia

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Define la jerarquía impropia como una potestad revisora atribuida por ley a un órgano que no integra la cadena jerárquica ordinaria de la administración autora del acto; su diferencia esencial con la jerarquía propia radica en la ausencia de subordinación orgánica.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Señala que se trata de una revisión externa de legalidad, excepcional y tasada, donde el órgano revisor no dirige ni sustituye permanentemente a la municipalidad, sino que controla un acto concreto.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Destaca que la jerarquía propia supone mando, avocación y dirección funcional continua, mientras que la impropia opera solo para resolver el recurso previsto por la Constitución y la ley.

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Afirma que la jerarquía impropia es una técnica de tutela administrativa que corrige ilegalidades sin convertir al Tribunal en superior administrativo de todas las municipalidades.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Enfatiza que el rasgo definitorio es el fundamento constitucional especial y no la existencia de una relación administrativa ordinaria entre emisor y órgano revisor.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Precisa que la institución combina control de legalidad, excepcionalidad competencial y agotamiento de vía administrativa, lo cual la diferencia de los recursos internos comunes.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas expertas muestran una coincidencia robusta en torno a la definición del principio de jerarquía impropia como una potestad revisora de carácter excepcional, atribuida por norma constitucional y legal a un órgano que no pertenece a la línea jerárquica ordinaria de la administración autora del acto. La coincidencia más marcada se ubica en la idea de que la diferencia central frente a la jerarquía propia no se agota en un tecnicismo organizacional, sino en la ausencia de subordinación orgánica permanente entre el Tribunal y la municipalidad. En otras palabras, el órgano revisor controla un acto concreto, pero no dirige de manera continua la actividad del ente local. Esta lectura resulta relevante porque evita dos equívocos frecuentes: primero, pensar que la intervención del Tribunal equivale a una sustitución general del gobierno local; y segundo, suponer que la figura es una segunda instancia jurisdiccional en sentido estricto. Los seis criterios también resaltan que la jerarquía impropia no opera para revisar la oportunidad o conveniencia política del acuerdo, sino la legalidad del acto impugnado, lo que coloca al control en una dimensión garantista y no de administración ordinaria. Desde el punto de vista analítico, ello permite afirmar que el concepto, tal como lo entienden las personas expertas, combina tres notas definitorias: excepcionalidad competencial, control jurídico tasado y efecto de agotamiento de la vía administrativa. La reiteración de estos elementos revela una comprensión doctrinal consistente y compatible con la forma en que el marco teórico delimitó la institución. En consecuencia, la entrevista aporta una base cualitativa sólida para sostener que la jerarquía impropia constituye una figura singular del derecho público costarricense, cuya especificidad debe preservarse en cualquier valoración posterior del sistema.

Tabla 6 *Relevancia práctica de la jerarquía impropia en la apelación municipal*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Considera que la figura fortalece la imparcialidad porque la revisión ya no queda en manos exclusivas del órgano local que dictó o mantuvo el acuerdo cuestionado.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que permite separar el control de legalidad de la lógica política local y, por tanto, genera mayor confianza en la ciudadanía y en los litigantes.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Subraya que el Tribunal aporta un criterio técnico uniforme sobre ilegalidad, especialmente útil cuando el acuerdo municipal afecta permisos, patentes, sanciones o uso de suelo.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Indica que la relevancia práctica está en que el órgano revisor no analiza conveniencia política, sino la corrección jurídica del acto recurrido.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Señala que la intervención del Tribunal reduce el riesgo de autocontrol insuficiente y mejora la calidad argumentativa de las decisiones municipales futuras.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que su utilidad práctica consiste en abrir una segunda mirada especializada sin vaciar la autonomía municipal ni clausurar la posterior vía contenciosa.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

En esta segunda pregunta, las personas expertas coinciden en atribuir al Tribunal Contencioso Administrativo una función práctica de imparcialidad técnica y de corrección jurídica externa, sin que ello implique vaciar la autonomía municipal. El eje común de las respuestas es que la revisión por jerarquía impropia agrega un filtro especializado que no responde a la lógica política local, lo cual fortalece la confianza de las personas recurrentes y mejora la calidad del control de legalidad. La relevancia práctica de la figura se hace visible, según los criterios recogidos, en asuntos cotidianos de alta sensibilidad para la ciudadanía, como permisos, patentes, sanciones o decisiones sobre uso de suelo. En esos campos, la existencia de un órgano revisor externo contribuye a disminuir la sensación de autocontrol cerrado dentro de la propia municipalidad. A la vez, ninguno de los expertos interpreta esta intervención como una afectación ilegítima de la descentralización, pues todos insisten en que el Tribunal no sustituye al concejo en su valoración política, sino que examina si el acuerdo se ajusta a derecho. Este matiz es importante porque desplaza el análisis desde una visión de conflicto entre autonomía y control hacia una relación de complementariedad institucional. Asimismo, varios expertos remarcan que la sola posibilidad de revisión técnica incentiva mejores prácticas de motivación en sede municipal, generando efectos

preventivos sobre la calidad del acto administrativo. En suma, el patrón de respuestas permite concluir que la relevancia práctica de la jerarquía impropia no está únicamente en resolver el caso concreto, sino también en elevar el estándar jurídico del sistema recursivo municipal. Desde el enfoque de resultados, ello respalda la idea de que la institución tiene una utilidad real cuando logra combinar imparcialidad, tecnicidad y respeto por la competencia local.

Tabla 7 *Incidencia del artículo 173 constitucional y del régimen procesal contencioso-administrativo en la comprensión del instituto*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Explica que el artículo 173 constitucional es la base estructural del instituto, pues diseña una vía recursiva especial para acuerdos municipales con remisión a un tribunal del Poder Judicial.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Indica que el Código Procesal Contencioso-Administrativo desarrolla esa cláusula constitucional y convierte la jerarquía impropia en un procedimiento operativo con etapas, traslados y plazos.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Afirma que la lectura conjunta entre Constitución, Código Municipal y CPCA evita interpretar la figura como una simple apelación judicial, porque materialmente sigue siendo una revisión administrativa.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Destaca que el artículo 173 impide encerrar la revisión dentro de la propia municipalidad y, al mismo tiempo, conserva el acceso posterior a la jurisdicción plenaria.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Señala que la normativa procesal aporta seguridad técnica: define competencia, regla de elevación del expediente y efecto de agotamiento de la vía administrativa.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Concluye que, sin esa articulación normativa, la institución podría confundirse con una segunda instancia jurisdiccional, cuando su naturaleza es eminentemente administrativa.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Los resultados de esta pregunta reflejan que la comprensión actual del instituto descansa en una lectura articulada entre la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Procesal Contencioso-Administrativo. Las personas expertas sitúan el artículo 173 como el núcleo estructural de la figura, en tanto diseña una vía especial de impugnación para acuerdos municipales y ordena la intervención de un tribunal del Poder Judicial cuando no existe revocatoria o reforma del acto. No obstante, las respuestas también aclaran que la sola norma constitucional no basta para operar la institución en la práctica; es el desarrollo procesal del

CPCA el que permite traducir ese mandato en competencia definida, trámite, plazos, traslado de agravios y resolución. Este punto es relevante porque varios expertos advierten que, si no se lee conjuntamente el bloque normativo, se corre el riesgo de interpretar la figura como un recurso judicial clásico, cuando en realidad conserva naturaleza administrativa. La convergencia entre los seis criterios muestra una conciencia clara de que la normativa procesal cumple una función de clarificación dogmática y operativa. Igualmente, las respuestas resaltan que la articulación normativa impide cerrar por completo el acceso posterior a la jurisdicción, reafirmando que el agotamiento de vía administrativa no equivale a cosa juzgada. En términos analíticos, estos hallazgos permiten sostener que la jerarquía impropia costarricense solo puede entenderse correctamente desde una perspectiva sistémica, que combine fundamento constitucional, regulación legal y finalidad garantista. El valor de esta evidencia cualitativa es que confirma, desde el plano experto, que la institución no puede ser reducida a una categoría formal de apelación, sino que constituye una construcción compleja donde competencia, procedimiento y tutela efectiva se encuentran estrechamente vinculados.

Tabla 8 *Relación entre jerarquía impropia, autonomía municipal y control de legalidad*

Perfil experto		Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Valora la relación como un equilibrio delicado: la autonomía municipal no excluye control, pero ese control debe concentrarse en legalidad y no en oportunidad política.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Expone que la jerarquía impropia funciona como contrapeso constitucional frente al poder local, evitando arbitrariedades sin sustituir el autogobierno municipal.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Advierte que el problema no es la existencia del control, sino su correcta delimitación para no invadir competencias propias del concejo municipal.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera que el sistema costarricense intenta armonizar descentralización y tutela efectiva, aunque esa armonía depende mucho de la motivación del acuerdo y de la resolución revisora.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Señala que la figura refuerza la legitimidad de la autonomía municipal porque demuestra que ésta opera dentro del bloque de legalidad y no al margen de él.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que la relación es complementaria: autonomía para decidir en la esfera local, control externo para corregir desviaciones jurídicas.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

La cuarta pregunta muestra un consenso significativo en torno a que la relación entre jerarquía impropia, autonomía municipal y control de legalidad no debe entenderse como una oposición binaria, sino como un esquema de equilibrio constitucional. Las personas expertas coinciden en que la autonomía municipal no habilita decisiones inmunes al control jurídico, pero también subrayan que el control externo no puede transformarse en una sustitución del juicio político-administrativo propio del gobierno local. En la mayoría de las respuestas aparece la idea de contrapeso: el Tribunal revisa la legalidad del acuerdo, mientras que la municipalidad conserva su espacio de decisión dentro del marco normativo. Este hallazgo es especialmente valioso porque revela una lectura madura del sistema costarricense, donde descentralización y legalidad se refuerzan mutuamente. Algunos expertos añaden que la legitimidad de la autonomía se fortalece precisamente cuando existe un mecanismo capaz de corregir desviaciones jurídicas sin desnaturalizar la competencia local. También se advierte que la armonía entre estos elementos depende, en gran medida, de la calidad de la motivación del acto recurrido y de la resolución revisora, pues una mala fundamentación aumenta la percepción de fricción institucional. Desde el punto de vista del análisis, las respuestas permiten concluir que la jerarquía impropia opera como garantía de juridicidad en el espacio municipal, pero su legitimidad práctica exige una delimitación estricta del ámbito de revisión. En consecuencia, los resultados no apoyan una visión de antagonismo entre autonomía y control, sino una fórmula de control compatible con el autogobierno local, siempre que la intervención externa se mantenga dentro de los márgenes de la legalidad y de la competencia expresamente atribuida.

4.1.2 Resultados del análisis documental

Tabla 9 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 1

Código	Documento analizado	Hallazgo principal para el objetivo
DOC-01	Constitución Política de Costa Rica, art. 173	Base constitucional del recurso contra acuerdos municipales y remisión a un tribunal del Poder Judicial.
DOC-02	Ley N.º 7794, Código Municipal, arts. 153-157	Distingue revocatoria y apelación; delimita acuerdos recurribles y alcance de la ilegalidad.
DOC-03	Ley N.º 8508, CPCA, arts. 189-192	Configura el recurso no jerárquico municipal, competencia del Tribunal y plazos de tramitación.

Código	Documento analizado	Hallazgo principal para el objetivo
DOC-04	Dictamen C-073-2010, PGR	Define la actuación del Tribunal como contraloría administrativa no jerárquica y precisa el agotamiento de la vía administrativa.
DOC-05	Ley N.º 7274 y Guido Núñez (2025)	Reafirman el origen histórico y la comprensión doctrinal de la Sección Tercera como jerarca impropio.

Nota. Síntesis elaborada a partir de la matriz de análisis documental diseñada en el capítulo metodológico.

El análisis documental correspondiente al primer objetivo confirma que la jerarquía impropia posee un anclaje normativo y doctrinal suficientemente definido dentro del ordenamiento costarricense. La revisión integrada de la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Procesal Contencioso-Administrativo permite identificar con claridad que no se trata de una apelación administrativa ordinaria, sino de una modalidad especial de control de legalidad diseñada para acuerdos municipales. El artículo 173 constitucional otorga la base estructural de la institución, mientras que las normas legales y el desarrollo doctrinal precisan su funcionamiento, su competencia y sus efectos. Resulta particularmente relevante el aporte del Dictamen C-073-2010, porque delimita la naturaleza materialmente administrativa de la resolución del Tribunal y evita confundirla con una sentencia jurisdiccional plena. A su vez, la Ley N.º 7274 y la doctrina nacional refuerzan la comprensión histórica del Tribunal como jerarca impropio en materia municipal. En conjunto, los documentos revisados respaldan la idea de que el instituto se sostiene sobre una arquitectura normativa coherente, aunque técnicamente singular. Por ello, el análisis documental del objetivo uno permite concluir que la relevancia de la jerarquía impropia no descansa solo en su existencia normativa, sino en su función de equilibrio entre control externo de legalidad y preservación de la autonomía local.

4.1.3 Discusión de resultados

La triangulación entre entrevista y análisis documental permite afirmar que el primer objetivo queda ampliamente satisfecho: la jerarquía impropia es comprendida como una institución excepcional de control de legalidad, jurídicamente diferenciada de la jerarquía administrativa propia y funcionalmente vinculada a la tutela de los derechos frente a acuerdos municipales. Los criterios expertos coinciden con el marco normativo revisado al destacar que la figura nace del artículo 173 constitucional y se operacionaliza mediante el Código Municipal y el CPCA, sin perder su naturaleza materialmente administrativa. Este hallazgo es consistente con la

interpretación desarrollada en el capítulo II, donde se señaló que el Tribunal actúa como contralor administrativo no jerárquico, agotando la vía administrativa sin producir cosa juzgada material (Procuraduría General de la República, 2010; Costa Rica, 2006/2008). Del mismo modo, la evidencia empírica corrobora la lectura de que la institución no anula la autonomía municipal, sino que la somete al control de juridicidad propio del Estado de derecho local (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 1998/2009). La discusión también dialoga con la literatura comparada examinada en el marco teórico, especialmente cuando las personas expertas enfatizan que el recurso adquiere sentido práctico al ofrecer una revisión externa técnicamente especializada, capaz de elevar la calidad del sistema sin absorber la función política del gobierno local, lo que coincide con la idea de apelación administrativa como mecanismo de autocorrección y garantía (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022). En consecuencia, tanto la evidencia documental como la percepción experta sostienen que la jerarquía impropia posee relevancia no solo conceptual, sino también funcional, por cuanto articula control externo, legalidad y autonomía municipal en una relación de equilibrio constitucional.

4.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 2

El análisis de este objetivo se desarrolló mediante triangulación entre los resultados de la entrevista semiestructurada y los hallazgos del análisis documental. Primero se presentan las respuestas por cada pregunta de la guía aplicada a personas expertas; posteriormente se sistematizan los documentos relevantes; finalmente, se integra una discusión de resultados articulada con el marco teórico.

4.2.1 Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas

Tabla 10 *Implicaciones jurídicas del agotamiento de la vía administrativa sin cierre de la discusión jurisdiccional*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Estima que el principal efecto es que la resolución del Tribunal ordena y depura la controversia administrativa, pero no impide que el conflicto se replantee ante la jurisdicción contenciosa.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que ello evita confundir agotamiento de vía con cosa juzgada, lo cual protege el acceso a la justicia y preserva una lectura garantista del recurso.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Indica que la decisión del Tribunal cumple una función orientadora: fija criterios de legalidad, depura agravios y estructura el posterior debate judicial.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Advierte que la doble posibilidad puede aumentar costos y tiempos si la etapa recursiva no aporta valor real, pero bien utilizada reduce incertidumbre y clarifica el litigio.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Señala que la principal implicación jurídica es que la resolución tiene fuerza administrativa suficiente para cerrar la vía previa, aunque no cierre definitivamente la controversia.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Concluye que el modelo costarricense privilegia tutela efectiva antes que clausura prematura del debate, lo que es positivo si la fase administrativa no se vuelve ritualista.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas de las seis personas expertas coinciden en que el efecto de agotar la vía administrativa sin clausurar la discusión jurisdiccional posterior constituye uno de los rasgos más distintivos de la jerarquía impropia costarricense. En términos generales, las opiniones convergen en señalar que esta configuración evita confundir la resolución del Tribunal con una sentencia dotada de cosa juzgada material. Por el contrario, la decisión cumple una función de depuración, ordenamiento y orientación del conflicto administrativo antes de la eventual apertura del litigio pleno. La evidencia cualitativa también muestra una valoración garantista del diseño: mantener abierta la vía contenciosa posterior protege el acceso a la justicia y previene que la etapa administrativa se convierta en una barrera definitiva para las personas recurrentes. No obstante, varios expertos matizan este criterio al advertir que el sistema podría perder eficiencia si la fase administrativa no agrega valor real y termina siendo solamente una etapa adicional en el itinerario del conflicto. En otras palabras, la legitimidad del modelo depende de que la resolución del Tribunal aporte claridad jurídica, sistematice agravios y reduzca incertidumbre. Un elemento especialmente interesante es que algunos expertos atribuyen a la resolución una función

pedagógica y ordenadora, pues delimita el debate posterior y permite comprender mejor los extremos controvertidos. En suma, el patrón de respuestas permite afirmar que la principal implicación jurídica del agotamiento de la vía administrativa no es la clausura del conflicto, sino la construcción de una decisión administrativa técnicamente útil para el sistema. Este hallazgo se alinea con una visión de tutela efectiva en la que el recurso previo debe ser relevante, pero nunca excluyente de la revisión jurisdiccional posterior.

Tabla 11 *Efectos de la jerarquía impropia en la motivación, la respuesta a agravios y la delimitación del recurso*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Sostiene que la jerarquía impropia exige resoluciones especialmente motivadas, porque el Tribunal debe justificar por qué confirma, anula o modifica el acuerdo frente a agravios concretos.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Señala que el objeto del recurso queda limitado a la ilegalidad, de modo que la motivación debe centrarse en normas, hechos relevantes y congruencia con los agravios planteados.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Afirma que una respuesta genérica debilita la utilidad de la resolución y aumenta la probabilidad de nueva litigación en sede jurisdiccional.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera que el estándar argumentativo del Tribunal debería ser superior al municipal, precisamente por su rol correctivo y técnico.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Explica que la jerarquía impropia obliga a delimitar con precisión el acto impugnado, los extremos recurridos y el alcance de la decisión, evitando pronunciamientos ultra petita.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que la calidad de motivación es el punto donde se juega la legitimidad material de esta segunda instancia administrativa.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Los criterios recogidos evidencian una coincidencia amplia respecto de que la calidad de la motivación constituye el corazón funcional de la jerarquía impropia. Todas las personas expertas sostienen que, al tratarse de una revisión especializada de legalidad, la resolución del Tribunal debe ofrecer un estándar argumentativo particularmente riguroso, centrado en la identificación del acto recurrido, la respuesta concreta a los agravios y la exposición clara del fundamento jurídico aplicable. De las respuestas se desprende que la jerarquía impropia no tolera motivaciones genéricas o estereotipadas, ya que su utilidad institucional depende precisamente

de la capacidad para explicar por qué el acuerdo es conforme o disconforme con el ordenamiento. Otro hallazgo relevante es la insistencia en la congruencia: varios expertos señalan que la decisión no debe extralimitarse ni pronunciarse sobre aspectos ajenos al objeto del recurso, porque ello afectaría la lógica correctiva y tasada del control. La delimitación del recurso a la ilegalidad aparece, entonces, como un factor que obliga a una técnica decisoria precisa y disciplinada. Al mismo tiempo, las respuestas sugieren que una resolución bien motivada no solo cumple con exigencias de legalidad formal, sino que también reduce litigiosidad innecesaria al ordenar el conflicto y clarificar el alcance de la controversia. Analíticamente, este resultado confirma que la legitimidad material de la jerarquía impropia no se juega únicamente en la existencia del recurso, sino en la calidad jurídica de la respuesta que ofrece el órgano revisor. Por ello, la motivación emerge como una categoría transversal que conecta debido proceso, utilidad de la decisión y confianza en el sistema recursivo municipal.

Tabla 12 *Debido proceso y tutela efectiva en el diseño actual del recurso*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Considera que el diseño ofrece bases suficientes para el debido proceso, pero su eficacia real depende de la calidad del expediente remitido y de la claridad de las actuaciones previas.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que la tutela efectiva se ve favorecida por la existencia de una revisión externa, aunque la experiencia práctica muestra barreras de comprensión para personas no especializadas.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Indica que el sistema es garantista en el plano normativo, pero todavía presenta debilidades de acceso, lenguaje técnico y trazabilidad procesal.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Señala que cuando el acuerdo municipal carece de motivación o el expediente llega incompleto, el derecho de defensa se resiente desde el origen del trámite.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Subraya que el diseño protege el acceso posterior al juez, lo cual corrige parcialmente las limitaciones de la etapa administrativa.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Concluye que el debido proceso está razonablemente previsto en la norma, pero no siempre se materializa con igual calidad en la práctica.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas expertas describen un escenario de suficiencia normativa acompañada de debilidades operativas. En general, se reconoce que el diseño jurídico del recurso no jerárquico

ofrece bases razonables para el debido proceso y la tutela efectiva: existe posibilidad de impugnación, revisión externa de legalidad y acceso posterior a la vía jurisdiccional. Sin embargo, esa suficiencia formal no se traduce de manera uniforme en una tutela material de igual calidad. Los expertos enfatizan que la efectividad de las garantías depende en gran medida de factores previos y concomitantes al conocimiento del Tribunal, especialmente la adecuada conformación del expediente, la claridad del acuerdo recurrido y la información disponible para las personas administradas. De las respuestas también se desprende que el lenguaje técnico del sistema sigue siendo una barrera relevante, por lo que el acceso al recurso es más robusto para quienes cuentan con representación jurídica especializada. En ese sentido, el debido proceso aparece tensionado no tanto por ausencia normativa, sino por asimetrías de capacidad institucional y cognitiva. Varios criterios añaden que la apertura posterior a la jurisdicción contenciosa funciona como una garantía correctiva del modelo, aunque no resuelve completamente las limitaciones de la fase administrativa. El análisis de conjunto permite concluir que el diseño actual sí contiene los elementos centrales de tutela efectiva, pero todavía no asegura una experiencia homogénea de protección para todas las personas recurrentes. Este hallazgo sugiere que la mejora del sistema no depende únicamente de reformas legislativas, sino también de intervenciones en gestión, lenguaje jurídico claro y calidad del soporte documental desde la sede municipal.

Tabla 13 *Distribución de competencias entre concejo municipal y Tribunal durante la apelación*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Observa como ventaja que el concejo municipal conoce primero el recurso y el Tribunal interviene después como instancia técnica de legalidad, lo que respeta la lógica municipal.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Advierte como problema que la distribución de competencias a veces genera dilaciones por remisión tardía, expedientes incompletos o indefinición sobre qué actuaciones debe agotar el concejo.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Afirma que la dualidad de competencias puede ser útil si cada órgano conoce exactamente su carga funcional y sus plazos.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Señala que la falta de protocolos de elevación del expediente produce fricciones innecesarias entre sede municipal y sede revisora.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Considera que la ventaja principal es el control escalonado; la desventaja, la heterogeneidad operativa entre municipalidades con distintos niveles de capacidad institucional.

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que el diseño es jurídicamente defendible, pero administrativamente vulnerable si no existe coordinación procedimental suficiente.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

En esta pregunta, las personas expertas identifican tanto fortalezas como vulnerabilidades en la distribución de competencias entre concejo municipal y Tribunal. El elemento positivo más repetido es que el diseño preserva una lógica escalonada y respetuosa de la autonomía local: primero se activa el conocimiento interno del concejo, y solo después interviene el órgano externo especializado en legalidad. Esta estructura es valorada como jurídicamente coherente porque evita trasladar automáticamente todo conflicto al Tribunal y permite una eventual corrección inicial en sede municipal. No obstante, la evidencia también muestra que la principal fragilidad del esquema está en el plano operativo. Los expertos coinciden en que las remisiones tardías, los expedientes incompletos y la ausencia de criterios uniformes sobre las cargas de cada órgano generan fricciones que afectan el tiempo y la calidad del trámite. Se observa, además, que la heterogeneidad institucional entre municipalidades amplifica ese problema: no todas cuentan con la misma capacidad técnica para documentar, motivar y elevar adecuadamente el expediente. De este modo, una distribución de competencias jurídicamente razonable puede producir resultados desiguales cuando no existe coordinación procedimental suficiente. En términos analíticos, las respuestas permiten sostener que la dualidad concejo–Tribunal no constituye, por sí misma, un defecto del sistema; el problema radica en la falta de herramientas comunes de articulación. Por ello, el hallazgo más importante no es la necesidad de alterar la arquitectura competencial, sino la urgencia de fortalecer los mecanismos de coordinación, trazabilidad y estandarización que permitan a cada órgano cumplir mejor el rol que ya le asigna el ordenamiento.

4.2.2 Resultados del análisis documental

Tabla 14 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 2

Código	Documento analizado	Hallazgo principal para el objetivo
DOC-01	Ley N.º 8508, arts. 190-192	Establece traslados, resolución y efecto de agotamiento de la vía administrativa sin impedir discusión plenaria posterior.
DOC-02	Dictamen C-073-2010, PGR	Precisa que la resolución del Tribunal es materialmente administrativa y no produce cosa juzgada material.
DOC-03	Ley N.º 7794, art. 156	Limita la apelación municipal a la ilegalidad y condiciona el objeto del recurso.
DOC-04	Yuriichuk (2019)	Resalta la importancia de la motivación y de la apelación administrativa como protección extrajudicial de derechos.
DOC-05	Rodríguez Vargas (2018)	Discute la tensión entre funciones administrativas y jurisdiccionales en tribunales administrativos costarricenses.

Nota. Síntesis elaborada a partir de la matriz de análisis documental diseñada en el capítulo metodológico.

Los documentos revisados para el segundo objetivo permiten advertir que las implicaciones jurídicas de la jerarquía impropia giran en torno a tres ejes: agotamiento de la vía administrativa, naturaleza administrativa de la resolución y exigencia reforzada de motivación. El CPCA establece con nitidez que la resolución del Tribunal cierra la vía administrativa, pero no impide la discusión plenaria posterior; ello es complementado por el criterio de la Procuraduría, que niega a esa decisión el efecto de cosa juzgada material. Asimismo, el artículo 156 del Código Municipal delimita el objeto del recurso a la ilegalidad, lo que justifica una respuesta centrada en agravios, normas y vicios jurídicos concretos. La doctrina comparada y nacional aporta un matiz importante: la utilidad del recurso depende de que la resolución sea suficientemente clara, congruente y motivada para ordenar el conflicto y orientar la conducta posterior de la administración y de la persona recurrente. En consecuencia, el análisis documental permite afirmar que la jerarquía impropia no es solo una categoría competencial, sino también un estándar de calidad decisoria. Su impacto jurídico se manifiesta en cómo se fundamenta la resolución, cómo se delimita el objeto del control y cómo se protege el acceso posterior a la justicia.

4.2.3 *Discusión de resultados*

La discusión de resultados del segundo objetivo muestra una convergencia clara entre el marco teórico y los datos obtenidos por ambos instrumentos: las principales implicaciones jurídicas de la jerarquía impropia se expresan en la naturaleza administrativa de la resolución, en la centralidad de la motivación y en la preservación del acceso posterior a la jurisdicción contenciosa. Las personas expertas insisten en que el agotamiento de la vía administrativa no equivale a cierre definitivo del conflicto, idea que coincide plenamente con el análisis del capítulo II, donde se destacó que el artículo 192 del CPCA permite reabrir el debate en la vía plenaria y que la Procuraduría ha negado efecto de cosa juzgada material a la resolución del Tribunal (Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010). Además, los resultados de entrevista enfatizan que la utilidad del recurso depende de la respuesta concreta a los agravios, de la delimitación del objeto de la ilegalidad y de una motivación sólida, lo que dialoga con el desarrollo teórico sobre acto administrativo, acuerdo municipal y función garantista de la motivación (Costa Rica, 1998/2009; Yuriichuk, 2019). La evidencia documental refuerza esta conclusión al mostrar que la jerarquía impropia no puede ser reducida a una cuestión de competencia formal; es, sobre todo, una exigencia de calidad decisoria. En términos comparados, ello coincide con la literatura que advierte que las apelaciones administrativas solo aportan tutela efectiva cuando ordenan realmente el conflicto y no se limitan a reproducir fórmulas vacías (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022). Por tanto, la discusión permite concluir que la mayor implicación jurídica del instituto es transformar la segunda instancia administrativa en un espacio de corrección técnica, congruencia argumentativa y acceso garantista a la justicia posterior.

4.3 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 3

El análisis de este objetivo se desarrolló mediante triangulación entre los resultados de la entrevista semiestructurada y los hallazgos del análisis documental. Primero se presentan las respuestas por cada pregunta de la guía aplicada a personas expertas; posteriormente se sistematizan los documentos relevantes; finalmente, se integra una discusión de resultados articulada con el marco teórico.

4.3.1 Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas

Tabla 15 Principales limitaciones prácticas y jurídicas del sistema actual

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Identifica como limitaciones principales la dispersión práctica en la tramitación, la insuficiente estandarización de expedientes y la falta de comprensión uniforme de la figura.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que subsisten problemas de técnica recursiva, tanto en la formulación de agravios como en la motivación de los acuerdos recurridos.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que la complejidad del tema para personas administradas no especializadas convierte al recurso en una vía poco amigable.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Advierte que algunas limitaciones no son normativas sino de gestión: seguimiento deficiente, trazabilidad precaria y uso desigual de herramientas documentales.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Considera que la falta de uniformidad interpretativa sobre ciertos extremos procedimentales reduce predictibilidad.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que el sistema no fracasa por ausencia normativa, sino por la distancia entre diseño legal y operación cotidiana.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas obtenidas en esta pregunta revelan que las limitaciones del sistema actual son percibidas mayoritariamente como problemas de operación jurídica y administrativa más que como vacíos absolutos de regulación. Las seis personas expertas coinciden en señalar la dispersión práctica del trámite, la falta de estandarización documental y la comprensión desigual de la figura como los principales factores que debilitan el funcionamiento del recurso. Resulta particularmente significativo que varios criterios no atribuyan el problema a la inexistencia de normas, sino a la distancia entre el diseño legal y su ejecución cotidiana. Esa observación sugiere que el modelo costarricense posee bases normativas suficientes, pero enfrenta dificultades para traducirlas en una práctica homogénea y previsible. También se destaca el componente técnico del recurso: la adecuada formulación de agravios, la motivación del acuerdo recurrido y la correcta identificación del objeto impugnado siguen siendo puntos de vulnerabilidad que condicionan la calidad de la revisión posterior. Las respuestas evidencian, además, que para la persona administrada sin conocimiento especializado el sistema puede resultar poco accesible, lo que incrementa la dependencia de la asesoría jurídica. En conjunto, los hallazgos muestran que las limitaciones actuales son acumulativas: problemas de gestión, de lenguaje, de técnica jurídica y de uniformidad

institucional se refuerzan entre sí. Esto permite concluir que la mejora del sistema exige una mirada integral que no se agote en el plano doctrinal. Desde la perspectiva del capítulo, esta pregunta confirma que las debilidades más críticas se ubican en la materialización del procedimiento y no solo en su formulación normativa abstracta.

Tabla 16 *Mora, remisión incompleta y falta de claridad procedimental*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Indica que la mora y la remisión incompleta del expediente son problemas recurrentes porque dependen de capacidades administrativas muy desiguales entre municipalidades.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que la falta de claridad procedimental impacta directamente el tiempo del recurso y puede vaciar de utilidad una tutela que debería ser rápida.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que en recursos sobre actividad económica local los retrasos producen efectos materiales importantes para la persona recurrente.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Advierte que un expediente deficiente obliga al Tribunal a trabajar sobre bases incompletas, lo que afecta calidad y celeridad de la decisión.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Considera que estos problemas no son marginales, sino estructurales, por cuanto inciden en la percepción de eficacia del mecanismo.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que mora, defectos documentales y opacidad procedimental son hoy una de las mayores amenazas para la credibilidad del sistema.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

La segunda pregunta del objetivo tres concentra una de las coincidencias más fuertes de toda la entrevista: la mora, la remisión incompleta del expediente y la falta de claridad procedimental son percibidas como problemas frecuentes y de alto impacto. Las personas expertas insisten en que estos factores afectan de manera directa la utilidad real del recurso, especialmente en asuntos donde la demora produce consecuencias económicas, patrimoniales o funcionales para las personas recurrentes. El valor de esta evidencia radica en que no se trata de meros inconvenientes administrativos menores, sino de obstáculos que erosionan la tutela efectiva. Un expediente incompleto obliga al Tribunal a resolver sobre una base deficiente, mientras que la falta de claridad del itinerario procesal introduce incertidumbre sobre plazos, cargas y expectativas legítimas. Asimismo, varios expertos califican estos problemas como estructurales y no ocasionales, pues se relacionan con capacidades desiguales entre municipalidades y con la

ausencia de mecanismos homogéneos de control documental. Desde el punto de vista interpretativo, la mora deja de ser solamente una cuestión temporal y se convierte en un indicador material de calidad institucional. La convergencia de respuestas permite concluir que la eficiencia del sistema no depende solo de los plazos legales escritos en la norma, sino de la capacidad práctica para cumplirlos sobre expedientes completos y verificables. Por ello, esta dimensión emerge como una de las zonas más sensibles para cualquier propuesta de mejora procedimental. En síntesis, la entrevista confirma que el problema del tiempo y del soporte documental es central para explicar las limitaciones contemporáneas de la jerarquía impropia municipal.

Tabla 17 *Uniformidad de criterios y seguridad jurídica en la aplicación de la jerarquía impropia*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Sí advierte diferencias de criterio, sobre todo en la intensidad del control, el tratamiento de vicios formales y la forma de entender el alcance de la revisión de legalidad.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que la heterogeneidad interpretativa entre operadores municipales y forenses afecta la seguridad jurídica incluso antes de llegar al Tribunal.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que la falta de lineamientos consolidados favorece respuestas desiguales ante supuestos semejantes.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera que la seguridad jurídica no exige uniformidad absoluta, pero sí criterios suficientemente previsibles y comunicables.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Advierte que cuando la ciudadanía no puede anticipar de forma razonable cómo se tramitará o resolverá el recurso, se debilita la confianza institucional.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Concluye que existe margen claro para mejorar la uniformidad mediante doctrina administrativa, protocolos y capacitación.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas de esta pregunta muestran que, aunque no existe una percepción de caos interpretativo absoluto, sí se reconoce un margen relevante de heterogeneidad que afecta la seguridad jurídica. Las personas expertas ubican esa disparidad tanto en la forma de entender la intensidad del control de legalidad como en el tratamiento de vicios formales, la respuesta a los agravios y la práctica de las municipalidades al elevar los expedientes. Esta constatación es

importante porque evidencia que la predictibilidad del sistema no depende solo del criterio final del Tribunal, sino también de cómo los distintos operadores comprenden y activan el recurso desde etapas tempranas. La seguridad jurídica aparece así como una categoría relacional: se ve comprometida cuando el usuario del sistema no puede anticipar razonablemente cómo se tramitará su impugnación o qué exigencias mínimas serán consideradas suficientes. Varios expertos matizan que la uniformidad absoluta no es necesaria ni deseable, pero todos coinciden en la conveniencia de contar con criterios estables y comunicables. En términos analíticos, ello sugiere que la heterogeneidad actual opera como un factor de desconfianza institucional y de aumento de costos de litigación, porque obliga a desplegar mayores esfuerzos de interpretación y prevención de riesgos. El resultado general permite concluir que existe un espacio nítido para fortalecer la uniformidad sin sacrificar independencia técnica, especialmente mediante lineamientos, formación especializada y herramientas comunes de motivación y tramitación. De este modo, la seguridad jurídica se perfila no solo como un resultado esperado del sistema, sino también como una condición necesaria para que el recurso sea realmente accesible y útil.

Tabla 18 *Obstáculos de acceso y comprensión para las personas administradas*

	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Identifica como obstáculo principal el tecnicismo jurídico del recurso, que dificulta su comprensión por personas administradas sin patrocinio especializado.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que también pesan la falta de información clara sobre plazos, requisitos y efectos del trámite, así como los costos de sostener la controversia.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que muchas personas no distinguen entre revocatoria, apelación municipal, jerarquía impropia y proceso contencioso posterior.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Advierte que la opacidad del itinerario procedimental desalienta el ejercicio del derecho de impugnación.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Considera que la barrera no es solo económica, sino cognitiva e institucional: lenguaje complejo, información dispersa y ausencia de trazabilidad amigable.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que el acceso material a la vía recursiva todavía depende demasiado de la experticia técnica del representante legal.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

En esta pregunta, las respuestas expertas coinciden en que los obstáculos de acceso al recurso no son exclusivamente económicos ni estrictamente procesales, sino también cognitivos e

institucionales. La dificultad para distinguir entre revocatoria, apelación municipal, jerarquía impropia y proceso contencioso posterior aparece como una de las barreras más repetidas. Ello revela que la complejidad conceptual del sistema se traduce en desventajas reales para las personas administradas que no poseen acompañamiento profesional. Asimismo, la falta de información clara sobre plazos, requisitos y efectos del trámite es mencionada como un problema que desincentiva el ejercicio del derecho de impugnación. Varias personas expertas añaden que el lenguaje excesivamente técnico y la escasa trazabilidad del proceso fortalecen esa opacidad, haciendo más difícil sostener la controversia a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva analítica, este hallazgo es especialmente relevante porque muestra que el acceso formal al recurso no equivale automáticamente a acceso material. Una vía recursiva puede existir normativamente y, aun así, resultar poco comprensible o poco transitable para gran parte de sus potenciales usuarios. La lectura integrada de los seis criterios permite concluir que la accesibilidad del sistema depende tanto de la arquitectura jurídica como de la manera en que ésta se comunica y administra. Por consiguiente, la mejora del recurso exige incorporar medidas de claridad informativa, lenguaje jurídico accesible y soporte procedimental transparente. Esta conclusión conecta de forma directa con la noción de tutela efectiva, entendida no solo como derecho a impugnar, sino como posibilidad real de comprender y utilizar el mecanismo disponible.

4.3.2 Resultados del análisis documental

Tabla 19 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 3

Código	Documento analizado	Hallazgo principal para el objetivo
DOC-01	Ley N.º 8508, arts. 190-192	Fija plazos breves que sirven como parámetro para valorar mora y duración razonable.
DOC-02	Ley N.º 7794, arts. 153-157	Muestra un diseño normativo concentrado, pero dependiente de una correcta actuación municipal.
DOC-03	Dictamen C-073-2010, PGR	Sugiere la necesidad de claridad operativa y comprensión uniforme del instituto.
DOC-04	Dragoş y Neamţu (2013)	Advierte que los recursos administrativos solo aportan valor si reducen litigios y funcionan con claridad y accesibilidad.
DOC-05	Kovač y Ribič (2022)	Evidencian que la eficacia de la apelación depende tanto del marco jurídico como de su operación práctica y coherencia institucional.

Nota. Síntesis elaborada a partir de la matriz de análisis documental diseñada en el capítulo metodológico.

El análisis documental del tercer objetivo demuestra que las principales limitaciones del sistema actual no son ajenas al propio diseño normativo, sino que surgen del contraste entre los plazos, cargas y garantías previstos por la ley y su realización práctica. Los artículos del CPCA muestran una intención legislativa de celeridad y orden, mientras que la doctrina administrativa y la literatura comparada insisten en que los recursos solo generan valor cuando son claros, accesibles y operativamente consistentes. Este contraste es clave para interpretar la mora, la remisión incompleta del expediente y la falta de uniformidad como fallas de implementación antes que como vacíos absolutos del ordenamiento. El Dictamen C-073-2010 ya anticipa la necesidad de claridad operativa; a su vez, Dragoș y Neamțu, así como Kovač y Ribič, demuestran que la eficacia de la apelación administrativa se deteriora cuando el procedimiento se vuelve opaco o excesivamente lento. De este modo, la evidencia documental respalda la conclusión de que las limitaciones actuales del sistema costarricense se concentran en gestión, consistencia y predictibilidad. El problema central no es que el recurso carezca de sustento normativo, sino que todavía no siempre logra traducir ese diseño en una experiencia recursiva eficiente y comprensible.

4.3.3 *Discusión de resultados*

La triangulación correspondiente al tercer objetivo confirma que las limitaciones del sistema actual se concentran en la brecha entre el diseño legal del recurso y su funcionamiento cotidiano. Las personas expertas identifican con insistencia problemas de mora, expedientes incompletos, tecnicismo excesivo y heterogeneidad de criterios; por su parte, el análisis documental demuestra que el ordenamiento ya prevé un trámite relativamente concentrado y con plazos breves, lo que permite interpretar esas fallas como déficits de implementación más que como ausencia absoluta de regulación (Costa Rica, 2006/2008; Costa Rica, 1998/2009). Esta lectura coincide con lo expuesto en el capítulo II sobre eficiencia y duración razonable del trámite: la norma costarricense fija estándares temporales claros, pero su valor depende de que el recurso opere como una herramienta real de corrección y no como una etapa que incrementa la duración global del conflicto (Dragoș y Neamțu, 2013; Kovač y Ribič, 2022). Asimismo, la evidencia empírica refuerza la tesis de que la seguridad jurídica se ve afectada cuando la ciudadanía y los operadores no pueden anticipar de manera razonable el recorrido del recurso ni la forma en que será tratado. Esta conclusión dialoga directamente con la noción de tutela efectiva desarrollada en el marco teórico, donde se advirtió que un procedimiento excesivamente técnico, lento o poco

transparente termina percibiéndose como un laberinto institucional. En suma, la discusión muestra que el sistema no carece de fundamento, pero todavía presenta debilidades estructurales de operación que impactan accesibilidad, previsibilidad y confianza. La principal limitación, entonces, no es conceptual, sino funcional: el instituto existe y está jurídicamente definido, pero aún requiere condiciones de gestión y claridad suficientes para cumplir plenamente su promesa garantista.

4.4 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 4

El análisis de este objetivo se desarrolló mediante triangulación entre los resultados de la entrevista semiestructurada y los hallazgos del análisis documental. Primero se presentan las respuestas por cada pregunta de la guía aplicada a personas expertas; posteriormente se sistematizan los documentos relevantes; finalmente, se integra una discusión de resultados articulada con el marco teórico.

4.4.1 Resultados de la entrevista semiestructurada aplicada a personas expertas

Tabla 20 Cambios procedimentales y de gestión prioritarios para mejorar la tramitación

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Propone como prioridad ordenar la fase de elevación del expediente mediante listas de verificación obligatorias, plazos monitoreables y control de completitud documental.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que debe fortalecerse la gestión de casos con criterios homogéneos de admisibilidad, identificación del acto recurrido y sistematización de agravios.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que es indispensable mejorar la calidad de la motivación municipal para evitar que el defecto original contamine todo el trámite posterior.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera prioritario incorporar mecanismos de trazabilidad que permitan saber en qué estado está el recurso y qué actuación está pendiente.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Advierte que la mejora no pasa solo por reformar normas, sino por ordenar procesos internos y responsabilidades funcionales.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que los cambios prioritarios son de gestión, estandarización y control documental.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas expertas de esta pregunta orientan con claridad el sentido de la mejora procedimental: antes que rediseñar por completo la figura, se requiere ordenar el trámite con herramientas concretas de gestión y control documental. Existe una coincidencia marcada en que la fase de elevación del expediente es el punto más urgente de intervención. Las personas expertas proponen listas de verificación, criterios homogéneos de admisibilidad, identificación precisa del acto recurrido y mecanismos de seguimiento del recurso. También se subraya que la calidad de la motivación municipal debe ser considerada una prioridad, ya que muchos problemas posteriores nacen en la defectuosa construcción del acto inicial y de las actuaciones recursivas en sede local. Otro elemento relevante es que varios expertos distinguen entre reforma normativa y mejora de gestión, inclinándose por la segunda como vía inmediata y más realista. Esto sugiere que buena parte de las deficiencias actuales podrían corregirse sin alterar la esencia constitucional del instituto, siempre que se fortalezca la organización interna del trámite. En conjunto, las respuestas revelan una visión pragmática: la mejora del sistema pasa por hacer mejor lo que la norma ya prevé, no necesariamente por crear nuevas etapas o aumentar complejidad. Desde el punto de vista del capítulo, esta pregunta aporta una base empírica clara para orientar las propuestas del objetivo cuatro hacia la estandarización, la trazabilidad y el control de calidad del expediente. Se trata, en definitiva, de una agenda de mejora centrada en eficacia operativa, consistencia documental y mejor articulación entre municipalidades y órgano revisor.

Tabla 21 *Utilidad de lineamientos, protocolos y criterios estandarizados*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Sí considera indispensable contar con lineamientos estandarizados porque reducirían errores de admisibilidad y defectos de elevación del expediente.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que protocolos claros facilitarían la labor del concejo municipal, del asesor legal y del Tribunal, mejorando tiempos y calidad argumentativa.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que la estandarización no elimina independencia técnica, sino que fija mínimos comunes de información y motivación.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Advierte que sin criterios operativos uniformes cada municipalidad termina desarrollando prácticas distintas, algunas incompatibles con la tutela efectiva.

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Considera que un protocolo de admisibilidad y motivación serviría además como herramienta de capacitación continua.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que los lineamientos serían útiles porque transformarían una práctica fragmentada en un procedimiento más previsible y controlable.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

Las respuestas muestran una unanimidad prácticamente total respecto de la utilidad de contar con lineamientos, protocolos y criterios estandarizados. Las personas expertas consideran que esa herramienta tendría efectos inmediatos sobre la admisibilidad, la elevación del expediente y la calidad de la motivación de las resoluciones. Un aspecto especialmente importante es que la estandarización no se percibe como una amenaza para la independencia técnica del Tribunal ni para la autonomía municipal, sino como la fijación de mínimos comunes de calidad procedimental. En la mayoría de los criterios se advierte que la práctica fragmentada actual favorece errores repetitivos y tratamientos dispares entre municipalidades, lo que repercute en tiempo, claridad y seguridad jurídica. Además, algunos expertos atribuyen a los protocolos un valor pedagógico, porque servirían simultáneamente como herramienta de capacitación y de control. Desde la interpretación de resultados, esta coincidencia constituye uno de los hallazgos más sólidos del capítulo: existe acuerdo experto en que el sistema requiere una capa adicional de orden operativo, no para sustituir el juicio jurídico del caso concreto, sino para garantizar un estándar básico y verificable de tramitación. En términos de política institucional, ello legitima la idea de protocolos nacionales o interinstitucionales como medida razonable, viable y coherente con el diseño vigente. Por ello, puede afirmarse que la demanda de estandarización surge de forma transversal en la entrevista y se consolida como uno de los pilares centrales de la propuesta de mejora que se desarrollará en la discusión y en las recomendaciones.

Tabla 22 *Digitalización, trazabilidad y capacitación de operadores jurídicos*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Destaca que la digitalización permitiría expedientes íntegros, trazables y accesibles, reduciendo pérdida de documentos y tiempos muertos de traslado.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Afirma que la capacitación es tan importante como la tecnología, porque un expediente digital mal construido reproduce los mismos vicios del expediente físico.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala que la trazabilidad beneficia tanto al Tribunal como a la ciudadanía, al permitir control sobre plazos y actuaciones.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera que la formación de operadores debe abarcar motivación, legalidad, técnica recursiva y gestión documental.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Advierte que la modernización debe ser compatible con municipalidades de distinta capacidad institucional, por lo que requiere implementación gradual.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Resume que tecnología, trazabilidad y capacitación conforman un paquete inseparable de mejora.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

La tercera pregunta del objetivo cuatro revela una comprensión integral de la modernización del sistema. Las personas expertas no reducen la mejora a la mera incorporación de tecnología, sino que la vinculan inseparablemente con trazabilidad y capacitación. Existe consenso en que un expediente digital correctamente gestionado podría disminuir pérdidas documentales, tiempos muertos de traslado y dificultades de acceso a la información. Sin embargo, también se advierte que la digitalización, por sí sola, no resuelve problemas de motivación, técnica recursiva o comprensión del recurso. Varias respuestas insisten en que un expediente digital mal construido reproduce exactamente los mismos vicios del expediente físico, pero de manera más rápida. Este matiz es analíticamente valioso porque evita proponer soluciones tecnológicas simplistas. La trazabilidad es presentada como un beneficio transversal: permite a operadores y usuarios conocer el estado del trámite, controlar plazos y verificar actuaciones pendientes. A la vez, la capacitación aparece como condición de posibilidad para que la modernización tenga resultados reales, especialmente en municipalidades con capacidades institucionales disímiles. En conjunto, las respuestas perfilan un enfoque de mejora basado en tres componentes complementarios: soporte tecnológico, visibilidad del procedimiento y fortalecimiento de competencias humanas. La convergencia de estas ideas sugiere que cualquier reforma exitosa debe implementarse de

forma gradual, homogénea y acompañada de formación técnica. Así, la entrevista ofrece una orientación clara para sostener que la transformación del recurso no jerárquico municipal requiere una modernización inteligente y no únicamente instrumental.

Tabla 23 *Recomendación jurídica inmediata y viable para fortalecer el mecanismo de control*

Código	Perfil experto	Síntesis del criterio
Experto 1	Juez contencioso-administrativo	Recomienda emitir un protocolo nacional de elevación y revisión del recurso no jerárquico municipal, aprobado por la autoridad competente y de aplicación inmediata.
Experto 2	Especialista de Procuraduría / derecho público	Propone una lista única de requisitos mínimos del expediente y de contenido básico de la resolución municipal recurrida.
Experto 3	Asesor jurídico municipal	Señala como medida inmediata la elaboración de formatos guía para admisibilidad, remisión del expediente y respuesta a agravios.
Experto 4	Litigante en derecho administrativo	Considera que una instrucción administrativa o acuerdo institucional podría generar mejoras rápidas sin necesidad de reforma legislativa compleja.
Experto 5	Académico universitario en derecho administrativo	Advierte que la recomendación debe ser jurídicamente viable y operativamente sencilla, por lo que la estandarización documental aparece como la mejor opción inicial.
Experto 6	Consultor en gestión pública municipal	Concluye que la acción más inmediata y útil es protocolizar el trámite con herramientas comunes y verificables.

Nota. Resultados organizados a partir de seis perfiles expertos en derecho administrativo, derecho municipal y jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la guía de entrevista del estudio.

La pregunta final permitió concentrar las respuestas expertas en una recomendación de aplicación inmediata, y el resultado fue notablemente convergente: la medida prioritaria es protocolizar el trámite del recurso no jerárquico municipal. Los seis criterios, con matices distintos, apuntan hacia una misma solución de corto plazo: establecer reglas operativas comunes para la elevación del expediente, la verificación de requisitos mínimos, la admisibilidad y la estructuración de la motivación. El valor de este hallazgo reside en su viabilidad jurídica y administrativa. Las personas expertas no proponen, en esta fase, una reforma constitucional ni un rediseño legislativo complejo, sino instrumentos de gestión y orientación institucional compatibles con la normativa vigente. También resulta significativo que varias respuestas insistan en formatos guía, listas de chequeo y acuerdos institucionales como herramientas concretas y rápidamente aplicables. Desde el plano analítico, esto revela una preferencia por soluciones de impacto inmediato y alta capacidad de implementación. La coincidencia permite sostener que existe una ruta de mejora razonable y compartida por perfiles profesionales diversos, lo que fortalece la

legitimidad de la propuesta final. En síntesis, el resultado sugiere que la principal debilidad del sistema no está en la inexistencia del mecanismo, sino en la falta de orden procedimental verificable. Por ello, la recomendación de protocolización no solo aparece como una respuesta práctica, sino como una consecuencia lógica de todo el diagnóstico construido a lo largo de la entrevista.

Resultados del análisis documental

Tabla 24 Resultados del análisis documental vinculados con el objetivo específico 4

Código	Documento analizado	Hallazgo principal para el objetivo
DOC-01	Ley N.º 8508, arts. 189-192	Permite mejorar la gestión sin alterar la arquitectura básica del recurso no jerárquico municipal.
DOC-02	Dictamen C-073-2010, PGR	Apunta a la conveniencia de capacitación y claridad operativa para fortalecer el sistema.
DOC-03	Guido Núñez (2025)	Insiste en la necesidad de comprensión técnica homogénea de la jerarquía impropia por parte de los operadores.
DOC-04	Dragoş y Neamţu (2013); Kovač y Ribič (2022)	Respaldan la utilidad de procedimientos claros, accesibles y coherentes para que el recurso sea efectivo.
DOC-05	Yuriichuk (2019)	Subraya que la calidad procedimental y la motivación fortalecen la protección de derechos en sede administrativa.

Nota. Síntesis elaborada a partir de la matriz de análisis documental diseñada en el capítulo metodológico.

La revisión documental del cuarto objetivo permite sostener que las mejoras procedimentales más viables son aquellas que fortalecen la operación del sistema sin alterar su base constitucional. El CPCA y el Código Municipal ofrecen una estructura suficiente para introducir ajustes de gestión, trazabilidad, admisibilidad y calidad documental. La Procuraduría y la doctrina nacional insisten en la necesidad de comprensión técnica homogénea, mientras que la literatura comparada resalta que la efectividad de la apelación depende de claridad, accesibilidad y coherencia institucional. En esta línea, el análisis documental respalda medidas como protocolos de elevación del expediente, listas de verificación, lineamientos de motivación y estrategias de capacitación. También resulta consistente con el marco revisado la incorporación gradual de herramientas digitales y de seguimiento procesal, siempre que vayan acompañadas de formación y criterios estandarizados. Por tanto, la evidencia documental permite concluir que la mejora del

recurso no exige, de entrada, una reforma estructural compleja, sino la institucionalización de prácticas comunes que aumenten previsibilidad, celeridad y calidad de la revisión.

4.4.2 *Discusión de resultados*

La discusión final evidencia que las propuestas de mejora procedimental no emergen de un afán de sustituir el modelo vigente, sino de la necesidad de hacerlo operativamente más consistente, trazable y comprensible. Las entrevistas muestran una coincidencia extraordinaria en favor de protocolos, listas de verificación, lineamientos de admisibilidad, digitalización con trazabilidad y capacitación de operadores. El análisis documental respalda esa dirección al demostrar que la arquitectura legal del recurso ya ofrece un marco suficiente para introducir mejoras de gestión sin necesidad de alterar la base constitucional del instituto (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 2006/2008). De igual manera, la doctrina administrativa nacional ha insistido en la conveniencia de claridad operativa y formación técnica homogénea, mientras que la literatura comparada examinada en el capítulo II resalta que la apelación administrativa solo produce protección efectiva cuando se tramita con reglas claras, accesibilidad y coherencia institucional (Procuraduría General de la República, 2010; Dragoș y Neamțu, 2013; Yuriichuk, 2019; Kovač y Ribič, 2022). Esto permite sostener que las mejoras propuestas no son ajenas al sistema, sino plenamente congruentes con su lógica garantista. La propuesta de protocolización inmediata, repetida por las personas expertas, dialoga además con la tesis del marco teórico según la cual la efectividad de la segunda instancia administrativa depende tanto de la calidad de la motivación como de la organización práctica del trámite. En consecuencia, la discusión del objetivo cuatro permite afirmar que el fortalecimiento del recurso no jerárquico municipal pasa hoy por una agenda de gestión jurídica: estandarizar, capacitar, digitalizar y hacer trazable el procedimiento para que la jerarquía impropia funcione con mayor celeridad, uniformidad y tutela real.

5 CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente capítulo expone las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis desarrollado en el capítulo IV. Su propósito es sintetizar los hallazgos más relevantes de la investigación conforme a cada objetivo específico y traducirlos en orientaciones prácticas para los actores vinculados con la tramitación y resolución de apelaciones municipales bajo el principio de jerarquía impropia. En atención al enfoque cualitativo del estudio, las conclusiones se formulan a partir de la triangulación entre entrevista y análisis documental, mientras que las recomendaciones se estructuran por actores institucionales y profesionales con capacidad real de incidir en la mejora del sistema.

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 *Conclusión vinculada con el objetivo específico 1*

El análisis conjunto de la entrevista semiestructurada y del análisis documental permite concluir que el principio de jerarquía impropia, aplicado a las apelaciones contra acuerdos municipales, constituye una figura excepcional y técnicamente diferenciada de la jerarquía administrativa propia. Su especificidad no se limita a una cuestión orgánica, sino que radica en la existencia de una competencia revisora atribuida por el ordenamiento a un órgano externo a la línea jerárquica municipal, cuya intervención se concentra en el control de legalidad del acto impugnado. Los resultados mostraron que esta figura se comprende mejor cuando se interpreta de manera articulada con el artículo 173 de la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Procesal Contencioso-Administrativo. Asimismo, se determinó que la relevancia del instituto no es meramente teórica, pues cumple una función real de equilibrio entre autonomía municipal y control jurídico. Lejos de anular el autogobierno local, la jerarquía impropia lo encuadra dentro del principio de legalidad, fortaleciendo la confianza en la revisión de actos que afectan intereses concretos de la ciudadanía. Por ello, la primera conclusión sostiene que la jerarquía impropia es una pieza esencial del sistema costarricense de tutela administrativa en materia municipal y que su comprensión correcta exige subrayar su naturaleza administrativa, su excepcionalidad competencial y su función garantista.

5.1.2 *Conclusión vinculada con el objetivo específico 2*

En relación con el segundo objetivo, se concluye que las implicaciones jurídicas más relevantes del principio de jerarquía impropia se proyectan sobre la naturaleza de la resolución del

Tribunal, la calidad de la motivación y la preservación del acceso posterior a la jurisdicción contencioso-administrativa. La investigación evidenció que la resolución del Tribunal agota la vía administrativa, pero no produce cosa juzgada material, lo que confirma que su valor jurídico se mide por su corrección, utilidad y claridad, y no por su carácter definitivo. De igual forma, se comprobó que la motivación cumple un papel decisivo: una resolución que responde adecuadamente a los agravios, delimita el objeto del recurso y fundamenta la ilegalidad o legalidad del acuerdo fortalece el debido proceso y ordena el conflicto para su eventual discusión judicial posterior. La segunda conclusión, entonces, sostiene que la jerarquía impropia no puede evaluarse solo como una técnica de distribución competencial; debe valorarse también como un estándar de decisión administrativa cualificada. La calidad argumentativa de la resolución revisora es el punto donde confluyen legalidad, tutela efectiva y utilidad sistémica del recurso. En consecuencia, el verdadero alcance jurídico del instituto depende no solo de su previsión normativa, sino del modo en que el Tribunal y las municipalidades materializan la exigencia de motivación y congruencia.

5.1.3 Conclusión vinculada con el objetivo específico 3

Respecto del tercer objetivo, se concluye que las principales limitaciones del sistema actual no se originan en la ausencia de sustento normativo, sino en la forma desigual, fragmentada y a veces opaca con que el recurso es tramitado en la práctica. La evidencia empírica permitió identificar como problemas centrales la mora, la remisión incompleta del expediente, la falta de claridad procedimental, la heterogeneidad de criterios y las barreras cognitivas y técnicas que enfrentan las personas administradas para comprender y sostener esta vía recursiva. Estos resultados muestran que la tutela efectiva prevista por la norma no siempre se transforma en una experiencia accesible, previsible y rápida para quienes recurren acuerdos municipales. La tercera conclusión, por tanto, es que el desafío principal del sistema costarricense de jerarquía impropia no es fundacional sino operativo: el recurso existe, está jurídicamente delimitado y posee una finalidad garantista clara, pero todavía enfrenta debilidades de implementación que afectan eficiencia, seguridad jurídica y confianza institucional. Por ello, cualquier evaluación crítica del modelo debe concentrarse menos en cuestionar su validez conceptual y más en corregir las fallas de gestión, uniformidad y comunicación jurídica que hoy obstaculizan su funcionamiento óptimo.

5.1.4 Conclusión vinculada con el objetivo específico 4

En cuanto al cuarto objetivo, se concluye que la mejora del sistema de apelaciones municipales bajo jerarquía impropia es jurídicamente viable sin necesidad de modificar de inmediato la estructura constitucional del recurso. Los resultados permitieron identificar una ruta de fortalecimiento centrada en cuatro ejes: protocolización del trámite, estandarización documental, digitalización con trazabilidad y capacitación especializada de operadores jurídicos. La investigación evidenció que buena parte de las debilidades detectadas pueden ser atendidas mediante medidas de gestión de aplicación relativamente inmediata, tales como listas de verificación para la elevación del expediente, formatos guía de admisibilidad, criterios comunes de motivación y mecanismos de seguimiento del recurso. En ese sentido, esta conclusión incorpora la propuesta amplia que exige el objetivo cuatro: se propone la creación de un Protocolo Interinstitucional para la Tramitación del Recurso No Jerárquico Municipal, aplicable a municipalidades y al órgano revisor competente, con anexos operativos sobre verificación del expediente, identificación del acto recurrido, estructura mínima de la motivación y control de plazos. Este protocolo debería complementarse con un plan gradual de expediente digital trazable y con jornadas periódicas de capacitación dirigidas a concejos municipales, asesorías legales y operadores contencioso-administrativos. En suma, la cuarta conclusión establece que el fortalecimiento del mecanismo no depende prioritariamente de una reforma legislativa compleja, sino de institucionalizar prácticas homogéneas de calidad jurídica y gestión procedimental que hagan efectivo el diseño ya existente.

5.2 RECOMENDACIONES

5.2.1 Municipalidades

Se recomienda a las municipalidades, en especial a los concejos municipales y a sus asesorías legales, adoptar mecanismos internos de control de calidad del expediente recursivo. Esto implica utilizar listas de verificación para la remisión del recurso, identificar con precisión el acuerdo impugnado, documentar de manera íntegra los antecedentes y mejorar la motivación de los actos recurridos. Asimismo, conviene designar responsables funcionales de seguimiento del trámite para evitar omisiones, duplicidades o retrasos en la elevación del expediente.

5.2.2 Poder Judicial / Tribunal Contencioso Administrativo

Se recomienda al órgano jurisdiccional competente consolidar criterios operativos uniformes sobre admisibilidad, respuesta a agravios, estructura mínima de motivación y completitud del expediente. También resulta conveniente impulsar herramientas de trazabilidad del recurso y formatos orientadores que faciliten la revisión preliminar de los casos. Ello contribuiría a fortalecer la consistencia decisoria y a reducir fricciones innecesarias con la sede municipal.

5.2.3 Procuraduría General de la República y órganos técnico-jurídicos del Estado

Se recomienda emitir o sistematizar criterios interpretativos que clarifiquen extremos sensibles del trámite de jerarquía impropia, especialmente en materia de alcance del control de legalidad, agotamiento de la vía administrativa y delimitación del objeto del recurso. La producción de doctrina administrativa accesible y ordenada puede mejorar la seguridad jurídica y servir de insumo para la capacitación institucional.

5.2.4 Abogados litigantes y representantes legales

Se recomienda fortalecer la técnica recursiva en la formulación de agravios, la identificación del vicio jurídico alegado y la construcción ordenada del expediente. Una mejor estructuración del recurso favorece tanto el derecho de defensa de la persona recurrente como la posibilidad de una resolución administrativa más clara y útil. También se aconseja informar a las personas representadas, en lenguaje comprensible, sobre las diferencias entre esta vía recursiva y el posterior proceso contencioso.

5.2.5 Universidades, colegios profesionales y espacios de formación continua

Se recomienda incorporar con mayor énfasis el estudio práctico de la jerarquía impropia, la apelación municipal y la técnica de motivación administrativa en programas de licenciatura, posgrado y educación continua. La formación especializada de futuros operadores jurídicos contribuirá a disminuir errores de comprensión y a mejorar la calidad de la práctica profesional en este campo.

5.2.6 *Asamblea Legislativa y autoridades de política pública institucional*

Se recomienda valorar, en una fase posterior y sobre la base de evidencia acumulada, ajustes normativos o reglamentarios orientados a reforzar trazabilidad, expediente digital y lineamientos mínimos de tramitación. No obstante, antes de una reforma legislativa estructural, resulta más conveniente agotar medidas de gestión y coordinación interinstitucional, dado que la investigación demostró que muchas de las falencias actuales pueden ser corregidas dentro del marco normativo vigente.

6 CAPÍTULO VI PROPUESTA JURÍDICA

El presente capítulo formula una propuesta jurídica orientada a fortalecer la tramitación y resolución de las apelaciones contra acuerdos municipales bajo el régimen de jerarquía impropia. Su construcción no surge de una elaboración abstracta o desligada del estudio previo, sino de la convergencia entre el marco teórico, el análisis jurisprudencial incorporado en el capítulo II, la ruta metodológica definida en el capítulo III y los hallazgos discutidos en el capítulo IV. En ese sentido, la propuesta responde a una lógica de coherencia interna: parte de que el modelo constitucional costarricense conserva validez y utilidad, pero también reconoce que su funcionamiento práctico requiere mayor orden, previsibilidad y trazabilidad para cumplir de mejor manera con el principio de legalidad, el debido proceso y la tutela administrativa efectiva (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010).

Desde el punto de vista jurídico, la necesidad de una propuesta de este tipo se justifica porque la apelación municipal ante el Tribunal Contencioso Administrativo ocupa un lugar institucional singular. No se trata de un recurso jerárquico ordinario dentro de la estructura municipal, pero tampoco de un proceso jurisdiccional pleno en sentido estricto. Es un mecanismo constitucionalmente previsto para revisar la legalidad de acuerdos municipales, agotando la vía administrativa y dejando abierta la posterior discusión contencioso-administrativa. Precisamente por esa naturaleza híbrida en cuanto a ubicación orgánica y función material, el trámite exige reglas de operación particularmente claras. Cuando esas reglas no se encuentran protocolizadas, las tensiones se trasladan a la práctica: dudas sobre admisibilidad, remisiones tardías, expedientes incompletos, motivaciones insuficientes y respuestas desiguales frente a situaciones semejantes. Todo ello debilita la confianza en el sistema y reduce la capacidad protectora de la jerarquía impropia (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008; Rojas Ortega, 2014).

6.1 INTRODUCCIÓN

La propuesta jurídica que aquí se presenta se ubica en un nivel intermedio entre la norma y la gestión. No pretende sustituir la Constitución, ni reformar de inmediato el Código Municipal o el Código Procesal Contencioso-Administrativo, aunque sí deja abiertas rutas de perfeccionamiento futuro. Su propósito inmediato es más concreto y viable: diseñar un marco de lineamientos jurídicos y operativos que permita a las municipalidades y al Tribunal Contencioso

Administrativo tramitar con mayor uniformidad los recursos de apelación comprendidos en el artículo 173 constitucional. Esta orientación responde a una constatación repetida a lo largo del estudio: buena parte de las limitaciones observadas no provienen de la inexistencia del recurso, sino de la falta de estandarización verificable en su aplicación cotidiana (Procuraduría General de la República, 2010; Jinesta Lobo, 2002).

La idea central es que la mejora del sistema debe partir de una lectura realista del ordenamiento. El régimen actual posee, al menos en teoría, los elementos necesarios para un control externo de legalidad razonablemente sólido: legitimación amplia del interesado, deber de remisión del expediente, posibilidad de comparecencia directa ante el Tribunal cuando el concejo omite conocer el recurso, y obligación de resolver dentro de plazos breves una vez completadas las etapas de traslado. Sin embargo, la efectividad práctica de esos elementos depende de que cada actor conozca con precisión qué debe hacer, cuándo debe hacerlo, con qué soporte documental y bajo qué criterios mínimos de motivación. Por eso, la propuesta se estructura como un instrumento de ordenación jurídica del procedimiento y no como un simple listado de buenas intenciones (Costa Rica, 2006/2008; Yuriichuk, 2019).

6.2 JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA JURÍDICA

La primera razón que justifica la propuesta es de carácter constitucional. El artículo 173 de la Constitución Política no establece únicamente la posibilidad formal de recurrir acuerdos municipales; también expresa una garantía institucional de control de legalidad frente al poder local. Cuando ese control se vuelve técnicamente inaccesible, opaco o excesivamente lento, la garantía se debilita en la práctica aunque permanezca intacta en el texto. De ahí que fortalecer el procedimiento no sea un asunto meramente administrativo, sino una exigencia de eficacia constitucional. En otras palabras, mejorar el funcionamiento del recurso no jerárquico municipal equivale a hacer más operativa una decisión estructural del constituyente costarricense sobre cómo debe articularse la autonomía municipal con la protección de los administrados (Costa Rica, 1949; Procuraduría General de la República, 2010).

La segunda razón es de naturaleza procesal. El recurso no jerárquico municipal es un trámite que depende intensamente de actos de impulso, organización documental y técnica

argumentativa. A diferencia de otros procedimientos en los que la oralidad o la inmediación ocupan un rol mayor, aquí gran parte del resultado práctico se juega en la claridad del memorial, en la identificación del acuerdo recurrido, en la correcta integración del expediente y en la respuesta motivada a los agravios. Si cualquiera de esos componentes falla, se compromete la posibilidad de resolver con celeridad y con sustento suficiente. La propuesta jurídica busca justamente reducir ese margen de fallo operativo mediante estándares mínimos comunes, de modo que las diferencias entre casos respondan a las particularidades del conflicto y no a déficits evitables de trámite (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

La tercera razón es de seguridad jurídica. La investigación mostró que uno de los problemas más sensibles de la jerarquía impropia consiste en la percepción de heterogeneidad: para actores externos al sistema, procedimientos parecidos pueden parecer tratados de manera distinta según la municipalidad involucrada, la calidad del expediente remitido o el manejo técnico del recurso. Aunque parte de esa heterogeneidad proviene de la diversidad propia de la materia municipal, otra parte surge de la falta de instrumentos estandarizados. La propuesta jurídica, por tanto, se dirige a mejorar previsibilidad. No se trata de convertir el sistema en una secuencia rígida incapaz de adaptarse a cada asunto, sino de asegurar un piso uniforme de actuación sobre admisibilidad, remisión, motivación y seguimiento de plazos (Kovač y Ribič, 2022; Rojas Ortega, 2014).

La cuarta razón es de viabilidad institucional. Los resultados del estudio sugieren que, en esta etapa, la mejora más inmediata no requiere una reforma constitucional compleja ni una reingeniería orgánica del Poder Judicial o del régimen municipal. Existen márgenes suficientes dentro del derecho vigente para emitir protocolos, lineamientos, formatos guía, listas de verificación y reglas de coordinación interinstitucional que hagan más ordenado el trámite. Esta es una virtud importante: una propuesta jurídicamente ambiciosa, pero políticamente inviable o de muy lenta aprobación, podría tener escaso impacto a corto plazo. En cambio, una propuesta apoyada en la normativa existente y estructurada como instrumento de implementación gradual tiene mayores posibilidades de recepción institucional y de utilidad real para operadores jurídicos y usuarios del sistema (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010).

6.3 OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

6.3.1 *Objetivo general*

Establecer una propuesta jurídica y operativa para fortalecer la tramitación del recurso no jerárquico municipal en Costa Rica, mediante lineamientos de admisibilidad, remisión del expediente, motivación, trazabilidad y coordinación interinstitucional, con el fin de optimizar la legalidad, celeridad, uniformidad y tutela efectiva en la resolución de apelaciones contra acuerdos municipales.

6.3.2 *Objetivos específicos*

- Definir criterios mínimos comunes para la identificación del acuerdo recurrible, la verificación de la legitimación y el control básico de admisibilidad del recurso.
- Establecer un protocolo jurídico de elevación del expediente que disminuya remisiones incompletas, omisiones documentales y retrasos evitables.
- Proponer estándares de motivación para la municipalidad y para el órgano revisor, con especial atención a la respuesta expresa y ordenada de los agravios.
- Incorporar mecanismos de trazabilidad y control de plazos que permitan seguimiento verificable del trámite desde la interposición del recurso hasta la resolución final.
- Promover una coordinación técnica sostenida entre municipalidades, asesorías legales y Tribunal Contencioso Administrativo que favorezca uniformidad sin afectar la independencia funcional de cada actor.

6.4 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROPUESTA

El fundamento primario de la propuesta se encuentra en la Constitución Política. El artículo 173 autoriza la revisión externa de acuerdos municipales por un tribunal del Poder Judicial cuando la municipalidad no revoca o reforma el acto objetado o recurrido. Esa habilitación constitucional supone, por necesidad lógica, la existencia de un procedimiento administrativo especial capaz de hacer llegar el asunto al órgano competente en condiciones que permitan una decisión legal y motivada. Por ello, cualquier instrumento que mejore la claridad, integridad y trazabilidad de ese procedimiento no contraría la Constitución; por el contrario, contribuye a su mejor eficacia práctica. Esta lectura armoniza con la idea de que la autonomía

municipal no es un espacio inmune al control de legalidad, sino un ámbito de autogobierno sometido a los límites y garantías del ordenamiento (Costa Rica, 1949; Procuraduría General de la República, 2010).

El fundamento legal inmediato se encuentra en los artículos 154 al 156 del Código Municipal y 189 al 192 del Código Procesal Contencioso-Administrativo. De estos preceptos se desprenden al menos cinco mandatos relevantes para la propuesta: la delimitación de los acuerdos recurribles, la exigencia de interposición en memorial razonado dentro del plazo legal, la competencia del Tribunal para conocer la apelación municipal, la obligación de emplazar a las partes y elevar los autos, y la posibilidad de comparecencia directa ante el Tribunal cuando el concejo omite conocer el recurso. Ninguno de estos mandatos se opone a que existan protocolos o lineamientos complementarios; antes bien, todos ellos presuponen una práctica administrativa ordenada para que la ley pueda desplegar eficacia. De ahí que la propuesta se conciba como desarrollo de implementación y no como creación de una vía impugnatoria distinta (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

También existe un fundamento en los principios generales del Derecho Administrativo. El principio de legalidad exige que cada autoridad actúe dentro de sus competencias y conforme a los procedimientos previstos. El debido proceso administrativo demanda comunicación adecuada, posibilidad real de defensa, expediente inteligible y motivación suficiente. La economía procesal y la duración razonable del trámite imponen evitar repeticiones, omisiones y recorridos innecesarios. Finalmente, la tutela efectiva exige que el recurso sea comprensible y útil, no una secuencia vacía de formalidades sin capacidad real de corregir ilegalidades. La propuesta jurídica se justifica precisamente porque ordena el procedimiento a la luz de estos principios y los traduce en pasos verificables de actuación (Yuriichuk, 2019; Kovač y Ribič, 2022).

Desde la doctrina administrativa costarricense, el fundamento adicional radica en la caracterización del Tribunal como contralor administrativo no jerárquico en esta materia. Si la decisión que emite en jerarquía impropia es materialmente administrativa, aunque adoptada por un órgano judicial, entonces la calidad del expediente, la racionalidad del trámite y la respuesta suficiente a los agravios adquieren una importancia aún mayor. No se está ante una sentencia construida desde un proceso jurisdiccional amplio con toda la actividad probatoria posible, sino

ante una decisión administrativa especial que necesita una base documental robusta y ordenada. Por ello, la propuesta enfatiza estándares de integración y remisión del expediente como presupuesto de una resolución jurídicamente sólida (Procuraduría General de la República, 2010; Jinesta Lobo, 2002).

6.5 PROPUESTA JURÍDICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RECURSO NO JERÁRQUICO MUNICIPAL

La propuesta se articula en cuatro componentes complementarios. Cada uno responde a una zona específica de fricción identificada por el estudio y, en conjunto, conforman un protocolo jurídico-operativo de aplicación gradual. Los componentes son: a) admisibilidad y elevación del expediente; b) motivación y respuesta a agravios; c) trazabilidad y control de plazos; y d) capacitación y coordinación interinstitucional. La utilidad del modelo radica en que no exige alterar la esencia del régimen de jerarquía impropia, sino ordenar su funcionamiento para que el derecho vigente opere con mayor consistencia.

6.5.1 *Protocolo de admisibilidad y elevación del expediente*

El primer componente consiste en la elaboración de un protocolo uniforme de admisibilidad inicial en sede municipal. Dicho protocolo debe ser utilizado por la secretaría del concejo, la asesoría legal municipal o la unidad que la municipalidad determine formalmente, y tendría como propósito verificar cuatro extremos mínimos antes de la elevación: identificación precisa del acuerdo recurrido, constatación del plazo de interposición, individualización de la persona recurrente y revisión de los anexos esenciales. La propuesta no pretende trasladar al nivel municipal una decisión definitiva sobre el fondo de la admisibilidad que corresponda al Tribunal, pero sí evitar que expedientes manifiestamente desordenados o incompletos lleguen sin un control básico de consistencia documental. Este primer filtro mejora calidad sin invadir la competencia del jerarca impropio (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

El protocolo de elevación debe incluir una lista de verificación obligatoria. Entre los documentos mínimos se proponen: copia íntegra del acuerdo impugnado, constancia de aprobación definitiva cuando corresponda, recurso interpuesto por la parte interesada, prueba de notificación o publicación del acuerdo, actas o certificaciones pertinentes, resolución sobre revocatoria cuando exista, constancia del emplazamiento a las partes, índice foliado o

equivalente digital del expediente y certificación de si el acuerdo se encuentra suspendido o ejecutándose. La presencia de esta lista no tiene un fin meramente burocrático; permite que el Tribunal conozca de inmediato el contexto del asunto y reduce tiempos muertos derivados de prevenciones posteriores. Además, protege a la parte recurrente, porque disminuye el riesgo de que la revisión del fondo se vea entorpecida por carencias imputables a la gestión documental de la administración (Procuraduría General de la República, 2010).

Junto con la lista de verificación, la propuesta recomienda una certificación jurídica breve de remisión, suscrita por la autoridad municipal competente, en la cual se deje constancia del iter procedimental seguido. Esa certificación no sustituye el expediente ni prejuzga sobre el fondo, pero sí resume información decisiva: fecha del acuerdo, fecha de interposición del recurso, fecha de conocimiento de la revocatoria o de la apelación subsidiaria, identificación de las partes emplazadas y observaciones sobre incidencias relevantes. Con ello se crea un documento-puente entre la fase municipal y la fase ante el Tribunal. En términos prácticos, la certificación facilita la lectura del caso y convierte la elevación del expediente en un acto jurídicamente responsable y verificable, no en un simple traslado material de documentos (Costa Rica, 2006/2008; Jinesta Lobo, 2002).

La propuesta prevé, además, que cuando el concejo omita conocer oportunamente el recurso, la comparecencia directa ante el Tribunal regulada en el artículo 191 del CPCA se acompañe de un formato de denuncia de inercia administrativa. El objetivo es que la parte interesada pueda exponer, de manera clara y sencilla, qué recurso presentó, cuándo lo hizo y por qué considera vencido el plazo para su conocimiento. Esta herramienta refuerza la operatividad de una garantía ya prevista por la ley y reduce la carga argumentativa inicial del administrado en una situación particularmente sensible: aquella en la que la propia inactividad municipal amenaza el acceso a la revisión. Con ello, la propuesta no crea un remedio nuevo, sino que vuelve más utilizable el que ya existe en el derecho positivo (Costa Rica, 2006/2008).

6.5.2 *Lineamientos de motivación y respuesta a agravios*

El segundo componente se centra en la motivación. La investigación sugiere que una parte de la inconformidad de los recurrentes no se explica únicamente por el sentido adverso de la decisión, sino por la ausencia de una respuesta ordenada, completa y jurídicamente inteligible a los agravios formulados. Por ello, la propuesta plantea que tanto el acuerdo municipal que

resuelve la revocatoria como la resolución del órgano revisor adopten una estructura mínima común: identificación del acto recurrido, delimitación de los agravios, hechos relevantes, marco normativo aplicable, análisis individualizado de cada argumento y decisión final con indicación expresa de sus efectos. Esta secuencia no impone un formato rígido de redacción, pero sí un estándar de racionalidad que facilita control posterior y comprensión de las partes (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

La motivación debe ser especialmente rigurosa en dos extremos. El primero es la admisibilidad, porque los rechazos por extemporaneidad, falta de legitimación o improcedencia del acto recurrido requieren una fundamentación clara que permita a la persona comprender por qué su gestión no puede ser conocida en cuanto al fondo. El segundo es la delimitación del control de legalidad, ya que en esta materia resulta frecuente la confusión entre ilegalidad, inoportunidad y conveniencia política del acuerdo. La propuesta recomienda que las resoluciones indiquen expresamente cuándo un argumento es ajeno al objeto jurídico del recurso y por qué razón. Con ello se protege el derecho de defensa, se facilita la eventual discusión jurisdiccional posterior y se reduce la sensación de arbitrariedad que generan las respuestas genéricas o excesivamente formularias (Rojas Ortega, 2014; Yuriichuk, 2019).

Como complemento, se propone un formato matriz de agravios para uso interno del órgano decisor. Esta matriz no necesariamente formaría parte del texto final de la resolución, pero sí serviría como herramienta de control de calidad durante su elaboración. En ella se consignaría cada agravio, la norma o principio relacionado, la prueba o antecedente pertinente y la respuesta que se brindará. La utilidad jurídica del instrumento es doble: primero, evita omisiones involuntarias; segundo, facilita revisar si la motivación realmente guarda correspondencia con lo alegado por la parte. En procedimientos de jerarquía impropia, donde el expediente documental y la precisión argumentativa son determinantes, una herramienta así puede elevar de manera significativa la calidad de la decisión sin requerir reformas legales adicionales (Kovač y Ribič, 2022; Procuraduría General de la República, 2010).

Además, la propuesta sugiere que las municipalidades adopten lineamientos de motivación del acuerdo originario, especialmente en materias donde la litigiosidad es más frecuente. No toda mejora debe reservarse para la fase recursiva. Cuando el acuerdo municipal inicial está bien motivado, identifica base normativa, hechos relevantes, criterios técnicos y

razones de la decisión, el recurso posterior se tramita sobre un soporte más claro y el órgano revisor puede concentrarse en los verdaderos puntos de ilegalidad alegados. En cambio, un acuerdo originario deficiente arrastra el problema a todas las etapas siguientes. Por eso, la propuesta incorpora una visión preventiva: fortalecer la motivación desde el acto municipal de origen reduce conflictividad y mejora la calidad del control posterior (Costa Rica, 1998/2009; Jinesta Lobo, 2002).

6.5.3 Trazabilidad, expediente digital y control de plazos

El tercer componente de la propuesta se dirige a la trazabilidad. Uno de los problemas estructurales más repetidos en los procedimientos administrativos especiales es que las partes no siempre pueden reconstruir con facilidad qué ocurrió, en qué fecha ocurrió y quién tenía a cargo cada actuación. En jerarquía impropia municipal este problema se agrava, porque el expediente transita de la municipalidad al Tribunal y puede atravesar varias etapas recursivas internas antes de llegar al órgano externo. Por ello, se propone la adopción de una hoja de control del trámite —física o digital— que acompañe el expediente desde la interposición del recurso. En ella se registrarían, como mínimo, fechas de presentación, emplazamiento, conocimiento por el concejo, remisión, ingreso al Tribunal, traslados, prevenciones y resolución final. La hoja actuaría como memoria procesal resumida del caso (Costa Rica, 2006/2008).

En el mediano plazo, la propuesta recomienda avanzar hacia un expediente digital interoperable o, al menos, hacia estándares comunes de digitalización documental entre municipalidades y Tribunal. La investigación no presupone que todas las municipalidades cuenten hoy con la misma capacidad tecnológica, de modo que la recomendación se formula en clave gradual y proporcional. Sin embargo, incluso un nivel básico de digitalización —foliado electrónico, indexación uniforme de documentos, certificados de remisión escaneados y constancias digitales de notificación— puede mejorar de manera notable la trazabilidad y reducir pérdidas de tiempo. La digitalización, correctamente implementada, no es un lujo tecnológico; es una herramienta de garantía procedimental que permite ubicar documentos con rapidez, verificar integridad del expediente y controlar plazos con mayor precisión (Yuriichuk, 2019).

El control de plazos debe complementarse con alertas institucionales. Se propone que las secretarías municipales y despachos correspondientes manejen un sistema simple de semaforización o alertas de vencimiento para recursos pendientes de conocimiento o elevación.

El objetivo es evitar que la omisión del concejo o la inercia administrativa conviertan el artículo 191 del CPCA en una salida habitual cuando, idealmente, debería ser un remedio excepcional. Una gestión proactiva del tiempo no solo beneficia a la persona recurrente; también protege a la municipalidad y al propio sistema de justicia administrativa frente a retrasos que luego generan cargas adicionales, prevenciones y litigios innecesarios. Desde esta lógica, la duración razonable del trámite deja de ser una aspiración genérica y se transforma en una variable gestionable (Costa Rica, 2006/2008; Kovač y Ribič, 2022).

La propuesta contempla, por último, que el Tribunal emita lineamientos estadísticos mínimos sobre esta materia, sin comprometer su independencia decisoria. No se trata de imponer metas rígidas de producción ni de estandarizar el sentido de las resoluciones, sino de contar con información agregada sobre ingreso de asuntos, tiempos promedio, causas frecuentes de prevención y principales defectos de remisión. Estos datos pueden convertirse en una fuente valiosa de retroalimentación para municipalidades y órganos de apoyo técnico. En ausencia de medición, las debilidades procedimentales tienden a percibirse como anécdotas aisladas; con datos básicos de seguimiento, pueden identificarse patrones y corregirse de manera más racional (Poder Judicial, 2024; Procuraduría General de la República, 2010).

6.5.4 Capacitación y coordinación interinstitucional

El cuarto componente reconoce que ningún protocolo funciona adecuadamente si las personas encargadas de aplicarlo no comparten una comprensión mínima del instituto. Por ello, la propuesta incorpora un programa de capacitación jurídica focalizada para tres grupos: secretarías de concejo y asesorías legales municipales, autoridades del gobierno local con incidencia en la tramitación del recurso y personal del órgano revisor que participa en la gestión documental o preparación del expediente. El contenido formativo debería concentrarse en los puntos donde la investigación detectó mayor fricción: acto recurrible, legitimación, diferencia entre legalidad e inoportunidad, cadena recursiva, integración del expediente y motivación. La capacitación no sustituye el conocimiento especializado del caso concreto, pero sí reduce errores repetitivos y construye un lenguaje técnico compartido (Jinesta Lobo, 2002; Rojas Ortega, 2014).

La coordinación interinstitucional propuesta no implica subordinación del Tribunal a las municipalidades ni viceversa. Se trata de una coordinación de buenas prácticas y estándares documentales, compatible con la autonomía funcional de cada órgano. Pueden impulsarse, por

ejemplo, reuniones técnicas periódicas, circulares orientadoras, modelos de certificación de remisión, guías de expediente mínimo y espacios de retroalimentación sobre defectos recurrentes detectados en la elevación de autos. Tales instrumentos tienen un valor preventivo: permiten corregir problemas antes de que se conviertan en una causa de inadmisibilidad, retraso o litigio posterior. Además, favorecen que el sistema aprenda de su propia experiencia acumulada, en lugar de reproducir errores de forma fragmentada en cada municipalidad (Procuraduría General de la República, 2010).

La propuesta también contempla la posibilidad de que entidades como la Procuraduría General de la República, las asociaciones de gobiernos locales, el IFAM o los centros de capacitación judicial participen como aliados técnicos en la elaboración de materiales de apoyo. Su intervención no sería decisoria sobre casos concretos, sino orientadora en términos de formación, difusión normativa y consolidación de criterios básicos de calidad procedimental. Esta vía resulta jurídicamente razonable porque aprovecha capacidades institucionales ya existentes y distribuye la carga de mejora entre actores que tienen incidencia real en el funcionamiento del sistema. Un modelo cooperativo de este tipo puede ser más eficaz que esperar exclusivamente a que cada municipalidad desarrolle, por sí sola, soluciones completas y homogéneas (Costa Rica, 1998/2009; Procuraduría General de la República, 2010).

6.6 ACTORES RESPONSABLES, VIABILIDAD E IMPLEMENTACIÓN GRADUAL

La implementación de la propuesta requiere definir con claridad quién hace qué. En el plano municipal, la responsabilidad principal recae en el concejo municipal, la secretaría del concejo y la asesoría legal correspondiente, porque son los actores que conocen directamente el acuerdo, reciben el recurso, verifican la documentación y materializan la elevación del expediente. En el plano del órgano revisor, la responsabilidad se concentra en el despacho competente del Tribunal Contencioso Administrativo, encargado de revisar, tramitar y resolver el recurso conforme al CPCA. En el plano de apoyo institucional, pueden intervenir entidades de capacitación y asistencia técnica para facilitar adopción de formatos y lineamientos. La propuesta no distribuye competencias nuevas; simplemente organiza de manera más explícita el ejercicio de competencias ya existentes (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008).

La viabilidad jurídica de la propuesta es alta porque la mayoría de sus componentes pueden adoptarse mediante acuerdos internos, lineamientos administrativos, manuales de

procedimiento, circulares o protocolos interinstitucionales. En otras palabras, el núcleo del modelo puede comenzar a operar sin reforma legislativa. Esto no excluye que, a futuro, la experiencia acumulada recomiende ajustes normativos más ambiciosos; pero para efectos del presente trabajo, el criterio de viabilidad aconseja priorizar medidas de implementación inmediata y bajo costo relativo. La prudencia de esta estrategia es doble: respeta el diseño constitucional y, al mismo tiempo, evita que la mejora del sistema quede supeditada a una agenda legislativa incierta (Rojas Ortega, 2014; Procuraduría General de la República, 2010).

En términos operativos, se propone una implementación en tres fases. La primera sería de normalización básica e incluiría la aprobación de listas de verificación, certificación de remisión y hoja de control del trámite. La segunda sería de fortalecimiento técnico e incorporaría la matriz de agravios, los lineamientos de motivación y los programas de capacitación. La tercera sería de consolidación tecnológica y medición, orientada a digitalización progresiva, seguimiento de plazos y construcción de estadísticas mínimas del sistema. Esta gradualidad permite adaptar la propuesta a la diversidad de capacidades institucionales existentes entre municipalidades, evitando exigir de inicio un mismo nivel de sofisticación organizativa a todos los gobiernos locales (Yuriichuk, 2019).

6.7 IMPACTO ESPERADO E INDICADORES JURÍDICOS DE SEGUIMIENTO

Para que la propuesta no se reduzca a un planteamiento declarativo, es necesario asociarla con indicadores jurídicos y procedimentales de seguimiento. Se proponen como indicadores mínimos: porcentaje de expedientes remitidos con lista de verificación completa; tiempo promedio entre interposición del recurso y elevación del expediente; número de prevenciones emitidas por falta de documentos esenciales; porcentaje de resoluciones que contienen respuesta individualizada a todos los agravios; y número de casos en los que la parte interesada debe acudir al mecanismo del artículo 191 del CPCA por omisión municipal. Estos indicadores no pretenden agotar toda la evaluación posible, pero sí permiten medir si la propuesta mejora orden, celeridad y calidad decisoria en dimensiones concretas (Costa Rica, 2006/2008).

El impacto esperado puede apreciarse en cuatro niveles. En primer lugar, para la persona administrada, se espera un recurso más comprensible, mejor documentado y menos expuesto a dilaciones evitables. En segundo lugar, para la municipalidad, se espera una gestión recursiva más ordenada y jurídicamente defensible. En tercer lugar, para el Tribunal, se espera un ingreso

de expedientes más completos, lo que facilita el análisis del fondo y reduce tiempos de depuración. En cuarto lugar, para el sistema jurídico en su conjunto, se espera una mayor coherencia entre la garantía constitucional del artículo 173 y su efectividad práctica. En esta medida, el éxito de la propuesta no debe medirse solo por velocidad, sino por la combinación de celeridad, motivación y trazabilidad (Kovač y Ribič, 2022; Yuriichuk, 2019).

Asimismo, la propuesta tiene un efecto preventivo sobre la litigiosidad posterior. Una resolución administrativa mejor motivada y apoyada en un expediente más claro no elimina la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa, pero sí puede depurar el conflicto, precisar su objeto y reducir controversias puramente procedimentales. Incluso cuando la discusión continúe en sede judicial, llegará en mejores condiciones de inteligibilidad. Desde la perspectiva del Estado de derecho local, esto es valioso porque desplaza el debate desde errores evitables de trámite hacia el verdadero examen de legalidad del acuerdo municipal cuestionado. En otros términos, la propuesta no busca cerrar puertas al control judicial, sino mejorar la calidad de la etapa administrativa especial que lo antecede (Procuraduría General de la República, 2010).

6.8 CIERRE DE LA PROPUESTA

La propuesta jurídica desarrollada en este capítulo parte de una premisa sencilla pero relevante: la jerarquía impropia municipal en Costa Rica no necesita ser reemplazada para funcionar mejor; necesita ser jurídicamente organizada con mayor claridad. El problema principal detectado por la investigación no es la inexistencia del mecanismo ni su ilegitimidad constitucional, sino la distancia que persiste entre su diseño normativo y su operación práctica. Esa distancia se manifiesta en admisibilidad difusa, expedientes desordenados, motivaciones insuficientes, controles de tiempo débiles y coordinación irregular entre actores. Precisamente por ello, la propuesta se concentra en esos puntos neurálgicos (Costa Rica, 1949; Costa Rica, 2006/2008; Rojas Ortega, 2014).

En consecuencia, desde el punto de vista legal, la ruta más razonable es una agenda de fortalecimiento procedimental sustentada en el derecho vigente. Protocolizar la admisibilidad, ordenar la elevación del expediente, estandarizar la respuesta a agravios, incorporar trazabilidad y promover capacitación especializada son medidas compatibles con la Constitución, con el Código Municipal, con el CPCA y con la naturaleza administrativa de la función que ejerce el Tribunal en esta materia. Si se implementan de forma gradual y verificable, estas medidas

pueden traducirse en un sistema más previsible, más transparente y más útil para quienes recurren acuerdos municipales. Tal es, en definitiva, el aporte práctico que esta investigación propone al campo del Derecho Municipal y de la justicia administrativa costarricense (Costa Rica, 1998/2009; Costa Rica, 2006/2008; Procuraduría General de la República, 2010; Poder Judicial, 2024).

REFERENCIAS

- Ardila Benavides, M. (2012). Los recursos administrativos en la Ley 1437 de 2011 (Trabajo de grado). Universidad del Rosario.
- Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica (artículos 11, 49, 169–173). Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.
- Costa Rica. (1991). Ley N.º 7274: Creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo y otras disposiciones (10 de diciembre de 1991). Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.
- Costa Rica. (1998/2009). Ley N.º 7794: Código Municipal (con reformas). Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.
- Costa Rica. (2006/2008). Ley N.º 8508: Código Procesal Contencioso-Administrativo (aprobado 28 de abril de 2006; vigente desde 1 de enero de 2008). Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry y research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). SAGE.
- Dragos, D. C., y Neamtu, B. (2013). Effectiveness of administrative appeals – Empirical Evidence from Romanian Local Administration. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(1), 71–85. [https://doi.org/10.4335/11.1.71-85\(2013\)](https://doi.org/10.4335/11.1.71-85(2013))
- Guido Núñez, M. J. (2025). Jerarquía impropia: órganos jurisdiccionales conociendo como jerarcas administrativos. *Poder Judicial de Costa Rica*.
- Gutiérrez-Miloro, J. M. (2020). El Gobierno Municipal en Costa Rica y el Derecho Municipal. *Acta Académica*.
- Hernández Castillo, J. J. (2012). Agotamiento de la vía gubernativa y agotamiento de la vía jurisdiccional en la jurisprudencia (Tesis). Universidad de Nariño.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill Education.

- Jinesta Lobo, E. (2002). Los recursos administrativos en materia municipal y la función de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo. *Ivstitia*, 14(162-163).
- Kovač, P., y Ribič, M. (2022). The administrative appeal in Slovenia and Croatia: A comparative analysis of its effectiveness. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 15 (1). <https://doi.org/10.2478/nispa-2022-0003>
- López, A. (s. f.). Los recursos administrativos en el derecho administrativo español (Tesis). Universidade da Coruña.
- Méndez, C. E. (1998). Metodología: Diseño y desarrollo del proceso de investigación . McGraw-Hill.
- Méndez, C. E. (1998). Metodología: Diseño y desarrollo del proceso de investigación. McGraw-Hill.
- Poder Judicial. (2024, 12 de enero). Libro de votos. Sala Primera. Poder Judicial de Costa Rica.
- Procuraduría General de la República. (2007, 22 de febrero). Dictamen C-054-2007. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).
- Procuraduría General de la República. (2010, 19 de abril). Dictamen C-073-2010 (Dictamen 073 del 19/04/2010) . Sistema Costarricense de Información Jurídica (SINALEVI/SCIJ).
- Ramírez Arce, H. (2011). Las implicaciones de la oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo en Costa Rica (Tesis). Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).
- Rodríguez Vargas, L. F. (2018). Tribunales Administrativos Costarricenses: ¿administración o jurisdicción? A propósito de la jerarquía impropia (Tesis de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica.
- Rojas Ortega, A. (2014). Crisis del agotamiento preceptivo de la vía municipal. *Revista Judicial*, 112, 229-244.
- Yuriichuk, I. (2019). Administrative appeal as an out-of-court procedure for the protection of the rights of individuals and legal entities. *European Journal of Law and Public Administration*, 6(1), 98–109. <https://doi.org/10.18662/eljpa/67>

APÉNDICE A

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Tema: Aplicación del principio de jerarquía impropia en las apelaciones contra acuerdos municipales ante el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Costa Rica (2021-2025).

Objetivo del instrumento: recopilar información especializada sobre el contenido jurídico del principio de jerarquía impropia, sus implicaciones en la resolución de apelaciones municipales, las limitaciones del sistema actual y las mejoras procedimentales posibles.

Tipo de instrumento: entrevista semiestructurada. Duración estimada: 35 a 50 minutos. Población meta: personas expertas en derecho administrativo, derecho municipal o jurisdicción contencioso-administrativa.

Ficha de identificación de la entrevista semiestructurada

Código de entrevista	Fecha
Perfil profesional	Años de experiencia
Modalidad	Consentimiento de registro
Presencial / Virtual	Sí / No

Nota. Instrumento base para el registro de datos de identificación de la entrevista semiestructurada.

Indicaciones para la persona entrevistadora: formular las preguntas en el orden propuesto, aclarar términos técnicos cuando sea necesario, solicitar ejemplos concretos y registrar observaciones sobre énfasis, contradicciones o aspectos emergentes. Las preguntas son abiertas; por ello, pueden usarse repreguntas de profundización sin alterar el núcleo temático de cada objetivo.

Bloque I. Objetivo específico 1: explicar el principio de jerarquía impropia en el contexto administrativo y su relevancia en las apelaciones de acuerdos municipales.

1. ¿Cómo define usted el principio de jerarquía impropia y cuál considera que es su diferencia esencial respecto de la jerarquía administrativa propia?

2. ¿Qué relevancia práctica tiene, a su juicio, que el Tribunal Contencioso Administrativo conozca la apelación municipal como jerarca impropio y no como superior jerárquico ordinario?

3. ¿De qué manera inciden el artículo 173 de la Constitución Política y la normativa procesal contencioso-administrativa en la comprensión actual de este instituto?

4. ¿Cómo valora la relación entre jerarquía impropia, autonomía municipal y control de legalidad en el sistema costarricense?

Bloque II. Objetivo específico 2: analizar las implicaciones jurídicas que genera este principio en el Tribunal Contencioso Administrativo al resolver apelaciones municipales.

1. Desde su experiencia, ¿cuáles son las principales implicaciones jurídicas de que la resolución del Tribunal agote la vía administrativa, pero no cierre la discusión jurisdiccional posterior?

2. ¿Qué efectos tiene la jerarquía impropia en la motivación de las resoluciones, en la respuesta a los agravios y en la delimitación del objeto del recurso?

3. ¿Considera que el diseño actual garantiza adecuadamente el debido proceso y la tutela efectiva de las personas recurrentes? ¿Por qué?

4. ¿Qué problemas o ventajas observa en la distribución de competencias entre concejo municipal y Tribunal durante el trámite de la apelación?

Bloque III. Objetivo específico 3: evaluar las limitaciones del sistema actual en la aplicación del principio de jerarquía impropia.

1. ¿Cuáles son, en su criterio, las principales limitaciones prácticas o jurídicas que presenta hoy el trámite de estas apelaciones municipales?

2. ¿Qué tan frecuente o relevante considera la mora, la remisión incompleta del expediente o la falta de claridad procedimental en este tipo de recursos?

3. ¿Advierte diferencias de criterio o problemas de uniformidad que afecten la seguridad jurídica en la aplicación de la jerarquía impropia? Explique.

4. ¿Qué obstáculos enfrentan normalmente las personas administradas o sus representantes para acceder, sostener o comprender esta vía recursiva?

Bloque IV. Objetivo específico 4: proponer mejoras en los procedimientos administrativos para optimizar la resolución de apelaciones de acuerdos municipales.

1. ¿Qué cambios procedimentales o de gestión considera prioritarios para mejorar la tramitación y resolución de las apelaciones municipales?

2. ¿Sería útil contar con lineamientos, protocolos o criterios estandarizados para la elevación del expediente, la admisibilidad y la motivación de las resoluciones? ¿Por qué?

3. ¿Qué papel podrían desempeñar la digitalización, la trazabilidad del expediente y la capacitación de operadores jurídicos en la mejora del sistema?

4. Si tuviera que formular una recomendación jurídicamente viable y de aplicación inmediata, ¿cuál propondría para fortalecer este mecanismo de control?

Cierre de la entrevista: agradecer la participación, confirmar si la persona desea que su cargo o perfil se cite de manera nominativa o codificada, y registrar observaciones finales de contexto.