



LA CADUCIDAD EN EL PROCESO DE LESIVIDAD

Rama del Derecho: Derecho Procesal Administrativo.	Descriptor: Proceso Contencioso Administrativo.
Palabras Claves: Proceso Contencioso Administrativo, Proceso de Lesividad, Caducidad.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 10/05/2013.

Contenido

RESUMEN.....	2
NORMATIVA.....	2
1. Procedencia del Proceso de Lesividad	2
2. Potestades de la Administración Pública en Cuanto a la Lesividad de sus Actos.....	4
3. Legitimación y Plazo de Caducidad para que la Administración Pública Gestione el Proceso de Lesividad por Actos Acaecidos por ella Misma.....	4
4. Momento en que inicia a correr el Plazo de Caducidad para Interponer el Proceso de Lesividad.....	5
5. El Plazo de Caducidad del Proceso de Lesividad en Materia Tributaria	6
DOCTRINA.....	6
El Concepto del Proceso de Lesividad	6
JURISPRUDENCIA	6
1. Presupuestos y Normativa Aplicable al Proceso de Lesividad y Aplicación de la Excepción Excepción de Sine Actione Agit.....	6

2. Presupuestos del Validez y Cómputo del Plazo de Caducidad en el Proceso de Lesividad.....	18
3. El Plazo de Caducidad para Ejecutar la Acción de Lesividad está Supeditado al Momento de Ejecución del Acto	22
4. Caducidad del Proceso de Lesividad en Materia Tributaria	32
5. Proceso de Lesividad Estatal para Recuperar el Dominio de un Bien Demanial no está Sujeto a Plazo Alguno	36

RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre el tema de la Caducidad en el Proceso de Lesividad en materia Contencioso Administrativa, para lo cual es incorporado el aporte de la normativa, doctrina y jurisprudencia que abordan el tema en cuestión.

La normativa realiza un análisis de elementos esenciales en el trámite del Proceso de Lesividad, tales como, los requisitos de procedencia del proceso de lesividad, la potestad de Administración Pública en la declaratoria de lesividad de actos dictados por sí misma, el plazo de caducidad del proceso antes descrito y el régimen especial del mismo en materia tributaria.

La doctrina por su parte se encarga de definir el concepto del Proceso de Lesividad, realizando hincapié en su finalidad y las potestades del Estado en el mismo.

Mientras que la jurisprudencia se encarga de resolver casos prácticos en la aplicación de la normativa antes descrita, realizando un aporte en la materia tributaria, la cual requiere de un régimen especial en cuanto al Proceso de Lesividad y los Derechos Subjetivos del administrado.

NORMATIVA

1. Procedencia del Proceso de Lesividad [Código Procesal Contencioso Administrativo]¹

Artículo 173.

1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código

Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen.

En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.

2) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo.

3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley.

4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren.

5) La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199.

6) Para los casos en que el dictado del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta corresponda a dos o más ministerios, o cuando se trate de la declaratoria de nulidad de actos administrativos relacionados entre sí, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) del artículo 26 de esta Ley.

7) La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

(Así reformado por el artículo 200, inciso 6) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo)

2. Potestades de la Administración Pública en Cuanto a la Lesividad de sus Actos

[Código Procesal Contencioso Administrativo]ⁱⁱ

Artículo 183.-

1) La administración conservará su potestad para anular o declarar de oficio la nulidad del acto -sea absoluta o relativa- aunque el administrado haya dejado caducar los recursos administrativos y acciones procedentes, siempre y cuando dicha revisión se dé en beneficio del administrado y sus derechos.

2) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo no estará sujeta al plazo de caducidad y podrá ser ejercida por la Administración, previo dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República.

(Así reformado el inciso anterior por el inciso 8) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006,).

3) Fuera de los casos previstos en el artículo 173 de este Código, la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá acudir al proceso de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo.

(Así reformado el inciso anterior por el inciso 8) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006,).

(Así reformado por el artículo 47 (actual 50) de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 de 27 de setiembre de 1982)

3. Legitimación y Plazo de Caducidad para que la Administración Pública Gestione el Proceso de Lesividad por Actos Acaecidos por ella Misma

[Código Procesal Contencioso Administrativo]ⁱⁱⁱ

ARTÍCULO 34.

1) Cuando la propia Administración, autora de algún acto declarativo de derechos, pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, previamente el superior jerárquico supremo deberá declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de cualquier otra naturaleza. El plazo máximo para ello será de un año, contado a partir del día siguiente a aquel en que haya sido dictado, salvo si el acto contiene vicios de nulidad absoluta, en cuyo caso, dicha declaratoria podrá hacerse mientras perduren sus efectos. En este último supuesto, el plazo de un año correrá a partir de que cesen sus efectos y la sentencia que declare la nulidad lo hará, únicamente, para fines de su anulación e inaplicabilidad futura.

2) La lesividad referente a la tutela de bienes del dominio público no estará sujeta a plazo.

3) Corresponderá al Consejo de Gobierno la declaratoria de lesividad de los actos administrativos dictados por dos o más ministerios, o por estos con algún ente descentralizado. En tales supuestos, no podrán ser declarados lesivos por un ministro de distinto ramo.

4) La declaratoria de lesividad de los actos dictados por órganos administrativos con personalidad jurídica instrumental, será emitida por el superior jerárquico supremo.

5) La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

4. Momento en que inicia a correr el Plazo de Caducidad para Interponer el Proceso de Lesividad

[Código Procesal Contencioso Administrativo]^{iv}

ARTÍCULO 39.

1) El plazo máximo para incoar el proceso será de un año, el cual se contará:

a) Cuando el acto impugnado deba notificarse, desde el día siguiente al de la notificación.

b) En el caso de que el acto deba comunicarse mediante publicación, desde el día siguiente a la única o última publicación.

c) En los supuestos de actuaciones materiales, a partir del día siguiente a la cesación de sus efectos.

d) En los supuestos de silencio positivo, cuando quien lo impugne sea un tercero, desde el día siguiente a aquel en que se ejecute el respectivo acto en su contra.

e) En el supuesto del proceso de lesividad, a partir del día siguiente a la firmeza del acto que la declara.

2) La nulidad declarada en el proceso incoado, dentro del plazo establecido en el presente artículo, tendrá efectos retroactivos. La misma regla se aplicará para el caso del proceso de lesividad interpuesto dentro del año previsto en el artículo 34 de este Código.

5. El Plazo de Caducidad del Proceso de Lesividad en Materia Tributaria [Código Procesal Contencioso Administrativo]^v

ARTÍCULO 41. El plazo máximo para incoar el proceso será el mismo que disponga el ordenamiento jurídico como plazo de prescripción para el respectivo derecho de fondo que se discute en los siguientes supuestos:

- 1) En materia civil de Hacienda.
- 2) En materia tributaria, incluso el proceso de lesividad.

DOCTRINA

El Concepto del Proceso de Lesividad

[Montero Solera, I]^{vi}

A manera de síntesis, vamos a decir que el proceso de lesividad es aquel proceso contencioso-administrativo especial, mediante el cual, un administrado es demandado por la Administración Pública, la que, previa declaratoria de que el acto en cuestión es lesivo a los intereses públicos, pretende la anulación de ese acto administrativo que ha declarado derechos subjetivos, pero que se cree que adolece una nulidad no evidente ni manifiesta.

JURISPRUDENCIA

1. Presupuestos y Normativa Aplicable al Proceso de Lesividad y Aplicación de la Excepción Excepción de Sine Actione Agit

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{vii}
Voto de mayoría

“VI. Presupuestos requeridos en el proceso de lesividad. Considerando la conducta objeto de este proceso, es menester, de manera breve, establecer el cumplimiento de los diversos presupuestos que impone el ordenamiento jurídico para la formulación de un proceso de lesividad, siendo que la ausencia de uno de estos elementos vedaría y haría innecesario el examen de fondo. Cabe indicar, el análisis de estos presupuestos deviene en una práctica oficiosa para el juzgador, por constituir elementos esenciales de la acción. De manera general, la lesividad se constituye en un mecanismo

jurisdiccional en virtud del cual la Administración pretende la supresión de un acto suyo, propio, que en tesis de principio, genera un efecto favorable a un tercero destinatario. Desde ese plano, en este tipo de contiendas, la lesividad es de corte subjetivo, en tanto pretende la anulación de una conducta que concede un derecho o en general, una situación de beneficio a una persona. Tal figura se encuentra positivizada en el canon 34 del CPCA, norma que fija los elementos previos y regulaciones procesales de esta figura. Empero, se encuentra referenciada, además, en el numeral 173 inciso 6) en relación al 183 de la LGAP. Desde la óptica de los presupuestos procesales, se imponen condiciones subjetivas, objetivas, procedimentales y temporales. En cuanto a la arista subjetiva, la legitimación activa se concede a la Administración emisora del acto cuestionado, en tanto que el legitimado pasivo es el receptor de los efectos de la conducta, sea, quien obtiene sus bondades. En lo atinente a la arista objetiva, la lesividad se constituye como un mecanismo de eliminación jurídica de actos administrativos que sean disconformes sustancialmente con el ordenamiento jurídico, sea, los actos que padezcan de algún nivel de invalidez, sea absoluta o relativa, en cualquiera de sus tipologías (artículos 128, 158, 165 y concordantes de la citada Ley General No. 6227). En esa línea, la Administración debe declarar lesivo a los intereses públicos esa conducta, lo que debe ser establecido dentro de un marco de acciones internas de la Administración que son impostergables para formular la acción. En efecto, en el orden procedimental, se impone que el jerarca máximo supremo de la Administración Pública respectiva declare la lesividad del acto, sea por lesión a intereses económicos, fiscales o de otra índole que se desprendan del interés público, para lo cual, ha de contar con un criterio jurídico-técnico de base que sustente esa determinación. A diferencia de otras figuras de supresión de conductas públicas, no requiere de audiencia al tercero, sino solo de acciones a lo interno de la Administración, siendo que es dentro del proceso judicial que el tercero podrá establecer sus alegatos de defensa. Ahora bien, cuando el acto emane del Estado (ver artículo 1 de la citada Ley General), sea, de la Administración Central, la demanda solo podrá ser incoada por la Procuraduría General de la República (canon 16 de la Ley No. 8508), previo pedimento del jerarca máximo supremo y previa declaratoria interna de lesividad, con detalle de los motivos de ese criterio. Tal representación se impone además en el caso de los actos del Poder Judicial emitidos en el ejercicio de su función administrativa, como es el caso de los actos dictados por el Consejo Superior, cuya lesividad debe declararse por la Corte Plena. En cuanto a la dimensión temporal, el CPCA establece un plazo de un año contado a partir de la emisión del acto para declararlo lesivo a los intereses públicos, y luego de esa declaratoria (y no a partir del vencimiento de ese primer año) se otorga un plazo de un año para plantear la acción contenciosa administrativa a modo de plazo fatal de caducidad, salvo en casos de actos con nulidad absoluta, en cuyo caso, la declaratoria de lesividad puede realizarse en tanto perduren sus efectos (artículos 34 y 39 del CPCA). La excepción se configura en tutela de dominio público, caso en el que la acción de lesividad no está sujeta a plazo

por la aplicación de la cláusula general de imprescriptibilidad de ese tipo de bienes según se deriva del canon 261 del Código Civil. Tal plazo anual opera, incluso, en los procesos de lesividad contra actos de las Administraciones Tributarias, siendo que el derecho de fondo a que hace referencia el canon 41 inciso b) ibídem, refiere precisamente a la potestad de las Administraciones de requerir judicialmente la supresión de sus propias conductas, aspecto que no se regula en los ordinales 51 o 71 del CNPT sino en los preceptos 173, 175, 183 de la LGAP, 34 y 39 del citado Código Procesal. En la especie, del análisis de los autos, se concluye que la declaratoria de lesividad interna cumple con los presupuestos señalados. Según se ha establecido, el acto cuya anulación se pretende es la resolución No. 097-S-2010 dictada por la Sala Segunda del TFA a las 9 horas del 27 de abril del 2010. Dicha resolución fue declarada lesiva a los intereses fiscales y económicos del Estado mediante resolución No. 224-2011, dictada a las 15 horas 5 minutos del 31 de marzo de 2011 por el Ministerio de Hacienda en su condición de jerarca supremo. De igual modo, la demanda la formula el Estado, como autor del acto cuestionado y se presenta contra la empresa a favor de quien surgen los efectos beneficiosos del acto, por lo que en términos del ámbito legitimante tanto activo como pasivo, se cumple con las exigencias referidas. No se observa, tampoco deficiencia alguna en el elemento procedimental al existir declaratoria interna de lesividad por parte del jerarca administrativo, según se ha expuesto. Ahora bien, en relación con el aspecto temporal cabe señalar que tanto la declaratoria de lesivo a los intereses fiscales y económicos del Estado (31 de marzo de 2011) como la interposición de proceso de lesividad (20 de marzo del 2012) se llevan a cabo dentro de los plazos que para tales efectos establecen los artículos 34 y 39 del CPCA. Así las cosas, procede ahora ingresar al mérito del asunto para establecer si lo pedido resulta o no procedente.

VII. Sobre el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores. De previo a ingresar a resolver el fondo del tema debatido, resulta conveniente referirse, de forma breve, los aspectos más generales de este tributo; tema que ya ha sido abordado por este Tribunal, entre otras en las sentencias No. 2553, dictada a las 8 horas del 16 de noviembre de 2009, la No. 1558-2010, de las 8 horas del 29 de abril de 2010 y la No. 3926, de las 13 horas 50 minutos del 20 de octubre de 2010. En esos fallos se explicó que el Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos (en adelante IPV) fue creado mediante el artículo 9 de la Ley No. 7088, publicada en La Gaceta del 30 de noviembre de 1987, denominada "REAJUSTE TRIBUTARIO Y RESOLUCIÓN 18 CONSEJO ARANCELARIO Y ADUANERO CENTROAMERICANO."

Dicho impuesto tiene por objeto gravar la propiedad de los vehículos automotores inscritos en el Registro Público de la Propiedad de Vehículos, así como la propiedad de las aeronaves inscritas en el Registro de Aviación Civil y las embarcaciones de recreo o pesca deportiva inscritas en la Dirección General de Transporte Marítimo. En cuanto a sus elementos, el hecho generador está determinado por la propiedad de los vehículos

automotores, aeronaves o embarcaciones de recreo o pesca deportiva y ocurre inicialmente en el momento de su adquisición y se mantiene hasta la cancelación de la inscripción. En esta misma dirección, el Reglamento de la Ley de impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, dispone en el artículo 3: “Hecho generador y momento en que ocurre. Es la propiedad de los vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves inscritos en el Registro de la Propiedad de Vehículos, en el Registro Naval Costarricense de la Dirección General de Transporte Marítimo y en el Registro de Aviación Civil, respectivamente.” Desde este plano, es claro que el elemento material del hecho generador del impuesto es la propiedad de los vehículos automotores que son inscritos en el Registro Nacional. Aquí, el término propiedad se refiere a la propiedad registral, de lo cual deriva la imposibilidad de gravar los vehículos que no son inscritos en dicho Registro. Para lo que es objeto de este proceso, es necesario precisar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 264 y 265 del Código Civil, la propiedad absoluta sobre una cosa comprende los derechos de posesión, usufructo, transformación y enajenación, defensa y exclusión, restitución e indemnización. Cuando no correspondan al propietario todos los derechos que comprende el dominio pleno, la propiedad es imperfecta o limitada. En el caso del IPV, hay que tener presente que el artículo 9 de la Ley No. 7088, al definir el objeto y el hecho generador del tributo, no establece –en principio- una diferencia entre propiedad plena y propiedad imperfecta. Si bien la interpretación en materia tributaria no debe ser restrictiva en todos los casos, sino que debe interpretarse con arreglo a las formas comunes, lo que implica, que debe aplicarse el mecanismo hermenéutico que corresponda a cada supuesto, también es cierto que en esta orientación debe tenerse presente el principio de legalidad tributaria consagrado en los cánones 5 y 62 del CNPT. Por otra parte, en lo atañe al elemento objetivo temporal, el tributo se mantiene vigente durante todo el plazo en que exista el asiento registral de inscripción y la única causa de cesación definitiva de su eficacia o vigencia temporal, es la cancelación definitiva de dicho asiento registral. En ese momento se extingue el presupuesto de hecho y por ende opera una ruptura en el hecho generador que da paso a la extinción del deber tributario por cuanto se ha perdido el elemento central, tal cual es, la propiedad acreditada en el Registro Nacional. Luego, en su fase espacial, todo vehículo inscrito en el Registro Nacional, indistintamente de que sea o no utilizado en territorio nacional, constituye un parámetro de referencia que obliga al propietario a cancelar el tributo. En iguales términos, la sola propiedad acreditada en Costa Rica, obliga al sujeto pasivo a cancelar la obligación tributaria, al margen de que resida o no en territorio nacional. Es decir, la referencia del impuesto es objetiva y no subjetiva respecto de este elemento territorial. En lo que toca al elemento subjetivo, tenemos que el sujeto pasivo del impuesto es toda aquella persona que sea propietaria registral de un vehículo de los que define la Ley No. 7088 en su numeral 9. Esta condición jurídica se mantiene incólume hasta el momento en que el sujeto pierda esa condición jurídica particular

que le hace atribuible la condición de contribuyente. La conexidad que existe entre el objeto (vehículo) y sujeto (propietario) determina la aplicación del hecho imponible, de modo que al perder el sujeto la condición jurídica de propietario, sea el ejemplo de una transferencia de la propiedad del bien mueble, la obligación se traslada hacia la persona que adquiere ese nuevo estadió jurídico subjetivo, quien deberá hacer frente a las obligaciones que se derivan y surgen a partir de este impuesto, quedando liberado quien ya no ostenta la condición subjetiva que dispone el tributo. Finalmente, debe analizarse lo referido a los supuestos en los que cabe la exoneración del pago del tributo. En ese sentido, es indispensable tener presente que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 inciso b), 61 y 62 del CNPT, el otorgamiento de exenciones constituye una materia reservada a ley, por lo que no cabría vía interpretación la creación de supuestos de exoneración, debido a que solo por una ley se pueden determinar los elementos esenciales del tributo. Justamente, el artículo 9 inciso ch) de la referida Ley No. 7088, establece los supuestos subjetivos y objetivos no sujetos al pago de dicho tributo, que se repiten en el numeral 5 del Reglamento al Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos, Embarcaciones y Aeronaves, a saber: "...1) Los Estados Extranjeros que los destinen para el uso exclusivo de sus embajadas y consulados acreditados en el país con las limitaciones que se generen de la aplicación, en cada caso, del principio de reciprocidad sobre los beneficios fiscales. 2) Los organismos internacionales que los destinen exclusivamente para sus funciones. 3) El Gobierno Central y la Municipalidades. También estarán exentos los siguientes vehículos: 4) Las ambulancias y unidades de rescate de la Cruz Roja Costarricense, del Sistema Hospitalario Nacional, de los Asilos de Ancianos y del Instituto Nacional de Seguros, así como las máquinas para extinguir incendios. 5) Las bicicletas..."

VIII. Sobre el examen de legalidad de la conducta formal impugnada. Según se expuso, en este proceso el Estado pretende que se declare la nulidad absoluta de la nulidad de la resolución No. 097-S-2010 dictada por la Sala Segunda del TFA, que revocó la resolución la No. AU-10-25-09, de la Administración de Grandes Contribuyentes. En general, se reclama que la resolución impugnada interpreta incorrectamente el artículo 9 de la Ley No. 7088, quebrantándola. Previo a examinar los motivos concretos en que el representante del Estado funda su demanda, debe señalarse que el numeral 6 del CNPT establece que las normas tributarias se deben interpretar con arreglo a todos los métodos admitidos por el Derecho Común. Ha de entenderse que la interpretación supone un proceso lógico que se lleva a cabo para determinar cuál es la voluntad del legislador expresada a través de una norma. Para tales efectos, el artículo 10 del Código Civil establece los distintos métodos viables para interpretar, los que resultan de aplicables en materia tributaria en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 ibídem. Por ello, como señala la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "(...)La labor hermenéutica de las normas que regulen las relaciones tributarias, debe realizarse dentro de los causes de las reglas de la interpretación jurídica, comunes a

todas las ramas del derecho acudiendo a sus diversos métodos, a fin de precisar los alcances y particularidades de un determinado mandato, de modo que la formulación hipotética, aplicada a la praxis diaria, cumpla su cometido intrínseco y el fin que ha dispuesto el legislador para su emisión.(...) En esta labor, a tono con el principio de igualdad constitucional, es claro que el intérprete debe ponderar las diversas variables que convergen en cada situación, dentro de ellas, la naturaleza de la disposición, procurando que su uso, en la forma y alcances que establezca, sea igual para todos los casos similares y evitar una aplicación material que burle la finalidad misma de su contenido.(...)". (Sentencia No. 1175-2011, dictada a las 9 horas 10 minutos del 22 de setiembre de 2011). Distinto es el caso de la integración, porque ésta consiste en un proceso lógico por el cual se trata de determinar cuál hubiera sido la voluntad del legislador si hubiera previsto un caso que no ha tenido en cuenta. Es decir, se acude a la integración cuando, más que desentrenar el sentido de la norma, existe una laguna que debe ser completada. Sea, la interpretación presupone un supuesto regulado expresamente; mientras que la integración uno que no ha sido regulado. Así se tiene, también, que la analogía es una forma de integración de las normas, que si bien la admite el propio numeral 6 ibídem como procedimiento admisible para llenar vacíos lagunas, con base en ella no pueden crearse tributos ni exenciones, por que ello resultaría contrario al Principio de Legalidad que impera en esta materia. Ahora bien, en la resolución impugnada el TFA interpretó, conforme a los artículos 6 y 155 del CNPT y el 10 del Código Civil, los alcances de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley No. 7088, en aspectos relativos, en general, al hecho generador de este tributo y declaró que los automóviles propiedad de la sociedad accionada inscritos en el Registro Nacional bajo las placas 438134 y 506541, no estaban sujetos al IPV ni a los recargos que por cualquier concepto que deriven de aquella, durante el período correspondiente al año 2009. Luego de un análisis mesurado del asunto este Tribunal concluye que, en efecto, la resolución impugnada contiene vicios que la invalidan en forma absoluta al haber interpretado erróneamente el numeral 9 de la Ley No. 7088, según se explica de seguido. De inicio ha de señalarse que, a nuestro juicio, la norma en cuestión es lo suficientemente clara respecto de los distintos elementos que configuran el hecho generador del tributo en cuestión. En efecto, conforme al artículo 31 del CNPT el hecho generador de la obligación tributaria es el presupuesto establecido en la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación. Es decir, es el conjunto de circunstancias hipotéticamente previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de la obligación tributaria concreta. Luego, el numeral 32 del CNPT precisa el momento en el cual se tiene por ocurrido el hecho generador, distinguiendo entre las situaciones de hecho y las jurídicas. En rigor, esa distinción alude a la posibilidad del legislador de escoger libremente el conjunto de circunstancias fácticas que va a elevar a la categoría de hecho imponible o escoger como presupuesto de hecho un negocio jurídico ya descrito y configurado por el ordenamiento jurídico. Lo cierto es que ambos casos estamos ante hechos que,

finalmente, son calificados por una norma y al cual se le ligan efectos jurídicos tributarios concretos. Como explicamos en el Considerando anterior, conforme al texto del ordinal 9 de la Ley No. 7088, en el caso del IPV el hecho generador es la propiedad de los vehículos automotores, aeronaves o embarcaciones de recreo o pesca deportiva y ocurre, inicialmente, en el momento de su adquisición y se mantiene hasta la cancelación de la inscripción. Así, estimamos que no cabe otra interpretación distinta de entender que no sea que el hecho generador de este tributo es la propiedad registral de vehículos inscritos en el Registro Nacional. En ese sentido se ha pronunciado este Tribunal en las sentencias No. 2553, dictada a las 8 horas del 16 de noviembre de 2009, la No. 1558-2010, de las 8 horas del 29 de abril de 2010 y la No. 3926, de las 13 horas 50 minutos del 20 de octubre de 2010. Nótese que la norma indica claramente que el impuesto se establece para gravar la propiedad de vehículos inscritos en el Registro Nacional y condiciona la realización del hecho generador mientras no se cancele su inscripción registral. Por ello, estimamos que la interpretación que realiza el jerarca impropio se excede y desconoce los términos en que el legislador reguló el presupuesto de hecho en este tributo. Lo anterior por cuanto establece una condición que no se previó en la norma. La interpretación del jerarca impropio parte de que "(...) de lo dispuesto por el artículo 9 ibídem, es claro que, para que se tenga por verificado el hecho generador de este impuesto, se debe cumplir con dos condiciones, una de orden material y otra de orden formal, a saber, desde el punto de vista material, la existencia de un vehículo automotor sobre el cual se ejerce el derecho de propiedad, y, desde un punto de vista formal, que este derecho se encuentre inscrito en el Registro Público en el momento en que se tiene por verificado el hecho generador, el cual se produce periódicamente cada año, durante todo el lapso en que se mantenga vigente la inscripción del vehículo a nombre del contribuyente, hasta que ésta se cancele (...)". Posteriormente, describe los diferentes atributos que el numeral 264 del Código Civil señala como integrantes del dominio o propiedad absoluta para luego concluir que "(...) conforme a la legislación vigente, cuando todas las facultades descritas pertenecen a un mismo sujeto o grupo de ellos, se posee la propiedad o dominio absoluto sobre una cosa o un bien. Por el contrario, cuando no se goza de alguna de estas facultades, el mismo Código Civil en su artículo 265, nos enseña que la propiedad es imperfecta, es decir, no es plena, por lo que los sujetos podrán disponer de alguno de los derechos en que ésta se puede descomponer, ya sea que se hable de posesión, usufructo, etc., pero no se puede hablar simplemente de propiedad, que como se vio es un derecho complejo, compuesto a su vez de un conjunto de derechos o atributos, sin los cuales no se puede pensar en ella como tal. Desde este punto de vista, en criterio de esta Sala, la existencia de un asiento registral a nombre del contribuyente se erige en un requisito necesario, pero no suficiente para el surgimiento de la obligación tributaria, pues bien puede darse el caso que conforme al Registro Público se cuente formalmente con un derecho, pero materialmente no se goce de éste en toda su plenitud, o como en el

caso de autos, el bien sobre el que incide el impuesto dejara de existir como tal por haberse destruido en virtud de un accidente, tal y como consta en las actas de Ajuste de Pérdida, emitidas por el Instituto Nacional de Seguros aportadas a los autos por la recurrente, toda vez que al ser declarados como pérdida total, los bienes propiedad de la recurrente dejaron de ser vehículos y por ende gravados con el impuesto a la propiedad de vehículos, por lo que en estas condiciones ésta (sic) Sala considera que no se presentan las condiciones mínimas necesarias para estimar que se ha producido el hecho hipotético previsto en la norma para el nacimiento de la obligación tributaria, toda vez que para ello se requiere la presencia de las dos condiciones referidas supra. En este caso nos encontramos, en criterio de éste órgano contralor de la legalidad de las actuaciones de la Administración Tributaria, ante lo que la doctrina califica como una no sujeción o no incidencia, en virtud de que no se han producido las condiciones requeridas en la Ley para el nacimiento de la Obligación Tributaria.(...)". Como se observa, el jerarca impropio en materia tributaria interpreta erróneamente el artículo 9 de marras porque establece un presupuesto de hecho que la norma no contempla. En rigor, el hecho generador que establece la norma en estudio solo requiere que se verifique un elemento, sea, la titularidad registral del bien. Reiteramos que, el hecho generador del tributo en cuestión es la propiedad registral porque así lo estableció el legislador, quien no estableció la existencia de dos condiciones para la verificación del hecho generador ni distinguió entre propiedad perfecta e imperfecta, como equivocadamente parece entender el TFA. Más bien, el legislador dispone, expresamente, que hay propiedad hasta la cancelación del asiento registral del vehículo. Así, como ya ha sostenido este Tribunal en forma reiterada, el hecho generador de este impuesto no toma en consideración aspectos referidos al ejercicio de los diferentes atributos del derecho de propiedad, sino que se verifica con la sola titularidad registral del vehículo. Así también lo ha entendido la Sala Primera de la Corte de Suprema de Justicia, que ha sido enfática al señalar que "(...) Como se expuso y según lo considera esta Cámara el impuesto a la propiedad de vehículos comprende como hecho generador la titularidad del bien durante el tiempo que permanezca inscrito a su nombre en el Registro correspondiente; de modo que no es viable interpretar que por perderse algunos de los atributos de la propiedad, -como serían por ejemplo, el uso y disfrute- se "suspenda" el cobro del impuesto, ya que mientras la inscripción de la propiedad perdure en el respectivo Registro el hecho generador se continúa produciendo. De ahí, que la pérdida de los atributos de la propiedad, -en este caso de un vehículo-, no impide que se verifique el hecho generador de la carga impositiva de examen (...)" (Sentencia No. 1175-2011, dictada a las 9 horas 10 minutos del 22 de setiembre de 2011). Por lo expuesto, somos del criterio de que la interpretación contenida en el fallo impugnado es ilegítima porque desconoce el hecho generador del artículo 9 referido, ampliándolo a supuestos no contemplados expresamente por el legislador como sería el caso de la propiedad perfecta o el ejercicio de los atributos de ese derecho. Una interpretación de esa naturaleza es

contraria al Principio de Legalidad y de Reserva de Ley que priva en esta materia que exige que el hecho generador sea creado por el legislador y no vía interpretaciones de órganos administrativos. Distinto a lo que señala la parte demandada, el artículo 9 es lo suficientemente claro y preciso respecto de los alcances del hecho generador, razón por la cual deviene en innecesario e improcedente integrar con normas del Derecho Civil. Insistimos que esa norma establece cuando debe entenderse que ocurre el hecho generador y lo liga, exclusivamente a la inscripción del vehículo en el Registro Nacional. En el caso que nos ocupa, tenemos que la Administración de Grandes Contribuyentes interpretó adecuadamente la norma de referencia y es más bien el TFA el que la lesiona por una incorrecta e indebida interpretación. Por lo expuesto, no es dable entender que por el hecho de que los vehículos hayan sido declarados con pérdida total se deja de verificar el hecho generador del IPV. La "pérdida total" es un concepto propio de la industria de los seguros, que significa que el costo de reparación del bien es superior al de su reposición. No es concepto propio del Derecho Civil ni del Tributario. No implica estrictamente que el bien haya sido destruido y que, por ende, ya no sea objeto del derecho de propiedad. Ni siquiera da lugar a una propiedad imperfecta. El bien continúa dentro del patrimonio de su titular y incluso puede ser objeto de comercio (por ejemplo venderlo en repuestos), como aquí lo ha sido. Esa condición (la declaratoria de pérdida total) persé no supone que desaparezca la titularidad registral de los vehículos y con ello, el hecho generador del tributo en los términos que lo define el artículo 9 tantas veces citado. Más bien, se sigue dando plenamente el hecho generador del IPV y desaparece ese presupuesto de hecho únicamente con la cancelación de la inscripción, lo que en el subjúdice no había sucedido en el período fiscal 2009. En ese tanto no resultan de recibo las manifestaciones de la empresa accionante en el sentido que no fue posible la desinscripción de los vehículos por la duración de los procesos judiciales en los que estaban involucrados producto de las colisiones. Reiteramos que el hecho generador se verifica mientras el bien no esté desinscrito, sin ningún tipo de excepciones que resulten aplicables. Así, no se justifica el no pago del tributo por los procesos judiciales que impedían la desinscripción. A lo sumo, como se explicará de seguido, esa circunstancia eventualmente podía legitimar la exoneración de los derechos de circulación (que es distinto al IPV), siempre que concurrieran los requisitos que el ordenamiento impone para tales efectos. Y es que este tema resulta de suyo relevante porque el representante de la sociedad demandada insiste en justificar su posición en el hecho de que, por haber sido declarados pérdida total los vehículos se consideran simple chatarra porque no pueden ser utilizados ni circular por las vías públicas, por lo que no puede afirmarse, dice, que se esté ante la propiedad de un vehículo en los términos que lo describe el artículo 9 de la Ley No. 7088, porque no era materialmente posible utilizarlos para trasladarse de un lugar a otro. Según se explicó, el que un vehículo pueda o no circular no es un elemento que incida en la ocurrencia del hecho generador del tributo en estudio, pues éste se verifica con la sola titularidad registral

del bien. Si debe dejarse claro que el IPV es diferente a los derechos de circulación de los vehículos. Conforme a lo dispuesto en los artículos 9 inciso h) de la Ley 7088, 9 párrafo primero y 10 del Decreto Ejecutivo, 139 inciso a) y 235 inciso 34 de la Ley de Tránsito por Vías Terrestres (vigente en ese momento), el IPV, constituye uno de los requisitos que se deben cumplir para la circulación y su pago se hará efectivo durante el mismo período vigente para la cancelación del seguro obligatorio de vehículos. Lo anterior responde al hecho de que el IPV constituye uno de los componentes de los derechos de circulación. Sin embargo, lo anterior no significa que las causales de exoneración o de no pago de los derechos de circulación, resulten aplicables al IPV. Justamente, es el caso de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Tránsito por Vías Terrestres –vigente en ese momento- que dispone: “El permiso de circulación se cancelará automáticamente, al transcurrir dos (2 años) sin que se hayan cancelado los derechos de circulación. Si una vez cancelados se solicita un nuevo permiso de circulación, el propietario del vehículo quedará obligado a pagar todos los derechos de circulación atrasados, según las disposiciones de los artículos 185 y 221 de esta Ley. De esta norma se exceptúan los casos en los cuales las placas respectivas se dejen en depósito en el Registro Nacional, con los documentos que indiquen las razones por las que se renuncia a ellas y el sitio donde el vehículo permanecerá depositado. En esos casos, se eximirá del pago de los derechos de circulación. El Registro Nacional comunicará el depósito de las placas al Ministerio de Hacienda, para los efectos anteriores.” De la lectura de esta norma es claro que el depósito de las placas en el Registro Nacional, con los documentos que indiquen las razones por las que se renuncia a éstas y la indicación del sitio donde el vehículo permanecerá depositado, constituye un supuesto de exoneración del pago de los derechos de circulación, pero no del IPV. Más bien, como analizaremos infra, las exenciones del IPV están establecidas en el artículo 9 inciso ch) de la Ley No. 7088 citada.

IX. Como consecuencia de la indebida e incorrecta interpretación del artículo 9 de la Ley No. 7088 que efectúa el TFA en el fallo aquí impugnado, no solo se desconoce el hecho generador del IPV sino que además se declaró que los vehículos propiedad de la sociedad demandada no estaban sujetos al pago de dicho tributo; lo que resulta, también, disconforme con el ordenamiento jurídico por las razones que de seguido se exponen. Como primer aspecto, ha de indicarse que, en efecto, lleva razón el representante de la accionada cuando señala que la exención y la no sujeción son institutos diversos. Conforme al artículo 61 del CNPT, la exención es la dispensa legal de la obligación tributaria. Por su parte, las normas de no sujeción complementan la definición misma del hecho generador o imponible pero en un sentido negativo. Si bien ambas tienen en común, la falta de obligación tributaria como consecuencia de su acaecimiento, lo cierto es que la diferencia entre ellas, es fundamental. En la exención tributaria se produce el hecho imponible, pero está dispensado siempre que estén incluidos en el ámbito de aquél. En la no sujeción, no se verifica el hecho imponible, al

tratarse de presupuestos que caen fuera de su órbita, aunque guarden proximidad con él. Ahora bien, estimamos necesario señalar que conforme al elenco de hechos que se ha tenido por acreditado, el 24 de abril de 2009, Citi Leasing Costa Rica S.A. solicitó a la Dirección General de Tributación la exoneración del Impuesto sobre la Propiedad y sus recargos correspondientes al período fiscal 2009, de dos vehículos BMW inscritos a su nombre en el Registro Nacional bajo las placas No. 438134 y 506541. Lo anterior en virtud de que ambos autos tuvieron accidentes de tránsito y fueron declarados con pérdida total (hecho no controvertido, folios 3 al 24 del expediente administrativo). Conteste con lo pedido, también se demostró que mediante resolución No. AU-10-25-09, de 9 del 22 de junio de 2009, la Administración de Grandes Contribuyentes declaró sin lugar la solicitud de exoneración presentada por la sociedad demandada (folios 28 al 38 del expediente administrativo). Estiman estos juzgadores que, en efecto, no era viable el otorgamiento de la exención solicitada, toda vez que en esa materia rigen los Principios de Legalidad y Reserva de Ley, según los cuales únicamente pueden concederse aquellas que hayan sido expresamente contempladas por el legislador (artículos 5 inciso b) y 62 del CNPT). En el caso del IPV, las exenciones posibles son las que regula el inciso ch) del numeral 9 de la Ley No. 7088, dentro de las cuales no se contempla el supuesto de los vehículos que hayan sido declarados con pérdida total. Desde esa perspectiva, como bien lo señaló la Administración Tributaria, es inviable jurídicamente su otorgamiento. Luego, al formular su recurso la accionante solicita que se deje sin efecto la resolución recurrida y se declaren los vehículos "no sujetos" al pago del IPV. La petición en esos términos dio cabida a lo resuelto por el TFA, pese a haber sido un tema (la no sujeción) que no fue discutido ante la Administración de Grandes Contribuyentes. Ahora bien, el representante estatal sostiene que al interpretarse que existe un motivo de no sujeción, el TFA realiza una integración normativa que desatiende el bloque de legalidad aplicable en materia tributaria. Conteste con lo expuesto supra, este Tribunal es del criterio que la decisión a la que llega el TFA es sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico. Si sostenemos que el hecho generador del IPV es, en este caso, la titularidad registral de un vehículo que se verifica durante el tiempo que permanezca inscrito a nombre de su propietario en el Registro correspondiente, no es viable interpretar que existe una no sujeción a este tributo. Lo anterior toda vez que en este caso, para el período fiscal 2009, los vehículos en cuestión estaban inscritos en el Registro Nacional a nombre de la sociedad demandada. Por ende, sí se produjo el hecho generador, nació la obligación tributaria y procedía el pago del tributo. Insistimos en que no resulta relevante si el vehículo podía o no circular, si la propiedad era perfecta o imperfecta o si existía disponibilidad en el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, porque estos aspectos no están comprendidos en el hecho generador del IPV, el cual se configura, como ya hemos dicho, con la sola titularidad registral del vehículo. La resolución impugnada incurre en un vicio de invalidez desde el momento en que interpretó indebidamente el hecho generador del tributo, lo que da pie a la errada

conclusión de que, en el subjúdice, existía una no sujeción. Esa decisión, insistimos, desconoce abiertamente el texto del artículo 9 de la Ley 7088. Lo anterior porque, en el caso concreto, la empresa demandada sí realizó el hecho generador del IPV desde el momento en que era la propietaria registral de los vehículos placas 438134 y 506541, y ese presupuesto de hecho se iba a verificar hasta tanto no cancelara el asiento de inscripción de aquellos. Si para el período fiscal 2009 la propiedad de esos automotores estaba y seguía en cabeza de la empresa accionada, debe pagar el respectivo IPV correspondiente. Hubiera procedido la no sujeción, si los vehículos hubieran estado desinscritos para el período fiscal del 2009, pero ese aspecto no ha sido acreditado por la demandada. En conclusión, por las razones expuestas, es evidente que la interpretación contenida en la resolución No. 097-S-2010, dictada a las 9 horas del 27 de abril de 2010 por la Sala Segunda del Tribunal Fiscal Administrativo resulta sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico por vicios en el motivo (en tanto no resulta cierta ni acertada la interpretación de las normas tributarias) y en el contenido (pues lo que se dispone es ilícito en tanto quebranta lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley No. 7088) que incide en el fin, ya que lo resuelto se aparta del interés público que existe en el pago de los tributos y en la eficiente recaudación para la satisfacción de los intereses públicos y generales. Por ello, de conformidad con los artículos 6, 11131, 132, 133, 158, 166, 169 y 171 de la LGAP, los numerales 5, 6, 11, 31, 32, 61 y 62 del CNPT y el ordinal 9 de la Ley No. 7088, debe declararse la nulidad absoluta de la referida resolución No. 097-S-2010. De conformidad con los artículos 171 de la LGAP y 131 del CPCA, esta declaración de nulidad absoluta tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de los actos anulados, todo sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Como consecuencia de tales efectos, debe confirmarse lo actuado por la Administración Tributaria de Grandes Contribuyentes en las resoluciones No. AU-10-25-09, dictada a las 9 horas del 22 de junio de 2009 y No. AU-10-37-09, de las 15 horas del 27 de octubre de 2009, por medio de las cuales se determinó la obligación de Citi Leasing Costa Rica S.A. de pagar los impuestos sobre la propiedad de los vehículos placas 438134 y 506541, así como los recargos de ley. Finalmente, estimamos que el pedimento referido al pago de los intereses legales sobre la deuda tributaria no es procedente a esta altura ni en esta sede, en tanto se trata de un extremo petitorio que excede el objeto del proceso de lesividad, a saber la declaratoria de nulidad de un acto propio y favorable. No obstante, al haberse invalidado en forma absoluta la resolución impugnada y, por ende, confirmarse lo actuado por la Administración Tributaria, no cabe duda que surge, para la sociedad demandada, la obligación de pago del IPV correspondiente al período fiscal 2009, recargos e intereses, si éstos fueran procedentes en los términos que señalan los artículos 40 y 57 del CNPT., los que deberán ser fijados por la propia Administración Tributaria al momento de que se determine el quantum de la obligación tributaria.

X. Sobre las excepciones formuladas. La sociedad demandada formuló las excepciones de falta de derecho y la defensa genérica sine actione agit. Esta última expresión debe rechazarse, conforme a lo señalado por la Sala Primera de Justicia en la sentencia No. 317-F-S1-2008, de las 9 horas 10 minutos del 2 de mayo de 2008, en la cual indicó:

"XXIII. (...) En torno a la expresión genérica "sine actione agit", a la luz de lo señalado por la doctrina procesalista, en la actualidad, no configura defensa alguna. Tuvo su origen y fundamento en el derecho romano, principalmente en el segundo período del Derecho Formulario, cuando el actor sólo podía llevar a juicio al demandado si el Pretor le otorgaba la fórmula-acción. Hacía referencia a la inexistencia de esa "fórmula" para acudir ante el Pretor. Este sistema arcaico de acceso a la justicia fue superado. Por lo tanto, no sólo por razones históricas, sino también constitucionales, resulta inoponible e inaceptable. Además, tal expresión no comprende las defensas de falta de derecho, de interés, y de legitimación, como se ha querido establecer. La defensa "sine actione agit" tuvo una finalidad propia, con ella nunca se atacó el derecho material, lo cual sí hacen las tres indicadas excepciones. Lo que se combatía con ella, se reitera, era la válida constitución de la relación procesal ". Ahora, un análisis oficioso permite concluir que al ente accionante le asiste legitimación activa al amparo de los artículos 10 inciso 5) y 34 del CPCA, mientras que la empresa demandada, en su condición de receptor de los efectos favorables del fallo impugnado ostenta la legitimación pasiva necesaria, tal y como lo dispone el inciso 3) del artículo 12 del mismo cuerpo normativo. Aunado a lo anterior, el interés se mantiene actual toda vez que se reclama la nulidad de una conducta formal administrativa que continúa surtiendo efectos. No obstante, por las razones expuestas en los Considerandos previos de esta sentencia, debe rechazarse la excepción de falta de derecho toda vez que la resolución impugnada resulta sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico en tanto contiene vicios que conllevan, indefectiblemente, su nulidad absoluta tal y como ha sido declarada. En consecuencia, debe declararse con lugar la demanda de lesividad en los términos expuestos."

2. Presupuestos del Validez y Cómputo del Plazo de Caducidad en el Proceso de Lesividad

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{viii}
Voto de mayoría:

"III. Sobre los presupuestos para el proceso de lesividad. Tratándose de este tipo de procesos, el ordenamiento jurídico exige el cumplimiento de una serie de presupuestos, siendo que la ausencia de uno de ellos vedaría y haría innecesario el examen de fondo. Además, su análisis deviene en una práctica oficiosa para el juzgador, por constituir elementos esenciales de la acción. De manera general, la lesividad se constituye en un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la

Administración pretende la supresión de un acto suyo, propio, que en tesis de principio, genera un efecto favorable a un tercero destinatario. Desde ese plano, en este tipo de contiendas, la lesividad es de corte subjetivo, en tanto pretende la anulación de una conducta que concede un derecho o en general, una situación de beneficio a una persona. Tal figura se encuentra positivizada actualmente en el canon 34 del CPCA, norma que fija los elementos previos y regulaciones procesales de esta figura. También se encuentra referenciada en el numeral 173 inciso 6) en relación con el 183 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP). Desde la óptica de los presupuestos procesales, se imponen condiciones subjetivas, objetivas, procedimentales y temporales. En cuanto a la arista subjetiva, la legitimación activa se concede a la Administración emisora del acto cuestionado, en tanto que el legitimado pasivo es el receptor de los efectos de la conducta, sea, quien obtiene sus bondades. En lo atinente a la arista objetiva, la lesividad se constituye como un mecanismo de eliminación jurídica de actos administrativos que sean disconformes sustancialmente con el ordenamiento jurídico, sea, los actos que padezcan de algún nivel de invalidez, sea absoluta o relativa, en cualquiera de sus tipologías (artículos 128, 158, 165 y concordantes de la citada Ley General). En esa línea, la Administración debe declarar lesivo a los intereses públicos esa conducta, lo que debe ser establecido dentro de un marco de acciones internas de la administración que son impostergables para formular la acción. En efecto, en el orden procedimental, se impone que el jerarca máximo supremo de la Administración Pública respectiva declare la lesividad del acto, sea por lesión a intereses económicos, fiscales o de otra índole que se desprendan del interés público, para lo cual, ha de contar con un criterio jurídico-técnico de base que sustente esa determinación. A diferencia de otras figuras de supresión de conductas públicas, no requiere de audiencia al tercero, sino solo de acciones a lo interno de la Administración, siendo que es dentro del proceso judicial que el tercero podrá establecer sus alegatos de defensa. Ahora bien, cuando el acto emane del Estado (*ver artículo 1 de la citada Ley General*), sea, de la Administración Central, la demanda solo podrá ser incoada por la Procuraduría General de la República (*canon 16 de la Ley No. 8508*), previo pedimento del jerarca máximo supremo y previa declaratoria interna de lesividad, con detalle de los motivos de ese criterio. Tal representación se impone además en el caso de los actos del Poder Judicial emitidos en el ejercicio de su función administrativa, como es el caso de los actos dictados por el Consejo Superior, cuya lesividad debe declararse por la Corte Plena. Finalmente, tratándose de actos dictados por entidades descentralizadas, tal declaratoria correspondería al jerarca supremo de cada ente. En cuanto a la dimensión temporal, la normativa procesal establece un plazo de un año contado a partir de la emisión del acto (que no de su comunicación) para declarar lesivo el acto a los intereses públicos, y luego de esa declaratoria (y no a partir del vencimiento de ese primer año) se otorga un plazo de un año para plantear la acción contenciosa administrativa a modo de plazo fatal de caducidad, salvo en casos de actos con nulidad absoluta, en cuyo caso, la declaratoria de lesividad puede

realizarse en tanto perduren sus efectos (artículos 34 y 39 del CPCA). La excepción se configura en tutela del dominio público, caso en el que la acción de lesividad no está sujeta a plazo por la aplicación de la cláusula general de imprescriptibilidad de ese tipo de bienes según se deriva del canon 261 del Código Civil. Finalmente, debe tomarse en cuenta que si el acto que se pretende anular fue dictado con anterioridad a la entrada en vigencia del CPCA (sea, antes del primero de enero de 2008), debe aplicarse lo dispuesto en el Transitorio Tercero del citado cuerpo normativo, conforme al cual el régimen de impugnación de los actos administrativos que hayan quedado firmes en la vía administrativa antes de la vigencia del citado Código, se regirá por la legislación vigente en ese momento.

IV. Sobre el caso concreto. En la especie, del análisis de los autos, se desprende que el acto cuya anulación se pretende es el oficio G.2314-2006, de 9 de agosto de 2006, mediante el cual, en lo medular, el Gerente General de la JPS le otorgó a la Asociación accionada una autorización por tres años para realizar rifas, específicamente para el juego "21 de la suerte". Esa conducta administrativa fue declarada lesiva a los intereses públicos por la Junta Directiva de la JPS, en su condición de jerarca supremo, mediante acuerdo JD-379 adoptado en la sesión extraordinaria 13-2010 celebrada el 6 de agosto de 2010. De igual modo, la demanda la formula la JPS, como autor del acto cuestionado, contra la persona a favor de quien surgen los efectos beneficiosos del acto, sea, la Asociación demandada. Así, los elementos objetivos y subjetivos (tanto en el ámbito legitimante activo como pasivo), se cumplen con las exigencias referidas. No se observa, tampoco deficiencia alguna en el elemento procedimental al existir declaratoria interna de lesividad por parte del jerarca administrativo, según se ha expuesto. Ahora bien, en relación con el aspecto temporal cabe señalar que el acuerdo cuya nulidad se pretende adquirió firmeza en el año 2006, sea, con anterioridad a la entrada en vigencia del CPCA. Así que se debe aplicar el Transitorio Tercero del citado cuerpo normativo, conforme al cual el régimen de impugnación de los actos administrativos que hayan quedado firmes en la vía administrativa antes de la vigencia del citado Código, se regirá por la legislación vigente en aquel momento. En consecuencia, en el presente asunto deberán aplicarse los plazos de caducidad regulados en la ya derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LRJCA) y en la Ley General de la Administración Pública (previa a la reforma introducida en este punto por el CPCA) para los procesos de lesividad. Precisamente, sobre este aspecto tanto la parte demandada como el tercero formularon la excepción de caducidad de la acción, por cuanto estiman que la demanda fue presentada fuera del plazo de dos meses que, para tales efectos establecía la LRJCA. Por su parte, la entidad demandante señala que el plazo para accionar no ha caducado porque el acuerdo JD-379 fue adoptado por la JPS en la sesión extraordinaria 13-2010 celebrada el 6 de agosto de 2010 pero tomando en cuenta el plazo de tres días para interponer los recursos, adquirió firmeza hasta el 11

de agosto de 2010 y para esa fecha ya el CPCA estaba vigente, por lo que contaban con un año para formular la demanda de lesividad.

V. De inicio, debe aclararse a los apoderados de la entidad demandante que, conforme al Transitorio Tercero del CPCA, es la firmeza de la conducta formal administrativa cuya nulidad se pretende (y no la del acto que la declara lesiva, como erróneamente interpretan), la que sirve de base para determinar cuál es la legislación y los plazos de caducidad que resulten aplicables. En este caso, conforme a los autos, el oficio G.2314-2006 quedó firme en el año 2006. No cabe duda, entonces, de que en este asunto deberán aplicarse los plazos de caducidad regulados en la ya derogada LRJCA para los procesos de lesividad. En este sentido, el artículo 35 de dicha norma señalaba que cuando la propia Administración, autora de algún acto declarativo de derechos, pretendiera demandar su anulación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previamente debería declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que hubiera sido dictado. Lo anterior conforme, también, con lo que disponían en su momento los numerales 173, 175 y 183 de la LGAP. En complemento de ello, el artículo 37 inciso 3) de la misma LRJCA establecía que el plazo para que la Administración formulara el proceso de lesividad era de dos meses contados a partir del día siguiente a aquél en que lo impugnado se declaró lesivo a los intereses públicos. Se trata, entonces, de dos plazos diferentes: el primero de cuatro años contados a partir del dictado del acto para declararlo lesivo, y el segundo de dos meses contados a partir de tal declaratoria para interponer el proceso de lesividad en sede jurisdiccional. En la especie, se ha tenido por acreditado que el acto cuya nulidad se pretende fue dictado el 9 de agosto de 2006 y fue declarado lesivo a los intereses públicos por la Junta Directiva de la JPS, en su condición de jerarca supremo, mediante acuerdo JD-379 adoptado en la sesión extraordinaria 13-2010 celebrada el 6 de agosto de 2010. Desde esta perspectiva, la declaratoria de lesividad en sede administrativa fue dictada dentro del plazo de cuatro años que estipulaba el numeral 35 ya indicado. No obstante, la demanda de lesividad fue presentada por la JPS hasta el 15 de diciembre de ese mismo año, esto es, fuera del plazo de dos meses regulado en el numeral 37 supra indicado y cuando ya su derecho de acción estaba caduco. En consecuencia, debe acogerse la excepción de caducidad opuesta por la parte demandada y el tercero interviniente toda vez que el proceso fue interpuesto en forma extemporánea porque el plazo establecido para tales efectos, insistimos, ya había fenecido. Por lo expuesto, la demanda es inadmisibile y así debe declararse. A mayor abundamiento, debe advertirse que si la autorización contenida en el oficio G.2314-2006 tenía una vigencia de tres años, es evidente que a la fecha de la presentación de la demanda también su eficacia se había extinguido. Por la forma en que se resuelve, se hace innecesario emitir pronunciamiento sobre la excepción de falta de derecho formulada así como respecto a una serie de pedimentos que formula la asociación accionada en la contestación de la demanda referidos, en lo

medular, a la eventual responsabilidad patrimonial y disciplinaria de la entidad accionante y sus funcionarios, los que resultan improcedentes si se toma en cuenta que la demanda no ha prosperado. Finalmente, ha de acogerse la acción del tercero interviniente en lo referido a que la demanda es inadmisibile, y rechazarse en cuanto las pretensiones indemnizatorias en tanto éstas se formularon para el supuesto en la que demanda fuera acogida, lo que no ha sucedido en la especie.”

3. El Plazo de Caducidad para Ejecutar la Acción de Lesividad está Supeditado al Momento de Ejecución del Acto

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^x
Voto de mayoría

“IV. Sobre los presupuestos para el proceso de lesividad. En la especie, el IDA pretende se declare la nulidad d el acuerdo No. 8 tomado en el artículo VIII, sesión 038-95, por su Junta Directiva y mediante el cual se acordó la adjudicación, segregación y traspaso de los lotes 9 y 11-1 del Asentamiento Bahía a la Asociación accionada, los cuales respectivamente generaron las fincas del Partido de Puntarenas matrículas [...] , por ser sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico y lesivo a los intereses públicos. Por ende, pide también que se ordene al Registro Nacional anular los asientos de inscripción de los referidos inmuebles. Desde este plano, es menester, de manera breve, establecer el cumplimiento de los diversos presupuestos que impone el ordenamiento jurídico para la formulación de un proceso de lesividad, siendo que la ausencia de uno de estos elementos vedaría y haría innecesario el examen de fondo. Cabe indicar, el análisis de estos presupuestos deviene en una práctica oficiosa para el juzgador, por constituir elementos esenciales de la acción. De manera general, la lesividad se constituye en un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Administración pretende la supresión de un acto suyo, propio, que en tesis de principio, genera un efecto favorable a un tercero destinatario. Desde ese plano, en este tipo de contiendas, la lesividad es de corte subjetivo, en tanto pretende la anulación de una conducta que concede un derecho o en general, una situación de beneficio a una persona. Tal figura se encuentra positivizada actualmente en el canon 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), norma que fija los elementos previos y regulaciones procesales de esta figura. También se encuentra referenciada en el numeral 173 inciso 6) en relación con el 183 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP). Desde la óptica de los presupuestos procesales, se imponen condiciones subjetivas, objetivas, procedimentales y temporales. En cuanto a la arista subjetiva, la legitimación activa se concede a la Administración emisora del acto cuestionado, en tanto que el legitimado pasivo es el receptor de los efectos de la conducta, sea, quien obtiene sus bondades. En lo atinente a la arista objetiva, la lesividad se constituye como un mecanismo de eliminación

jurídica de actos administrativos que sean disconformes sustancialmente con el ordenamiento jurídico, sea, los actos que padezcan de algún nivel de invalidez, sea absoluta o relativa, en cualquiera de sus tipologías (artículos 128, 158, 165 y concordantes de la citada Ley General). En esa línea, la Administración debe declarar lesivo a los intereses públicos esa conducta, lo que debe ser establecido dentro de un marco de acciones internas de la administración que son impostergables para formular la acción. En efecto, en el orden procedimental, se impone que el jerarca máximo supremo de la Administración Pública respectiva declare la lesividad del acto, sea por lesión a intereses económicos, fiscales o de otra índole que se desprendan del interés público, para lo cual, ha de contar con un criterio jurídico-técnico de base que sustente esa determinación. A diferencia de otras figuras de supresión de conductas públicas, no requiere de audiencia al tercero, sino solo de acciones a lo interno de la Administración, siendo que es dentro del proceso judicial que el tercero podrá establecer sus alegatos de defensa. Ahora bien, cuando el acto emane del Estado (*ver artículo 1 de la citada Ley General*), sea, de la Administración Central, la demanda solo podrá ser incoada por la Procuraduría General de la República (*canon 16 de la Ley No. 8508*), previo pedimento del jerarca máximo supremo y previa declaratoria interna de lesividad, con detalle de los motivos de ese criterio. Tal representación se impone además en el caso de los actos del Poder Judicial emitidos en el ejercicio de su función administrativa, como es el caso de los actos dictados por el Consejo Superior, cuya lesividad debe declararse por la Corte Plena. En cuanto a la dimensión temporal, la nueva normativa procesal establece un plazo de un año contado a partir de la emisión del acto (que no de su comunicación) para declarar lesivo el acto a los intereses públicos, y luego de esa declaratoria (y no a partir del vencimiento de ese primer año) se otorga un plazo de un año para plantear la acción contenciosa administrativa a modo de plazo fatal de caducidad, salvo en casos de actos con nulidad absoluta, en cuyo caso, la declaratoria de lesividad puede realizarse en tanto perduren sus efectos (artículos 34 y 39 del CPCA). La excepción se configura en tutela del dominio público, caso en el que la acción de lesividad no está sujeta a plazo por la aplicación de la cláusula general de imprescriptibilidad de ese tipo de bienes según se deriva del canon 261 del Código Civil. En la especie, del análisis de los autos, se concluye que, en principio, la declaratoria de lesividad interna cumple con los presupuestos señalados. Según se ha establecido, el acto cuya anulación se pretende es el acuerdo No. 8 tomado en el artículo VIII, sesión 038-95, por la Junta Directiva de ese instituto el 19 de julio de 1995 . Esa conducta administrativa fue declarada lesiva a los intereses públicos por la Junta Directiva del IDA, en condición de jerarca supremo de ese ente público, mediante acuerdo No. 34, artículo 34, sesión 037-05, del 26 de setiembre de 2005 . De igual modo, la demanda la formula el referido instituto, como autor del acto cuestionado y se presenta contra la persona a favor de quien surgen los efectos beneficiosos del acto, por lo que en términos del ámbito legitimante tanto activo como pasivo, se cumplen con las exigencias referidas. No se observa, tampoco deficiencia

alguna en el elemento procedimental al existir declaratoria interna de lesividad por parte del jerarca administrativo, según se ha expuesto. Ahora bien, en relación con el aspecto temporal cabe señalar que el acuerdo cuya nulidad se pretende versa sobre el examen de validez de un acto administrativo dictado en el año 1995 y declarado lesivo en el año 2005, esto es, con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo. De conformidad con el Transitorio Tercero del citado cuerpo normativo, el régimen de impugnación de los actos administrativos que hayan quedado firmes en la vía administrativa antes de la vigencia del citado Código, se regirá por la legislación vigente en ese momento. Así las cosas, en el presente asunto deberán aplicarse los plazos de caducidad regulados en la ya derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LRJCA) para los procesos de lesividad. Al respecto, cabe reiterar que el accionante sostiene que la acción se ha ejercido en tiempo porque se está ante la recuperación de bienes de dominio público, materia en la cual, no corren plazos de caducidad; mientras que la demandada afirma que los bienes en cuestión no pertenecen al demanio público y que la acción que se formula se encuentra caduca. En ese sentido estima el Tribunal que resulta indispensable determinar si se está o no frente a bienes de dominio público para luego examinar lo relativo a los aspectos temporales del proceso de lesividad, y resolver la excepción de caducidad formulada la que, en caso de ser admitida, hace innecesario entrar a conocer el fondo del asunto.

V. Sobre los bienes de dominio público. Por el tema que se debate, el análisis de este Tribunal debe partir de la afirmación de que no todos los bienes del Estado son de dominio público sino que, por el contrario, los entes públicos cuentan, también, con bienes patrimoniales o de dominio privado. Esta distinción encuentra sustento en el propio Código Civil (en adelante CC) , cuerpo normativo que en su artículo 261 señala que *“Son cosas públicas las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.”*. En efecto, las relaciones que surgen entre el Estado y los particulares con respecto a los bienes que se ubiquen dentro del dominio público y dentro del privado, tienen la diferencia sustancial de que, mientras las primeras deben someterse al régimen de Derecho Público, e implican por lo tanto, la aplicación de normas de subordinación; las segundas se caracterizan por la aplicación del Derecho Privado y se mueven dentro de elementos de coordinación, propios de este régimen. Por ello es indispensable precisar en cada caso la naturaleza del bien en cuestión, pues de ello dependerá el régimen normativo aplicable para cada caso. De momento, interesa al Tribunal, referirse a los bienes de dominio público. Según se dijo, por su naturaleza este tipo de bienes se encuentran sometidos a un régimen especial de Derecho Publico. Forman parte del

demanio público, entendido como “(...) el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona puede hacer de ellos. (...)” (Sentencia No. 3145, dictada por la Sala Constitucional a las 9 horas 27 minutos del 28 de junio de 1996). En efecto, el dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son cosas que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera el comercio privado de los hombres. Así, son bienes que pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectos al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Ahora bien, los bienes demaniales, para ser tales, deben reunir algunos elementos que resultan indispensables. Uno primero, subjetivo, referido al sujeto o titular del bien. En este sentido, el sujeto que tiene a cargo su titularidad ha de ser un ente público y no un particular. Paralelo a esta consideración, encontramos un segundo aspecto de importancia, a saber, partir del principio que los bienes de dominio público, por su naturaleza, no pueden ni deben, en ningún momento, pertenecer a los particulares. La razón por la que los bienes demaniales no pueden tener por titular a un sujeto particular, radica en el hecho que son cosas que tienen como finalidad la satisfacción del interés general, y están al servicio de la colectividad; lo que necesariamente se circunscribe a una función de carácter público, que, por sus alcances, difícilmente puede ser concebida como función de un sujeto de derecho privado. Un segundo elemento es el objetivo, que está dirigido a todos aquellos bienes que pueden ser incluidos dentro del dominio público. Al efecto, puede afirmarse que es muy amplia la gama de bienes que son susceptibles de formar parte del demanio público. Así, tenemos los bienes inmuebles, muebles, cosas corporales, incorpóreas, fungibles y no fungibles, consumibles y no consumibles, divisibles y no divisibles, simples y compuestas, cosas principales y accesorias, universalidad de derechos, entre otros. Como tercer elemento está el normativo, conforme al cual el carácter demanial de los bienes depende de que exista una norma que así lo declare. Se requiere, entonces, de una afectación normativa, en virtud de la cual el bien entre a formar parte del demanio público. En nuestro ordenamiento, los artículos 261 y 262 del CC, dicen de la necesidad de esta afectación cuando establecen, con toda claridad que serán cosas públicas y dedicadas al uso público, las que así se designen por ley. En consecuencia, puede afirmarse que será el legislador quien decida qué bienes forman parte del dominio público y cuáles integran el dominio privado. Así, el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador; por lo que sin ley que le sirva de fundamento ningún bien o cosa tendrá ese carácter. Por último, tenemos al elemento teleológico o finalista, según el cual, los bienes demaniales, para ser considerados como tales deben,

también, estar dedicados al uso público. Esto es, tener como fin el interés general, o sea, de la comunidad. Nuestro Código Civil también consagra expresamente este elemento. Es así como el numeral 261 señala que son cosas públicas las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Esa misma norma dispone, además, aquellos bienes que, pese a pertenecer a un ente público, carecen de esa vocación de uso o utilidad pública, catalogándolas como privadas. En conclusión, para que un bien sea considerado como dominio público, es necesaria la reunión, en forma simultánea, de los cuatro elementos citados. No es suficiente la presencia de alguno de ellos, ya que si no concurren todos, el bien quedaría excluido de la categorización demanial. En este sentido, el tratadista Miguel Marienhoff, en lo que interesa, ha señalado que *“(...) Para determinar la condición jurídica de un bien, no basta considerar, por ejemplo, sólo el elemento teleológico o destino, sino también la naturaleza de su titular, elemento subjetivo, porque sólo puede haber dominio público cuando están reunidos los cuatro elementos que lo caracterizan.(...)”*. En el supuesto de que exista duda respecto de la categorización, resulta indispensable el examen de cada uno de estos elementos. Si convergen los cuatro, es clara la demanialidad del bien, pero si faltase uno de ellos, no podrá ser catalogado como tal. Por otra parte, el demanio público ofrece una protección especial a los bienes que lo conforman. En este sentido, dentro de sus características tenemos que son inalienables, imprescriptibles, inembargables. Por ello la acción para recuperar los no está sujeta a plazos de caducidad, como expresamente lo señala el numeral 34 del CPCA. Asimismo, están fuera del comercio privado de los hombres, en el sentido que no son susceptibles de apropiación privada. Sin embargo, el ente público sí puede otorgar derechos de aprovechamiento a sujetos privados a través de concesiones de uso. Finalmente, la acción administrativa, a través de potestades de autotutela y policía, sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. En conclusión, los bienes de dominio público y los de privado presentan un régimen jurídico distinto, que se insiste se desprende del numeral 261 del CC. El dominio público es inalienable e imprescriptible, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Por su parte, los bienes de dominio privado del Estado están sujetos a las reglas ordinarias de la propiedad privada. El criterio para distinguir estas dos categorías atiende, como se explicó, a la concurrencia de los cuatro elementos ya analizados, esto es, el subjetivo, normativo, objetivo y el finalista.

VI. Sobre la naturaleza de los bienes que se discuten en el caso concreto. En el presente asunto es un hecho no controvertido que mediante acuerdo No. 8, artículo VIII, sesión 038-95, del 19 de julio de 1995, la Junta Directiva del IDA, autorizó la adjudicación, segregación y traspaso a la Asociación demandada, de los siguientes lotes ubicados en el Asentamiento Bahía, Cantón de Osa, Provincia de Puntarenas: Lote 9, de 7586,89 metros cuadrados, plano catastrado [...], y Lote l1-1 con 5855,69 metros cuadrados,

plano catastrado [...]. Esos inmuebles fueron inscritos a nombre de la referida asociación en el Registro Nacional, Partido de Puntarenas, matrículas de folio real No. [...], respectivamente (*se acredita también con los folios 1 y 2 del expediente administrativo, folios 73 a 75, 87 y 88 del expediente judicial*). Luego, en el año 2005, la Junta Directiva declaró el referido acuerdo lesivo a los intereses públicos al estimar, entre otros aspectos, que la adjudicación se realizó sin tomar en cuenta las regulaciones para la selección de beneficiarios, adjudicación y traspaso de tierras, y la cantidad de parcelas a adjudicar a un solo beneficiario; se recomendó la adjudicación de terrenos propiedad del IDA catalogados como zonas de protección forestal no obstante las restricciones legales que existen en cuanto al uso de suelos tanto en la Ley Forestal como la Ley de Aguas; que se inobservó lo dispuesto en los objetivos y funciones del IDA al adjudicarse los lotes a funcionario de ese instituto que no viven del cultivo de la tierra ni son campesinos; irregularidades que traen como consecuencia la nulidad de pleno derecho del acuerdo. Por su parte, en la demanda el IDA argumenta también que esos inmuebles son bienes de dominio público que deben ser recuperados. En este sentido, para determinar si esos inmuebles integran o no el demanio público, debe analizarse la concurrencia de los elementos subjetivo, normativo, objetivo y el finalista. En cuanto al primero, tenemos que los inmuebles en cuestión pertenecieron, en su momento al IDA. El hecho que hoy se encuentren inscritos a nombre de un sujeto de derecho privado, entiéndase la asociación actora, no afecta el cumplimiento del elemento subjetivo, toda vez que esa inscripción no convalida una eventual nulidad en caso de que, en efecto, se hubiesen traspasado bienes de dominio público. Por otra parte, se cumple también el elemento objetivo en tanto se trata de bienes inmuebles que son susceptibles de integrar el demanio público. Sin embargo, estima el Tribunal que, en el caso concreto, no concurren los elementos normativo y el teleológico, por las razones que de seguido se exponen. En cuanto al primero, no se observa exista una afectación normativa de esos bienes al demanio público. A diferencia de lo expuesto por el ente actor, estimamos que del artículo 3 y 32 de la Ley No. 6735, Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario, no puede derivarse esa afectación. Esas normas refieren, por una parte, que una de las funciones del IDA es cooperar en la conservación de los recursos naturales del país y administrar en nombre del Estado las reservas nacionales (situación que no aplica a este caso por cuanto los inmuebles no constituyen reservas nacionales); por otra, el numeral 32 citado enlista los bienes que forman parte de los recursos que posee el ente para el cumplimiento de sus fines legales. Primero, esa norma no indica expresamente que los bienes que formen parte del patrimonio del IDA para el cumplimiento de sus fines sean, en todos los casos, bienes de dominio público. Más aún, la lista contempla expresamente supuestos de bienes de dominio privado, tal es el caso del inciso b) (*Las tierras del dominio privado del Estado o de sus instituciones, que sean traspasadas al Instituto de Desarrollo Agrario, conforme a la ley*). Tampoco en el caso de los incisos c) y j) (*Las tierras que el Instituto adquiera por cualquier medio*

legal, para destinarlas a sus programas de desarrollo agrario y los bienes donados al Instituto por personas físicas o jurídicas, privadas y públicas para los fines de esta ley) se establece que tierras constituyan, persé, dominio público. Tampoco se encuentra esa afectación especial en el numeral 33 del mismo cuerpo normativo, según el cual los bienes y recursos que constituyen el patrimonio del Instituto de Desarrollo Agrario, sólo podrán ser aplicados para los fines previstos en esta ley, sin distinguir si constituyen bienes de dominio privado o público. Así, no puede este Tribunal concluir que cualquier inmueble que haya sido adquirido por el IDA para cumplir con los objetivos de su ley, deba entenderse como público; en tanto nada obsta para que en la consecución de esos fines pueden estar presentes bienes de dominio privado. Se insiste que el dominio público es un concepto jurídico, por lo que su existencia pende de una declaración formal de la Administración (además legislativa) de someter a régimen de dominio público determinados bienes, la que en el subjúdice se extraña. Presumir que porque son bienes dominicales porque el IDA los obtuvo para el cumplimiento de sus fines legales o de que al ser un inmueble propiedad de un ente público forma parte, automáticamente, del demanio público, llevaría a desconocer la existencia de bienes de dominio privado del IDA y la afectación especial legislativa que, en ese sentido, exige el numeral 261 del CC, la jurisprudencia y doctrina imperante. En abono a lo anterior, se ha señalado que el dominio público se concibe más como una técnica de intervención y base material para el ejercicio de funciones públicas, que como una relación de propiedad (*ver al efecto la resolución No. 04587-97, de la Sala Constitucional*). Pero también debe advertirse que resulta más clara la ausencia del elemento finalista, esto es, la vocación permanente al uso o utilidad pública de los bienes. Lo anterior resulta evidente si se toma en cuenta que se trata, en ambos casos, de inmuebles cuyo destino legal fue, desde un inicio, la utilización en programas de desarrollo agrario, razón por la cual adjudican o titulan a los beneficiarios que califiquen como tales. Así, siempre han estado dentro del comercio privado de los hombres, porque una vez que se adjudican entran a formar parte, con algunas limitaciones legales, del patrimonio del sujeto de derecho privado beneficiado, inscribiéndose a su nombre. Si bien en el caso concreto se alega que la asociación demandada no calificaba para ser beneficiaria de la adjudicación, lo cierto es que si se hubiera adjudicado a un sujeto que sí cumpliera con las condiciones requeridas, igualmente los inmuebles hubiesen salido del dominio del IDA para ingresar a la propiedad privada del adjudicatario. Por ende, se trata de bienes que dejan de formar parte del patrimonio del ente público para ingresar al patrimonio de sujetos particulares, situación que sería a todas luces incompatible si se tratara de bienes demaniales en tanto éstos no pueden salir del dominio del Estado, menos aún inscribirse a nombre de particulares. Por todo lo expuesto y ante la ausencia de los elementos normativo y teleológico, es criterio de este Tribunal que estamos frente a bienes de dominio privado del IDA. Ahora, si bien en algunas ocasiones el IDA ha adjudicado inmuebles que constituyen bienes de dominio público al estar constituido

de terrenos boscosos e integrar el Patrimonio Natural del Estado (en adelante PNE) en los términos del artículo 13 de la Ley Forestal, lo cierto es que en el caso concreto no se presenta esa situación. Precisamente para descartar la posibilidad de que los referidos inmuebles estuvieran afectos al PNE (existiendo, en este supuesto, la afectación normativa y el uso público requerido), este Tribunal ordenó al INTA, como prueba para mejor resolver, se realizara un estudio de uso de suelo en esas tierras. Al respecto, se certificó que el inmueble inscrito en el Registro Nacional, Partido de Puntarenas, matrícula de folio real No. [...], que se corresponde con el plano catastrado [...], tiene como uso actual una casa de dos plantas con árboles frutales y forestales, y otros cultivos anuales. La Unidad de Manejo es IIIe2s124d1c1. Se trata en su totalidad de suelos con erosión sufrida leve, una profundidad efectiva de 80 centímetros, de texturas moderadamente gruesas a través de todo el perfil, de fertilidad media, de drenaje moderadamente lento y ubicado en una zona de vida de bosque muy húmedo tropical. Asimismo, en ese inmueble se ha ejercido un uso conforme de suelo para la actividad que realiza de acuerdo con la metodología aprobada. Tampoco se observan indicios de degradación de suelo (*folios 108 y 109 del expediente judicial*). También, se certificó que el inmueble inscrito en el Registro Nacional, Partido de Puntarenas, matrícula de folio real No. [...], que se corresponde con el plano catastrado [...], tiene como uso actual: charral con algunos árboles de cítricos, mango y palmáceas. La Unidad de Manejo es IIIe2s124d1c1. Se trata en su totalidad de suelos con erosión sufrida leve, una profundidad efectiva de 80 centímetros, de texturas moderadamente gruesas a través de todo el perfil, de fertilidad media, de drenaje moderadamente lento y ubicado en una zona de vida de bosque muy húmedo tropical. Asimismo, en ese inmueble se ha ejercido un uso conforme de suelo para la actividad que realiza de acuerdo con la metodología aprobada (*folios 110 y 111 del expediente judicial*). La prueba técnica evacuada permite concluir a este Tribunal que no se está en presencia de reservas nacionales ni de terrenos boscosos que constituyan PNE. Por el contrario, ambas certificaciones establecen que se ha ejercido un uso conforme de suelo para la actividad que se realiza. Aunado a lo anterior, los planos catastrados tampoco hacen mención a algún indicio que permita catalogar a los inmuebles como de dominio público. Por otra parte, si se observa con cuidado el acuerdo mediante el cual se declara lesivo a los intereses públicos el acto impugnado, se tiene que en ningún momento se establece como motivo de nulidad el que se hubiese adjudicado un bien de dominio público. Por el contrario, los vicios que se acusan tienen que ver con aspectos de legalidad referidos, en lo medular al incumplimiento de condiciones y procedimientos establecidos para las adjudicaciones de este tipo de inmuebles. Tampoco resulta de recibo la referencia a la existencia de limitaciones que imponen distintas normas en relación con el uso y destino de esos inmuebles. El hecho de que existan limitaciones no convierte al inmueble en un bien demanial. Por el contrario, éstas se imponen, por regla general, sobre propiedad privada y suponen la sujeción a una serie de obligaciones de dar, hacer o soportar, más no la supresión de la propiedad

privada. En relación con el Informe RH-12-2000 de la Contraloría General de la República debe señalarse que, contrario a lo que expuesto por el actor, ese documento no señala expresamente la naturaleza demanial de los inmuebles. Lo que indicó fue que la adjudicación y traspaso de los lotes 9 y 11-1 en cuestión se contraponen a los objetivos y funciones asignados a ese instituto en virtud que no se están adjudicando terrenos a favor de campesinos para su explotación agrícola, de manera que mejoren su condición económica y contribuyan a la producción, sino que éstos se están traspasando a una asociación constituida por funcionarios del mismo IDA donde su sustento no depende de la actividad agrícola y cuyo propósito no es cultivarlo (*folio 512 y 513 del expediente judicial del proceso 05-1003-163 CA*). En relación con las sentencias de la Sala Constitucional que invoca el accionante, estima el Tribunal que no son aplicables al caso concreto, en tanto se refieren a circunstancias fácticas distintas. Las sentencias No. 15775-2006, 17776-2008 y 12417-2008 refieren a un supuesto de desalojo administrativo de inmuebles que se catalogó como de dominio público al estar inscrito a nombre del IDA y que no había sido adjudicado o titulado a favor de ningún particular, sino que lo que existía era una ocupación en precario, situación que no se presenta en el caso concreto. En relación con la sentencia No. 835-2009, dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda a las 9 horas del 29 de abril de 2009, mediante el cual se declaró con lugar la lesividad de varios acuerdos del IDA referidos a una situación similar a la que aquí se discute, ha de señalarse que este Tribunal respeta lo resuelto por el juzgador de instancia, más no lo comparte por las razones que ya han sido ampliamente expuestas en éste y el anterior considerando. Tampoco lo convierte en bien demanial la existencia de una casa declarada como parte del patrimonio histórico-arquitectónico del país. Esa declaratoria, a lo sumo, habilitaría la imposición de limitaciones tendentes a su conservación, más no supone automáticamente el ingreso del inmueble al demanio público. Finalmente, no está demás señalar que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo No. 182-F-S1-2009, de las 16 horas 27 minutos del 19 de febrero de 2009, se pronunció respecto de que no todos los inmuebles que el IDA adquiera para el cumplimiento de sus fines constituyen bienes de dominio público, haciendo un énfasis particular en aquellos que son traspasados por ese ente a sujetos particulares. Indicó al efecto que *"(...) por disposición del artículo 12, inciso b) de la Ley de Tierras y Colonización, quedan afectados a sus fines "Los fundos rústicos del dominio privado del Estado", pero ello no implica por sí, que su naturaleza sea "sui generis" o demanial, en los términos establecidos por la Sala Constitucional. Para estar sujetos a ese régimen jurídico especial, distinto al que rige el dominio privado, es decir, para formar parte del demanio público, necesariamente debe mediar, como ya se indicó, una ley específica que así lo establezca o que por la finalidad del mismo; uso público, su naturaleza lo determine. De no estarse en alguno de los dos supuestos indicados, entonces se trata de bienes de dominio privado o patrimoniales de la Administración, como sucede en este asunto. Es cierto que el legislador en el artículo 7 ibídem, exceptuó del carácter de*

*inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión, a los bienes “que estuvieren bajo el dominio privado del Estado,”, sin embargo, el Ad quem fue claro al señalar, lo que comparte esta Sala, que dicho artículo establece cuáles bienes quedan afectos al demanio público “...no dándole tal característica a los bienes como los aquí en disputa. Por otra parte las fincas que el Instituto adquiere con la finalidad de dotar de tierras a las personas que no la tienen o la tienen en cantidad suficiente para ser entregadas mediante contratos de asignación de tierras, tienen un régimen especial al estar sometidas a ciertas limitaciones, pero ello no implica de manera alguna que se trata de bienes demaniales tal y como lo indica el recurrente, por cuanto incluso pueden ser hipotecados, arrendados, vendidos, si cuentan con la autorización expresa de la Junta Directiva de dicho ente, lo cual no podría hacerse si se tratara de bienes demaniales, ...”. Agrega esta Sala, los inmuebles, como los que están en litigio, no revisten tal naturaleza, toda vez que, conforme lo establecido en el artículo 53 *ibidem*, al que incluso se hace referencia en el recurso, ese tipo bienes pueden ser vendidos, de acuerdo con sus facultades, por las instituciones que los adquieran “...en o por pago de créditos a su favor,” si el IDA no resuelve su compra dentro de los 90 días siguientes al ofrecimiento que se le hace, en virtud del deber de preferencia impuesto en su beneficio. Con otras palabras, bajo el argumento del demandado de que la afectación de esos bienes está dada por la Ley no. 2825 *idem*, se reitera, lo que no es cierto, cómo explicar entonces, más aún, justificar y demostrar, que la Institución que lo adquirió puede vender un bien que se supone “demanial”, si el IDA no lo compra en el plazo indicado? Sencillamente porque el bien no es de esa naturaleza. (...).”* Por las razones expuestas, debe concluirse que los inmuebles ubicados en el Asentamiento Bahía, Cantón de Osa, Provincia de Puntarenas: Lote 9, de 7586,89 metros cuadrados, plano catastrado [...], y Lote l1-1 con 5855,69 metros cuadrados, plano catastrado P-[...] , inscritos a nombre de la asociación demandada en el Registro Nacional, Partido de Puntarenas, matrículas de folio real No. [...], respectivamente , no constituyen bienes de dominio público sino más bien , en su momento fueron bienes de dominio privado del IDA y posteriormente adjudicados a la accionada.

VII. Sobre la excepción de caducidad. Según se explicó, durante sus conclusiones la parte accionada reiteró los argumentos dirigidos a la excepción de caducidad de la acción. Si bien no la opuso formalmente, de sus manifestaciones se desprende con claridad tal alegación, aunado a que se trata, además, de una defensa privilegiada que puede ser examinada de oficio y sobre la cual ya se había conferido las audiencias respectivas, lo que habilita a este Tribunal a ingresar a su análisis. Al respecto debe indicarse lo siguiente. En el presente asunto, se pide la nulidad de un acuerdo adoptado en 1995 y que fue declarado lesivo a los intereses públicos del IDA en el año 2005. Ya hemos descartado que estemos frente a bienes de dominio público cuya tutela no está sujeta a plazos de caducidad, por lo que debe analizarse si, en este caso, la acción se ejerce dentro de los plazos establecidos para tales efectos por el

ordenamiento jurídico. De conformidad con el Transitorio III del CPCA, el régimen de impugnación de los actos administrativos que hayan quedado firmes en la vía administrativa antes de la vigencia del citado Código (como en el presente caso), se regirá por la legislación vigente en ese momento. Así las cosas, en este asunto deberán aplicarse los plazos de caducidad regulados en la ya derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LRJCA) para los procesos de lesividad. En este sentido, el artículo 35 indicado señalaba que cuando la propia Administración, autora de algún acto declarativo de derechos, pretendiera demandar su anulación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previamente debería declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que hubiera sido dictado. En complemento de ello, el artículo 37 inciso 3) de la misma Ley señalaba que el plazo para que la Administración formulara el proceso de lesividad era de dos meses contados a partir del día siguiente a aquél en que lo impugnado se declaró lesivo a los intereses públicos. Así, se trata de dos plazos diferentes: el primero de cuatro años contados a partir del dictado del acto para declararlo lesivo, el segundo de dos meses contados a partir de tal declaratoria para interponer el proceso de lesividad en sede jurisdiccional. En la especie, se ha tenido por acreditado que el acuerdo cuya nulidad se pretende fue dictado el 19 de julio de 1995, y fue declarado lesivo a los intereses públicos mediante acuerdo No. 34, artículo 34, sesión 037-05, del 26 de setiembre de 2005, por el jerarca supremo del IDA. Desde esta perspectiva, resulta evidente que la declaratoria de lesividad en sede administrativa fue dictada fuera del plazo de cuatro años que estipulaba el numeral 35 ya indicado, y por ende, fuera también del plazo de dos meses regulado en el numeral 37 supra indicado. Por lo expuesto, la acción ejercida ha caducado, lo que impide a este Tribunal entrar a examinar los vicios de invalidez que se alegan u ordenar al Registro Nacional la anulación de los títulos de propiedad de las fincas ya citadas, debiendo declarar la improcedencia de la demanda en todos sus extremos. Por la forma en que se resuelva, se hace innecesario emitir pronunciamiento sobre las otras excepciones formuladas.”

4. Caducidad del Proceso de Lesividad en Materia Tributaria

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^x
Voto de mayoría

“III. *PRESUPUESTOS PARA EL PROCESO DE LESIVIDAD.* En la especie, el Estado pretende se declare la nulidad de la resolución No. 233-2009 de las doce horas del ocho de julio del dos mil nueve, únicamente en cuanto anuló parcialmente la resolución número Infrac. DT10V CR-040-01, emitida por la Administración de Grandes Contribuyentes, dejando sin efecto lo referente a la sanción por omisión o inexactitud en las declaraciones presentadas por la empresa demandada con posterioridad al primero de

octubre de 1999, relativas al impuesto selectivo de consumo correspondiente a los meses de agosto y setiembre de 1999; del impuesto sobre las ventas correspondiente al mes de setiembre de 1999 y al impuesto sobre la renta correspondiente al período fiscal de 1999. Ello por considerarla lesiva a los intereses fiscales y económicos del Estado. Desde este plano, es menester, de manera breve, establecer el cumplimiento de los diversos presupuestos que impone el ordenamiento jurídico para la interposición de un proceso de lesividad, siendo que la ausencia de uno de estos elementos vedaría y haría innecesario el examen de fondo. De manera general, la lesividad se constituye en un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Administración pretende la supresión de un acto suyo, propio, que en tesis de principio, genera un efecto favorable a un tercero destinatario. Desde ese plano, en este tipo de contiendas, la lesividad es de corte subjetivo, en tanto pretende la anulación de una conducta que concede un derecho o en general, una situación de beneficio a una persona. Tal figura se encuentra positivizada en el canon 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo, norma que fija los elementos previos y regulaciones procesales de esta figura. Empero, se encuentra referenciada además en el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública. Desde la óptica de los presupuestos procesales, se imponen condiciones subjetivas, objetivas, procedimentales y temporales. En cuanto a la arista subjetiva, la legitimación activa se concede a la Administración emisora del acto cuestionado, en tanto que el legitimado pasivo es el receptor de los efectos de la conducta, sea, quien obtiene sus bondades. En lo atinente a la arista objetiva, la lesividad se constituye como un mecanismo de eliminación jurídica de actos administrativos que sean disconformes sustancialmente con el ordenamiento jurídico, sea, los actos que padezcan de algún nivel de invalidez, sea absoluta o relativa, en cualquiera de sus tipologías (artículos 128, 158, 165 y concordantes de la citada Ley General No. 6227). En esa línea, la Administración debe declarar lesivo a los intereses públicos esa conducta, lo que debe ser establecido dentro de un marco de acciones internas de la administración que son impostergables para formular la acción. En efecto, en el orden procedimental, se impone que el jerarca máximo supremo de la Administración Pública respectiva declare la lesividad del acto, sea por lesión a intereses económicos, fiscales o de otra índole que se desprendan del interés público, para lo cual, ha de contar con un criterio jurídico-técnico de base que sustente esa determinación. A diferencia de otras figuras de supresión de conductas públicas, no requiere de audiencia al tercero, sino solo de acciones a lo interno de la Administración, siendo que es dentro del proceso judicial que el tercero podrá establecer sus alegatos de defensa. Ahora bien, cuando el acto emane del Estado (ver artículo 1 de la citada Ley General), sea, de la Administración Central, la demanda solo podrá ser incoada por la Procuraduría General de la República (canon 16 de la Ley No. 8508), previo pedimento del jerarca máximo supremo y previo declaratoria interna de lesividad, con detalle de los motivos de ese criterio. En cuanto a la dimensión temporal, la nueva normativa procesal establece un plazo de un año contado a partir

de la emisión del acto (que no de su comunicación) para declarar lesivo el acto a los intereses públicos, y luego de esa declaratoria (y no a partir del vencimiento de ese primer año) se otorga un plazo de un año para plantear la acción contenciosa administrativa a modo de plazo fatal de caducidad, salvo en casos de actos con nulidad absoluta, en cuyo caso, la declaratoria de lesividad puede realizarse en tanto perduren sus efectos, corriendo el año aludido desde el cese definitivo de dichos efectos. En esa hipótesis, la eventual sentencia estimatoria dispondrá la nulidad únicamente para la inaplicabilidad futura del acto, constituyéndose en una excepción expresa al régimen de retroactividad de las nulidades absolutas establecido por el ordinal 171 de la Ley General de la Administración Pública. La excepción a ese aspecto temporal de un año se configura en tutela de dominio público, caso en el que la acción de lesividad no está sujeta a plazo por la aplicación de la cláusula general de imprescriptibilidad de ese tipo de bienes según se deriva del canon 261 del Código Civil. Ahora bien, en materia tributaria, la acción de caducidad, además de las normas referidas, se encuentra regulada en el artículo 165 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Cabe aclarar, en esta materia tributaria, no debe generar confusión lo regulado por el ordinal 41 inciso 2 del CPCA, en cuanto señala que el plazo máximo para incoar el proceso será el de prescripción del derecho de fondo. Tratándose de acciones anulatorias, lo que ejerce el destinatario de las conductas de la Administración Tributaria (pretensión de nulidad), no es un derecho que se encuentre sujeto a prescripción, sino a caducidad. La referencia a plazos prescriptivos del derecho de fondo a que alude ese mandato, atiende al principio (tradicionalmente aplicado en la jurisdicción contenciosa y ahora positivizado) que en los procesos denominados civiles de hacienda, no hay caducidad de acción sino prescripción de derechos, dado que en estas causas, se ejercen pretensiones de carácter económico, como es el caso de los procesos de responsabilidad objetiva de las Administraciones. Dentro de la dinámica tributaria puede mencionarse el caso, excepcional, de los supuestos previstos en el canon 43 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, relacionado a la prescripción del derecho de petitionar la devolución de pagos realizados en exceso por autoliquidación. No obstante, los procesos anulatorios, que buscan el cotejo de validez de conductas públicas, no participan de esa característica, por lo que resulta inviable aplicar esta figura a institutos que se regulan por reglas diversas. De igual modo, los plazos prescriptivos que enuncian los mandatos 51 y 74 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, son atinentes a la potestad tributaria de determinar y fiscalizar tributos o en el segundo caso, de ejercitar las potestades sancionatorias, pero en modo alguno regulan derechos que puedan asociarse a la acción anulatoria judicial por parte del sujeto pasivo (o bien de la propia Administración vía proceso de lesividad), por lo que no serían aplicables para establecer el plazo en ese tipo de pretensiones de invalidez. Desde ese plano entonces, el plazo aplicable sería el anual de caducidad (que no de prescripción) previsto en el ordinal 39 ibídem (con las salvedades del ordinal 40 e jusdem), pues no existe criterio que permita dar a esos

actos administrativos -los tributarios-, por encima de otros, otro plazo especial, siendo que como se ha indicado, tal aspecto no se desprende de las normas comentadas. “(ver sentencia número 208-2011-VI de las catorce horas del siete de octubre del dos mil once, dictada por la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo). Aunado a ello, en esta dinámica fiscal, al estar vedada del jerarca natural la potestad de revisión de las conductas de las Administraciones Tributarias inferiores (numeral 102 incisos b y d de la Ley No. 6227), competencia que ha sido otorgada por imperativo de ley al Tribunal Fiscal Administrativo, según se desprende del ordinal 156 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, constituyéndose en esa fase recursiva una jerarquía impropia monofásica (control no jerárquico), es claro que el plazo para declarar la lesividad que corre en contra del Ministro de la cartera de Hacienda (competencia que se sustenta en que reúne la condición de jerarca máximo supremo tanto del órgano revisado como del contralor no jerárquico, ambos parte de la misma estructura de esa Administración), se computa desde el momento en que ese órgano contralor impropio monofásico, pone en conocimiento de la Administración A quo, lo dispuesto en virtud de su competencia apelativa. Previo a ese instante, el jerarca natural se encuentra en imposibilidad material y jurídica de conocer de un acto que puede resultar potencialmente lesivo a los intereses fiscales, económicos o públicos que debe tutelar y por ende, incapacitado para ejercitar sus potestades para declarar lesiva esa actuación. Desde luego que cuando el acto que se estima irregular derive de una administración inferior, al no estarse ante el aludido supuesto de jerarquía impropia monofásica, tal excepcionalidad no es aplicable, y el plazo se computa desde la adopción del acto. En la especie, del análisis de los autos, se concluye que la declaratoria de lesividad interna cumple los presupuestos señalados. Según se ha establecido, la resolución número 233-2009 dictada por la Sala Primera del Tribunal Fiscal Administrativo a las doce horas del ocho de julio del dos mil nueve, la cual se pide sea declarada absolutamente nula en lo referido únicamente a que revocó parcialmente la resolución número Infrac. DT10V CR-040-01, emitida por la Administración de Grandes Contribuyentes, dejando sin efecto lo referente a la sanción por omisión o inexactitud en las declaraciones presentadas por la empresa demandada con posterioridad al primero de octubre de 1999, relativas al impuesto selectivo de consumo correspondiente a los meses de agosto y setiembre de 1999; del impuesto sobre las ventas correspondiente al mes de setiembre de 1999 y al impuesto sobre la renta correspondiente al período fiscal de 1999, fue comunicada a la Dirección General de Tributación el día 07 de agosto del 2009 (*folio 270 a 305, 309 del expediente administrativo*). Asimismo, en oficio DJMH-1396-2010 del 6 de julio del 2010, la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda remitió la recomendación de declaratoria de lesividad en contra de la resolución 233-2009 del Tribunal Fiscal Administrativo (*folios 327 a 333 del expediente administrativo*). Con dicho criterio técnico jurídico, por acto No. RES-488-2010 de las nueve horas cuarenta minutos del 6 de julio del 2010, la Ministra de Hacienda declaró lesivo a los intereses fiscales y

económicos del Estado el mencionado fallo 233-2009 dictado por la Sala Primera del Tribunal Fiscal Administrativo a favor del contribuyente Compañía Nestlé Costa Rica S.A., únicamente en cuanto anuló parcialmente la resolución número Infrac. DT10V CR-040-01, emitida por la Administración de Grandes Contribuyentes, dejando sin efecto lo referente a la sanción por omisión o inexactitud en las declaraciones presentadas por la empresa demandada con posterioridad al primero de octubre de 1999, relativas al impuesto selectivo de consumo correspondiente a los meses de agosto y setiembre de 1999; del impuesto sobre las ventas correspondiente al mes de setiembre de 1999 y al impuesto sobre la renta correspondiente al período fiscal de 1999, por la supuesta aplicación retroactiva de lo dispuesto en el artículo 81 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la cual fue acogida por el jerarca impropio en materia tributaria. Como se observa, esa declaratoria de lesividad fue dictada dentro del año posterior a que el órgano contralor impropio monofásico, puso en conocimiento de la Administración A quo, lo dispuesto en virtud de su competencia apelativa. A partir de ese momento, sea el 07 de agosto de 2009, el jerarca natural se encontraba en posibilidad material y jurídica de conocer de un acto que puede resultar potencialmente lesivo a los intereses fiscales, económicos o públicos que debe tutelar y capacitado para ejercitar sus potestades para declarar lesiva esa actuación, como en definitiva lo hizo al dictar la resolución No. RES-488-2010 de las nueve horas cuarenta minutos del 06 de julio del 2010. Finalmente, la demanda objeto del presente proceso se interpuso el 16 de junio del 2011, sea, dentro del año posterior a la declaratoria administrativa de lesividad. La demanda se presenta por la Procuraduría General de la República contra la empresa que se beneficia del acto cuestionado, por lo que en términos del ámbito legitimante tanto activo como pasivo, se cumplen con las exigencias referidas. Así las cosas, se ingresa de seguido al examen de la presente acción.”

5. Proceso de Lesividad Estatal para Recuperar el Dominio de un Bien Demanial no está Sujeto a Plazo Alguno

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IX]^{xi}
Voto de mayoría

“VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL. La sentencia de instancia declaró con lugar la excepción de caducidad interpuesta por los codemandados, declarando inadmisibles las demandas. En criterio de la representación estatal, el inmueble inscrito en favor de la codemandada V S F, constituye un bien demanial del Estado, por lo que la acción estatal para recuperar el pleno dominio sobre ese bien no está sujeta a plazos de prescripción o caducidad, existiendo graves vicios en el acto de inscripción del inmueble que generan la nulidad absoluta de dicho acto. De un análisis detallado del expediente y por las razones que se dirán los agravios formulados por el representante

estatal son de recibo. El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial. Es decir, dichos bienes se encuentran afectados por su propia naturaleza y vocación. Los bienes demaniales pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto y se encuentran afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. (ver en este sentido la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda No. 122-2006 de las 11:50 horas del 17 de marzo del 2006). Los bienes denominados demaniales o dominicales gozan de las siguientes características: a)-son inalienables, por lo que sobre ellos un tercero está imposibilitado a alegar ninguna titularidad, ni derechos adquiridos, ni posesión alguna en su favor. b)- son imprescriptibles, por lo que los plazos de prescripción adquisitiva no operan en perjuicio de su titular al no poder alegarse posesión sobre ellos y c)-son inembargables, toda vez que no son susceptibles de ser embargados dada su naturaleza pública, por lo que no pueden ser objeto de gravamen en los términos del derecho común. Estos bienes se encuentran fuera del comercio de los hombres, de tal forma que su dominio o posesión no pueden ser transmitidos ni a título gratuito ni a título oneroso, no pueden perderse por prescripción, ni pueden obtenerse por usucapión, son bienes que conservan su vigencia jurídica y no son susceptibles de embargo. Lo anterior con la salvedad de una disposición legal expresa por parte del legislador, por medio de la cual se desafecte un bien demanial de conformidad con lo establecido por el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política. Sobre la consideración de bienes públicos y la afectación al patrimonio forestal del Estado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 59-F-99 de las 14:00 horas del 5 de febrero de 1999, citada por la representación estatal, señaló que la condición de bienes públicos proviene del Código Fiscal de 1865, regulación que regía para los baldíos nacionales con bosques y montañas. Indicó la citada resolución que si bien la citada Ley fue derogada por la Ley General de Terrenos Baldíos No. 13 del 6 de enero de 1939, la normativa mantuvo vigente la condición de propiedad pública. Con la promulgación de la Ley No.2825 del 14 de octubre de 1961 pasaron a ser reservas nacionales del Estado los terrenos comprendidos entre los límites de la República que no estuvieran inscritos como propiedad particular, de las Municipalidades o de las Instituciones Autónomas, los que no estuvieran amparados por la posesión decenal, los que por leyes especiales no hubieran sido destinados a la formación de colonias agrícolas y en general, todos los que, ni siendo propiedad particular, no estuvieran ocupados en servicios públicos. Indicó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la resolución citada, que posteriormente la Ley Forestal No.4465 del 25 de noviembre de 1969, señalaba en su artículo 18 que el patrimonio forestal del Estado está constituido por las reservas

nacionales, reservas forestales, parques nacionales, viveros forestales del Estado, las zonas protectoras y reservas biológicas. Por su parte el artículo 25 Ibidem señala que la posesión de los terrenos situados en las reservas nacionales y fincas del estado a que se refiere el artículo 19 de la ley, no causará derechos de ninguna especie y la acción reivindicatoria del Estado por los mismos es imprescriptible. En el sub- juicio y por las razones que se dirán el inmueble inscrito en favor de la codemandada V S F formaba parte del patrimonio forestal del Estado y por ende las acciones del Estado tendientes a recuperar el pleno dominio sobre este tipo de bienes no están sujetas a plazos de prescripción o caducidad.

VII. En la especie, la Asamblea Legislativa por medio de la Ley No. 4052 del 19 de enero de 1968 creó el " Bosque Nacional Juan Castro Blanco", declarando en su artículo 1 como bosque nacional 2.500 hectáreas de terreno ubicadas en la cima del cerro Platanar, el cual estaría bajo la custodia de la Municipalidad de San Carlos (artículos 2 y 3 de la Ley). Con la finalidad de garantizar la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales considerando que importantes poblaciones de San Carlos y otros cantones que se suplen del agua producida en los Cerros Platanar y circunvecinos, el Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le concedían los artículos 1, 2 inciso b), 4, 19,22, 24 y 27 de la Ley Forestal No. 4465 del 25 de noviembre de 1969, mediante el Decreto Ejecutivo No. 4965-A del 26 de junio de 1975, estableció la " Reserva Forestal Juan Castro Blanco". Según se establece en el artículo 2 del citado Decreto, se declaran inalienables los terrenos nacionales que se encuentran dentro de la limitación de la reserva. El artículo 3 del citado Decreto establece que la reserva forestal que se declara comprende un área de 13.700 hectáreas, siendo que la demarcación de dicha reserva se encuentra en el plano confeccionado por la Dirección General Forestal. Asimismo, el artículo 8 Ibidem señala que las fincas sin escriturar vuelven al patrimonio del Estado, previos los trámites legales. Por su parte el Decreto Ejecutivo No.5387-A del 28 de octubre de 1975 reformó el Decreto Ejecutivo No.4965-A, señalando en su artículo 3 que la Reserva Forestal comprende un área de 13.700 hectáreas de las cuáles 2.500 se encontraban bajo la custodia de la Municipalidad de San Carlos según la Ley No.4052 del 19 de enero de 1968, siendo que la demarcación de dicha reserva se encontraba en el plano confeccionado por la Dirección General Forestal. Conforme se establece en los artículos 2, 7 y 8 del citado Decreto, las reservas nacionales que se encontraban dentro de la delimitación establecida en el decreto, se declaran inalienables y las fincas inscritas en el Registro Público y las amparadas por la posesión decenal, establecidas dentro de los límites de la reserva quedarían automáticamente sometidos al régimen forestal. Asimismo, las fincas no comprendidas en los límites de la reserva formarían parte del patrimonio forestal del Estado. Por medio de la Ley No. 7297 del 9 de junio de 1992, se creó el "Parque Nacional del Agua Juan Castro Blanco", el cual se encuentra comprendido como Zona Protectora Juan Castro Blanco en la Provincia de

Alajuela, según delimitaciones establecidas por el Instituto Geográfico Nacional y por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. En mérito de lo indicado, es claro para ésta Cámara que el inmueble inscrito en favor de la codemandada V S F, constituye un bien demanial del Estado al formar parte de la reserva forestal del Estado conforme a lo preceptuado por el artículo 18 de la Ley Forestal No.4465 del 25 de noviembre de 1969, la Ley No. 4952 del 19 de enero de 1968, por medio de la cual se creó el Bosque Nacional Juan Castro Blanco y el Decreto Ejecutivo No. 49-65-A del 26 de junio de 1975, modificado por el Decreto No.5387-A del 28 de octubre de 1975 que creó la Reserva Forestal Juan Castro Blanco.

III. [sic] Consideró el Juez de instancia que el acto administrativo que se pretende declarar lesivo, data de una fecha a inicios de 1978 por lo que en aplicación de los numerales 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al momento de declararse lesivo a los intereses públicos dicho acto, había transcurrido que fija el plazo en 4 años establecidos en la legislación, por lo que debía acogerse la caducidad de la acción y por ende declarar la inadmisibilidad de la demanda. De un análisis detallado de los autos por las razones señaladas up-supra, éste Tribunal no puede prohiar las consideraciones del a-quo, en cuanto a la inadmisibilidad de la demanda por existencia de caducidad de la acción. Si bien conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la materia, la Administración cuenta con un plazo de 4 años para demandar en ésta vía la anulación de un acto declarativo de derechos que considera lesivo a sus intereses, debe considerarse tratándose de bienes demaniales del Estado, las acciones tendientes a recuperar su pleno dominio no están sujetas a plazos de prescripción o caducidad, por lo que la vía jurisdiccional no se encuentra sujeta a una limitación temporal para el ejercicio de la acción. En la especie, al momento en que la señora V S F compareció ante el Notario [...] 20 de noviembre de 1977 y el 17 de enero de 1978 a realizar la adjudicación, los terrenos en discusión correspondientes al Partido de Alajuela, folio real matrícula 171492-000 constituían bienes demaniales sobre los que no podría argumentarse derecho alguno. Carecen de relevancia las argumentaciones de los demandados en el sentido de que el Parque Nacional Juan Castro Blanco fue creado años después de que la codemandada V S F inscribiera la finca en discusión a su nombre, toda vez que conforme lo señalara la representante estatal, es lo cierto que el territorio donde se ubicó el inmueble inscrito a nombre de la codemandada [...] estaba constituida como una Reserva Forestal y por ende formaba parte del patrimonio forestal del Estado, por lo cual no podía ser objeto de inscripción. A mayor abundamiento de razones, el dictamen pericial rendido por el Ingeniero Topógrafo, W L V, perito designado en autos (visible a folios 621 a 640) determinó como conclusión que la finca folio real Partido de Alajuela matrícula 171492-000 está comprendida dentro de los límites de la Reserva Forestal Juan Castro Blanco, la Zona Protectora Juan Castro Blanco y el Parque Nacional Juan Castro Blanco. En la

ampliación del peritaje (folios 753 a 762) señala que la finca del partido de Alajuela en discusión se encuentra comprendida parcialmente dentro de los límites del Bosque Nacional creado por la Ley 4052 del 19 de enero de 1968. Considerando la naturaleza de bien demanial del inmueble inscrito a nombre de la codemandada V S F, en criterio de ésta Cámara la acción del Estado no está sujeta al plazo de caducidad establecido en el artículo 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a los efectos de intentar la nulidad de la inscripción por la vía del proceso ordinario de lesividad. En razón de lo dicho, la resolución venida en apelación y que acogió la excepción de caducidad interpuesta por los demandados, debe ser dejada sin efecto.

IX. Conforme a las razones expuestas y en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, éste Tribunal debe avocarse a determinar por el fondo la procedencia de la demanda de lesividad interpuesta por el Estado. De un análisis detallado de los autos y por las razones que de seguido se exponen, concluye ésta Cámara que la inscripción registral del inmueble en discusión contiene una serie de vicios que que generan la nulidad de la inscripción en el Registro Público. En efecto, como puede apreciarse de la publicación del Diario Oficial de la Gaceta del 12 de mayo de 1936, el señor Santos León Herrera, Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Policía, siguiendo instrucciones del señor Presidente de la República de entonces, sometió a conocimiento del Congreso el contrato celebrado entre el Licenciado Juan Luis Castro Ureña, el día 27 de febrero de 1936. Según lo establecido en la cláusula primera del Convenio el contratista cede y traspasa al Gobierno, quien acepta libre de gravámenes, pero sin responsabilidad de su parte, en cuanto a las parcelas que de estos terrenos están ocupadas por terceros, el dominio de un derecho a la mitad menos cincuenta y seis hectáreas de la finca número 3506, tomo 737 y 973, folios 184, 185 y 525, asientos 24,25 y 29, de una propiedad situada en el punto denominado Mateo, de la villa de Cañas, en la cual el Estado adquirió un derecho a la tercera parte por compra hecha a dona Clara Yateman Carranza. La cláusula segunda del citado convenio establece que a cambio de ese derecho el Gobierno concedía al contratista el derecho a adquirir en pleno dominio y en la vertiente del Pacífico terrenos valdíos pertenecientes al Estado en una extensión de siete mil cuatrocientos setenta y dos hectáreas, a menos de que el Congreso dispusiera que se practicara previamente a cuenta del Estado, la medida del sitio de Mateo y que se concediera al contratista una extensión igual a su derecho, de acuerdo con esa operación. Según la cláusula tercera del convenio, la localización de los derechos a recibir por el contratista, quedaba a su libre designación, en cualquier lugar de la región indicada y la haría en lotes no mayores de quinientas hectáreas, que necesariamente no deben ser contiguos. Por su parte la cláusula cuarta del convenio señalaba que las diligencias para la adquisición de los lotes elegidos por el contratista deberán estar concluídos dentro del año siguiente a partir de la fecha de la aprobación legislativa del contrato. Conforme se disponía en

la cláusula quinta del convenio su validez requería de la aprobación del Congreso Constitucional. Según consta en publicación del Diario Oficial La Gaceta del 24 de mayo de 1936, la Comisión de Gobernación del Congreso Constitucional no aprobó el Contrato sometido a su consideración, considerando que no existía una valoración previa del bien que se daba y el que se recibía a cambio, señalando que la disposición contenida en el párrafo tercero del contrato de referencia era por si solo suficiente para emitir un criterio desfavorable a la aprobación del convenio, toda vez que el Estado recibía *"unos miles de hectáreas en un solo block donde necesariamente tiene que haber tierras malas, regulares y buenas y entrega a cambio lotes de quinientas hectáreas escogidos por el contratista entre la flor y nata de las tierras del Estado en el Pacífico"*. Consideró en definitiva el Congreso que el Convenio sometido a su consideración representaba un "mal negocio" para el Estado. Por su parte mediante acuerdo No.18 de la sesión celebrada por el Congreso Constitucional a las quince horas del veintisiete de mayo de mil novecientos treinta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Gaceta del 3 de junio de 1936, se conoció oficio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación, mediante el cual se comunicó al Congreso que el Poder Ejecutivo retiraba de su conocimiento por haberse rescindido, el contrato que celebró con el Licenciado, don Luis Castro Ureña, sobre el canje de tierras en el litoral del Pacífico. Conforme a las razones expuestas, el Convenio de Canje de Tierras suscrito con el señor Luis Castro Ureña el día 27 de febrero de 1936, en que se fundamentó la inscripción registral del inmueble, no resulta válido y eficaz y no podría haber surtido efectos ni generar derechos en favor del señor Castro Ureña. En efecto, conforme a las condiciones consignadas en las cláusulas segunda y quinta, la validez del convenio quedaba condicionado a la aprobación por parte del Congreso de la República, condición que no fue cumplida. El citado convenio no podría constituir el instrumento para la inscripción registral en favor del señor Castro Herrera y por ende en favor de ninguna de las personas físicas que con el devenir de los años les fueron cedidos los supuestos derechos que otorgada el contrato. Así carece de eficacia la cesión de los derechos que el señor Castro Ureña realizó en favor de los señores Desiderio Oreamuno Flores, según escritura otorgada ante el Notario Carlos Bolaños Morales el 24 de mayo de 1939 y la cesión que efectuara el señor Oreamuno Flores en favor del señor Juan María Solera Oreamuno, según escritura otorgada ante el Notario Horacio Alvarado Lépiz el 29 de agosto de 1944. Por paridad de razones, resulta inválido e ineficaz el deslinde y localización que la codemandada V S F realizó en su condición de albacea provisional de la mortual de su padre Juan María Solera Oreamuno para localizar los terrenos cuyo origen estaban en el contrato citado, según la escritura otorgada ante el Notario Lauro Hermógenes Velázquez De León el 20 de diciembre de 1977, adicionada por la escritura otorgada el 17 de enero de 1978 y que originaron la inscripción registral de la finca folio real matrícula 171492-000 del Partido de Alajuela.

X. Además, conforme lo señala la representación del Estado, aún considerando que el Convenio suscrito entre el Estado y el señor Luis Castro Ureña, hubiera cumplido las condiciones de validez y eficacia, es lo cierto que la inscripción de la finca en favor de la comendada Solera Flores es contraria a los términos contractuales contenidos en el Convenio. En primera instancia la cláusulas segunda, tercera y cuarta, el derecho concedido por el Estado al contratista lo era de terrenos baldíos ubicados en la vertiente del Pacífico y la finca objeto del proceso se encuentra ubicada en la Provincia de Alajuela. En segundo lugar si bien la localización de los terrenos quedaba a disposición del Contratista, lo debía ser en la Región del Pacífico y en lotes no mayores de quinientas hectáreas, que no debían ser contiguos y la inscripción realizada en favor de la codemandada Solera Flores lo fue de un único inmueble con una cabida de 7737 hectáreas, 4403 metros y 45 decímetros cuadrados. En tercer lugar, las diligencias para la adquisición de los lotes elegidos por el contratista deberían estar concluidas dentro del año siguiente a partir de la fecha de la aprobación legislativa del convenio, siendo que la inscripción del inmueble fue realizada sin que se verificara la aprobación legislativa. Además, debe considerarse que la escritura otorgada el 17 de enero de 1978 ante el notario Velázquez De León por parte de la demandada V S F hace constar que la inscripción del terreno se solicita con base en la Ley No.29 del 16 de noviembre de 1922 y el Decreto Ejecutivo número 362 del 21 de agosto de mil novecientos cuarenta y uno, siendo que contrario a lo consignado en el instrumento público, dichas disposiciones no autorizaban a la otorgante a ubicar e inscribir el lote en discusión. En efecto, por medio de la Ley No. 29 el Congreso de la República aprobó el Contrato celebrado el 12 de julio de 1921 entre el Secretario de Estado en el Despacho de Fomento y los señores Juan de Dios Jiménez Guardia y otros con el Gobierno de la República relacionado con la construcción de un camino y la cesión de propiedades en el Caserío de San Luis de Santo Domingo de Heredia con los bajos del punto llamado "La Patria", sito al pie del cerro conocido con el nombre de Zurkí. Por su parte el Decreto Ejecutivo No. 362 autoriza a los concesionarios de terrenos baldíos de la región de Patria para denunciar y adjudicarse en propiedad, en los terrenos baldíos nacionales no declarados inalienables, el número de hectáreas a que cada uno tenía derecho, de acuerdo con la ley No 29 de 16 de noviembre de 1922. Por las razones dadas, éste Tribunal estima que el acto de inscripción del inmueble en discusión en favor de la codemandada V S F por parte del Registro Público de la Propiedad, contiene graves y evidentes vicios de nulidad, que no pueden generar estado jurídico lo que obliga a declarar dicho acto como lesivo a los intereses estatales.”

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. **Ley General de la Administración Pública**. Versión de la norma 8 de 8 del 14/09/2009. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

ⁱⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. **Ley General de la Administración Pública**. op cit. supra nota 1.

ⁱⁱⁱ Asamblea Legislativa. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. **Código Procesal Contencioso-Administrativo**. Fecha de vigencia desde: 01/01/2008. Versión de la norma: 3 de 3 del 09/06/2010. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 120 del: 22/06/2006, Alcance: 38.

^{iv} Asamblea Legislativa. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. **Código Procesal Contencioso-Administrativo**. op cit. supra nota 3.

^v Asamblea Legislativa. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. **Código Procesal Contencioso-Administrativo**. op cit. supra nota 3.

^{vi} MONTERO SOLERA, Isaac. (1995). **El Sistema de Lesividad y Su Concepción en la Jurisprudencia Constitucional**. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica. P 103.

^{vii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 26 de las ocho horas del catorce de febrero de dos mil trece. Expediente: 12-001520-1027-CA.

^{viii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 34 de las nueve horas del veinticinco de febrero de dos mil trece. Expediente: 10-004504-1027-CA.

^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 14 de las dieciséis horas con veinte minutos del treinta de enero de dos mil doce. Expediente: 10-003009-1027-CA.

^x TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 261 de las catorce horas con treinta minutos del primero de diciembre de dos mil once. Expediente: 11-003413-1027-CA.

^{xi} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 24 de las quince horas con treinta y cinco minutos del veintiséis de febrero de dos mil diez. Expediente: 02-000373-0163-CA.