



# LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS Y DE TRÁMITE

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo.	<b>Descriptor:</b> Acto Administrativo.
<b>Palabras Claves:</b> Acto Administrativo, Acto Administrativo de Trámite, Acto Administrativo Definitivo, Acto Administrativo Preparatorio, Impugnación del Acto Administrativo, Veto, Recursos, Procedimiento Administrativo.	
<b>Fuentes de Información:</b> Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	<b>Fecha:</b> 06/03/2013.

## Contenido

<b>RESUMEN</b> .....	2
<b>NORMATIVA</b> .....	2
<b>La Impugnación de Actos Administrativos</b> .....	2
<b>DOCTRINA</b> .....	4
<b>El Acto Administrativo de Trámite con Efectos Propios y se Relación con el órgano Director del Procedimiento Administrativo</b> .....	4
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	4
1. <b>El Acto Administrativo de Trámite y el Definitivo. En cuanto a la Producción de Efectos Jurídicos Propios.</b> .....	4
2. <b>La Impugnación de Actos Administrativos de Trámite</b> .....	7
3. <b>Los Actos Administrativo de Trámite No Generan Derechos a favor del Administrado</b> 8	8
4. <b>La Imprudencia del Veto sobre los Actos Administrativos de Trámite</b> .....	12
5. <b>La Impugnación del Acto Administrativo de Trámite en Materia Municipal</b> .....	13
6. <b>El Acto Preparatorio con Efecto Propio: Excepción a la Impugnación de los Actos Administrativos de Trámite</b> .....	16
7. <b>La Revisión del Acto Administrativo de Trámite</b> .....	19

## RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre los Actos Administrativos de Trámite Definitivos y de Trámite, para lo cual se aportan las citas doctrinarias, jurisprudenciales y normativas que definen ambas figuras jurídicas y que además plantean los criterios de su distinción y las consecuencias que los mismos tienen para los derechos subjetivos del administrado y de la Administración Pública, realizando un énfasis en la posibilidad de la Impugnación de tales actos.

## NORMATIVA

### La Impugnación de Actos Administrativos

[Ley General de la Administración Pública]<sup>i</sup>

Artículo 342.-Las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de esta ley, por motivos de legalidad o de oportunidad.

Artículo 343.-Los recursos serán ordinarios o extraordinarios. Serán ordinarios el de revocatoria o de reposición y el de apelación. Será extraordinario el de revisión.

Artículo 344.- 1. No cabrán recursos dentro del procedimiento sumario, excepto cuando se trate del rechazo ad portas de la petición, de la denegación de la audiencia para concluir el procedimiento y del acto final. 2. Si el acto recurrible emanare del inferior, cabrá sólo el recurso de apelación; si emanare del jerarca, cabrá el de revocatoria. 3. Cuando se trate del acto final del jerarca, se aplicarán las reglas concernientes al recurso de 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)

4. La revocatoria o apelación, cuando procedan, se regirán por las mismas reglas aplicables dentro del procedimiento ordinario.

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.

Artículo 346.- 1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto. 2. Cuando se trate de la denegación de prueba en la comparecencia podrán establecerse en el acto, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse ahí o dentro de los plazos respectivos señalados por este artículo.

Artículo 347.- 1. Los recursos podrán también interponerse haciéndolo constar en el acta de la notificación respectiva. 2. Es potestativo usar ambos recursos ordinarios o uno solo de ellos, pero será inadmisibles el que se interponga pasados los términos fijados en el artículo anterior. 3. Si se interponen ambos recursos a la vez, se tramitará la apelación una vez declarada sin lugar la revocatoria.

Artículo 348.- Los recursos no requieren una redacción ni una pretensión especiales y bastará para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión.

Artículo 349.- 1. Los recursos ordinarios deberán interponerse ante el órgano director del procedimiento. 2. Cuando se trate de la apelación, aquél se limitará a emplazar a las partes ante el superior y remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso, acompañando un informe sobre las razones del recurso.

Artículo 350.- 1. En el procedimiento administrativo habrá en todos los casos una única instancia de alzada, cualquiera que fuere la procedencia del acto recurrido. 2. El órgano de la alzada será siempre el llamado a agotar la vía administrativa, de conformidad con el artículo 126.

Artículo 351.- 1. Al decidirse el recurso de apelación, se resolverá sobre su admisibilidad y, de ser admisible, se confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. 2. El recurso podrá ser resuelto aun en perjuicio del recurrente cuando se trate de nulidad absoluta. 3. Si existiere algún vicio de forma de los que originan nulidad, se ordenará que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido, salvo posibilidad de saneamiento o ratificación.

Artículo 352.- 1. El órgano director deberá resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pero podrá reservar su resolución para el acto final, en cuyo caso deberá comunicarlo así a las partes. 2. El recurso de apelación deberá resolverse dentro de los ocho días posteriores al recibo del expediente.

## DOCTRINA

### **El Acto Administrativo de Trámite con Efectos Propios y se Relación con el órgano Director del Procedimiento Administrativo**

[Jinesta Lobo, E]<sup>ii</sup>

...debe tomarse en consideración que existen actos de trámite de efectos propios, esto es, que suspenden indefinidamente o hacen imposible la continuación del procedimiento al poner término, indirectamente, al fondo del asunto (artículo 345, párrafo 3° , de la LGAP) que son recurribles o bien algunas resoluciones interlocutorias que por disposición expresa están sujetas a los recursos ordinarios (v. gr. La reducción o anticipación de los plazos destinados a la Administración, ex artículo 265, párrafo 2° , de la LGAP), de modo que en tales circunstancias tiene pleno sentido que el órgano director conozca de tales medios de impugnación. Adicionalmente, los artículos 344, párrafo 1° , y 345, párrafo 1° , establecen que también son susceptibles de impugnarse a través de los recursos ordinarios -dentro de los cuales se encuentra el de revocatoria- algunos actos de trámite, tales como el que inicia el procedimiento, el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba en el procedimiento ordinario, el rechazo ad portas de la petición y la denegatoria de la audiencia de conclusiones en el procedimiento sumario.

## JURISPRUDENCIA

### **1. El Acto Administrativo de Trámite y el Definitivo. En cuanto a la Producción de Efectos Jurídicos Propios.**

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría:

*“III. En lo tocante a la diferencia entre los actos preparatorios y los actos finales o con efectos propios este Tribunal de Casación expresó: “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... La Sala Constitucional siendo conteste con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública [incisos 2 y 3 de los artículos 163 y 345 respectivamente] 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)”. N° 104 de las 11 horas 10 minutos del primero de junio de 2009. En este sentido, para este Órgano Colegiado, es claro, que el avalúo de una finca no contiene ninguna decisión, ni resuelve el fondo, sino que tan solo externa el valor de un inmueble asignado por un profesional valuador. De ahí, el acto de la Administración Tributaria de Puntarenas no es final, ni tiene efectos jurídicos propios. En el caso de análisis la corporación municipal con fundamento en tal peritaje establecerá el monto que el administrado deberá cancelar por concepto del canon anual del bien concesionado; es este acto el que posee un efecto externo, y consecuentemente, el que debía impugnarse. Así, la resolución que puede ser impugnada es la que determine el nuevo canon. Por ende, si la inconformidad radica en el avalúo, entonces se entra a analizar su pertinencia, como acto previo que sirve de base para la fijación, ya que el monto a cancelar se establece porcentualmente sobre el valor asignado al terreno concesionado. El precepto 51 del Reglamento n° 7841-P del 16 de diciembre de 1977 (a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre), en su párrafo primero estipula: “La Municipalidad solicitará a la Dirección General de Tributación el avalúo respectivo, la cual una vez realizado lo remitirá a la Municipalidad quien si lo aceptare lo comunicará al interesado determinando además en forma provisional el canon a pagar. Esta comunicación deberá hacerse con arreglo al artículo 147 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. En la misma resolución la Municipalidad otorgará al interesado el plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la comunicación para presentar recurso de revocatoria ante el Consejo Municipal, en caso de inconformidad, con el apercibimiento de que si el interesado dejase transcurrir dicho término sin oposición alguna, se tendrá en firme el canon...”. Por ende, es evidente que el avalúo es un paso preparatorio en la fijación del canon que deben cancelar los concesionarios de la zona marítimo terrestre. La resolución que determina tal canon constituye el acto final del Ayuntamiento, porque resuelve respecto al extremo sustancial relativo al monto anual a pagar por el área concesionada; ello no sucede con el peritaje de la Administración Tributaria que, es un paso previo, un requisito puro y simple para establecer la nueva carga, que según lo dispone la regulación 48 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, sustituye al impuesto territorial. Nótese, una vez realizado el avalúo, este de por sí, no provoca ningún efecto, la corporación municipal puede no aceptarlo, y si lo hace, no lo tendrá hasta que haga la determinación y la comunique al administrado, consecuentemente aquel no tiene incidencia propia. Es el acto que establece el canon el que tiene efectos jurídicos propios. Esto se explica porque como se expresó, el avalúo es el requisito para la emisión del acto final, sin que produzca ningún efecto externo, sino por medio del último. En dicho presupuesto se podrían plantear todas las objeciones que se estimen pertinentes, aún contra el avalúo como requisito que es de la determinación del canon. En este sentido, la norma 51 ya citada del Reglamento n° 7841-P, en su párrafo segundo, establece el procedimiento a seguir cuando la inconformidad contra la fijación se dirige a atacar el avalúo. Así, si el Ayuntamiento acepta el avalúo, procede*

a determinar el canon de modo provisional y lo comunica al interesado, quien puede formular revocatoria; y en caso de que la inconformidad se refiera al valor asignado por la administración tributaria, el Consejo Municipal deberá remitir el expediente al Órgano de Normalización Técnica de la Dirección General de la Tributación Directa, quien luego lo enviará de nuevo a la Municipalidad confirmándolo o modificándolo, para que se fije en definitiva el canon a cancelar. Contra lo que se resuelva cabe recurso de apelación impropia ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, cuya resolución agota la vía administrativa. Entonces, es evidente, que en la especie la demanda resulta inadmisibles porque lo que se ataca es el peritaje, y no la determinación del canon. Además, del expediente no es posible conocer si este ya se fijó, y de haberlo sido, en todo caso, debió impugnarse siguiendo el procedimiento que establece la norma de cita. Por otro lado, 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...”*. Entonces, 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 avalúos previos a la fijación del canon por concesiones de la zona marítimo terrestre. Por ende, no lleva razón el recurrente en sus aseveraciones. Según se desprende de lo expuesto, los avalúos son actos previos o preparatorios, que no poseen efectos jurídicos propios, sino que son un requisito indispensable para establecer el canon a pagar. En consecuencia no pueden ser impugnados de manera independiente. De ahí, que lleve razón el Juez Tramitador del Tribunal al declararlo de esta manera y considerar inadmisibles la demanda de conformidad con el inciso g) del artículo 66 del Código Procesal Civil. Respecto a que en el fallo recurrido se indicó que, era la notificación del acto donde se fijó el canon la que debía impugnarse; no lleva razón la casacionista. Ha de hacerse notar, aunque en principio lo dispuesto por el Juez Tramitador no es claro, más adelante lo dilucida cuando de modo preciso, señala: *“En razón de lo anterior, se evidencia que en el caso del avalúo objetado, siempre se requerirá que el órgano competente haga suyo el acto preparatorio, lo materialice en un acto final y definitivo, que con los elementos propios del acto administrativo, comunique al administrado lo resuelto”*. Consecuentemente, no hay duda, según se aprecia, el acto final es el que determina el canon a cancelar. En otro orden de ideas, en cuanto a la violación de los principios tributarios, falta de elementos constitutivos del acto (avalúo) y la nulidad de este último, este Tribunal no puede entrar a su conocimiento. Nótese, en el fallo impugnado, la demanda se declaró inadmisibles razón por la que no entró a resolver el fondo del asunto; sea, en dicha sentencia no se pueden haber originado los quebrantos que aduce. Así, este Órgano Colegiado se encuentra inhibido para conocer de tales reparos ya que no puede entrar al examen de aspectos no dirimidos por el Tribunal.”

## 2. La Impugnación de Actos Administrativos de Trámite

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**II. DE LA IMPROCEDENCIA DE LA IMPUGNACIÓN EN RAZÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO IMPUGNADO.** Para resolver este asunto es de relevancia determinar si el acuerdo impugnado es un acto de los llamados " *finales* " o si se trata de un acto de " *mero trámite* ". Se ha dicho que 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 el administrado (en sentido genérico). Su nota fundamental está en su autonomía funcional, en tanto puede producir derechos y obligaciones, incidir en relaciones jurídicas pre-existentes, modificándolas o extinguiéndolas. En contraposición a éstos, la doctrina y la jurisprudencia denominado " *actos de trámite* " aquellos que integran los procedimientos anteriores a la adopción del acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo, pero que en sí mismos no inciden en las relaciones jurídico-administrativas ni en la esfera jurídica de los administrados. (En tal sentido, pueden consultarse las sentencias número 43-1991, de las quince horas cinco minutos del tres de abril de mil novecientos noventa y uno y número 31-96, de las catorce horas veinticinco minutos del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y seis, ambas de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia). Luego de un estudio detallado del expediente, concluye este Tribunal que la impugnación formulada - contra el avalúo número 146-2009, de fecha veintitrés de abril del mil nueve, emitido por el perito valuador del Ministerio de Hacienda y que es notificado el día 22 de diciembre del dos mil once, por el Departamento de Zona Marítimo Terrestre,  **debe ser rechazada, precisamente en razón de la naturaleza del acuerdo impugnado, toda vez que se trata de un acto de trámite, no susceptible del recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 154 del Código Municipal.** En el caso en estudio, el trámite de comunicar o notificar a la administrada el avalúo que realiza el Ministerio de Hacienda a solicitud del Órgano Municipal, no es un acto final. Tal y como se desprende de lo anterior,  **la municipalidad no está tomando un decisión definitiva respecto del avalúo emitido por el Ministerio de Hacienda.** Dentro de esa inteligencia, no queda más remedio que rechazar la apelación municipal interpuesta por recaer la misma sobre un acto de mero trámite que no es susceptible de impugnación; por lo que mal hizo el Concejo en elevar la apelación formulada ante este Tribunal.

### **3. Los Actos Administrativo de Trámite No Generan Derechos a favor del Administrado**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]<sup>v</sup>

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 cumplieran 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 entratándose 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 Jera 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 tramitalogía 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 contarán 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.”

#### **4. La Improcedencia del Veto sobre los Actos Administrativos de Trámite**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>vi</sup>

Voto de mayoría

**III. DE LA IMPROCEDENCIA DEL VETO.** Del contenido del acuerdo impugnado, advierte este Tribunal que el veto formulado es abiertamente improcedente, por cuanto evidentemente, **se está frente a un acto de trámite**, en tanto el Concejo no está haciendo la designación de funciones a la Vice-alcaldesa, si no que le esta solicitando encarecidamente que sea el Alcalde dentro de sus funciones que le asigne las funciones recomendadas; lo cual, no produce efecto propio alguno, ni incide de manera negativa en las competencias de los órganos municipales, a saber el cuerpo de ediles y el Alcalde. Al respecto, debe recordarse que dentro de las clasificaciones del

acto administrativo que reconoce la doctrina se encuentran los actos finales y/o definitivos y los actos de trámite y/o preparatorios, señalándose que:

*"Se sostiene que el acto final está referido al fin de la cuestión, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite. El acto final o definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión de mérito, mientras que el provisorio si bien puede contener una decisión o resolución en sí no concluye la cuestión sustancial con relación al administrado ..."* (Ernesto Jinesta Lobo, **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo I, 1ª edición, San José, Editorial Jurídica Continental, p. 300).

Así, el acto final, resuelve el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del administrado, y produce efecto exterior, creando, modificando o extinguiendo una relación jurídico-administrativa. En contraposición, los actos "**de mero trámite**" son aquellos que integran los procedimientos anteriores al acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo; por lo que no expresa voluntad de la Administración, sino más bien una instrumentalización precisamente para adoptar el final. En este sentido, debe recordarse que respecto de este tipo de actos administrativos, el ordenamiento jurídico establece un criterio restrictivo para su impugnación, sin que puedan impugnarse de manera separable o individual, de manera que únicamente pueden atacarse conjuntamente con el acto final o definitivo, salvo que tengan efectos propios, es decir, cuando son asimilados "ex lege" a un acto final, por cuanto son susceptibles de producir efectos jurídicos directos, inmediatos o propios, a saber, suspenden indefinidamente o hagan imposible la continuación del procedimiento, o adoptan o deniegan una medida cautelar, o deniegan el acceso al expediente, etc.; lo anterior al tenor de lo dispuesto en los numerales 163, párrafo segundo, 344 y 345 de la Ley General de la Administración Pública, y 36 inciso c) del Código Procesal Contencioso Administrativo, lo que es evidente que no ocurre en el caso concreto. Por ello, al tenor de lo dispuesto en el inciso f) del artículo 160 del Código Municipal, procede el rechazo del veto formulado, en tanto se excluye del veto, los actos de mero trámite.

## **5. La Impugnación del Acto Administrativo de Trámite en Materia Municipal**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría

**VIII. ANÁLISIS DEL ACUERDO IMPUGNADO.**- De un estudio del expediente y de las actuaciones de la Municipalidad recurrida, este Tribunal aprecia que la decisión impugnada, es parcialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, únicamente en cuanto anula dos acuerdos anteriores, que por su contenido, **el primero es un acto de trámite**, respecto del cual, conforme al inciso b) del artículo 154 del Código Municipal, **está excluido del recurso de apelación, y en consecuencia, también del recurso extraordinario de revisión**, al tenor de lo dispuesto en el numeral 157 del mismo cuerpo legal, que condiciona dicho recurso, únicamente respecto de "*todo acuerdo municipal contra el que hubiere procedido apelación ...*"; y **el segundo**, rechaza la impugnación del anterior, cabalmente, por considerarlo **acto de trámite**; respecto del

cual, aunque se trata de un **acto** final, en tanto pone fin a un asunto -impugnación de la empresa interesada-, **resulta dictado conforme a derecho**. Veamos:

**Primero** : En efecto, estima esta Autoridad que **el acuerdo por el que se da respuesta a la consulta de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental es un acto de trámite**, que no produce ningún efecto jurídico en perjuicio de los intereses de la empresa Tajo Lindora, Sociedad Anónima, ni incide en las decisiones que otras instancias públicas dicten en torno a la prórroga de permisos y autorizaciones para legitimar su funcionamiento, ya sea, de la prórroga de la concesión minera -ante la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energía- o de la prórroga del funcionamiento sanitario -ante el Ministerio de Salud-; lo que ha sido claramente demostrado, incluso con la adopción de la resolución 1466-2009-SETENA, de las ocho horas del veintiocho de junio del dos mil nueve, en que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental anula la resolución 1365-2009-SETENA, de las ocho horas del dieciséis de junio del dos mil nueve -en la que había acogido parcialmente las denuncias planteadas por Zdenka Piukulich, José María Torra, Leonardo Fossatti Pinto; recomendó a la Dirección de Geología y Minas, no otorgar la prórroga de la concesión minera del Tajo Lindora, con la consideración de que "*con base en los criterios anteriores y partiendo del hecho de que el ambiente es completamente cambiante y que en materia ambiental no existe un derecho adquirido, debido a que el ambiente es un bien jurídico tutelable, ... sustentándose técnicamente en que la actividad no es acorde con el entorno en el cual se desarrolla, por lo cual no se estaría respetando lo estipulado por el Artículo 50 de nuestra Constitución Política ...*"; ordenó el cese de las obras extractivas en el Tajo Lindora, a partir de la notificación de esa resolución, al amparo del informe Técnico ASA-1322-2009-SETENA; previno a la empresa, para preparar el cierre técnico del proyecto, en un plazo de treinta días hábiles, no avaló el estudio social de las comunidades aledañas al Tajo Lindora, y ordenó nombrar un órgano director, para investigar a la socióloga María José Chávez Groch (por referencia en resolución 1466-2009-SETENA, de las ocho horas del veintiséis de junio del dos mil nueve, a folio 92 )- ; por estimar la infracción del debido proceso, al ordenar el cierre técnico de la mina sin audiencia previa al interesado; y procede a emitir la certificación requerida por la Dirección de Geología y Minas, indicando el estado actual del cumplimiento de las obligaciones del desarrollador, para el otorgamiento de la prórroga de la concesión minera . Nótese que en dicha decisión -la del artículo III de la sesión ordinaria número 108, del diecisiete de junio del dos mil ocho- ni declara ilegal la patente otorgada a la empresa Tajo Lindora, Sociedad Anónima, ni que es contraria al ordenamiento urbano-ambiental, ni tampoco revoca la licencia municipal, ni mucho menos determina la infracción de la normativa ambiental; como alegó en su recurso de revisión, el personero de tal empresa. Todo lo contrario, hace un estudio muy completo de la situación jurídica de la empresa, calificando de manera correcta, que se está ante un **derecho existente no conforme con el ordenamiento urbano**, ya que se

otorgó antes de la entrada en vigencia del Plan Regulador del cantón, y está ubicada en zona residencial, y como tal, genera múltiples molestias a los vecinos, por los inconvenientes que conlleva el realizar una actividad industrial en una zona no determinada para ella, siendo varias las gestiones que se han presentado, no sólo ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental sino también ante la propia corporación local. Es claro que la zona residencial, en la cual está ubicada la empresa Tajo Lindora, Sociedad Anónima, está determinada en el respectivo Plan Regulador del cantón de Santa Ana, adoptado en sesión extraordinaria número 11, del veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y uno, publicado en La Gaceta número 74 del diecinueve de abril siguiente, el cual, a la fecha en que le fue otorgada la licencia -en el año de mil novecientos noventa y tres-, no estaba vigente, por cuanto los mapas oficiales fueron publicados hasta el diecisiete de julio del dos mil nueve -Gaceta 137-. Sin embargo, no resulta compatible con tal uso *"la industria, bodegas, aserraderos y cualquier otro uso análogo que provoque molestias en el vecindario, tales como: humo, olores, ruido, tránsito intenso, uso de materia tóxica, inflamable o explosiva, y cualquier otra molestia que entre en conflicto con el uso predominante"* (artículos 5.1, 6.1 y 7.1). Con lo cual, la condición de "uso pre-existente no conforme" no elimina las molestias que provoca el funcionamiento del Tajo Lindora, que es abiertamente contrario al uso permitido en la regulación pertinente, es una condición que no puede ser eliminada por el reconocimiento de su situación jurídica consolidada, y eso es lo que reconoce, el acuerdo en cuestión. Por ello, la conclusión a la que llega el cuerpo de ediles en la sesión número 108 del diecisiete de junio del dos mil ocho, se constituye en una mera opinión, librada al ámbito de la *"discrecionalidad administrativa"*, en tanto se está inserta en el ámbito de la oportunidad -en este caso de la Municipalidad de Santa Ana-, de manifestar su criterio de una preferencia en el cese de la actividad, para procurar que los usos permitidos en esa zona sean conformes con la normativa prevista en el ordenamiento territorial que rige al cantón, pero advirtiéndolo previamente, del derecho preexistente de la empresa, otorgado por esa misma corporación; pero en modo alguno, condiciona a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental o la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energía, que debe denegar la prórroga de la concesión requerida por la empresa interesada, quedando eso librado a tales entidades. De lo dicho queda claro que dicha actuación no presenta ningún vicio ni en el motivo ni en el contenido, que pueda habilitar su nulidad, como lo alegó la empresa interesada en su recurso de revisión, y lo declara el Concejo.

**Segundo:** Debe tenerse en consideración, según lo indicado que, para la procedencia de un recurso extraordinario de revisión, debe de tratarse de un **acto** que pueda ser impugnado mediante recurso de apelación, es decir, no puede estarse frente a ninguno de los supuestos previstos en el artículo 154 del Código Municipal, pero además, que dicho recurso no haya sido formulado; y por supuesto que, se esté ante un **acto** que presente vicios de nulidad absoluta, dictado, que no hubiesen transcurrido

diez y cinco años de dictados por el Concejo (artículo 157 del mismo cuerpo legal) o el Alcalde (artículo 163 del mismo Código), respectivamente y que esté surtiendo efectos. Con lo cual, es presupuesto de admisibilidad importante para este recurso extraordinario, el no haber ejercido oportunamente el recurso ordinario de apelación - en los términos del 156 del citado cuerpo legal-, y en la especie, no sólo se había presentado ese recurso, sino que había sido rechazado por improcedente, por calificarlo -como en verdad lo es-, como **acto de trámite**, y como tal, excluido del recurso de apelación al tenor del inciso b) del numeral 154. Por tal motivo, **no podía el Concejo ni resolver por el fondo el recurso de revisión interpuesto contra la primera decisión, para culminar con su nulidad, sino menos, anular la decisión que rechazó la apelación formulada.** Así, teniéndose clara la naturaleza jurídica del acuerdo de la sesión ordinaria número 108, del diecisiete de junio del dos mil nueve, se repite, no resulta procedente ni posible su impugnación, ni mediante recurso de apelación, y mucho menos a través del extraordinario de revisión, lo que hace que el acuerdo que rechaza la apelación interpuesta, sea conforme a derecho. En este sentido, advierte este Tribunal que no se justifica la nulidad del acuerdo del artículo III de la sesión ordinaria 117, del diecinueve de agosto del dos mil ocho, que rechazó, ad portas, el recurso de apelación formulado por la empresa Tajo Lindora, Sociedad Anónima, siendo un fraude a la ley el acuerdo que lo anula, por falta de motivación y por no ser posible, conforme al diseño del régimen municipal recursivo, que el Concejo entre a valorar un acuerdo de tal naturaleza -de **trámite**-, y menos cuando no existe nulidad absoluta, según se ha determinado.

#### **6. El Acto Preparatorio con Efecto Propio: Excepción a la Impugnación de los Actos Administrativos de Trámite**

[Sala Primera]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

**“IV. Sobre el procedimiento sancionatorio.** A la Administración Tributaria, en el ejercicio de su función fiscalizadora, se le otorgan facultades para verificar y comprobar que la autoliquidación del impuesto realizada por el contribuyente se ajuste a las normas legales que lo regulan, de forma tal que, en caso de apreciar una declaración errónea que incida en la base imponible, el órgano competente puede proceder a realizar una fijación de oficio, ya sea aumentando o disminuyendo el monto que se debió pagar (preceptos 103, 124, 125 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y los numerales 59, inciso a), 63 y 77 del Reglamento General de Gestión, Fiscalización, y Recaudación Tributaria). Concomitantemente, en caso de que se determine que la base imponible declarada es menor a la debida, producto de un incumplimiento de las normas tributarias aplicables, el Fisco tiene la potestad, además de proceder al cobro de las sumas no percibidas, de imponer sanciones al contribuyente por la comisión de una infracción administrativa tipificada en el



ordenamiento jurídico. En este caso, el procedimiento sancionatorio se inicia con una propuesta motivada, ante la cual surgen dos posibilidades para el contribuyente. La primera, autoliquidar la sanción, en cuyo caso la Administración se encuentra en el deber de emitir una resolución, la cual, en virtud de la remisión normativa realizada al párrafo final del numeral 147 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, no debe contener una apreciación de las pruebas y defensas alegadas, el fundamento de la decisión ni los elementos de determinación aplicados. En caso contrario, esto es, que el sujeto pasivo se rehúse a realizar el pago en forma voluntaria, se le debe comunicar un traslado de cargos, concediéndole un plazo de diez días para expresar lo que considere pertinente y aporte las probanzas correspondientes. Como se puede observar, el traslado de cargos constituye la intimación que realiza el Fisco, en el que se le detallan al contribuyente los hechos que se le imputan y las consecuencias que, en principio, se derivan de estos, a fin de que pueda ejercer su derecho a la defensa. Lo anterior es conteste con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento General de Gestión, Fiscalización, y Recaudación Tributaria, el cual define dicha actuación como “*documentos que extienden los funcionarios de Fiscalización con el fin de trasladar al sujeto fiscalizado los resultados de sus actuaciones de comprobación e investigación en los casos en que se determine una diferencia de impuesto a cargo de sujeto pasivo, continuando así con el procedimiento de su determinación de oficio de la obligación tributaria si el sujeto manifiesta implícita o explícitamente, disconformidad con tales resultados.*” Si bien la norma reglamentaria supra citada parece supeditar la continuación del procedimiento a que el administrado manifieste disconformidad con la imputación que se realizó, según el numeral 150 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios se arriba a la conclusión contraria. En este sentido, el precepto legal citado prevé que, una vez comunicado dicho acto, es decir, el traslado de cargos, y vencido el plazo que se debe conferir al sujeto fiscalizado, la Administración debe tomar una decisión en cuanto a la sanción, ya sea imponiéndola o no. Confirma lo anterior el propio texto de la disposición en comentario, el cual establece que, una vez vencido este trámite –la audiencia al presunto infractor-, “*la Administración Tributaria dictará la resolución respectiva, dentro de los quince días hábiles siguientes.*” Asimismo, el texto del precepto 147 del mismo cuerpo normativo conlleva esta conclusión, al establecer los requisitos que debe cumplir toda resolución administrativa, dentro de los cuales, el inciso f) estipula como un contenido esencial del acto la “*determinación de los montos exigibles por tributos*”. Es a partir de este momento que se manifiesta la decisión del Fisco, es decir, emite un acto final. Ergo, la imposición y cuantificación de la sanción al sujeto pasivo incumpliente, no se dan con el traslado de cargos. Estos efectos son propios de la resolución a que se hizo referencia, una vez que se haya dado al contribuyente la posibilidad de oponerse a los cargos, es decir, que es hasta este punto que se puede hablar de un acto final o definitivo. Asimismo, es ante la emisión de este acto que da inicio la fase recursiva en sede administrativa. De lo dicho hasta este punto, se colige que el traslado de cargos

constituye, a no dudarlo, un acto de trámite, el cual, como se indicó, no es objeto de impugnación judicial, salvo que concurran los presupuestos de hecho que configuran la excepción ya comentada (acto preparatorio con efecto propio). En este sentido, dicha condición debe ser acreditada por la parte actora, quien se encuentra compelido a señalar, en el caso concreto, que el acto específico surte efectos jurídico-fácticos, ya sea, al resolver el objeto del procedimiento o bien, por impedir que se continúe con su trámite, o en definitiva, que tenga incidencia directa en la situación jurídico subjetiva del o los destinatarios del acto o acuerdo. En la especie, es claro que el contenido del traslado de cargos no. 1931000116491 no presenta las características requeridas para que este sea impugnabile en forma directa. En primer lugar, si bien en el expediente administrativo no consta que se haya emitido la resolución final, también resulta diáfano que el actor planteó el proceso, específicamente, contra dicho trámite, aproximadamente un mes después de que le fuera notificado, sin que aporte elementos probatorios al expediente de los cuales se pueda colegir que la Administración pretendiera ejecutar su contenido (lo cual sería, por demás, inviable). Asimismo, del propio texto del acto cuya nulidad se pretende, se colige que no es generador de efectos jurídicos, toda vez que, si bien indica que se da una infracción por inexactitud en los términos del artículo 81 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, lo hace a reserva de que *“en el curso del procedimiento se demuestre la ausencia del elemento subjetivo o la concurrencia de alguna causa eximente de responsabilidad o se origine una sanción menor si corresponde”*, para lo cual *“se informa al interesado que, dentro del plazo de diez días hábiles podrá presentar un escrito de reclamo [...] expresando lo que desee y aportando la prueba correspondiente...”*. De igual manera, con base en la formulación de las pretensiones, tampoco se alega la existencia de un acto presunto, derivado de la aplicación de la figura silencial, lo que podría ser revisado en esta sede. En segundo lugar, debe observarse que el acto en comentario, en forma alguna, impide la continuación del procedimiento sancionatorio. De lo expuesto, se colige que en la especie se debe descartar la concurrencia de las hipótesis excepcionales contenidas en el numeral 18 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**V.** Según lo expuesto, y al margen del análisis de la aplicación de los principios del derecho sancionatorio administrativo en la praxis de la Administración Tributaria, en el caso concreto se da un supuesto de inadmisibilidad contemplado en el canon 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuya apreciación se puede realizar de oficio por parte de los juzgadores (numeral 41 de dicho cuerpo normativo). Ya que el traslado de cargos no. 1931000116491 no es un acto administrativo que pueda ser conocido en esta sede jurisdiccional, la demanda debe ser declarada inadmisibile. Por la forma en que se resuelve el presente asunto, carece de todo interés el análisis de los agravios interpuestos en el recurso, omitiendo pronunciamiento sobre este. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en los numerales

221 del Código Procesal Civil y 98.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las costas del proceso corren por cuenta de la parte actora.”

## 7. La Revisión del Acto Administrativo de Trámite

[Sala Constitucional]<sup>ix</sup>

Voto de mayoría

El estudio detallado del procedimiento administrativo que se ha tenido a la vista, permite a la Sala concluir que, a diferencia de lo que afirma el amparado en su escrito de interposición de amparo, los accionados han dado oportuna respuesta a sus articulaciones; todo lo cual se le ha notificado en su oportunidad. En todo caso, la Sala debe señalar al accionante que la doctrina del numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública dispone que, la revisión de los *actos de trámite* impugnados por las partes debe hacerse al dictar resolución final, salvo que se trate de los supuestos expresamente enunciados en el referido numeral como excepciones expresamente apelables por tener efecto propio, excepciones que este tribunal estima han sido observadas adecuadamente por los accionados. Sin duda alguna, la disposición 345 de la Ley General potencia el principio de justicia pronta y cumplida, evitando los retrasos innecesarios que produce la suspensión del procedimiento por la substanciación de la alzada, cada vez que se interponga un recurso contra las diversas resoluciones del procedimiento ordinario. Como en el subjuicio, los accionados han actuado conforme lo establece el bloque de legalidad, el recurso debe declararse sin lugar como en efecto se dispone.

**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.

---

<sup>i</sup> 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.

<sup>ii</sup> JINESTA LOBO, Ernesto. (2007). *El órgano director en el procedimiento administrativo*. Parte de IVSTITIA. Año XXI. Números 247-248 de Julio-Agosto. Disponible en versión digital en la web: <http://www.ernestojinesta.com/> (sección de artículos de revista).

<sup>iii</sup> TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 14 de las ocho horas con treinta minutos del veintidós de marzo de dos mil doce. Expediente: 10-001549-1027-CA.

<sup>iv</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN III. Sentencia 120 de las catorce horas con treinta minutos del veintinueve de marzo de dos mil doce. Expediente: 12-000819-1027-CA.

<sup>v</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN II. Sentencia 15 de las once horas con diez minutos del veintiuno de febrero de dos mil doce. Expediente: 07-000597-0163-CA.

<sup>vi</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN III. Sentencia 12 de las quince horas con veinte minutos del veinte de enero de dos mil doce. Expediente: 11-006830-1027-CA.

<sup>vii</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN III. Sentencia 125 de las nueve horas con cincuenta y cinco minutos del quince de abril de dos mil once. Expediente: 09-001992-1027-CA.

<sup>viii</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 768 de las dieciséis horas con cinco minutos del veinticuatro de julio de dos mil nueve. Expediente: 06-000351-0161-CA.

<sup>ix</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 587 de las diecisiete horas con treinta y ocho minutos del veinticinco de enero de dos mil cinco. Expediente: 04-001013-0007-CO.