



LA PROCEDENCIA E IMPROCEDENCIA DE LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Procedimiento Administrativo.
Palabras Claves: Revocatoria, Apelación, Reconsideración, Restitución, Autonomía Funcional del Acto, Acto Definitivo, Acto Final, Acto de Trámite, Impugnación, Actos Preparatorios, Acto con Efectos Propios.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 23/05/2013.

Contenido

RESUMEN.....	2
NORMATIVA.....	2
Procedencia e Improcedencia de los Recursos en el Procedimiento Administrativo.....	2
DOCTRINA.....	3
Los Recursos en la Ley General de la Administración Pública.....	3
JURISPRUDENCIA	3
1. Criterio para Determinar la Improcedencia de los Recursos en el Procedimiento Administrativo	3
2. La Autonomía Funcional del Acto Administrativo como Parámetro para Determinar la Procedencia de la Impugnación	6

3. El Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos con Efectos Propios.....	11
4. La Impugnación en Actos de Mero Trámite o Actos Preparatorios	14
5. La Impugnación del Acto Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental	15
6. Impugnación de Actos Administrativos Municipales de Mero Trámite	17
7. Improcedencia del Recurso de Apelación del Actos que Declara Inadmisibile la Caducidad.....	20

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre La Procedencia y la Improcedencia de los Recursos en el Procedimiento Administrativo, considerando los supuestos del artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública.

NORMATIVA

Procedencia e Improcedencia de los Recursos en el Procedimiento Administrativo

[Ley General de la Administración Pública]¹

Artículo 345.-

1. En el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.
2. La revocatoria contra el acto final del jerarca se regirá por las reglas de la reposición del Código Procesal Contencioso-Administrativo (*).

()(Así reformado el aparte anterior por el inciso 12) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006).*

3. Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.

DOCTRINA

Los Recursos en la Ley General de la Administración Pública

[Jinesta Lobo, E]ⁱⁱ

La LGAP prevé a favor de las partes interesadas los recursos ordinarios de revocatoria, apelación¹ y de reconsideración –cuando quién resuelve es el superior jerárquico supremo o jerarca- (artículos 343 y 344), tanto contra actos de mero trámite o incidentales –con efectos jurídicos propios en cuanto suspenden indefinidamente o hacen imposible la continuación del procedimiento- como el acto final (artículos 342 y 345, p. 3°). Dentro de su régimen común, destaca el plazo para interponerlos (3 días tratándose del acto final y 24 horas para los de trámite, artículo 346), su uso potestativo (artículo 347, p. 2°), por aplicación del informalismo en favor del administrado, no requieren de una redacción o una pretensión especial, bastando que de su texto se infiera, claramente, la petición de revisión (artículo 348), una única instancia de alzada (artículo 350, p. 1°) y la posibilidad de resolver la apelación en perjuicio cuando se trate de una nulidad absoluta (artículo 351, p. 2°).

El ordinal 353 LGAP, prevé el recurso extraordinario de revisión, bajo las causales excepcionales y tasadas que ahí se establecen.

JURISPRUDENCIA

1. Criterio para Determinar la Improcedencia de los Recursos en el Procedimiento Administrativo

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría:

“IV- Sobre el alegato de la representación Estatal que el acto administrativo impugnado constituye un acto preparatorio y consecuencia no susceptible de Impugnación. Tal alegato obliga a ésta cámara, a determinar si el acto administrativo que se arguye de nulo, es un acto preparatorio de trámite como lo titula la

¹ El artículo 181 LGAP prevé, también, la jerarquía impropia o ex lege, siendo que diversas leyes sectoriales prevén una jerarquía impropia monofásica –que resuelve un órgano adscrito ala administración- o bifásica –en la que resuelve un Tribunal jurisdiccional ejerciendo, materialmente, una función administrativa, ésta ha sido cuestionada por la Sala Constitucional en los supuestos en que no tiene sustento constitucional, como la materia municipal o de contratación administrativa, en el Voto No. 6866-2005. V. JINESTA LOBO (E.), Tratado de Derecho Administrativo –Tomo III Procedimiento Administrativo-, pp. 514-531.

representante estatal o bien definitivo, entendido este como el que resuelve el fondo o en definitiva el conflicto que se conoce, o la solicitud del particular. Si produce una consecuencia y afectación al tercero. Lo que reduce a determinar su autonomía funcional, si éste define, resuelve, dispone o se pronuncia sobre derechos u obligaciones, y afecta al administrado. Al respecto la Sección Tercera de este Tribunal, en voto redacción del Juez Jinesta Lobo, dispuso: "

*I. En la doctrina se encuentra pacíficamente aceptado que los actos de mero trámite o preparatorios no pueden ser objeto de impugnación, por cuanto, no producen, en tesis de principio, efectos jurídicos directos, inmediatos o propios. Excepcionalmente, los actos administrativos de trámite son susceptibles de impugnación en la vía administrativa y jurisdiccional cuando son asimilados "ex lege" a un acto final. Así, a guisa de ejemplo, el artículo 345, párrafo 3 °, de la Ley General de la Administración Pública estipula que "Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento." . Igualmente, el artículo 163, párrafo 2 °, del mismo cuerpo normativo establece que "Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio." (...). La regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, sobre la cual la distinción se ha originado, es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. No quiere decirse con ella, en efecto, que los actos de trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Quiere decirse, más simplemente, que los actos de trámite no son impugnables separadamente. Expresa, pues, un principio de concentración procedimental: habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de la impugnación de la misma, poder plantear todas las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite..." En este respecto, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 176 de las 9 hrs del 11 de octubre de 1991, estimó lo siguiente: IV.- ...Los actos de trámite son actos preparatorios, antecedentes de la resolución final, trámites del procedimiento administrativo que no tienen la virtud de decidir sobre el objeto del juicio; integran el procedimiento antes de la emisión del acto final (manifestación final de la función administrativa), y no expresan voluntad sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración y no producen en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. Por regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; excepcionalmente lo son cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponen fin a la vía administrativa o hacen imposible o suspenden el procedimiento administrativo." **Voto 641-2002, dictada a las 8:30 horas del 29 de julio de 2002, Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo.***

La posición jurisprudencial y la doctrina ha establecido que los actos de mero trámite o preparatorios no pueden ser objeto de impugnación a excepción de los que se asimilan a un acto final, como lo establece el párrafo tercero del numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública, y el párrafo segundo del artículo 163 del mismo cuerpo normativo. Aunado a lo anterior el numeral 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, en su inciso a) establece que será de conocimiento de esta jurisdicción la materia de contratación administrativa, incluso los actos preparatorios con efecto propio, así como la adjudicación, interpretación, efectos y extinción, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Expuesto lo anterior, y en el caso concreto, se discute sobre la naturaleza del acto administrativo (DCV-01-7803-2009) el Director de Conservación Vial de CONAVI, Ingeniero Benjamín Sandino González, respecto a la empresa actora dispone: " *En cuanto al Ing. Erick Aguilar representante de la empresa INSPECCION Y CONSULTORIA SANCHEZ ELIZONDO, la contratación de sus servicios no resulta conveniente a los intereses de la Administración, pues en numerosas ocasiones ha incumplido con las directrices del suscrito así como el señor Director Ejecutivo, además se han recibido denuncias por agresiones verbales a contratistas y a funcionarios públicos de otras dependencias, comportamiento que no resulta idóneo en relación con las necesidades del CONAVI* ", de la revisión de dicho acto, tenemos que tiene un efecto propio y causa una afectación al accionada, al disponerse que la actora no será contratada, ya bien sea se defina como un acto preparatorio con efecto propio o bien un acto final, propiamente por lo que se inclina esta cámara. De la revisión y análisis de la prueba documental aportada en autos, se evidencia que antes de la contratación para el primer semestre del 2010, de los organismos de inspección, el único acto administrativo que dispone sobre cuales organismos serán contratados, de la totalidad de la actuación formal, dentro del expediente administrativo, es el único acto que se emite no como una recomendación de cuales organismos serán contratados, sino como el acto que decide cuales organismos fueron contratados para el primer semestre del 2010, en la contratación directa 2009-CD-0000155-DE, pues posterior a este, lo que se desprende en vía administrativa, son los contratos de los organismos adjudicados, para los servicios de consultoría para realizar labores e inspección en los proyectos de conservación vial. De manera que el acto que no ocupa produce efectos en la esfera del actor y al amparo de los artículos 41 y 49 Constitucionales es susceptible de tutela jurisdiccional. Por lo que el acto que se arguye de nulo, es en criterio de ésta cámara el acto administrativo mediante el cual se decide por parte del Ingeniero Benjamín Sandino González en su condición de Director de Conservación Vial del CONAVI, y también define cuales organismos que encuentran en el registro de elegibles, no serán contratados, tal como el caso de la empresa actora. De manera que la excepción que nos ocupa no puede ser compartida, debiendo ser rechazada como en efecto se dispone."

2. La Autonomía Funcional del Acto Administrativo como Parámetro para Determinar la Procedencia de la Impugnación

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]^{iv}

Voto de mayoría

“III. SOBRE EL FONDO. La sociedad actora ha formulado el presente proceso, señalando que gestionó un permiso de uso de suelo ante la Municipalidad de San Isidro de Heredia, para el establecimiento de una estación de servicio, siendo que dentro del trámite de aprobación, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental estableció como un requisito previo a la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto, un pronunciamiento del Municipio relacionado con la concordancia de la actividad evaluada con el uso propuesto en el Plan Regulador. Mediante el oficio CAMSI-015-EXTERNO-2005, el funcionario encargado del catastro del municipio informó que en el Plan que se encontraba en proceso de aprobación ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, se contemplaba como una posibilidad el ejercicio de la actividad que desarrollaría la sociedad actora, siendo que con fundamento en dicha información, la actora continuó con los demás trámites, siendo que la Secretaría Técnica Ambiental autorizó la viabilidad ambiental del proyecto. Por su parte, la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible del MINAE, autorizó los planos de la estación de servicio que cumplían con la normativa establecida en el Decreto Ejecutivo No. 30131-MINAE-S, siendo que la actora contaba con un año para concluir las obras de construcción. La autorización de los planos quedaba sujeta a la renovación de la certificación de uso del suelo por parte del Departamento de Ingeniería del Municipio, el alineamiento de la Municipalidad demanda y de la autorización de diseños de accesos emitidos por la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT. Cuando formula la solicitud al Municipio de renovación del uso de suelo, este es denegado toda vez que según el Reglamento de Zonificación contenido en el Plan Regulador, no es posible el desarrollo de la actividad. Aduce el apelante que si bien el oficio CAMSI:015-EXTERNO-2005, -mediante el que se señaló a SETENA la posibilidad del desarrollo de la actividad, según el proyecto del Plan Regulador-, constituye un acto de trámite y no otorga un derecho subjetivo en favor de la sociedad actora, lo cierto es que con el contenido del citado oficio se generó en favor de la actora una expectativa en cuanto a la posibilidad de desarrollo de la actividad, toda vez que con base en dicho oficio se aprobó la viabilidad ambiental del proyecto. La sociedad actora amparándose en los principios de confianza legítima y buena fe, realizó una serie de inversiones (compra de terreno, contratación de empleados y otros extremos reclamados en este proceso), que deben ser indemnizados al no haber sido autorizado el proyecto, según las disposiciones contenidas en el Plan Regulador que se aprobó en definitiva. En criterio del apelante los actos de trámite pueden generar daños y perjuicios como los reclamados y no sólo los actos definitivos, citando al efecto doctrina española según la que entrándose de

materia urbanística la contestación errónea a una consulta urbanística, constituye un funcionamiento anormal, siendo que cuando el ciudadano confiado en la contestación desarrolla una debida actuación que resulta frustrada por dicha información, puede ser indemnizado en los daños y perjuicios que se le causen. Con la actuación del municipio se configuró los elementos necesarios para el surgimiento de la reparación de los daños y perjuicios reclamados, ya que se generó una lesión antijurídica que la actora no tenía el deber de soportar y una relación de causa y efecto entre la actuación municipal y la lesión jurídica, cumpliéndose al efecto los requisitos establecidos en el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública. De un análisis detallado de los autos y por las razones que se dirá, los agravios formulados por el apelante, no son de recibo y deben ser rechazados.

IV. De conformidad con lo regulado por el Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo No. 30131-MINAE-S, publicado en la Gaceta No 43 del 01 de marzo del 2002, la autorización para la construcción y operación de una estación de servicio, constituye un acto de los llamados complejos, toda vez que como requisito previo a la aprobación se requiere de la emisión de actos administrativos de diversos entes, siendo que la competencia final para brindar la denegatoria o autorización definitiva para el desarrollo de la actividad, le compete al Ministro de Ambiente y Energía. En efecto, conforme lo señala el artículo 7 del citado Decreto, toda persona física o jurídica, que desee obtener una autorización para construir y operar una estación de servicio para distribución al consumidor final, o almacenamiento para autoconsumo en caso de clientes directos de productos derivados de hidrocarburos, deberá adjuntar en su solicitud, entre otros requisitos, una consulta obligatoria entre otras instituciones a la compañía eléctrica que administra la región, la Comisión Nacional de Emergencia, pronunciamiento de la Unidad Ambiental del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados del SENARA o la compañía de agua potable respectiva, del Ministerio del Ambiente y Energía en cuanto a zonas de protección o reservas. Dichas instituciones deberán emitir constancia en la cual se indique si la empresa debe observar condiciones especiales para el desarrollo del proyecto, o si existen restricciones que impidan su realización. Dentro de los requisitos señalados en el aparte 7.6 del Decreto Ejecutivo mencionado, se requiere que el petente aporte, el permiso de uso conforme del suelo, emitido por la Municipalidad o el INVU para la instalación y operación de la estación de servicio o tanque para autoconsumo. Conforme al procedimiento señalado por los artículos 8, 9, 10 y 13 del Decreto Ejecutivo en cuestión, una vez que la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles, haya verificado el cumplimiento de estos requisitos, así como realizado la inspección, la aprobación de los planos constructivos del establecimiento y el petente haya aportado el Estudio de Impacto Ambiental por parte de SETENA (incluyendo copia certificada de los compromisos ambientales adquiridos,

nombramiento del regente y pago de la garantía), emitirá un oficio de recomendación al MINAE para que se emita el permiso de construcción e instalación de la estación de servicio o bien la denegatoria de la solicitud. Recibida la recomendación, el Jarca de la Institución, cuenta con treinta días para emitir el permiso de construcción o la denegatoria a la solicitud. El titular para dictar el acto administrativo final en cuanto a la instalación y operación de una estación de servicio lo es el Ministro de Ambiente y Energía, siendo que los dictámenes rendidos por otras Instituciones constituyen actos preparatorios o de mero trámite que no generan estado, ni ningún derecho en favor del administrado.

V. Conforme lo dicho, en el Considerando precedente, no queda duda que el acto dictado por el Encargado del Departamento de Catastro de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, constituye un acto de mero trámite sin efecto propio. El oficio CAMSI-015-EXTERNO-05, se limita a señalar la concordancia de la actividad evaluada con el uso propuesto en el Plan Regulador que se encontraba en estudio en el I.N.V.U. y constituye un acto más dentro de la tramitología y dictámenes requeridos para la autorización por parte del Ministerio de Ambiente y Energía para la operación de una estación de servicio y por ello no genera efectos jurídicos, directos, inmediatos y propios en favor de las partes. En este sentido se debe señalar que tanto la doctrina como la jurisprudencia han sido contestes en reiterar que los actos de trámite son aquellos que integran los procedimientos anteriores al acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo. El acto de trámite no expresa voluntad, sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración, y que por ende, no declara ningún derecho ni deber en forma definitiva, no produce en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. Como regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; sólo de manera excepcional cuando son asimilados "ex lege" a un acto final al decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponen fin a la vía administrativa o hacen imposible o suspenden el procedimiento administrativo (doctrina de los artículos 345, párrafo 3 y 163, párrafo 2 de la Ley General de la Administración Pública). Por su parte el acto final es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efecto externo, creando una relación entre la Administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata de una manifestación de voluntad que define el negocio planteado a la Administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos. **(Sala Primera No.00580 de las 15:10 horas del 28 de julio del 2009 y Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera No.02803 de las 16:00 horas del 29 de julio del 2010 y No.04250 de las 15:00 horas del 11 de noviembre del 2010)**. En razón de lo dicho, el oficio CAMSI-015-EXTERNO-2005, es un acto de mero trámite que no puede amparar la reclamación de los daños y perjuicios pretendidos en

el presente juicio, toda vez que conforme a su naturaleza, éstos no declaran ningún derecho ni deber en forma definitiva, ni producen en forma directa efectos jurídicos frente a terceros.

VI. No es de recibo y debe ser rechazada la argumentación del apelante en el sentido de que si bien el oficio CAMSI-015-EXTERNO-05, constituye un acto de trámite que no generó ningún derecho subjetivo en favor de la actora, se quebrantaron los principios de confianza legítima y buena fe, lo cual otorga el fundamento para la indemnización de los daños y perjuicios reclamados. Contrario a lo argumentado por el apelante, la aplicación del principio de confianza legítima tiene como presupuesto necesario que la Administración, mediante una o varias actuaciones, haya determinado el comportamiento del particular, quién puede presumir, con base en éstas, la legitimidad de la conducta. En torno a este principio, la Sección Segunda de éste Tribunal ha considerado lo siguiente: *"(...) Este principio, no es más que un derivado del constitucional de seguridad –consistente en el saber a qué atenerse-. Sin duda alguna, se trata, también, de una manifestación del principio general de la buena fe, que tiene aplicación en todos los campos del derecho, incluido, desde luego, el Derecho Administrativo y Municipal. La doctrina del Derecho Público ha abierto espacio a la aplicación del principio de la confianza legítima cuando hay signos externos de la Administración que le permiten concluir al particular, razonablemente, que su actividad es legítima. Debe existir, por ello, un acto administrativo que otorgue confianza, en términos que le permita pensar que sus expectativas son razonables. Paralelamente, debe haber surgido una situación jurídica individualizada, en cuya estabilidad confía el administrado que, ha cumplido con los deberes y obligaciones correspondientes, es decir, cree firmemente, –a partir de los signos que ha recibido de la administración-, que su actuación se encuentra ajustada al bloque de legalidad, que no ha querido infringir. Ahora bien, la inobservancia de este principio tiene consecuencias resarcitorias para el ente público, si con ello se frustran expectativas legítimas y derechos subjetivos, sin acudir a los causes establecidos (doctrina de los numerales 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública). (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda No. 330-2005 de las 1:50 horas del 22 de julio del 2005).* En el caso tratado en autos, ésta Cámara no evidencia el quebranto de los principios de confianza legítima y de buena fe, puesto que el oficio CAMSI-015-EXTERNO-05, suscrito por el Encargado de Catastro de la Municipalidad demandada, se limita a señalar al SETENA lo siguiente: *"(...) Este departamento les indica que en el proyecto del Plan Regulador de nuestro cantón que está en proceso de aprobación por parte del I N V U se indica que en la propiedad que corresponde al plano catastrado # H-031669-1977 se contemplan (sic) esa posibilidad. Sin embargo debe de cumplir con todos los requisitos indicados en el Decreto Ejecutivo #30131 del 1 de marzo del 2002.(...)"*. Contrario a lo argumentado por el apelante, del contenido de dicho oficio, ésta Cámara no evidencia la existencia de un acto administrativo que permitiera

generar una expectativa razonable a la sociedad actora en cuanto a la conformidad de la actividad según el Plan Regulador que se encontraba en estudio por parte del I.N.V.U. y por ende de la inequívoca aprobación del permiso para el desarrollo de la actividad por parte del Municipio. Si bien dicho oficio señala que en dicho proyecto se contempla la posibilidad de desarrollar la actividad, lo cierto es que en ningún momento se otorgó a la actora una garantía absoluta de que conforme al proyecto del Plan Regulador, la actividad solicitada fuera conforme al uso del suelo, toda vez que el proyecto se encontraba en proceso de estudio. No evidencia ésta Cámara que del contenido de dicho oficio hubiera surgido una situación jurídica individualizada, que generara un grado de confianza tal en favor del administrado en cuanto a la aprobación del proyecto, para amparar la reclamación de daños y perjuicios, merced a las inversiones realizadas al amparo del contenido del oficio en cuestión. En ningún momento dicho oficio podría generar una expectativa legítima en favor de la actora con relación a la posibilidad de la aprobación del proyecto, cuya competencia en todo caso le corresponde al Ministro de Ambiente y Energía y no a la Municipalidad demandada. En la especie no estamos en presencia de un funcionamiento anormal o ilícito por parte del Municipio que fundamente el resarcimiento de los daños y perjuicios reclamados en este proceso. Conforme bien lo señala la juzgadora de primera instancia, las disposiciones patrimoniales e inversiones realizadas por la actora fueron bajo su cuenta y riesgo, sin que se pudiera considerar que el contenido del oficio citado, hubiera inducido en error a la accionante, ni contravenir la presunción de legalidad de los actos de la administración, como lo argumenta el apelante.

VII. No es de recibo y deben ser rechazados los argumentos del apelante en el sentido de que el Plan Regulador de la Municipalidad demandada, adoleció en el momento de la publicación de técnica jurídica y conocimiento técnico respecto de las disposiciones transitorias, al no contemplar la vigencia y expiración de los certificados de uso de suelo con la entrada en vigencia de dicho plan, contrariando el principio de irretroactividad contenido en la Constitución Política. El argumento es general, sin que el apelante señale los motivos de legalidad o de carácter técnico que generan vicios en las disposiciones del Plan, lo que resulta suficiente para desechar el agravio. Además, el artículo 36 del Plan Regulador Urbano de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, dispuso que los anteproyectos que a la fecha de entrada en vigencia del Plan Regulador contaran con el visto bueno del Departamento de Ingeniería de la Municipalidad, así como los certificados de uso de suelo y los permisos de construcción cuando ésta no se hubiera iniciado y que hubieran sido otorgados antes de la vigencia del Plan Regulador, quedarían sin efecto, debiendo el interesado tramitarlos nuevamente ante la Municipalidad, sin perjuicio de las nuevas disposiciones que con el Plan Regulador pudieran afectar al predio o proyecto. Contrario a lo argumentado por el apelante, ésta Cámara no evidencia que dicha disposición sea contraria a las

disposiciones contenidas en el artículo 34 constitucional, toda vez que los certificados de uso de suelo no otorgan un derecho subjetivo, pues únicamente señalan el uso del suelo que se puede dar en un momento determinado, sin que ello implique que el Municipio en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, se encuentre imposibilitado de modificar los usos conformes del suelo en su respectivo Cantón por medio de un Plan Regulador. En el caso de la actora, al momento de entrada en vigencia del Plan Regulador de la Municipalidad demandada, no contaba con la aprobación de un uso de suelo vigente -pues los dos permisos otorgados ya habían expirado- y además no hay prueba de que contaba con la resolución del Ministerio de Ambiente y Energía que hubiera autorizado la construcción y funcionamiento de la estación de servicio, por lo que no se evidencia la existencia derechos adquiridos o situación jurídica consolidada, que hubieran sido vulnerados en perjuicio de la accionante. En todo caso, la actora no impugnó en ésta sede la disposición contenida en el artículo 36 del Plan Regulador, por lo que la legalidad de dichas disposiciones no puede ser objeto de pronunciamiento judicial.”

3. El Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos con Efectos Propios

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]’

Voto de mayoría

“IV. Sobre la extensión y límites de la jurisdicción contenciosa administrativa. El artículo 49 de la Constitución Política establece la jurisdicción contenciosa, cuyo objeto es ejercer un control plenario de la función administrativa. Este control se bifurca en dos dimensiones. Una objetiva y una subjetiva. Desde el punto de vista objetivo ejerce un control de legalidad de la función administrativa, esto es, de cualquier forma de manifestación del ejercicio de la voluntad del poder público, lo que incluye acciones, omisiones, manifestaciones formales o manifestaciones materiales. Se trata entonces de un cotejo con la legalidad que impone el ordenamiento, a modo de principio, en el artículo 11 de la Carta Magna y que se desarrolla legislativamente en los numerales 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Además, tutela la dimensión subjetiva en tanto incorpora, ese artículo 49, el resguardo, al menos, de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de la persona. Esto encuentra eco en el Código Procesal Contencioso Administrativo, en cuanto tutela la situación jurídica de la persona. Este complemento de la dimensión objetiva y subjetiva permite establecer un desarrollo legislativo en el caso concreto de la ley número 8508, esto es el Código Procesal Contencioso Administrativo. Con todo, es claro, se trata de un sistema de orientación pre-eminentemente subjetiva, siendo que el control de legalidad será necesario en la medida en que el proceder u omisión pública irrumpa en la esfera jurídica de un tercero, persona física, jurídica, pública o privada. Es decir, el control de legalidad solo es factible en la medida en que ese funcionamiento público genere una

incidencia externa, sea directa o refleja, pues las conductas que no trasciendan, serían irrelevantes para efectos de este cotejo de legalidad. Ello, como se verá luego, tiene una vinculación directa con el tema de la legitimación tanto activa como pasiva dentro de un proceso que pretenda concretar tal control de juridicidad, siendo que, dada la inescindible vinculación que han de tener las partes con el objeto del proceso, la legitimación para cuestionar la validez de una conducta pública dentro de un proceso jurisdiccional recae en primer término sobre el destinatario de los efectos de esa conducta, en la medida en que tales efectos le sean ablativos y en la parte que le sea negativa. No llevaría sentido ni lógica una revisión jurisdiccional promovida por un destinatario cuando los efectos del acto reprochado le son benévolo, como sería el caso de una liberación de responsabilidad. No obstante, cuando ese efecto negativo sea aún parcial, esa reacción jurídica que busca suprimir el acto, en cuanto a ese segmento desfavorable, es totalmente viable y factible. Sería el caso, a modo de ejemplo, de un otorgamiento de concesión de uso de un bien demanial, por un plazo inferior al que corresponde por ley sectorial, en cuya hipótesis, pese a que el efecto primario del acto es favorable (otorga derecho subjetivo real administrativo), el componente de la temporalidad sí podría ser examinado, cuando exista duda en cuanto a la decisión adoptada en ese particular. Con todo, tal dimensión no se concreta, en tesis de principio, cuando los razonamientos jurídicos adoptados por la Administración como elemento motivacional del acto expreso no son plenamente compartidos por el destinatario. En tal escenario, lo determinante es el efecto último que propende el acto, sea, su contenido, al margen de valoraciones adicionales o zales que se hayan emitido para llegar a ese resultado. Ahora bien, pese a ese amplio marco de control, en lo que al cotejo objetivo se refiere, es claro que la impugnabilidad directa en sede jurisdiccional de una determinada conducta administrativa, debe analizarse en el contexto de la tipología específica y características propias de cada manifestación de conducta formal. Así en efecto se desprende del artículo 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo, a modo de ejemplo, en cuanto al inciso c) indica que la pretensión debe vincularse con *“actos finales, definitivos o firmes o de trámite con efecto propio.”* Es evidente que con la salvedad de la materia municipal y de la contratación administrativa, en las que según el artículo 31 del citado Código, - y siempre que el agotamiento de la vía se produzca por parte del Tribunal Contencioso Administrativo, como jerarca impropio bifásico o de la Contraloría General de la República,- no se requiere de tal presupuesto, esto es, agotamiento preceptivo de la vía administrativa, por tal, no sería necesario obtener un acto definitivo o firme para poder acudir a la tutela jurisdiccional. Esto supone que basta que el acto sea final para que pueda ser impugnable en sede contenciosa, a diferencia de aquellas materias, municipal y contratación, en la que para tales efectos, con las particularidades indicadas, ha de ser definitivo y firme.

V. Aunado a ello, el citado canon 36 inciso c de la Ley No. 8508, establece la posibilidad de impugnación directa en sede judicial de los actos de trámite, empero, condiciona tal posibilidad a que aquellos tengan un efecto propio. Esto deriva de los numerales 163.2 y 345.3 de la Ley General de la Administración Pública, y supone, contrario sensu, cuando carezcan de esa particularidad de generar un efecto externo, no sería viable que sean objeto de un proceso de esta naturaleza contencioso administrativa. Esto viene indicado en el precepto 163.2 de la Ley General, como se ha indicado, adicionalmente el canon 141 de ese mismo cuerpo legal, estatuye que para la impugnación de un determinado acto, este debe ser eficaz, lo que implica, de posible generación de efectos externos y materiales. Desde ese plano, conforme lo estatuye el precitado canon 163.2 ibidem, la impugnación de ese tipo de actos internos, cuando no tengan efecto propio, debe realizarse junto con el acto final que los acoja. En esta línea, ha de tenerse claridad que de esa naturaleza participan los dictámenes de instancias asesoras de carácter técnico o jurídico, que dentro del ámbito de los procedimientos administrativos, emiten actuaciones que en tesis de inicio, a la luz de lo establecido por el artículo 303 de la precitada Ley No. 6227/78, son facultativos no vinculantes, salvo mandato expreso de ley. Por ende, tales actos internos, direccionados a una unidad administrativa para que adopte decisiones ulteriores, solo son atacables junto con ese acto final que los contemple, siempre que los haya prohiado. Lo anterior ya que de haberse separado de esos dictámenes recomendativos y haber adoptado una decisión disímil, no serían reprochables, sino solo referentes orientativos para abordar el examen de legalidad del acto preable, que pueden llegar incluso a generar criterios de base para eventuales responsabilidades funcionariales a tono con el mandato 199.3 ibidem. Cabe destacar, el procedimiento constituye un iter procedimental compuesto por una serie concatenada de actos internos, cada uno presupuesto del siguiente, que posibilitan en su dimensión integral, la emisión de un acto final, en respeto a las garantías legales y normativas atinentes al caso. De ahí que esos actos preparatorios no puedan desligarse del acto final pues dada esa naturaleza interna, no tienen efecto jurídico autónomo, por lo que resultan inimpugnables al margen de ese resultado final, excepción hecha, se insiste, de los denominado actos con efecto propio, los que, por sus implicaciones, trascienden el procedimiento e irrumpen en la esfera jurídica de un tercero. La tesis ya planteada arriba de la incidencia externa negativa como presupuesto de legitimación para reaccionar contra las conductas públicas, justifica que en ese escenario, esos actos internos, puedan ser reprochados de manera directa. La posibilidad de impugnabilidad judicial o no de esas manifestaciones formales del poder público, ha de ser examinada en cada caso concreto, a fin de establecer si concurren los presupuestos para tal fin.”

4. La Impugnación en Actos de Mero Trámite o Actos Preparatorios

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]^{vi}

Voto de mayoría

“III. SOBRE EL ACTO IMPUGNADO: De conformidad con los elementos que constan en autos, no queda duda a este Órgano Colegiado, que estamos en presencia de la impugnación de un acto de mero trámite -sin efectos propios-, en este caso, un acto mediante el cual se previno al actor la presentación de planos constructivos aprobados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Sobre el tema objeto de la gestión recursiva que se analiza, ha sido reiterado el criterio jurisprudencial y doctrinario que los actos de mero trámite o preparatorios no pueden ser objeto de impugnación separadamente, por cuanto, no producen, en tesis de principio, efectos jurídicos directos, inmediatos o propios. Excepcionalmente, los actos administrativos de trámite son susceptibles de impugnación en la vía administrativa y jurisdiccional cuando son asimilados “ex lege” a un acto final. Así, por ejemplo, el artículo 345, párrafo 3, de la Ley General de la Administración Pública estipula que *“Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.”* Igualmente, el artículo 163, párrafo 2, del mismo cuerpo normativo establece que *“Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.”* Por su parte la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa disponía en su numeral 18, párrafo 1, que los actos de trámite son susceptibles de impugnación *“...si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía -administrativa- o hagan imposible o suspendan su continuación.”* El Código Municipal también contiene disposiciones similares, cuando indica que no son susceptibles de impugnación los acuerdos municipales de mero trámite (154, inciso b, del Código Municipal -Ley No. 7794 del 3 de abril de 1998-). En este sentido la Sala Constitucional en el voto No.4072-95 de las 10:36 hrs. del 21 de julio de 1995, consideró lo siguiente:

III).- ...los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. Es una distinción (entre actos resolutorios y de trámite) firmemente establecida con base en la propia estructura del procedimiento administrativo. La regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, sobre la cual la distinción se ha originado, es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. No quiere decirse con ella, en efecto, que los actos de trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Quiere decirse, más simplemente, que los actos de trámite no son impugnables separadamente. Expresa, pues, un principio de concentración procedimental: habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de la impugnación de la misma, poder plantear todas

las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite...” Como puede observarse, es evidente que estamos en presencia de un acto de mero trámite que no produce efectos jurídicos propios, puesto que no suspende indefinidamente el curso de los procedimientos, haciendo imposible su continuación, ni le pone término directa o indirectamente al fondo del asunto. Dicho en la forma que señala el Tribunal Constitucional, no se trata de un acto resolutorio o decisorio, sino tan solo de una prevención, incumplida la cual, podrá la Municipalidad emitir el acto administrativo principal que en Derecho corresponda, mismo que por su naturaleza dicha, sí sería impugnabile a través de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico.”

5. La Impugnación del Acto Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]^{vii}

Voto de mayoría

“III. En el presente asunto es menester señalar que el Tribunal declaró la inadmisibilidad del proceso, debido a que consideró que el acto no era susceptible de impugnación. De ahí, a ese aspecto debe circunscribirse el análisis ante esta Sala. No se discute que el derecho a un ambiente sano tenga raigambre constitucional (artículo 50). Tampoco, que las personas puedan informarse y participar en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental (no. 10 Declaración de Río). El quid del asunto radica en lo expresado por el Tribunal, respecto a que la evaluación de impacto ambiental, es un acto preparatorio que no posee efectos jurídicos propios, por lo que no puede ser impugnado de manera directa. La recurrente lo reprocha ya que considera, se quebranta el “principio de igualdad de armas”, porque se admite la impugnación contra el rechazo de la licencia ambiental, pero no cuando se concede. Y, en cuanto señala lo resuelto no lesiona el derecho a un ambiente sano, pues se impide un eficaz acceso a la justicia, cuando no se puede atacar la licencia que, en su criterio, provoca contaminación. Asimismo, que este tipo de autorización no constituye un mero requerimiento, sino que es un título que habilita el uso de los recursos naturales, siempre y cuando se evite el daño al ambiente. Recrimina, en el fallo recurrido se afirme la accesoriedad de la licencia ambiental respecto al permiso municipal de construcción. Aduce, no constituye un acto preparatorio, sino que tiene carácter preventivo, por lo que posee efectos jurídicos propios. Sobre el particular es necesario hacer las siguientes consideraciones. Para que un acto administrativo posea efectos jurídicos propios no debe estar subordinado a ningún otro posterior. Ha de generar efectos sobre los administrados, a diferencia de los de trámite o preparatorios que informan o preparan la emisión del acto administrativo principal, de modo que no producen efecto externo alguno, sino solo a través de este último. Únicamente se

considerarían impugnables aquellos que suspenden indefinidamente o hacen imposible la continuación del procedimiento. Puede que un acto previo contenga una decisión, pero en realidad no resuelve el fondo, en el caso de análisis los aspectos técnicos vertidos son vinculantes para la corporación municipal, la cual no obstante, puede denegar el permiso por otras causas. De ahí, el acto de la SETENA no tiene efectos jurídicos propios, aún con una resolución favorable de esta, el interesado no puede iniciar la obra. Así, se explica lo reprochado por el casacionista, en cuanto a que se permita la impugnación de la resolución del SETENA que rechaza la licencia ambiental, pues se constituye en un acto final o definitivo al poner fin al procedimiento. Mientras, que si la aprueba, por si misma no posee efecto alguno, sino que constituye un requisito para acceder ante la autoridad municipal correspondiente a tramitar el permiso de construcción. Ese vendría a ser el acto definitivo, el que resuelve respecto al extremo sustancial relativo a la petición del administrado, lo cual no sucede con la evaluación de impacto ambiental que es un mero requisito. El carácter de prevención sobre el que se apoya uno de los motivos del recurso, lejos de contribuir a otorgarle el carácter de definitivo al estudio de incidencia al ambiente, permite comprender en mayor medida su connotación de acto preparatorio. De ahí, que se constituya en un requisito puro y simple para acceder al dictado del acto definitivo, aquel que permite desarrollar la obra. Con el propósito de definir la naturaleza de la evaluación de impacto ambiental, es pertinente transcribir el numeral 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, que dispone: “Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental”. Según lo estipula la norma, dicho estudio es previo y una exigencia necesaria para ciertas actividades atinentes a obras o proyectos. En la especie, se concibe como un requisito para obtener el permiso municipal de construcción. Nótese, que de obtenerse la licencia, ello no conlleva ningún efecto, porque si el interesado no continúa con los trámites, sino que se conforma con esta, no tiene incidencia alguna. Por ello, contrario a lo sostenido por la recurrente no se está ante un título que habilite a su titular a explotar los recursos naturales, pues se constituye en un paso hacia el fin último, que es el permiso municipal para edificar. En este sentido, es ese acto el que podría ser impugnado, ya que como se aprecia, es el que tiene efectos jurídicos propios y otorga un derecho al administrado. Esto se explica porque el estudio ambiental, es exigido para la emisión del acto final, sin que produzca ningún efecto externo sino por medio del último. La Sala Constitucional siendo conteste con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública ha expresado que no significa que los actos previos no sean impugnables, sino que deben serlo junto con el acto final, que posee efectos jurídicos propios (no. 4075 de las 10 horas con 36

minutos de 1995). En este caso sería el permiso de construcción, en dicho presupuesto se podrían plantear todas las objeciones que estime pertinentes, aún contra la licencia de impacto ambiental. En este sentido, el Código Procesal Contencioso Administrativo en el inciso c) del ordinal 36, establece: “La pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente: ... c) Los actos administrativos, ya sean finales, definitivos o de trámite con efecto propio...”. De ahí, si un acto no se encuentra dentro de alguna de estas previsiones, no es susceptible de impugnación, y, por ende no será admisible la demanda de aquellos que no tengan efecto propio, como sucede con los estudios de impacto ambiental. Por ende, no lleva razón el recurrente en sus aseveraciones. Según se desprende de lo expuesto, estos estudios son actos previos o preparatorios, por si mismos no otorgan derecho alguno, ni poseen efectos jurídicos propios, sino que son un requisito indispensable para obtener el permiso municipal de construcción. En consecuencia no pueden ser impugnados de manera independiente. De ahí, que lleve razón el Tribunal al declararlo de esta manera y considerar inadmisibles las demandas de conformidad con el inciso g) del artículo 66 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Por otra parte, como lo señala la sentencia recurrida, lo anterior se ve reforzado con los numerales 163 inciso 2. y 345 inciso 3. de la LGAP, en su orden disponen que, los vicios de los actos preparatorios han de impugnarse en conjunto con el acto conclusivo, salvo que aquellos tuvieren efectos propios. Y, que se considera final el acto de trámite que suspenda de manera indefinida o haga imposible la continuación del procedimiento. Efectos que no se encuentran en la evaluación de impacto ambiental, porque según lo expuesto, no tiene efectos propios y son un acto previo al permiso municipal de construcción. En otro orden de ideas, en cuanto al aducido quebranto del precepto 87 de la Ley Orgánica del Ambiente, es claro, no se origina, porque se trata de una norma de carácter general, y, los medios recursivos ahí establecidos están referidos a todos aquellos actos con efectos propios o que concedan algún derecho. Por ello, en este caso no significa que los estudios de impacto ambiental puedan impugnarse de manera independiente en la vía contencioso administrativo, ya que como se ha reiterado, estos no tienen efectos propios ni conceden derechos independientes de la autorización para construir. De manera entonces, que no se dan las incorrecciones acusadas.”

6. Impugnación de Actos Administrativos Municipales de Mero Trámite

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]^{viii}

Voto de mayoría

“III. A fin de determinar si el acto impugnado es sujeto de veto, es necesario establecer, en lo que interesa, que se entiende por acto final o definitivo y acto de mero trámite. Con relación al acto definitivo, el tratadista costarricense Eduardo Ortiz Ortiz, en su artículo "Materia y objeto del contencioso-administrativo" página 5,

publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas número 5, nos lo define de la siguiente manera: "el acto definitivo es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efectos externos creando una relación entre la Administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata de manifestaciones de voluntad que, en forma definitiva, definen el negocio planteado a la administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos."

Por su parte el doctor Ernesto Jinesta Lobo, en su libro Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, página 302, indica que: "... el acto final, es sinónimo del acto que concluye o cierra el procedimiento administrativo constitutivo, el cual puede ser revisado por razones de oportunidad o legalidad en un procedimiento administrativo de impugnación (recursos ordinarios)."

IV. Del estudio del acto vetado, es claro que el mismo no genera efectos jurídicos inmediatos o directos para admitir su impugnación, siendo más bien que se trata de un acto de mero trámite. En este sentido este Tribunal, en voto número 9456-99 de las 11 horas del 26 de marzo de 1999, dictado por la Sección Tercera, señaló:

"II. En la doctrina se encuentra pacíficamente aceptado que los actos de mero trámite o preparatorios no pueden ser objeto de impugnación, por cuanto, no producen, en tesis de principio, efectos jurídicos directos, inmediatos o propios. Excepcionalmente, los actos administrativos de trámite son susceptibles de impugnación en la vía administrativa y jurisdiccional cuando son asimilados "ex lege" a un acto final. Así, a guisa de ejemplo, el artículo 345, párrafo 3º, de la Ley General de la Administración Pública estipula que "Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento."

Igualmente, el artículo 163, párrafo 2º, del mismo cuerpo normativo establece que "Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.". De su parte la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa preceptúa en su numeral 18, párrafo 1º, que los actos de trámite son susceptibles de impugnación "...si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía - administrativa- o hagan imposible o suspendan su continuación.". El Código Municipal derogado y el vigente recogen normas de un contenido similar, puesto que, establecieron que no son susceptibles de impugnación los acuerdos municipales de mero trámite (artículo 172, inciso b, del Código derogado y 154, inciso b, del vigente -Ley No. 7794 del 3 de abril de 1998-). Sobre el particular la Sala Constitucional en el voto No.4072-95 de las 10:36 hrs. del 21 de julio de 1995, al

resolver, entre otros extremos, la constitucionalidad del ordinal 172, inciso b), del Código Municipal consideró lo siguiente:

"III)...los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. Es una distinción (entre actos resolutorios y de trámite) firmemente establecida con base en la propia estructura del procedimiento administrativo. La regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, sobre la cual la distinción se ha originado, es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. No quiere decirse con ella, en efecto, que los actos de trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Quiere decirse, más simplemente, que los actos de trámite no son impugnables separadamente. Expresa, pues, un principio de concentración procedimental: habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de la impugnación de la misma, poder plantear todas las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite..."

En este respecto, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 176 de las 9 hrs del 11 de octubre de 1991, estimó lo siguiente:

"IV...Los actos de trámite son actos preparatorios, antecedentes de la resolución final, trámites del procedimiento administrativo que no tienen la virtud de decidir sobre el objeto del juicio; integran el procedimiento antes de la emisión del acto final (manifestación final de la función administrativa), y no expresan voluntad sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración y no producen en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. Por regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; excepcionalmente lo son cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponen fin a la vía administrativa o hacen imposible o suspenden el procedimiento administrativo."

En autos tenemos un acto que no crea estado, dado que no está aprobando o improbando el presupuesto del Comité Cantonal de Deportes de la Municipalidad de Curridabat. Únicamente está indicando que deben corregirse las anomalías encontradas por la auditoría interna de dicha municipalidad, a fin de posteriormente entrar a analizar si dicho presupuesto debe concederse. El acuerdo que se conoce en autos, no genera efectos jurídicos e inmediatos o directos para admitir su impugnación, por lo que de conformidad con el artículo 160.f) del Código Municipal, se debe rechazar el veto interpuesto."

7. Improcedencia del Recurso de Apelación del Actos que Declara Inadmisibile la Caducidad

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]^{ix}

Voto de mayoría

"II. En el presente caso se está llevando a cabo un procedimiento ordinario para determinar si procede o no la nulidad de un acto que le confirió derechos subjetivos a un administrado, una de las partes interesadas alegó la caducidad de la acción, lo que le fue rechazado y respecto de lo cual se presentó la apelación que ahora se conoce. Debe señalarse que el acto que rechaza la defensa de caducidad no resuelve el trámite por el fondo, pues no determina la validez del acto que se pretende anular, ni tampoco le pone término al procedimiento, dado que al no acogerse la oposición en comentario, el proceso debe seguir hasta que se dicte el acto final, de manera que se trata de un simple acto de trámite, respecto del cual no procede el recurso de apelación, de conformidad con artículo 154 incisos bº del Código Municipal. Sólo a título de doctrina, pues el libro segundo de la Ley General de la Administración Pública no le es aplicable a las municipalidades sino es por laguna de la ley, cabe observar que en un procedimiento ordinario procede sólo apelación contra el acto que inicia el trámite, el que deniega la comparecencia oral o una prueba y el acto final (ver artículo 345 LGAP). En consecuencia se debe declarar mal admitido el recurso y devolver al despacho de origen a fin de que continúe la tramitación."

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 JINESTA LOBO, Ernesto. (s.f.) **Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo. Costa Rica**. Pp 27-28. Recuperado desde: www.ernestojinesta.com

ⁱⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Sentencia 76 de las catorce horas del veintitrés de julio de dos mil doce. Expediente: 10-004637-1027-CA.

^{iv} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia 15 de las once horas con diez minutos del veintiuno de febrero de dos mil doce. Expediente: 07-000597-0163-CA.

^v TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 119 de las trece horas con diez minutos del dieciséis de mayo de dos mil cinco. Expediente: 10-002499-1027-CA.

^{vi} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia 2803 de las dieciséis horas del veintinueve de julio de dos mil diez. Expediente: 10-001758-1027-CA.

^{vii} TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 104 de las once horas con diez minuto del primero de junio de dos mil nueve. Expediente: 08-000300-1027-CA.

^{viii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 121 de las catorce horas con treinta minutos del diecinueve de marzo de dos mil nueve. Expediente: 07-000388-0161-CA.

^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 250 de las catorce horas con cinco minutos del treinta de mayo de dos mil seis. Expediente: 06-000104-0161-CA.