



Jurisprudencia sobre el Principio de Autotutela en Materia Administrativa

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Administración Pública.
Palabras Claves: Principios, Administración Pública, Autotutela Administrativa.	
Fuentes de Información: Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 21/01/2014.

Contenido

RESUMEN.....	2
DOCTRINA.....	2
Atipicidad del Principio de Autotutela.....	2
JURISPRUDENCIA.....	2
1. La Autotutela Administrativa y el Procedimiento Administrativo.....	2
2. Autotutela Administrativa y Principio de Legalidad	6
3. Autotutela Administrativa, Dominio Público y Coacción Administrativa	8
4. Principio de Intangibilidad de los Actos Propios y la Autotutela Administrativa.....	10
5. Concepto y Aplicación de la Autotutela Administrativa en Materia de Tránsito.....	13
6. Autotutela Administrativa e Interdictos	16
7. Autotutela Administrativa y Potestad Sancionatoria de la Administración Pública.....	18
8. Potestades de Autotutela y Policía de la Administración Pública por Usurpación de Bienes de Dominio Público.....	19

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre el Principio de Autotutela Administrativa, considerando los supuestos indicados por el Tribunal Contencioso Administrativo en sus diversas secciones y el Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

DOCTRINA

Atipicidad del Principio de Autotutela

[Cassagne J. C.]ⁱ

En efecto; desde la separación de los poderes hasta el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, la autotutela en materia de dominio público, la continuidad de los servicios públicos y la igualdad en la licitación pública, todos ellos constituyen principios generales del derecho administrativo, y aun cuando no estén expresamente incorporados, en todos los casos, al derecho positivo, han tenido plena acogida por parte de la doctrina y la jurisprudencia.

JURISPRUDENCIA

1. La Autotutela Administrativa y el Procedimiento Administrativo

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“III. ASPECTOS JURÍDICOS INVOLUCRADOS: Planteado así el asunto, corresponde ahora determinar la procedencia de las pretensiones, a partir del cuadro fáctico y la relación de los hechos probados como no probados. Sin embargo, conviene de previo, realizar algunas acotaciones generales, que permitan esclarecer los puntos debatidos. **SOBRE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO:** Conforme con el artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP) la falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste. Manifestando a continuación, que será inválido el acto administrativo sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, precisando que las infracciones insustanciales no invalidarán el acto. De acuerdo con ello, en un acto administrativo se pueden presentar dos tipos de

infracciones: sustanciales e insustanciales, siendo las primeras de ellas las que determinan la invalidez del acto, que se manifiesta, dependiendo de la gravedad de la violación cometida, en nulidad relativa o absoluta y, las insustanciales que no producen la invalidez del acto, pero si responsabilidad disciplinaria del servidor agente. La validez del acto administrativo se verifica con el cumplimiento y presencia en forma perfecta de los elementos que lo constituyen, tanto formales como sustanciales. Estos elementos a que hacemos referencia, la doctrina nacional, como la LGAP, los distingue entre formales y sustanciales, entre los elementos formales se encuentran el sujeto, procedimiento y la forma, y en los sustanciales o materiales, el motivo, contenido y fin. El primer elemento formal del acto administrativo es el **sujeto**. Corresponde al autor del acto. Es el funcionario público, órgano o ente administrativo que dicta un acto administrativo, el cual debe a su vez contar con una serie de requisitos, tales como investidura, competencia y titularidad. La investidura es el nombramiento o la elección para un cargo o empleo público. En tal sentido, el artículo 111 de la LGAP, dispone que es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Lo que a su vez, le confiere la potestad para actuar a nombre y por cuenta del Estado y dirigir a éste el efecto de su conducta. Esta puede darse por elección o nombramiento. Se hace efectiva con la toma de posesión del cargo. Eduardo Ortiz define a la competencia " *como la medida exacta de la cantidad de medios legalmente autorizados en favor del Estado, dentro de un caso concreto para perseguir un fin determinado*". La competencia significa la cantidad de poderes y deberes dispuestos en favor de un determinado ente administrativo. La **competencia** es el complejo de facultades y poderes atribuido a un determinado órgano administrativo con relación a los demás, pues el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la Administración Pública y la distribución de las distintas funciones entre ellas (en tal sentido ver los artículos 59 y 129 LGAP). Se ha manifestado que la competencia consiste en el conjunto de facultades otorgadas a la Administración Pública, o la medida exacta de la cantidad de medios legalmente autorizados en favor de la Administración Pública, dentro de un caso concreto para perseguir un fin determinado. La competencia pertenece al ente administrativo, la cual es ejercida por centros parciales de acción denominados órganos administrativos. El origen de la competencia siempre es legal, entendiéndose por legal toda norma jurídica emitida dentro del orden del Estado. Entonces la competencia puede ser otorgada por ley o por reglamento. Es de advertir que la competencia no es sólo una medida de poderes, sino también de deberes, porque no sólo es posible en virtud de ella entrar en relaciones jurídicas y afectar el mundo del derecho, mediante la realización de actos jurídicos, sino que también puede ser necesario, en cumplimiento de vínculos impuestos por la ley para la mejor satisfacción del interés público. Toda competencia pública implica siempre la

necesidad de su ejercicio en beneficio de la colectividad y puede formularse el principio de que el funcionario público tiene no sólo la potestad, sino también el deber de ejercer su competencia, por ser extraño y no propio el interés a satisfacer con ese ejercicio. **De la distribución y cambio de competencia:** La competencia es atribuida en forma general al ente administrativo, quien en virtud del poder de organización crea y distribuye la competencia internamente, creando los órganos administrativos que en forma parcial y transitoria pondrán en ejecución la competencia, realizando los actos jurídicos y materiales suficientes para la satisfacción del interés público. La competencia, como se indicó, es atribuida a un titular, único en consecuencia competente para ejercerla. Sin embargo, para lograr un desahogo de funciones y trámites, o para lograr en forma más expedita y eficiente la actuación administrativa, en ciertas ocasiones, se da la transferencia de competencias de un órgano a otro. Esta transferencia de competencias no debe confundirse con la descentralización administrativa como técnica de traslado de competencias de la persona jurídica del Estado a otra persona jurídica pública. La nota fundamental que caracteriza al fenómeno de la descentralización es que el traslado se da entre personas jurídicas distintas. En el caso de la transferencia de competencias inter-órganos, se trata de un fenómeno interno, caracterizado por la distribución de competencias que realiza el jerarca entre los diversos órganos que componen el ente respectivo. Artículo 70 LGAP. Entre las técnicas de distribución y transferencia de competencias, encontramos la desconcentración. En algunas ocasiones, el legislador ha considerado conveniente la creación de órganos (dentro del respectivo ente), para que lleven funciones técnicas y especializadas, todo con el objeto de optimizar la eficiencia de la función administrativa. Es aquí donde se recurre a la desconcentración como una técnica de distribución de competencia en el ámbito interno de un mismo ente público (mas no la traslación de competencia de un sujeto a otro, fenómeno propio de la descentralización), en virtud de la cual el legislador sustrae una competencia propia de un superior, para atribuirla en forma exclusiva a un inferior, con la finalidad de que éste último la ejerza como propia y bajo su responsabilidad. Así, son tres elementos que la configuran. Por una parte, la necesaria existencia de una norma legal que atribuya la competencia (otrora del superior) al inferior para su ejercicio en forma exclusiva. Por otra parte, la creación del órgano desconcentrado que ejercerá la competencia. Así se desprende del numeral 83 inciso 1) de la LGAP, que indica claramente que todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento. Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico distingue entre desconcentración mínima y máxima. Según lo señala el numeral 83 ya citado, la mínima se presenta cuando el superior no pueda avocar competencias del inferior, revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. Por su parte, la desconcentración será máxima cuando, además de lo anterior, el inferior esté sustraído de las órdenes, instrucciones o circulares del superior. Se indica también que

las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extensiva en su favor. Finalmente, cabe señalar que, en algunos casos, el legislador dota al órgano desconcentrado de la que jurisprudencialmente se ha denominado "*personería jurídica instrumental*", limitada, por regla general, a aspectos presupuestarios, solamente, de tal manera que esta "personería" no convierte al órgano en una persona jurídica distinta del ente al que pertenece (propio de la descentralización), pero si le atribuye la capacidad de gestionar determinados fondos, en forma independiente del presupuesto central del ente al que pertenece. Finalmente la titularidad, se refiere a que el funcionario público no sólo debe ser competente, sino además debe ser el **titular** de la competencia. Por titular se ha entendido aquel que ejerce un cargo, profesión u oficio, por derecho propio o nombramiento definitivo, con la plenitud de requisitos y estabilidad, a diferencia del llamado a ocuparlo provisionalmente. El segundo elemento formal del acto administrativo es el **procedimiento**. La Administración Pública cuenta con la facultad de emitir actos administrativos en forma unilateral, que incluso pueden llegar a anular o revocar derechos subjetivos de los particulares. Este poder de **autotutela** ha sido limitado por el ordenamiento jurídico. Ese límite lo constituye la obligación de la Administración Pública de seguir un procedimiento para emitir el acto administrativo. El procedimiento administrativo es una serie concatenada de actos procedimentales tendentes a un fin. El procedimiento administrativo tiene un objeto fundamental, la averiguación de la verdad real del motivo que va a servir de base al acto administrativo final. El procedimiento se trata del modo de producción de un acto (artículos 214, 216, 224, 225, 308 y 320 LGAP). El procedimiento administrativo constituye el medio o instrumento que permite a la Administración, verificar que los supuestos que condicionan la emisión de un acto administrativo se han producido, a tales efectos, se ha conceptualizado como la ordenación de una serie de actuaciones, a la concatenación de diferentes trámites, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa, lo que revela, por sí mismo, su naturaleza como actos de mero trámite, en principio inimpugnables por sí solos, sino a través del acto administrativo final, producto de ese procedimiento. Desde esta óptica, los defectos de tramitación del procedimiento, serán relevantes, siempre que determinen la invalidez del acto administrativo adoptado, lo que requiere en consecuencia, un examen de legalidad del acto, lo que implica, si es del caso, examinar la actuación administrativa y determinar de esta forma, la validez o no de la decisión administrativa. Se integran acá los elementos del debido proceso, que deberán ser observados y respetados en todo procedimiento administrativo sancionador. La Sala Constitucional los ha definido de la siguiente manera: "a) hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna los hechos que se imputan; b) permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo, c) concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa, d) concederle la

audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; f) reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria” (Sentencia número **5469-95** de las dieciocho horas tres minutos del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco). El tercer elemento formal del acto administrativo es la **forma**, que es la manera como se exterioriza o manifiesta el acto administrativo. De conformidad con el artículo 134 de la LGAP, el acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa (ver 136 LGAP y 146 Constitución Política). Respecto de los elementos materiales o sustanciales del acto administrativo, tenemos que el **motivo** (artículo 133 LGAP) es el presupuesto jurídico, el hecho condicionante que da génesis al acto administrativo. De tal manera que, el motivo del acto administrativo constituye el supuesto o el hecho condicionante de la emisión de un acto administrativo, en otros términos, constituye la razón de ser del acto administrativo, lo que obliga o permite su emisión. Puede consistir en un acto o un hecho jurídico previsto por la norma jurídica. Dispone el artículo 166 LGAP: **“Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente”** En tanto que el **contenido** del acto, constituye el efecto jurídico o la parte dispositiva del acto, lo que manda, ordena o dispone. Es el cambio que introduce en el mundo jurídico. Es la parte del acto que dispone una sanción, una autorización, un permiso o una concesión (artículo 132 LGAP). El último de los elementos sustanciales o materiales es el **Fin**. La Administración Pública tiene un cometido único, la satisfacción del interés público. Esa satisfacción del interés público se logra de diversas maneras, siendo una de ellas a través de la emisión de actos administrativos. En principio se entiende que todo acto administrativo, como ejercicio concreto de una competencia genérica, tiende a la satisfacción del interés común. Por ello se afirma, que el fin del acto administrativo en consecuencia será la satisfacción del interés público, que constituye el fin general de todo acto administrativo y a su vez, el fin específico será la satisfacción del interés público que está a cargo de esa competencia (artículo 131 LGAP).

2. Autotutela Administrativa y Principio de Legalidad

[Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

IX). Luego del anterior recuento, se arriba a la conclusión indubitable de que el oficio DFA-1731-2012 del veinte de agosto del dos mil doce, no es sino el último de una serie de actos y actuaciones administrativas, algunas de vieja data, originadas en sendos informes, emitidos primero por la Auditoría Interna y luego por la propia Contraloría General de la República, que conminaron a la demandada a corregir de sus libros contables la subcuenta 269023 "Juegos Mecánicos Parque Nacional de Diversiones",

que se encuentra sin movimiento, y en la que según indicó el propio órgano contralor, desde el año de mil novecientos setenta y siete, se indica que los cinco juegos mecánicos ya indicados, fueron adquiridos por la Institución.-

Se trata, en consecuencia, de actos que forman parte de un procedimiento administrativo, instaurado por las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, tendientes en forma directa e inmediata, al cumplimiento de informes vinculantes de los órganos de control interno, cuyo contenido no puede ser calificado como jactancia.- Se trata, en este caso, de la aplicación del principio de legalidad, previsto en los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, no sólo desde su ámbito negativo, sino del positivo, que se decantó por un ejercicio obligado de las potestades públicas, las que conforme al artículo 66 de la última ley citada, son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.- En efecto, la Administración, estima este órgano colegiado, frente a los informes mencionados, tiene no sólo la facultad, sino el deber jurídico, de realizar la investigación del caso y, llegado el momento, de tomar las medidas necesarias y oportunas a fin de aclarar el asunto y hacer las correcciones que correspondan.- Se está en presencia de una manifestación concreta, de las potestades administrativas de **autotutela**, que aplican especialmente en un asuntos tan delicados como el presente, en que las cuestiones debatidas versan sobre bienes que aparecen en los libros contables de la institución, en cuentas que se encuentran inactivas desde hace muchísimos años, de donde resulta imperativa la acción administrativa, que además - se reitera- se originaron en órdenes y recomendaciones vinculantes del órgano contralor.- Por aplicación de esas mismas potestades, la Caja no puede ser obligada a acudir a la vía judicial, para determinar el camino que debe seguirse para corregir la situación apuntada en torno a esos bienes, pues ella misma puede -y debe- hacerlo, sin perjuicio de que la Asociación, si estima que lo decidido le causa perjuicio, acuda directamente a la vía declarativa contra la Institución, para que se decida sobre la validez de lo actuado en la sede previa y se defina, con carácter de cosa juzgada formal y material, lo relativo a la titularidad de los juegos mecánicos.- Cabe indicar, que esta tesis encuentra respaldo en la doctrina procesal, que como se indicó en los considerandos precedentes, ha señalado que la resolución administrativa que ordena la gestión judicial para la averiguación e investigación de la propiedad pública, no autoriza la acción de jactancia, porque es a los tribunales a quienes corresponderá en los juicios respectivos, establecer la legitimidad de los pretendidos derechos (Así, Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial". Vol. VI. "Juicios Especiales". Ediar S.A. Editores, Buenos Aires, 1981, pág. 37).- Lo mismo puede decirse de los procedimientos administrativos que se instauren con esa finalidad, dado que los actos administrativos y los resultados de las actuaciones, no pueden ser considerados, desde ninguna circunstancia como jactancia.- La presente demanda, de acogerse en los términos pretendidos por la Asociación actora, tendría como efecto

directo e inmediato, desconocer esas potestades y llevaría incluso al absurdo de afirmar que la Administración Pública está impedida para determinar, en su propia sede, y sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia, si en casos como el presente, se está o no en presencia de bienes públicos, pues de hacerlo, estaría incurriendo en jactancia y consecuentemente se vería obligado a accionar en sede judicial.- La posición de la accionante, aunque respetable, no puede ser compartida por este órgano colegiado, que encuentra por lo dicho, que no se está en presencia de los presupuestos que establece el numeral 477 del Código Procesal Civil, para la interposición de este tipo de procesos.- Por las razones expuestas, el recurso formulado por el apoderado de la Caja Costarricense de Seguro Social es de recibo y ello obliga a revocar la sentencia apelada y a declarar sin lugar, en todos sus extremos, la acción instaurada, pues la demandada no ha incurrido en jactancia.”

3. Autotutela Administrativa, Dominio Público y Coacción Administrativa

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

Voto de mayoría

“IV. SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO. Respecto a este tema resulta fundamental referirse a los alcances del numeral 261 del Código Civil, el cual distingue entre bienes públicos y privados, así como los criterios con base en los cuales se puede distinguir entre ambos, esto porque su uso obliga a someterse a reglas distintas. Al respecto el artículo mencionado establece: *“Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.”*

La Sala Constitucional, tomando en cuenta la norma de cita, se ha referido sobre los bienes que integran el dominio público en los siguientes términos: *“son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados -los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política- en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto este se limita a su administración y tutela...Además su uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad su utilización y aprovechamiento es posible”.* (resolución no. 2007-2408 de las 16 horas

13 minutos del 21 de febrero de 2007). En lo que interesa al caso concreto, debe rescatarse que la acera es parte del demanio público, y se define como un espacio que es parte de la vía pública, normalmente ubicada en su orilla, que se reserva para el tránsito de los peatones, conforme lo establece el Reglamento de Construcciones en su artículo primero inciso tres. Esto conlleva a concluir que, dada su naturaleza, las aceras están afectas permanentemente a su uso por parte de la colectividad, de forma que le son propias las características señaladas para los bienes de dominio público. Es por tal motivo, que ningún particular puede impedir válidamente que se apliquen al uso al que están destinadas y menos aún, alegar derecho alguno sobre ellas, que no sea el de cualquier persona de transitarlas libremente, pues ese es su uso natural. Por su parte, la Administración municipal puede ejercer directamente los mecanismos a su alcance, cuando se utilice esta zona de demanio público en forma indebida, ello en virtud de sus potestades de **autotutela**, que le facultan para usar incluso la coacción administrativa en protección de los intereses públicos. En este sentido, la Sala Constitucional en su resolución 3006-94 del 17 de junio de 1994, en lo que interesa señaló *"...la prohibición emanada del acto de la Municipalidad que aquí se impugna, se refiere a dos puntos: en primer lugar, a la posibilidad de usar la acera, bien de dominio público, para brindar el servicio de la compañía, lo cual considera la Sala es procedente, pues los bienes que tienen las características del que aquí se discute, no son susceptibles de apropiación particular y la autoridad encargada de su tutela puede disponer que dicha apropiación cese"*. Amén de lo señalado, se agregó en este voto constitucional *"que el régimen jurídico de las aceras lo completan la Ley General de Caminos Públicos y el Código Municipal, estableciéndose en este último que es deber de las autoridades municipales remover objetos, materiales o similares de las aceras que contaminen el ambiente u obstaculicen el paso, lo que implica la potestad municipal para ordenar tal remoción, y de ser necesario, ejecutarla por cuenta y con cargo al administrado recurrente"*. Lo anterior sin perjuicio de los permisos de uso que pudieran otorgarse sobre tales bienes, los que de haberse concedido, pese a su naturaleza precaria, si fuesen revocados posteriormente por razones de necesidad o interés general, deben brindar un plazo razonable para el cumplimiento de lo ordenado, de modo que no pueden quitarse de modo arbitrario o sorpresivo. De manera que si bien, se da la posibilidad de que un particular pueda ejercer el comercio en zonas de dominio público, como en este caso, las aceras, para ello requiere de la autorización de la Municipalidad, a través del permiso o autorización a través de la patente, conservando el ente territorial la titularidad. De manera que el uso no depende de la libre voluntad de quienes le utilizan; sino que ello es potestad de la autoridad pública, es decir, a la Municipalidad donde se encuentre la zona que constituye parte del demanio público.

4. Principio de Intangibilidad de los Actos Propios y la Autotutela Administrativa

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]^y

Voto de mayoría

IV. SOBRE LOS PRINCIPIOS DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD, Y DE INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El principio de interdicción de la arbitrariedad constituye uno de los principios rectores de la función administrativa, de acuerdo con el cual la conducta administrativa debe ser suficientemente coherente y razonablemente sustentada en el bloque de legalidad, de modo que se baste y explique por sí misma: Dicho principio encuentra sustento en el artículo 11 de la Constitución Política según el cual los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. La actuación arbitraria es la contraria a la justicia, a la razón o las leyes, que obedece al mero capricho o voluntad del agente público. La prohibición de la arbitrariedad lo que condena es la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado de Derecho. Conforme lo ha determinado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (entre otros en la No.2008-11504 de las 15:53 hrs. de 23 de julio de 2008), la anulación o revisión oficiosa de los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos dictados en favor del administrado por parte de las Administraciones Públicas y sus órganos, constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que dicha Sala le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política. La regla general es que atendiendo al principio de intangibilidad de los actos propios y como un límite al principio de **autotutela**, la administración pública se encuentra imposibilitada para anular en vía administrativa, los actos propios que hayan declarado algún derecho en favor de los administrados, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de cualquier otra naturaleza, al proceso de lesividad (artículos 10, párrafo 5°, y 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo). Sobre ese particular, la Sala Constitucional en el Voto No. 897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al

primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto. En el asunto tratado en autos, es claro que el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del Colegio Universitario de Puntarenas en la Sesión Plenaria No.26-2004 artículo 4, celebrada el 17 de marzo del 2004, mediante el cual se otorgó en favor de la actora un permiso sin goce de salario a partir del 19 de marzo del 2004 y hasta el 18 de marzo del 2007, constituyó un acto declarativo de derechos en favor de la señora Chan Sibaja. Si la administración del Colegio Universitario consideró que la actora había incumplido la finalidad para la cual le otorgó el permiso en razón de que desempeñaba las funciones de Sub-Alcaldesa de manera esporádica y que había aceptado un nombramiento en propiedad en la Municipalidad de Puntarenas, a sabiendas y ocultando que tenía un nombramiento en propiedad en el Colegio Universitario de esa Provincia y que por ello deberá revocar o modificar el acuerdo que le concedió el permiso, debía seguir el procedimiento legal establecido al efecto, declarando la lesividad del acuerdo a los intereses públicos y solicitando la declaratoria de nulidad del acuerdo por medio del juicio de lesividad en sede contencioso administrativa o bien, declarar la nulidad del acuerdo en sede administrativa, en caso de que considerara la existencia de un vicio de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, previa consulta a la Procuraduría General de la República y de la implementación del respectivo procedimiento administrativo en el que se otorgara el derecho de defensa a la actora. La inobservancia de dicho procedimiento genera el quebranto del principio constitucional de intangibilidad de los actos propios en perjuicio de la actora y del principio de interdicción de la arbitrariedad, generándose como consecuencia de dicha irregularidad la invalidez del acto, en este caso del acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del Colegio Universitario demandado, adoptado en Sesión Plenaria No.46-2006, artículo 4, celebrada el 07 de junio del 2006, por medio del cual se revocó el permiso otorgado a la accionante, modificando las condiciones del acuerdo original. La invalidez de dicho acto, genera la nulidad absoluta de los actos posteriores dictados con fundamento en aquél, como lo son el acto de inicio y acto final del procedimiento administrativo implementado contra la actora por incumplimiento del acuerdo que al revocar el

permiso ordenó su reincorporación a las funciones como Jefa del Departamento Financiero del Colegio Universitario de Puntarenas a partir del 01 de julio del 2006 y que a la postre fundamentó el despido sin responsabilidad patronal de la accionante por incumplir la orden de reintegrarse a sus funciones conforme lo había ordenado el Consejo Directivo del Colegio Universitario. En este sentido, no es de recibo el argumento del apelante en el sentido de que en ningún momento se negaron las condiciones originales y fundamentales para que la actora ejerciera el cargo de elección popular, por lo que en su criterio no se afectó un derecho subjetivo de manera arbitraria, por lo que no se debía seguir el proceso de lesividad para revocar o modificar dicho acuerdo. En todo caso, contrario a lo argumentado por el apelante, de la lectura del acuerdo adoptado en la Sesión No.26-2004, artículo 4, celebrada por el Colegio Universitario de Puntarenas el 17 de marzo del 2004, mediante el cual se otorgó el permiso sin goce de salario a la actora no fue otorgado con la condición de que la actora desempeñara funciones de Sub-Alcaldesa en la Municipalidad de Puntarenas. A los efectos debe notarse que el acuerdo en cuestión señala que el permiso otorgado a la señora Chan Sibaja a partir del 19 de marzo del 2004 y hasta el 18 de marzo del 2007, lo era por el tiempo que dure el período de elección popular de Vice-Alcaldesa, según Capítulo XVIII, artículo 69, inciso d) del Reglamento Autónomo de Trabajo. Conforme se evidencia de manera clara, el acuerdo en cuestión otorgó de manera pura y simple un permiso sin goce de salario a la actora durante el período que dure su nombramiento en un cargo de elección popular, sin que se condicionara en ningún momento el otorgamiento del permiso a que la accionante desempeñara de manera continua las funciones de Sub-Alcaldesa, mismas que en todo caso, conforme a la legislación vigente en ese momento no contemplaba este cargo dentro de la estructura administrativa de los Municipios. Contrario a lo argumentado por el apelante, si bien el otorgamiento de un permiso sin goce de salario constituye un acto discrecional de la Administración, es lo cierto que una vez otorgado el permiso, el acto que así lo confiere constituye un acto declarativo de derechos en favor de quién se otorga, siendo que la Administración se encuentra imposibilitada de derogar o modificar dicho acuerdo, sino es siguiendo el procedimiento establecido en la Ley General de la Administración Pública que ha sido descrito, so pena de la existencia de invalidez del acto. La determinación respecto del procedimiento que debió emplear la Administración a efecto de modificar o revocar el acto declarativo de derechos, ante el incumplimiento que le imputaba a la actora respecto de los términos que en su consideración había otorgado el permiso, sea la implementación de un proceso de Lesividad en vía Judicial o la determinación de la nulidad del acto en vía administrativa previo dictamen de la Procuraduría General de la República, constituye un aspecto que debió determinar la Administración en sede Administrativa y no le compete al Despacho Judicial señalar cual era la vía que debía emplear a efecto de revocar o modificar el acuerdo que otorgó el permiso sin goce de salario en favor de la actora. Contrario a lo argumentado por el apelante, el Juzgador de instancia en el

Considerando VI, fundamentó de manera debida las razones para declarar la nulidad del acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del Colegio Universitario de Puntarenas que revocó el permiso sin goce de salario concedido a la actora, así como el acto de despido seguido en su contra, ordenando su reinstalación en el puesto en propiedad que ostentaba previo a su despido y con el goce de todos sus derechos. Los problemas que pudiera causar a la demandada la reinstalación ordenada en autos en favor de la actora, constituye un aspecto ajeno al Poder Judicial que por disposición constitucional se encuentra en el deber de resolver el conflicto sometido a su conocimiento y de hacer cumplir sus resoluciones, siendo competencia de la Administración adoptar las medidas que resulten necesarias para dar cumplimiento al fallo judicial. En razón de lo dicho, éste Tribunal no evidencia la existencia de los vicios de falta de fundamentación y quebranto del principio de la sana crítica racional en la valoración de las pruebas, argumentado por el apelante, por lo que los agravios formulados en este sentido no son de recibo y deben ser rechazados.

5. Concepto y Aplicación de la Autotutela Administrativa en Materia de Tránsito

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

Voto de mayoría

V. Ahora bien, este tipo de conductas públicas están sujetas al control judicial, como se ha expuesto, pero además, cuentan con la posibilidad de ser recurridas en la misma sede administrativa (**autotutela** administrativa). Desde esta perspectiva, el canon 152 de la Ley de Tránsito establece un plazo de 10 días para ejercitar el derecho recursivo ordinario ante la Unidad de Impugnaciones que por territorio sea competente, plazo que se computa desde el día hábil posterior a la confección de la boleta. La misma norma establece como medida de garantía de tal aspecto, la obligación del inspector que levanta la boleta, de indicar en la misma el lugar en el que debe formularse el recurso respectivo. Cuando este derecho no se concrete y se opte por no formular recurso administrativo, los numerales 151 y 154 de la Ley No. 7331 establecen como efecto o consecuencia jurídica, la firmeza de la boleta, lo que es óbice para la formulación del respectivo proceso contencioso administrativo dentro de los plazos previstos en el canon 39 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Con todo, es claro que en el recurso, el inconforme deberá expresar, al menor, los agravios en que sustenta sus reproches, así como las pruebas de descargo que estime oportunas. Se tratan de exigencias mínimas que permiten a la Unidad de Impugnaciones ingresar a analizar la conformidad sustancial con la legalidad de lo actuado por el oficial de tránsito. De ahí que la revisión de la conducta en esa sede se encuentre condicionada en gran medida a los alegatos y pruebas aportadas por la parte interesada como defensa de su tesis. De otro modo, en cuestiones de ponderación de lo acaecido en el

caso concreto, ante la falta de prueba aportada por el recurrente, no tendrá la instancia recursiva elementos tangibles para realizar un análisis de conformidad de la conducta cuestionada. En los casos en que no se haya aportado prueba documental o bien, cuando la ofrecida sea inconducente o irrelevante en orden al mérito del asunto, el plazo para emitir la resolución será de 10 días hábiles (plazo de naturaleza ordenatoria). Ahora, al amparo del párrafo segundo del ordinal 153 de la Ley de Tránsito, *"De haberse ofrecido prueba testimonial o documental, se señalará audiencia para su evacuación. La prueba superabundante o impertinente deberá ser rechazada mediante resolución razonada, y será comunicada, al interesado, en el lugar señalado para oír notificaciones. La audiencia se programará dentro del plazo de diez (10) días hábiles, una vez que se encuentre listo el expediente para ser resuelto; pero no podrá ser realizada más allá de los seis (6) meses de la fecha de recibo del recurso. Para el desarrollo de la audiencia, se aplicarán los procedimientos establecidos en la Ley general de la Administración Pública, el Código Procesal Contencioso Administrativo, la presente Ley y el Código Procesal Penal, en lo conducente a materia de contravenciones.* "Como es usual, la norma debe ser abordada de manera integral, junto con las otras disposiciones que regulan el tema. Una primera posición podría llevar a entender que en la medida que se ofrezca algún tipo de prueba, sea testimonial o documental, la citada audiencia debe ser realizada, caso en el cual, ese trámite sería preceptivo. Sin embargo, analizada a la luz de otros preceptos de la misma ley, otra posición apunta a que dicha audiencia no siempre será necesaria, sino solo en los casos en que se haya ofrecido una prueba relevante que por su naturaleza deba ser evacuada. En ese plano, según lo precisa y aclara el primer párrafo del ordinal 153 comentado, *"...en caso de no haber ofrecido prueba testimonial que evacuar o si se trata de asuntos de naturaleza documental, se resolverá en un plazo de diez (10) días hábiles como máximo."* Como se observa, asumir que el solo ofrecimiento de prueba (cualquiera, sea documental o testimonial) exige la realización de la audiencia (como podría decirse postula el citado párrafo segundo), es antagónico con el presupuesto de hecho expuesto por el párrafo primero, en el cual, se reitera, impone resolver el recurso en el plazo de 10 días hábiles cuando no se haya ofrecido prueba documental o el asunto sea de naturaleza documental. Desde ese plano, es criterio de este Tribunal, la citada audiencia solo es imperativa en los casos en que por el principio de debido proceso, contradictorio y defensa material, el recurrente ofrece elementos de convicción que requieran ser evacuados a efectos que el órgano competente de resolver las medidas de impugnación planteadas, pueda tener insumos para establecer la "verdad real" de los hechos. En concreto, en esta dinámica de la materia de tránsito vehicular, la utilidad de esa evacuación probatoria radica en determinar si las causas alegadas como inconformidad de la sanción impuesta guardan sustento, de suerte que pueda desvirtuarse la concurrencia de las conductas (activos u omisivas) que configuraron la emisión de la boleta de citación. Desde luego que en cada caso, ha de ponderarse la utilidad y relevancia de cada prueba ofrecida, pues si el hecho que se

pretende probar solo es acreditable mediante prueba documental, pese al ofrecimiento de la prueba testimonial, tal audiencia sería innecesaria. Sería el caso de acreditar la tenencia de requisitos mínimos de circulación tales como la revisión técnica vehicular, derecho de circulación, autorización para prestar servicio de transporte público en sus diversas modalidades, tenencia de licencia de conducir, entre otros. Cabe hacer notar que la misma norma señala el deber de la unidad administrativa de motivar el rechazo de prueba superabundante o impertinente, rechazo que bien puede ser motivo de inconformidad por parte del destinatario de ese acto, alegable como supuesto de invalidez por lesión del debido proceso y derecho de defensa en esta sede de control de validez de las conductas públicas. Lo anterior pone en evidencia, la necesidad y pertinencia de esa audiencia oral debe ser analizada en cada caso concreto, sin que pueda considerarse como una etapa imperativa en todos los casos. En menesteres del tránsito, cabe precisar que la citada audiencia se incluye dentro de la fase de revisión de la conducta emitida por el inspector de tránsito, como derivación del ejercicio del derecho recursivo del supuesto infractor. En este sentido, no se trata de un procedimiento ordinario como el regulado en el Libro II de la LGAP, que se realiza fundamentalmente a través de una audiencia oral y privada según lo establece el ordinal 218 de la citada Ley No. 6227/78 y dentro de la cual, guarda las facultades a que hace referencia el artículo 317 ibídem. La remisión que realiza el numeral 153 de la Ley No. 7331 a la LGAP y al Código Procesal Contencioso Administrativo se refiere a la estructura de la celebración de esa eventual audiencia, más no a que se trate de un procedimiento ordinario. A diferencia del supuesto regulado en la LGAP, en las infracciones de tránsito ya existe un acto final, cuya validez se analiza en la sede recursiva, a efectos de emitir un acto definitivo (firme), sea que confirme, revoque o anule el acto final precedente. De ahí la diferencia sustancial que se presenta entre ambas audiencias. La del procedimiento es para determinar la verdad real de los hechos que sirven de base al motivo del acto final, la de la fase recursiva, determinar la validez o no de lo resuelto por el oficial de tránsito. Desde luego que las pruebas que dada su evacuación exigirían celebrar la mencionada audiencia, buscan cuestionar la existencia del motivo en que se sustenta la sanción impuesta, a efectos de quebrar la estructura clásica motivo-contenido, o bien, el binomio causalista del presupuesto condicionante-efecto condicionado. Más simple, esas pruebas buscarán acreditar que la conducta que se encuentra tipificada en una norma de corte sancionatorio, no ocurrió o no es atribuible al supuesto infractor, a efectos que no se aplique la sanción que la misma ley fija a ese comportamiento. Empero, se insiste, dependiendo de la supuesta infracción, así será de mérito la prueba o no, pues si la falta solo es desvirtuable por prueba documental, a nada llevaría la celebración de esa audiencia. En esa dinámica ha de indicarse, la no celebración de aquella solo produciría nulidad o invalidez, en la medida en que genere un estado de indefensión o bien, cuando su celebración correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes. Se trata del principio de la sustancialidad de las

nulidades, regulado en el canon 223 en relación al 128, 158, 166 y 167 de la LGAP, que impone, no cabe la nulidad por la nulidad misma, sino solo aquella que sea sustancial, en los supuestos recién explicitados. Así, cuando en la decisión del recurso, la unidad administrativa competente señale las causas que motivaron el rechazo de la prueba que hubiera ameritado celebrar la audiencia, o bien, indique las causas que hicieron innecesaria esa etapa, no existe nulidad alguna, en la medida en que no se presenten en ese caso, las hipótesis que señala el mandato 223 LGAP. Así, por ejemplo, lo ha resuelto la Sala Constitucional, entre otros, en el voto No. 2011-293 de las 09 horas 48 minutos del 14 de enero del 2011.

6. Autotutela Administrativa e Interdictos

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

Voto de mayoría

V. Sobre los bienes de dominio público. Por el tema que se debate, el análisis de este Tribunal debe partir de la afirmación de que no todos los bienes del Estado son de dominio público sino que, por el contrario, los entes públicos cuentan, también, con bienes patrimoniales o de dominio privado. Esta distinción encuentra sustento en el propio Código Civil (en adelante CC), cuerpo normativo que en su artículo 261 señala que *“Son cosas públicas las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.”* En efecto, las relaciones que surgen entre el Estado y los particulares con respecto a los bienes que se ubiquen dentro del dominio público y dentro del privado, tienen la diferencia sustancial de que, mientras las primeras deben someterse al régimen de Derecho Público, e implican por lo tanto, la aplicación de normas de subordinación; las segundas se caracterizan por la aplicación del Derecho Privado y se mueven dentro de elementos de coordinación, propios de este régimen. Por ello es indispensable precisar en cada caso la naturaleza del bien en cuestión, pues de ello dependerá el régimen normativo aplicable para cada caso. De momento, interesa al Tribunal, referirse a los bienes de dominio público. Según se dijo, por su naturaleza este tipo de bienes se encuentran sometidos a un régimen especial de Derecho Público. Forman parte del demanio público, entendido como *“(...) el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona puede hacer de ellos. (...)”* (Sentencia No. 3145, dictada por la Sala Constitucional a las 9 horas 27 minutos del 28 de junio de 1996). En efecto, el dominio

público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son cosas que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera el comercio privado de los hombres. Así, son bienes que pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectos al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Ahora bien, los bienes demaniales, para ser tales, deben reunir algunos elementos que resultan indispensables. Uno primero, **subjetivo**, referido al sujeto o titular del bien. En este sentido, el sujeto que tiene a cargo su titularidad ha de ser un ente público y no un particular. Paralelo a esta consideración, encontramos un segundo aspecto de importancia, a saber, partir del principio que los bienes de dominio público, por su naturaleza, no pueden ni deben, en ningún momento, pertenecer a los particulares. La razón por la que los bienes demaniales no pueden tener por titular a un sujeto particular, radica en el hecho que son cosas que tienen como finalidad la satisfacción del interés general, y están al servicio de la colectividad; lo que necesariamente se circunscribe a una función de carácter público, que, por sus alcances, difícilmente puede ser concebida como función de un sujeto de derecho privado. Un segundo elemento es el **objetivo**, que está dirigido a todos aquellos bienes que pueden ser incluidos dentro del dominio público. Al efecto, puede afirmarse que es muy amplia la gama de bienes que son susceptibles de formar parte del demanio público. Así, tenemos los bienes inmuebles, muebles, cosas corporales, incorpóreas, fungibles y no fungibles, consumibles y no consumibles, divisibles y no divisibles, simples y compuestas, cosas principales y accesorias, universalidad de derechos, entre otros. Como tercer elemento está el **normativo**, conforme al cual el carácter demanial de los bienes depende de que exista una norma que así lo declare. Se requiere, entonces, de una afectación normativa, en virtud de la cual el bien entre a formar parte del demanio público. En nuestro ordenamiento, los artículos 261 y 262 del CC, dicen de la necesidad de esta afectación cuando establecen, con toda claridad que serán cosas públicas y dedicadas al uso público, las que así se designen por ley. En consecuencia, puede afirmarse que será el legislador quien decida cuáles bienes forman parte del dominio público y cuáles integran el dominio privado. Así, el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador; por lo que sin ley que le sirva de fundamento ningún bien o cosa tendrá ese carácter. Por último, tenemos al elemento **teleológico o finalista**, según el cual, los bienes demaniales, para ser considerados como tales deben, también, estar dedicados al uso público. Esto es, tener como fin el interés general, o sea, de la comunidad. Nuestro Código Civil también consagra expresamente este elemento. Es así como el numeral 261 señala que son cosas públicas las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Esa misma norma dispone, además, aquellos bienes que, pese a pertenecer a un ente

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

7. Autotutela Administrativa y Potestad Sancionatoria de la Administración Pública

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

Voto de mayoría:

“**V. SOBRE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN.** La administración Pública, dotada de una serie de prerrogativas y potestades, tiene la posibilidad de imponer coactivamente tanto sus decisiones (por los privilegios de **autotutela** y ejecutoriedad de los actos administrativos) como las sanciones, de ahí la importancia que contar con un procedimiento que en apego al ordenamiento jurídico establezca las formalidades básicas, que guíe el actuar de la Administración y le

imponga límites que debe respetar, tales como el debido proceso y la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final, y concomitantemente permita al administrado, conocer sus derechos y garantías –principio de seguridad jurídica – y le faculte para el ejercicio pleno del derecho de defensa y el contradictorio. La Ley General de la Administración Pública, vino a sistematizar, desarrollar y regular el procedimiento administrativo sancionador, a partir del Libro Segundo, artículo 308 y siguientes, en donde se establece un procedimiento ordinario para la imposición de las sanciones administrativa o de naturaleza disciplinaria, que pueden culminar con una decisión final que imponga un resultado gravoso o represivo en su esfera jurídica del investigado. Esa misma norma en el apartado 2. de forma expresa establece, que serán aplicable las reglas de ese título a los procedimientos disciplinarios, cuando conduzcan a la aplicación de las sanciones de suspensión, destitución o cualesquiera de similar gravedad. Este procedimiento que puede ser iniciado de oficio o por denuncia de un tercero, pretende entonces, hacer nacer la responsabilidad administrativa o disciplinaria, cuando se ha incurrido en una falta, que transgrede las reglas de la función pública, pero su declaración debe ir antecedida de la observancia de un procedimiento, estatuido al efecto, y regido por el debido proceso, en donde se verifique rigurosamente los hechos imputados, que permita establecer la referida verdad real de los hechos. El procedimiento tiene la finalidad de convertirse en un mecanismo de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos frente a poder público, así como garantizar la legalidad, oportunidad y conveniencia de la decisión administrativa, así como el correcto funcionamiento de la función pública.

8. Potestades de Autotutela y Policía de la Administración Pública por Usurpación de Bienes de Dominio Público

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

VII. EXCEPCIONES y DAÑOS. La parte actora dedujo en su defensa la excepción de falta de legitimación, la cual debe rechazarse, pues quedó acreditado el vínculo que une a ambas partes, ya que la actora ostentaba una licencia municipal de venta ambulatoria en el Paseo de los Turistas en la ciudad de Puntarenas, y erróneamente con fundamento en esa autorización, construyó la obra demolida, por esa razón acudió a esta sede a reclamar su reubicación y pago de daños, para lo cual tenía legitimación. La Excepción de falta de derecho debe acogerse parcialmente, en primer lugar porque su licencia para la venta ambulante de vigorón nunca fue suprimida por la Administración, en segundo lugar porque construyó una estructura en una área pública de dominio municipal, sin contar con ningún título habilitante, que legitimara su actuar, o hiciera derivar de ella algún derecho subjetivo, pues la licencia que ostentaba era para una actividad diferente. La demolición de esa obra sin notificación

previa o debido proceso, correspondió al uso de las potestades de **autotutela** y policía con que contaba la administración, cuando existe usurpación de un bien de dominio público. En relación con los daños solicitados solo procede el pago de los que se generaron al haberse extraviado algunos de los bienes muebles decomisados que tenían que ser entregados a la actora. El daño material por la destrucción de la estructura, el daño moral por la depresión en que cayó la actora y el económico por el cese de la actividad comercial, deben rechazarse, pues no se puede derivar ese derecho a partir de la actuación ilegítima de la accionante. Tampoco procede la solicitud de reubicación del puesto en el mismo lugar donde estaba, porque la actora no tenía con anterioridad a la demolición ningún permiso en precario sobre la zona pública, propiamente en el Paseo de los Turistas, y porque se le estaría dando una finalidad privativa a ese bien, que es precisamente la irregularidad que la Contraloría General de la República ordenó a la Municipalidad de Puntarenas subsanar, además la actora falleció en el interin del proceso, y la licencia es personal, temporal, no transmisible por herencia, y si la persona que detente la misma fallece, se extingue su derecho. Finalmente es preciso señalar que la naturaleza de la licencia, solo puede ser variada o ampliada por el gobierno local en el uso de sus potestades, nunca por resolución judicial o interpretación del administrado, y mucho menos por silencio positivo, el cual no aplica a supuestos como el presente, donde lo que se decide en forma expresa, es la autorización o negación de uso de bienes de dominio público.”

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 CASSAGNE, Juan Carlos. (1995). *Estudios de Derecho Público*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina. P 12.

ⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Sentencia 92 de las dieciséis horas del veintiséis de septiembre de dos mil trece. Expediente: 10-001191-1027-CA.

ⁱⁱⁱ TRIBUNAL DE APELACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 433 de las ocho horas con quince minutos del veinticuatro de julio de dos mil trece. Expediente: 12-000810-1028-CA.

^{iv} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. Sentencia 93 de las diez horas del veintitrés de septiembre de dos mil trece. Expediente: 11-005789-1027-CA.

^v TRIBUNAL CONTENCIO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 69 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veintiuno de junio de dos mil trece. Expediente: 07-000573-0163-CA.

^{vi} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 4 de las trece horas con cuarenta y cinco minutos del once de enero de dos mil trece. Expediente: 11-007357-1027-CA.

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

^{viii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia 102 de las once horas con treinta minutos del veintinueve de noviembre de dos mil doce. Expediente: 12-000657-1027-CA.

^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN OCTAVA. Sentencia 45 de las trece horas del veintiocho de mayo de dos mil doce. Expediente: 10-001066-1027-CA.