



## La comunicación de los actos administrativos

<b>Rama del Derecho: Derecho Administrativo.</b>	<b>Descriptor: Acto administrativo.</b>
<b>Palabras Clave: Comunicación de los Actos, Notificación en forma personal, Acto administrativo presupuestos de validez y eficacia, Deber de respuesta.</b>	
<b>Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.</b>	<b>Fecha de elaboración: 24/06/2014.</b>

El presente documento contiene jurisprudencia sobre el artículo 140 y los artículos 239 al 247 de la Ley General de la Administración, dichos artículos refieren a la comunicación de los actos administrativos u la comunicación de los actos de procedimiento, citando temas como: comunicación de los actos de procedimientos, el deber de notificar personalmente el acto inicial del procedimiento, el daño moral subjetivo por retardo injustificado en comunicar una decisión administrativa, presupuestos de validez y eficacia del acto administrativo, entre otros.

### Contenido

NORMATIVA.....	2
CAPITULO PRIMERO: De la Comunicación de los Actos de Procedimientos .....	2
JURISPRUDENCIA .....	4
1. Notificación del acto inicial del procedimiento debe ser en forma personal en aplicación al debido proceso .....	4
2. Procedencia y fijación del daño moral subjetivo por retardo injustificado en comunicar una decisión administrativa .....	11
3. Acto administrativo: Definición, presupuestos de validez y eficacia .....	13
4. Notificación en el procedimiento administrativo: carácter personal y efectuada en el centro de trabajo .....	15
5. Acto administrativo: Nulidad al modificar la fecha de vigencia de reasignación de puestos en profesionales del Poder Judicial .....	19
6. Necesaria notificación de la voluntad administrativa para tener por cumplido el deber de respuesta .....	25

## **NORMATIVA**

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

**Artículo 140.-**El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte.

### TITULO TERCERO: De las Formalidades del Procedimiento **CAPITULO PRIMERO: De la Comunicación de los Actos de Procedimientos**

**Artículo 239.-**Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al afectado, de conformidad con esta Ley.

**Artículo 240.-**

1. Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.
2. Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conocido por la Administración, el acto deberá serle también notificado.

**Artículo 241.-**

1. La publicación no puede normalmente suplir la notificación.
2. Cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de éste, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha cinco días después de ésta última.
3. Igual regla se aplicará para la primera notificación en un procedimiento, si no constan en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse.
4. La publicación que suple la notificación se hará por tres veces consecutivas en el Diario Oficial y los términos se contarán a partir de la última.

**Artículo 242.-** Cuando la publicación supla la notificación se hará en una sección especial del Diario Oficial denominada "Notificaciones", clasificada por Ministerios y entes.

**Artículo 243.-**

- 1) La notificación podrá hacerse personalmente, por medio de telegrama o carta certificada dirigida al lugar señalado para notificaciones. Si no hay señalamiento al efecto

hecho por la parte interesada, la notificación deberá hacerse en la residencia, el lugar de trabajo o la dirección del interesado, si constan en el expediente por indicación de la Administración o de cualquiera de las partes.

2) En el caso de notificación personal, servirá como prueba el acta respectiva firmada por el interesado o el notificador o, si aquel no ha querido firmar, este último dejará constancia de ello.

3) Cuando se trate de telegrama o carta certificada, la notificación se tendrá por hecha con la boleta de retiro o el acta de recibo firmada por quien hace la entrega.

4) Cuando no se trate de la primera notificación del procedimiento ni de otra resolución que deba notificarse personalmente, las resoluciones se podrán notificar por correo electrónico, fax o por cualquier otra forma tecnológica que permita la seguridad del acto de comunicación. Para tal efecto, las partes indicarán, en su primer escrito, el medio escogido para recibir las notificaciones posteriores. Cuando se utilicen estos medios, las copias de los escritos y de los documentos quedarán a disposición de las partes en la administración respectiva.

5) Se faculta a la Administración para que, además de las formas de notificación previstas en esta Ley, implemente otras modalidades de notificación, cuando los sistemas tecnológicos lo permitan, siempre que se garantice la seguridad del acto de comunicación, el debido proceso y no se cause indefensión.

*(Así reformado por el artículo 63 de la ley de Notificaciones Judiciales, N° 8687 del 4 de diciembre de 2008)*

#### **Artículo 244.-**

1. Cuando sean varias las partes o los destinatarios del acto, el mismo se comunicará a todos salvo si actúan unidos bajo una misma representación o si han designado un solo domicilio para notificaciones, en cuyo caso éstas se harán en la dirección única correspondiente.

2. Si una sola parte tiene varios apoderados, será notificada una sola vez, en la oficina señalada de primera.

#### **Artículo 245.-**

La notificación contendrá el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deben interponerse y del plazo para interponerlos.

#### **Artículo 246.-**

La publicación que supla la notificación contendrá en relación lo mismo que ésta contiene literalmente.

#### **Artículo 247.-**

1. La comunicación hecha por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, será absolutamente nula y se tendrá por hecha en el momento en que gestione la parte o el interesado, dándose por enterado, expresa o implícitamente, ante el órgano director competente.

2. La comunicación defectuosa por cualquier otra omisión será relativamente nula y se tendrá por válida y bien hecha si la parte o el interesado no gestionan su anulación dentro de los diez días posteriores a su realización.

3. No convalidarán la notificación relativamente nula las gestiones de otra índole dentro del plazo indicado en el párrafo anterior.

## JURISPRUDENCIA

### 1. Notificación del acto inicial del procedimiento debe ser en forma personal en aplicación al debido proceso

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V]<sup>ii</sup>

Voto de mayoría:

**“V.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Tal y como lo explica Emilio Fernández Vázquez, etimológicamente "procedimiento", deriva de *procedere* y significa avanzar, andar hacia adelante, esto es, ir o marchar por un camino, por un *iter*, que es preciso seguir para llegar a una meta, se trata de una serie de actos coordinados para lograr una finalidad. De esa forma, el procedimiento consiste fundamentalmente en una pluralidad o serie de actos, no de actos cualesquiera realizados al azar, sino ligados y coordinados entre sí, de tal modo que cualquiera de ellos carecería de validez y eficacia sin el que lo precede. Este encadenamiento de actos, obedece y tiende a una finalidad común y determinada. De esta forma, la esencia del procedimiento radica principalmente en esa conexión recíproca de los diversos actos que lo integran, en sus vinculaciones en forma de cadena que constituyen lo que se denomina trámites, los que a su vez, suelen agruparse en unidades de orden superior, que se denominan fases, períodos o instancias, pero que sin ello desaparezca el carácter de interdependencia dicho. Debido a esta interdependencia, la nulidad de un trámite sustancial del procedimiento determina la ineficacia de los anteriores, sobre todo la invalidez de los que le siguen, todo lo cual obliga a anular a estos últimos y a retornar el procedimiento al estado en que se encontraba cuando se produjo el trámite anulado. (Diccionario de Derecho Público, Buenos Aires, Editorial Astrea, pág. 613). Por su parte, los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, apuntan, que el procedimiento consiste en la manera o forma de realizar una cosa o cumplirse un acto, siguiendo un *iter* a través de determinadas formas de manifestación. La sumisión del actuar administrativo a un determinado procedimiento, ha pasado a ser una exigencia constitucional (Curso de Derecho Administrativo 1 y 2, Civitas, Madrid, pág. 555 y 441) . Dicha exigencia es lo que se conoce en nuestro medio como el debido proceso, que no es más que un Derecho Humano y a la vez un Principio General de Derecho, ante el Poder Público. A nivel de doctrina, como de jurisprudencia, es reconocida la aplicación del principio a todo procedimiento y no exclusivamente al de tipo penal. Se

conforma además por un conjunto de principios que se presentan como obligatorios tanto para la Administración de Justicia, para la Administración Pública, como para cualquier otro sujeto -público o privado-, por los cuales se le asegura a un individuo, dentro de un mínimo de garantías de igualdad, participación y respeto, que su caso será analizado objetiva e imparcialmente, libre de arbitrariedades y discriminaciones. Entre sus alcances y contenido se pueden citar los siguientes derechos: Derecho de Defensa, Derecho de Audiencia, Principio de Imputación, Principio de Intimación, Principio de amplitud de la prueba, Principio de valoración razonable de la prueba, Principio de Petición y Respuesta, Principio de Inocencia, Derecho a una sentencia justa y Principio de Tipicidad, entre otros. La Sala Constitucional se ha pronunciado en muchas de sus resoluciones sobre el debido proceso, y ha señalado que esta garantía no se refiere solamente a las sanciones de carácter penal o administrativo, sino que va también contra toda sanción, aún incluso de orden particular. Además ha dicho que el derecho de defensa o al debido proceso en materia administrativa, comprende básicamente: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, b) derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir la prueba que entienda pertinente, c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate, d) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, e) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y los motivos en que ella se funde, f) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada (en ese sentido véanse las sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 1739-92, 2945-94, 5653-93, 365-95, 899-93, 1293-90, 1444-90, 31-89, 4971-94, 4946-94, 2990-94, 3696 93, 15-90, 211 95, 3758-94, 1751-94, 1697-94, 539-94, 1734-91, 4733-94, 452-90, 22-89, 5648-94, 5541-94, 755-94, 5941-93).

#### **VI.- SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DEBIDO PROCESO AL PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA Y NULIDAD DE TÍTULO DEL IDA.**

La Ley General de la Administración Pública, en el artículo 229 dispone lo siguiente: "*Artículo 229.- 1. El presente Libro regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga.*"

Por su parte, el párrafo 1, del artículo 367 del mismo cuerpo normativo indica: "*1. Se derogan todas las disposiciones anteriores que establezcan o regulen procedimientos administrativos de carácter general, o cuya especialidad no resulte de la índole de la materia que rijan.*" De las normas citadas se desprende la aplicación del procedimiento administrativo regulado en la Ley General de la Administración Pública, para todas las Administraciones, salvo disposiciones que lo excluyan. El artículo 367, en el inciso h), en su segundo párrafo indica lo siguiente: "*2. Se exceptúa de la aplicación de esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo: ...h) Los demás que el Poder Ejecutivo determine por decreto, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley, cuando existan motivos igualmente justificados que los de los incisos anteriores, y siempre que estén regulados por ley.*" En relación con el inciso citado, los Decretos Ejecutivos N° 8979-P del 30 de agosto de 1978 y 9469-P del 20 de diciembre de 1978, determinaron los procedimientos excluidos, precisamente, es en el Decreto 9469-P mencionado, que se incluye la Ley de Tierras y Colonización. Pese a lo anterior, esto no significa, que el debido proceso, el procedimiento administrativo y sus principios, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, se encuentren excluidos de ser aplicados dentro del

procedimiento de revocatoria y nulidad de título del Instituto de Desarrollo Agrario, ya que se encuentran subordinados y deben aplicar de forma complementaria y supletoria la Ley General de la Administración Pública y sus principios procesales. Lo anterior, según se establece en el numeral 368, párrafo primero de la LGAP, que indica: "**Artículo 368.- 1. Se mantienen vigentes, pero como complementarias y subordinados a ésta, las demás leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes para materias especiales, a condición de que sean necesarios por razón de la índole propia de tales materias, (...)**" En ese sentido, la Sección Sexta de este Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en relación con el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, en la sentencia 57-2011, del 8 de marzo del 2011, indicó lo siguiente: "**El Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, no es una norma que excluya la aplicación de los principios procesales y el procedimiento administrativo contenidos en la Ley General de la Administración Pública, todo lo contrario tal y como se explicará más adelante en este mismo considerando de esta resolución; 2) El procedimiento administrativo de revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, se encuentra subordinado a las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública: En este sentido, se debe considerar que el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 38 del 22 de febrero del 2008, es un reglamento autónomo de organización y servicio, el cual de conformidad con la jerarquía normativa establecida en el artículo 6 de la LGAP, se encuentra subordinado a la ley, y en este caso precisamente a la Ley General de la Administración Pública. En ese sentido, se debe tomar en cuenta lo regulado en el artículo 364 de la LGAP, que indica: "Artículo 364.- 1. Esta ley es de orden público y deroga las que se le opongan, con las limitaciones y salvedades que se establecen en los artículos siguientes. 2. En caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor. 3. Serán también criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país." Justamente, el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, se encuentra subordinado a la Ley General de la Administración Pública, al ser ésta última de mayor grado, potencia o resistencia jurídica, por lo que es evidente que no se puede obviar el hecho que la LGAP sí debe ser aplicada al procedimiento administrativo de revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título, al ser un procedimiento administrativo regulado en una norma inferior y subordinado a una de mayor jerarquía. Además, en caso de duda y laguna siempre se deberán aplicar los principios procesales y el procedimiento administrativo contenido en la Ley General de la Administración Pública; 3) El mismo Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, acepta que a falta de disposiciones se apliquen los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública: Esta afirmación se extrae de varias normas del Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, al indicarse: "Artículo 3º — A falta de disposición expresa en este Reglamento, en la Ley de Tierras y la Ley del IDA, se aplicarán por su orden: los principios de la empresa agraria dotacional, los principios del derecho agrario, el derecho público, la jurisprudencia y la costumbre."**

"Artículo 101. — El procedimiento de revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título de propiedad, en el caso de que lo hubiera, lo realizará la Dirección Regional a través del Abogado o Abogada de la respectiva región y el mismo servirá para el mejor cumplimiento de los fines de la Ley de Tierras, en armonía con los derechos de los

*asignatarios o las asignatarias. El procedimiento respetará el debido proceso consagrado en nuestra Constitución Política y tendrá por objeto, tal como lo establecen los principios fundamentales que informan el Derecho Procesal Administrativo, la búsqueda de la verdad real de los hechos." Nótese que ambas normas hacen referencia a que en caso de lagunas o de carencia de determinadas disposiciones que se presenten en la aplicación de ese reglamento, se debe acudir a los principios del derecho público y los principios fundamentales del Derecho Procesal Administrativo, que de forma obvia son los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, el mismo Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, dispone que se apliquen los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública, por lo que la posición del IDA en este tema es completamente incorrecta"* (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, sentencia n.º 57-2011, de las 11:05 del 8 de marzo del 2011). En la línea de lo expuesto, si bien la normativa que analiza la resolución de la Sección Sexta varió, pues en el caso que se resuelve se aplicó el procedimiento del Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, artículo N° 3, de la sesión ordinaria 019-2010, celebrada el 24 de mayo del 2010, lo cierto es que contiene disposiciones idénticas. En ese sentido el artículo 3, que regula lo relativo a la ausencia de disposiciones se indica lo siguiente: " *Artículo 3º — A falta de disposición expresa en este Reglamento, en la Ley de Tierras y la Ley del IDA, se aplicarán por su orden: los principios de la empresa agraria dotacional, los principios del derecho agrario, el derecho público, la jurisprudencia y la costumbre*". Por otro lado, el artículo 110 señala: " *Artículo 110. — El procedimiento de revocatoria de una asignación, extinción de la declaratoria de elegible con la subsecuente nulidad del título de propiedad, en el caso de que lo hubiera, se llevará a cabo en lo posible en la Dirección Regional correspondiente, recayendo su trámite, como Órgano de Instrucción del Proceso, en la Asesoría Legal de la respectiva región, siendo que por razones de seguridad, el mismo se puede llevar a cabo en la Dirección de Asuntos Jurídicos, cuando así lo defina la Administración Superior. Estos procedimientos buscarán llegar a la verdad real de los hechos para un mejor cumplimiento de los fines y objetivos para los cuales el Instituto otorga los predios conforme a la Ley de Tierras, **en armonía con el respeto de los derechos fundamentales de las personas asignatarias, como son el debido proceso y el derecho de defensa, consagrados en nuestra Constitución Política.**" (Lo destacado no es del original). En ese orden de ideas, por lo expuesto, aunque el artículo 111 del Reglamento en cuestión, de forma expresa indique que en estos procedimientos no es aplicable la normativa que contiene la Ley General de la Administración Pública, conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N° 9469-P del 18 de diciembre de 1978, resulta imposible desconocer el debido proceso y los principios procesales que contiene la Ley General de la Administración Pública, los cuales no puede desconocer un Reglamento dictado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, inferior a la Constitución y sus principios, así como a la Ley, de acuerdo con lo que impone el principio de Jerarquía de las fuentes, desarrollado en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.*

**VII.- SOBRE EL CASO CONCRETO.** La accionante acude a esta sede, para solicitar la nulidad del acto inicial del procedimiento administrativo al considerar, que no se le indicó prueba de cargo, tampoco los recursos que procedían contra dicho acto, ni el término del emplazamiento. De igual forma, alega el incumplimiento de lo que dispone el artículo 241 de la Ley General de la Administración Pública, ya que el edicto salió publicado dos veces y

no tres, de conformidad con lo que dispone el artículo 241 de la Ley General de la Administración Pública. Pide además la nulidad de la audiencia oral del procedimiento, ya que no se respetó el plazo de los quince días, dado que de la segunda publicación, al día de la comparecencia, apenas transcurrieron cinco días. También, solicita la nulidad de la resolución las 2:00 horas del 31 de agosto del 2011, en virtud de que no se respetó el plazo de los 15 días. En igual sentido, requiere la nulidad de la resolución final de las 3:05 horas del 21 de noviembre del 2011, que culminó con el exhorto administrativo, presentado e inscrito en el Registro Inmobiliario del Registro Público, ya que por los motivos expuestos anteriormente, así como la resolución final del procedimiento administrativo, que revocó la adjudicación a favor de la actora. Revisado el acto inicial del procedimiento administrativo, impugnado en esta sede, este Órgano Colegiado ha logrado constatar que incumple con la formalidad dispuesta en la Ley General de la Administración Pública, en el artículo 245, que consiste en la indicación de los recursos que proceden en contra de dicho acto. En lo que respecta a la formalidad del canon 312 de la Ley General de la Administración Pública, el acto de apertura indica que *"para consulta y estudio se informa que el expediente, por medio del cual se instruye este proceso, se encuentra en la Dirección Regional de Cartago"*, lo cual es suficiente, a juicio de este Órgano Decisor, para cumplir con el mandato poner en conocimiento la existencia de documentación, para hacer su debida consulta y de esa forma ejercer el derecho de defensa, razón por la cual no existe la nulidad alegada en cuanto a este punto. En lo que respecta al emplazamiento, el día de emisión del acto inicial, que fue el 27 de julio del 2011, se señaló para llevar a cabo la comparecencia el 31 de agosto del 2011, con esto tuvo en cuenta los 15 días que dispone el artículo 311 de la Ley General de la Administración Pública y el inciso i) del canon 112 del Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, artículo N° 3, de la sesión ordinaria 019-2010, celebrada el 24 de mayo del 2010. Pese a lo anterior, en virtud de que el mismo acto de apertura del procedimiento ordenó su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, no fue sino hasta el 22 y 23 de agosto del 2011 que se llevaron a cabo. De esa forma, se transgredió el emplazamiento dispuesto por la misma normativa del Instituto demandado, así como los principios del debido proceso desarrollados por la Sala Constitucional, que ha calificado la garantía del plazo de los 15 días entre el acto de apertura y la comparecencia oral como una formalidad sustancial, cuya omisión ocasiona la nulidad absoluta de lo actuado (véanse en ese sentido las sentencias n.º 2253-98 de las 13:03 horas del 27 de marzo de 1998, n.º 632-99 de las 10:48 horas del 29 de enero de 1999, n.º 2001-01545 las 09:31 horas del 23 de febrero del 2001 y n.º 2003-13140 de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003). Por otra parte, se debe tener presente que en los procedimientos administrativos encaminados a causar un grave perjuicio al administrado, ya sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole, denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma se lesionen gravemente sus derechos o intereses legítimos, rige un principio que emana de la Carta Magna y es parte del debido proceso, que obliga a comunicar debidamente el acto que inicia el procedimiento. Este principio, se encuentra en el artículo 239 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone: *"Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al afectado, de conformidad con esta Ley"*. El principio mencionado, se conoce como "el derecho a ser notificado", que ha sido desarrollado como parte esencial del debido proceso. En tal sentido, la Sala Constitucional ha indicado: *"(...) la notificación constituye un acto procesal de vital importancia en la tramitación de cualquier*

*proceso o procedimiento, sea jurisdiccional o en sede administrativa, por cuanto el objetivo del mismo es la comunicación de las resoluciones y providencias a las partes que intervienen en el proceso, y si la misma se realiza en forma diferente a la dispuesta en la ley, no produce la finalidad que se propone, causando grave perjuicio en el derecho de defensa de las partes.”* (Resolución N° 4125-94 de las 09:33 horas del 12 de agosto de 1994) ” . La Sala Constitucional le ha otorgado rango constitucional a la obligación de notificar la existencia de un procedimiento administrativo, lo cual incumbe a la comunicación del acto inicial, en tal sentido ha dicho lo siguiente: *“...La obligación de notificar la existencia de un proceso, en el que eventualmente le pueda resultar una responsabilidad – ya sea de carácter judicial o administrativo-, **tiene rango constitucional en razón de que ese proceder forma parte del concepto general de debido proceso que establece el artículo 39 de la Carta Fundamental**, afirmación que obedece al hecho de que mediante esa vía se garantiza a las personas interesadas que tendrán la oportunidad de proveer a su defensa.”* (Sala Constitucional, resolución N° 5348-94 de las 10:21 horas del 16 de setiembre de 1994, lo destacado no es del original). De esta forma, de acuerdo con lo expuesto, para que esta garantía se cumpla, la comunicación debe hacerse al interesado en forma personal, ya sea por medio de telegrama, carta certificada en el lugar de residencia o de trabajo, o en cualquier otra dirección exacta del interesado. Así planteadas las cosas, la regla que impone el debido proceso es la notificación del acto inicial en forma personal, la excepción es la publicación. De esa forma, la primera notificación de un procedimiento, sólo puede ser hecha mediante publicación, cuando no conste la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de cualquier otra parte, pues caso contrario deberá ser notificada en alguno de los sitios antes mencionados. La Sala Constitucional , sobre el artículo 241 de la Ley General de la Administración Pública ha señalado que: *“De la lectura de la norma en forma íntegra se colige que la notificación por publicación es excepcional y sólo procede en los casos y condiciones que esa misma norma prevé. En el caso concreto que impugna el recurrente, sea, el contemplado en el inciso 3 del artículo 241 de la Ley General de la Administración Pública, se faculta a la Administración notificar por publicación “ ...la primera notificación en un procedimiento, si no constan en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse...”, lo cual es racional y no puede considerarse contrario al debido proceso o al derecho de defensa.”* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 9415-2011 de las 14:49 del 20 de julio del 2011). En el caso bajo examen, el informe técnico OAP-115-2011, de la Oficina de Puriscal, indica que la actora reside fuera de la zona y que se desconoce su domicilio actual. Es con base en este informe que el órgano director, sin mayor investigación, sin hacer uso de fuentes y recursos que pudo agotar, para justificar el desconocimiento del domicilio de la actora, procedió a sustituir la notificación personal, por la publicación en el Diario Oficial, lo cual a juicio de esta Cámara, ha transgredido el debido proceso. Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta, que la confesión de la actora, prueba ofrecida por la parte demandada, indicó que ha residido casi toda la vida en Vista de Mar y que cuando se inició el procedimiento administrativo para revocar el título, vivía allí. Este motivo de nulidad hace innecesario pronunciarse sobre el alegato de la necesidad de la tercera publicación en el Diario Oficial. No obstante, a efectos de decretar nulidades, de las conductas administrativas, es de obligatoria aplicación lo que dispone el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, con mayor razón si se enmarcan en un

procedimiento administrativo. De acuerdo con este canon, solamente pueden decretarse nulidades cuando se produzca indefensión al Administrado. Dentro de la presente causa, este Tribunal no puede desconocer que la finca que viene a reclamar la actora, fue adjudicada por el instituto demandado bajo la modalidad de granja familiar. De conformidad con lo que dispone el artículo 2 del Reglamento para la Asignación de Solicitantes de Tierras, bajo esta modalidad, el predio debe estar orientado a un modelo productivo subsidiario y alternativo al de la parcela que se destina a vivienda y a actividades agropecuarias de autoconsumo o de pequeña agroindustria, a fin de que los miembros de la familia cuenten con una vía directa para obtener alimentos para el consumo diario e ingresos económicos adicionales para la compra de otros alimentos o insumos agropecuarios. De acuerdo con los informes técnicos OAP-115-2011 y OAP-57-2012, el predio no cumple con la función social, no tiene uso habitacional, ni agricultura de auto consumo familiar. Las fotografías que constan en el último informe son elocuentes en lo que a la situación del lote respecta, pues no se aprecian construcciones ni sembradíos de auto subsistencia. La misma actora, le indicó al Tribunal que no había construido allí su vivienda y no residía en el sitio. Planteadas así las cosas, la Administración se encuentra en la obligación de cumplir con el mandato revocatorio, por esta razón, si bien se decreta la nulidad de la publicación de los edictos en el Diario Oficial, la declaratoria de inevaluación de la comparecencia, la resolución recomendativa, el acuerdo n.º 44 de la sesión ordinaria n.º 38-2011, así como el exhorto administrativo de cancelación de asiento de inscripción, la nulidad del acto de apertura del procedimiento administrativo debe ser parcial, únicamente en cuanto ordena publicar, el acto de apertura del procedimiento administrativo. Finalmente se debe mencionar, que al anularse los actos subsiguientes al acto inicial del procedimiento administrativo, entre los que se encuentra el exhorto administrativo de cancelación de asiento de inscripción, la propiedad debe volver al estado en el que se encontraba al momento de que fue iniciado el procedimiento administrativo. Al anularse el acto de apertura, únicamente en cuanto a que ordenó la publicación de la resolución por medio de edictos, continúe el demandado con el procedimiento.

#### **VIII.-**

**SOBRE EL RECLAMO INDEMNIZATORIO.** La actora reclama la condenatoria a la Administración al pago del daño moral, originado en los errores procedimentales, que estima prudencialmente en la suma de € 2.500.000. **El reclamo del daño moral, debe ser declarado sin lugar.** La única prueba que ha tenido el Tribunal en relación el daño moral dentro de la presente causa, ha sido la declaración de la parte actora, en ese sentido no fue ofrecida otro tipo de probanza, sea documental o pericial, a efectos de demostrar su existencia. Si bien la valoración que hace el Tribunal del daño moral es *in re ipsa*, aplicando las reglas de la sana crítica y la experiencia, lo cierto es que no basta con la propia declaración de la actora para tener por acreditado un daño de esta naturaleza, pues resulta obvio, que la parte como tal, tiene un interés directo dentro del proceso, razón por la cual se hace necesario hacer llegar a los autos otros medios probatorios que confirmen su dicho. Aunado a lo anterior, conforme fue expuesto en el considerando anterior, el procedimiento administrativo para revocar el título a la actora, surge como consecuencia del incumplimiento a la normativa que regula este tipo de asignaciones, por este motivo, es criterio del Tribunal que no es procedente solicitar el daño moral derivado de errores formales en el procedimiento. La actora le indicó al Tribunal que no había realizado construcciones, ni residía en el lote. En esa misma línea, los informes OAP-115-2011 y a

OAP-57-2012, junto con las fotografías del predio, son claros en revelar la situación de incumplimiento, la Administración ha tenido la motivación suficiente para iniciar un procedimiento de revocatoria del título, de conformidad con lo que dispone el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras. Por esta razón su conducta se encaminó a abrir un procedimiento administrativo de nulidad y revocatoria del título. El hecho de que exista un yerro de carácter formal, no le da ventaja a la accionante para reclamar un daño moral, según consta en autos, tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento y sus motivos, al solicitar copia del expediente. El procedimiento administrativo tiene su fundamento en la situación de inobservancia a la normativa por medio de la cual fue beneficiada la actora, situación que conoce, e incluso reconoció al Tribunal en el juicio. Por lo expuesto, se rechaza el reclamo del daño moral solicitado.”

## **2. Procedencia y fijación del daño moral subjetivo por retardo injustificado en comunicar una decisión administrativa**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría

**“VII. DAÑO MORAL SUBJETIVO POR RETARDO INJUSTIFICADO EN COMUNICAR UNA DECISIÓN ADMINISTRATIVA.** El actor manifiesta que vivió incerteza e inseguridad jurídica con la no resolución ni notificación pronta de su impugnación. Veamos un recuento temporal: -BOLETA: al vehículo del señor Casado Ramos se le realiza una boleta de citación el día 26 de Marzo de 2010; -IMPUGNACIÓN: impugna ante la Unidad correspondiente el día 29 de Marzo de 2010; -DEMANDA EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: viene a esta jurisdicción el día 5 de Abril de 2011 reclamando que aún no se le había resuelto su impugnación; -RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA: la Unidad de Impugnaciones de COSEVI Cartago le resuelve el día 18 de Junio de 2010; -NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA: se le notifica esta resolución (0225-2010-C) hasta el día 1 de Agosto de 2011. Pues bien, el señor Casado Ramos perfila un daño moral, que aunque no precisa claramente como daño moral subjetivo desde el punto de vista de su dimensión jurídica, al afirmar que vivió "incerteza", "inseguridad jurídica" y que se le conculcó el derecho a una justicia pronta y cumplida, el cual trata en técnica correcta, al derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido y, consecuentemente, su reclamo claramente trata de un daño moral en el orden subjetivo, que no el objetivo, ya que este refiere tema distinto. Así las cosas, este Tribunal debe avocarse a analizar si la tardanza en resolver y, sobre todo, en notificar efectivamente, pudo haber causado ese estado de incerteza, inseguridad y de conculcación al derecho fundamental aludido. Bajo este orden, es menester aclarar que cuando una autoridad jurisdiccional tiene en frente el ejercicio intelectual-valorativo de pérdidas o ataques a la integridad psicológica de un individuo, es inevitable el enfrentamiento con la ausencia de sustancialidad o materialidad tangibles, entratándose de deterioros o detrimentos intrínsecos a la personalidad y, en general, a lo más íntimo de la esfera del ser humano. De allí que el dimensionamiento apropiado debe atender a revisar cuánto disgusto, cuánto desánimo, desesperación, incerteza o inseguridad presentó el quejoso. Es por ello que no es de fácil elucubración valorativa la estructuración

de elementos que determinadamente puedan reconducir a circunstancias precisas o absolutamente ciertas, más aún -piénsese en tasadas-, que puedan confluír indefectiblemente en la escala de valores y componentes psíquicos, anímicos y muy propios de cada individuo. Así, los acercamientos y atinencias a las que pueda llegar el juzgador atienen a las circunstancias del caso concreto, a los principios informadores del derecho y, antes que todo, a la razonabilidad como principio general del derecho. El lograr "entender" o "adentrarse" en los mecanismos de sentimientos de cada persona es una labor imposible para el juzgador, pero los medios de prueba ordinarios lo pueden acercar de tal manera que atine con una sustitución del sufrimiento o angustia provocados, por ejemplo, con los cuadros fácticos generadores de aquellos. Y sí es cierto que no existen parámetros objetivos desde la perfilación económica, pero sí se puede deducir silogísticamente que hubo una sensación de incertidumbre por el actor y, consecuentemente, una afectación anímica como consecuencia lógica del letargo que innecesariamente provocó COSEVI al actor. Véase que el actor presenta una impugnación administrativa que le notifican hasta un año y 5 meses después de presentada y, por si fuera poco, le absuelven de responsabilidad. En otras palabras, el aquí accionante no tenía por qué soportar la boleta de citación original, puesto que fue mal confeccionada y no es su culpa que el inspector haya cometido esos yerros determinados en la resolución 0225-2010-C y tampoco tenía por qué esperar tanto tiempo para que se le notificara la decisión. No es admisible tampoco el argumento de que el COSEVI no podía notificar al actor con ocasión de la acción de inconstitucionalidad correspondiente al expediente 10-012558-0007-CO de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en la cual se impugnaron los artículos 152 y 153 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres. Esto por cuanto la misma tiene como "*fecha de entrada*" en el sistema el día 14 de Septiembre de 2010 y las pruebas que obran en estos autos dejan entrever que la Unidad de Impugnaciones resolvió el recurso administrativo el día 18 de Junio de 2010, es decir, prácticamente tres meses antes de que la acción aludida entrara al curso de conocimiento del Tribunal Constitucional de mención. Si realmente se adoptó la decisión desde el 18 de Junio de 2010, bien se pudo haber notificado sin ningún problema que se venga ahora a relacionar con la discusión de los numerales de la Ley de Tránsito relacionados con la impugnación de boletas de citación. De toda cuenta, en dicho expediente de la acción de inconstitucionalidad, la Sala mencionada dictó el Voto 2011-06348 de las 14:32 horas del 18 de Mayo de 2011, por medio del cual declaró sin lugar la acción, con lo que el argumento de COSEVI termina de desplomarse, habida cuenta de que le notificó al aquí actor hasta el 1 de Agosto de 2011, sea mucho después de conocerse el resultado de la acción de inconstitucionalidad. Con todo esto se demuestra que el marco fáctico no se atenúa a favor de COSEVI, siendo sumamente claro que se atrasó innecesariamente en resolver y notificar en tiempo de forma pronta y cumplida tal y como procedía y como le manda a todo órgano administrativo la propia normativa y espíritu principalista de orden constitucional. Sí hubo un estado dubitativo hacia el accionante y sí gozaba de derecho a pronta resolución y notificación, lo cual se le conculcó al notificarle inexplicablemente 1 año y 5 meses de presentada su impugnación y ello por lógica provoca sentimientos incerteza y frustración. Es así como se nota una visible causalidad hechos-daño moral en el orden subjetivo, bajo un hilo conductor inescindible de afectación al accionante en la conculcación de su derecho fundamental a un procedimiento pronto y cumplido, al habersele provocado una manifiesta incerteza con la tardanza de resolver y notificar en un tiempo razonable por parte de COSEVI, no sin antes aclarar que, pese a que este resolvió,

según se lee, unos cuantos meses después de la impugnación (18 de Junio de 2010), el artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública estatuye que el acto administrativo produce efectos después de comunicado al administrado, siendo el principal objeto, entonces, para la causalidad aludida, la notificación hacia el señor Casado, más que la resolución, que de todas maneras, si la Administración buscaba causal eximente, era lo prudente haberle notificado en un plazo razonable que no conculque el derecho fundamental a un procedimiento pronto y cumplido, lo cual se hace insostenible con el plazo verificado aquí en el expediente y que se vuelve y repite: el señor Casado presentó su impugnación el 29 de Marzo de 2010 y la resolución definitiva de ello se le notificó hasta el 1 de Agosto de 2011, lo que definitivamente sí tuvo que haber afectado su esfera moral subjetiva, como en efecto se razona. Así las cosas, esta Cámara encuentra como absolutamente razonable y debidamente proporcionada la suma de QUINIENTOS MIL COLONES SIN CÉNTIMOS por concepto de daño moral subjetivo a favor del actor, como consecuencia lógica de la causación de un estado de incerteza e inseguridad jurídica, al haberse soslayado por parte de la Unidad de Impugnaciones de COSEVI de Cartago, en contra del actor, su derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido y, como consecuencia de la interrelación entre lo fáctico, lo jurídico y lo sustancial, de lo aquí traído, que resulta suficiente para los eventos de afectación a la moral del actor en su perfilación subjetiva”

### **3. Acto administrativo: Definición, presupuestos de validez y eficacia**

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

Voto de mayoría

**“II) SOBRE EL FONDO: II.1) SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:** El acto administrativo se define como " una manifestación unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración en uso de su potestad de imperio " (Ortiz Ortiz Eduardo. Tesis de derecho administrativo. Tomo II. Primera edición. Editorial Stradtman, S. A. San José, Costa Rica. Año 2000. Página 291). La doctrina ha establecido que los elementos del acto administrativo esenciales para lograr su validez y eficacia, son los formales y los materiales. " Estos elementos intermediarios entre el poder y el acto y la manifestación misma de éste, son los elementos formales. Se trata del procedimiento, la forma de la manifestación y la competencia, que es la titularidad misma del poder. Los elementos materiales son los que condicionan la realización del fin del acto y no meramente la del acto en sí. Son los elementos que adecuan la conducta administrativa a la necesidad que satisface y determina lo que la Administración manda, autoriza o prohíbe. Se trata del motivo, del contenido y del fin mismo " (Ortiz Ortiz Eduardo. Tesis de derecho administrativo. Tomo II. Primera edición. Editorial Stradtman, S. A. San José, Costa Rica. Año 2000. Página 315). **El sujeto** es el autor del acto, con competencia, regularidad en la investidura y legitimación. De modo que el acto " deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos

indispensables para el ejercicio de la competencia " (ordinal 129 de la Ley General de la Administración Pública). **El procedimiento** son los trámites, formalidades fijadas para dictar o emitir la manifestación de voluntad libre y consciente, es el iter procedimental que garantiza el debido proceso y el derecho de defensa (Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Primera edición. San José, Costa Rica. 2007. Páginas 517 y 549). Tenemos el procedimiento ordinario (ordinal 308 *ibid*), el sumario (326 *ibid*), y el especial (artículo 366 *ibid*). **La forma** debe expresarse por escrito, salvo que la naturaleza del acto o las circunstancias exijan forma diversa, en cuyo caso será verbal u oral, por signos, tácito, implícito o presunto. De ser escrito indicará el órgano agente, derecho aplicable, disposición, fecha, firma y cargo del suscriptor (numeral 134 *ibid*). **El motivo** es la razón del dictado del acto, " son los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste " (Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Primera edición. San José, Costa Rica. 2007. Página 522). El motivo debe ser legítimo, es la razón por la cual se dicta el acto, existir y ser proporcionado al contenido (numeral 133 *ibid*), es el presupuesto fáctico y jurídico que provoca la necesidad. **El contenido** debe ser lícito, posible, claro y preciso, y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas, ser proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo (artículo 132 *ibid*). Es lo que " el acto administrativo declara, dispone, ordena, certifica y suele expresarse en la parte dispositiva de las resoluciones administrativas ", determina el modo de satisfacer el fin (Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Primera edición. San José, Costa Rica. 2007. Página 526). " En el sentido estricto es como dice VITTA, la declaración de conocimiento, voluntad o juicio en que el acto consiste. Se identifica así con el objeto del acto, y en razón de él un acto administrativo se diferencia sustancialmente de otro. Por consiguiente, entendemos por contenido y objeto del acto administrativo el efecto práctico que con dicho acto se pretende obtener (...)" (Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Duodécima edición. 1994. Madrid, España. Página 457). **El fin** es el " resultado metajurídico y objetivo último que persigue el acto administrativo en relación con el motivo " (Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Primera edición. San José, Costa Rica. 2007. Página 533), tal y como lo expresa el numeral 131 *ibid*. En razón de lo expuesto, el acto administrativo debe ser válido, adecuándose sustancialmente con el ordenamiento jurídico (numeral 128 *ibid*), debiendo " dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia " (numeral 129 *ibid*). Además, debe tener la condición de eficacia, o capacidad actual para producir los efectos jurídicos previstos por el ordenamiento jurídico, adecuándose a las condiciones y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para que produzca los efectos programados (ordinal 140 *ibid*). En mérito de ello, ostentando tales condiciones, será ejecutivo y ejecutorio (ordinal 146 *ibid*)."

#### **4. Notificación en el procedimiento administrativo: carácter personal y efectuada en el centro de trabajo**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]v

Voto de mayoría

**“IV.- Sobre la comunicación de los actos públicos como garantía del debido proceso. Regulaciones en el caso concreto.** En lo particular de este caso, la entidad accionada se sustenta la validez de su proceder en sede administrativa en cuanto a los vicios que recrimina la accionante, sea, la defectuosa comunicación del traslado de cargos, en la aplicación del ordinal 17 del Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes de la Caja Costarricense del Seguro Social. Corresponde por ende establecer el apego a juricidad del procedimiento en el contexto de esa norma a fin de establecer si resulta aplicable al caso concreto así como definir, si al margen del contenido normativo, el acto emitido es válido. En ese sentido, el citado Reglamento fue emitido por la Junta Directiva de la CCSS mediante la sesión No. 8051 del 27 de abril del 2006 y publicado en La Gaceta No. 110 del 8 de Junio del 2006. El artículo 17 de esa norma (correspondiente al capítulo V "De las comunicaciones") dispone en lo relevante:

*"El traslado de cargos se notificará a los patronos, trabajadores independientes o a los representantes de éstos, personalmente o por medio de telegrama o carta certificada.*

*Lo anterior podrá hacerse, en el centro de trabajo, la dirección de correspondencia o en el domicilio social de la empresa.*

*A los patronos físicos y a los trabajadores independientes podrá notificárseles, además, en su casa de habitación o en su lugar de trabajo.*

*En tanto que los patronos jurídicos podrán ser notificados en la casa de habitación del representante legal.*

*En todos los casos se apercibirá al patrono o trabajador independiente que debe señalar lugar o medio para oír notificaciones dentro del perímetro administrativo establecido por la Caja.*

*En el caso de que el patrono o trabajador independiente indique como medio de notificación número facsimilar o cualquier otro medio electrónico, no aplica la limitación de que éste se encuentre dentro del perímetro administrativo establecido por la Caja.*

*Si el patrono o trabajador independiente no hubiere señalado con anterioridad al traslado de cargos lugar o medio para oír notificaciones y tampoco lo hiciera a propósito del apercibimiento efectuado al notificársele dicho traslado, las resoluciones posteriores a éste se tendrán por notificadas con el solo transcurso de 24 (veinticuatro) horas contadas a partir de la fecha de la resolución.*

*Igual consecuencia se producirá si el medio escogido imposibilitare la notificación por causas ajenas a la administración, o bien, si el lugar señalado permaneciere cerrado, fuere impreciso, incierto o inexistente. En este último caso bastará para su acreditación el acta levantada en el sitio por el funcionario encargado de ejecutar la notificación.*

*Para los efectos de este artículo se entenderá como perímetro administrativo, el mismo que para los efectos jurisdiccionales ha establecido la Corte Suprema de Justicia."*

Esta ordenanza se complementa con las regulaciones contenidas en los cánones 18 al 20 ejusdem. A su vez, el ordinal 29 establece las fuentes de complementación, señalando al efecto: *"El presente Reglamento forma parte del ordenamiento jurídico administrativo. En lo no dispuesto expresamente se aplicarán supletoriamente, en lo que fueren compatibles, la Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales, incluidas las reglamentaciones que sobre medios de notificación apruebe la Corte Plena, el Código Procesal Civil, la Ley General de la Administración Pública, el Código de Trabajo, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las demás normas de previsión social escritas y no escritas con rango legal o reglamentario, del ordenamiento administrativo y en último término, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto del Derecho Común."* Las normas señaladas establecen el procedimiento que debe seguir la CCSS para comunicar los traslados de cargos. Es claro que el acto de comunicación es determinante en el curso de los procedimientos administrativos, en la medida en que se constituye en el acto que pone en conocimiento de la persona destinataria del procedimiento, y a partir del cual, puede válidamente ejercitar sus derechos de contradictorio, prueba y demás garantías propias de este tipo de cursos. De ahí que el ordenamiento jurídico administrativo fije pautas para llevar a cabo esta etapa. Desde este plano, a modo de referencia, el canon 140 de la Ley General de la Administración Pública supedita la eficacia del acto a su comunicación, sea por la vía de la notificación en el caso de los actos de efecto individual, o bien, por publicación, en el caso de los actos de alcance general. La relevancia de la comunicación de los actos del procedimiento se pone en evidencia en el ordinal 239 de ese conjunto normativo, en cuanto ordena la comunicación de todo acto que afecte derechos o intereses del destinatario, afectación que puede ser actual o potencial. Procuran por ende el conocimiento del destinatario de la apertura del proceso, así como su avance y decisión final. Este derecho de comunicación, se insiste, es elemental para la tutela del contradictorio y la legítima defensa, así como, en última instancia, para poder ejercitar el derecho a la recurribilidad de las decisiones públicas. Por otro lado, el canon 245 de la Ley No. 6227/78 fija el contenido mínimo de un acto de notificación, el que debe comprender, en lo esencial: el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquél ante el cual deben interponerse y del plazo para interponerlos. De igual modo, el mandato 247 ibídem considera absolutamente nula la notificación realizada por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, teniéndose en esos casos, por comunicado el acto cuando el destinatario formule gestión ante el órgano competente, que permita colegir, expresa o implícitamente, que se ha dado por enterado del contenido del acto. Ahora bien, cabe destacar, la redacción del citado numeral 17 del Reglamento objeto de comprensión, guarda una redacción similar a la establecida por el precepto 243 de la Ley No. 6227/78 -reformado por la Ley No.8687, Ley de Notificaciones, Citaciones y Otras Comunicaciones Judiciales-, en cuanto establece las tres formas de comunicación aludidas, en concreto: notificación personal, por carta certificada y por telegrama. No obstante, ha de discriminarse los supuestos en que la notificación debe realizarse por esos medios de aquellas en que son permisibles otras técnicas o modos de comunicación de actos. La comprensión de la finalidad misma del acto de notificación exige que la primer notificación de un procedimiento se realice de manera personal o por las formas señaladas. En respaldo de este aspecto, a modo de referencia, cabe remitir a lo regulado por el ordinal 20 de la Ley No. 8687, en cuanto indica: **"Notificación a personas jurídicas. Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su**

*representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio social de este. Además, podrá notificarse en el domicilio contractual, en el domicilio social, real, registral, o con su agente residente cuando ello proceda (...)*" Cabe insistir, tales exigencias operan respecto de la primer comunicación, sea, la que pone en conocimiento de la parte investigada o destinataria, la existencia del proceso o procedimiento. Con esa primera puesta en conocimiento, es deber del notificado aportar lugar o medio para atender notificaciones, respecto de las cuales, la comunicación ya no requiere ser personal -aún cuando puede serlo-, sino que basta ser realizada al medio designado para los efectos. Para ello basta observar el inciso 3 del numeral 243 de la Ley No. 6227/78 que señala: "*Cuando no se trate de la primera notificación del procedimiento ni de otra resolución que deba notificarse personalmente, las resoluciones se podrán notificar por correo electrónico, fax o por cualquier otra forma tecnológica que permita la seguridad del acto de comunicación. Para tal efecto, las partes indicarán, en su primer escrito, el medio escogido para recibir las notificaciones posteriores. (...)*" En tales casos, la ausencia de comunicación personal no genera nulidad alguna. Incluso, si ya dentro del expediente la parte ha consignado lugar o medio para atender notificaciones, no es menester la comunicación personal, pues no habría indefensión en tales hipótesis. Ahora bien, si advertido del deber de aportar medio o lugar para atender futuras comunicaciones, el destinatario del acto no atiende ese llamado, el mismo ordinal 11 de la Ley No. 8687 fija la consecuencia procesal, sea, las resoluciones posteriores quedarán notificadas con el transcurso de 24 horas de dictadas.

**V.-** En la especie, del análisis del expediente se ha tenido por acreditado que el Traslado de Cargos del caso número 1240-2010-00962 por presuntos incumplimientos de la empresa R S.A., emitido por la Caja Costarricense del Seguro Social, fue notificado a la empresa accionante el 09 de diciembre del 2010 en su centro de trabajo, comunicación que fue realizada a la señora L, Recepcionista y empleada del Hotel T. (Acta de notificación visible a folio 307 vuelto del expediente administrativo, hecho no controvertido). La demandante reprocha que esa notificación es inválida en razón de que no se realizó de manera personal, por carta certificada o por telegrama, además que la recepcionista no es representante legal de la empresa. Además, dice, esa comunicación no se realizó en el domicilio social de la empresa, que es su domicilio real. Ciertamente, las normas que regulan la materia de comunicaciones en este caso concreto exige que el traslado de cargos se comunique de manera personal al representante de la empresa, o bien, por carta certificada o telegrama, comunicaciones que pueden realizarse en el centro de trabajo, dirección de correspondencia, domicilio social o bien en la casa de habitación de los apoderados de los patronos empresa jurídica. La referencia que hace la normativa al centro de trabajo o centro de correspondencia, así como al domicilio social, no deben considerarse como formal alternativas de notificación, sino como un detalle de los lugares dentro de los cuales (entre otros) puede llevarse a cabo la notificación, siempre que se realice mediante una de las tres formas aludidas. En el sub-exámene, el traslado de cargos fue notificado en el centro de trabajo con una funcionaria a quien la misma accionante reconoció como su encargada de recepción. Sin embargo, no comparte este Tribunal la tesis de la CCSS expresada en las diversas resoluciones dictadas a propósito de las gestiones de nulidad de la empresa petente y las argumentaciones sostenidas en esta causa, en cuanto a que la notificación se realizó personalmente a la empresa en su centro de trabajo en la persona de la señora L. Un análisis de los autos lleva a establecer que esa persona no ostenta en modo alguno la representación legal de la entidad inspeccionada y

por tal, la comunicación que fue recibida por ella no hace las veces de notificación personal que exige el numeral 17 del citado Reglamento. Para que tal requisito se tenga por cumplido (la notificación personal), era imperativo que el acto se comunicara al representante legal de la entidad sujeta a fiscalización. Si bien la norma objeto de análisis permite la comunicación en el centro de trabajo, lo es para los efectos de los tres medios de notificación permisibles, sea, comunicación personal, telegrama o carta certificada, más la sola comunicación en el centro de trabajo no puede considerarse, para los efectos de la notificación del traslado de cargos, como realizada personalmente. Incluso, dada la integración que ordena el canon 29 del citado Reglamento, en cuestiones de comunicación a personas jurídicas, la Ley de Notificaciones No. 8687 -ya referido ut supra- señala que la comunicación debe realizarse, salvo regla en contrario, a su representante legal. Pues bien, en este caso, no se observa norma de excepción que amerite tratamiento diverso al aludido. Tratándose del traslado de cargos como el impugnado, dadas las implicaciones potencialmente negativas en la esfera jurídica del patrono, es menester tutelar las garantías mínimas que el ordenamiento jurídico administrativo concede en los procedimientos de corte sancionatorio. Pese a los vínculos internos que se generan entre los patronos (aún los entes jurídicos) y sus trabajadores, lo cierto del caso es que la finalidad misma de las comunicaciones, es poner en conocimiento de quien ostenta la representación legal, de la existencia de este tipo de investigaciones o procedimientos, a fin de que como representante legal, pueda ejercitar la defensa y contradictorio de esa entidad. Ello no se garantiza cuando la notificación se realiza a otra persona que no ostenta esa condición subjetiva, pues de lo contrario se somete o expone a ese ente jurídico a un estado de indefensión que le imposibilita la defensa de sus derechos o intereses. No cabe entonces conjeturar que esa notificación efectuada a quien no es representante de la entidad jurídica, se debe tener por realizada de manera personal, y que a lo interno de la empresa debe existir una suerte de coordinación que exija poner en conocimiento del representante ese acto que fue comunicado a quien no guarda ese grado jurídico. La relevancia en términos de garantía y equilibrio de oportunidades para la parte investigada que tiene el acto de comunicación de apertura del procedimiento ya fue evidenciado en el aparte previo. Desde ese plano de análisis, en la especie, se tiene por comprobado que el traslado de cargos fue comunicado a la señora L, quien no es representante de la empresa inspeccionada. Ergo, se trata de una notificación que se realiza de manera inadecuada, al medio inapropiado, lo que a la luz del ordinal 247.1 de la Ley General de la Administración Pública (aplicable a la especie por integración conforme al canon 29 del mismo reglamento y artículo 364.2 de la citada Ley No. 6227/78), supone la nulidad absoluta de esa comunicación. En efecto, se trata de una informalidad sustancial que lesiona los derechos de defensa material del ente accionante, deficiencia que a tono con el canon 223 ibídem, lleva, sin otro remedio, a la invalidez de grado absoluto de ese acto de notificación (doctrina de los preceptos 128, 158, 165, 166, 167 y 171 de esa misma fuente legal). Lo dicho no supone un desconocimiento de la relevancia de las potestades de la CCSS en materia de cumplimiento de las obligaciones obrero-patronales y en general, el régimen que esa entidad administra, sino la verificación del cumplimiento de aspectos mínimos que el ordenamiento jurídico establece como presupuestos del procedimiento administrativo válido. En esta línea, se insiste, la puesta en conocimiento del procedimiento, permite el ejercicio de los diversos derechos del administrado dentro de ese curso, dentro de éstos, ejercicio de los recursos contra el acto inicial, ofrecimiento de prueba de descargo, alegaciones en defensa de su tesis, entre otros, que de otro modo,

serían negados. Véase que la notificación defectuosa no solo imposibilita conocer la apertura del procedimiento, sino que además, en la medida en que se aplica la denominada notificación automática, expone al destinatario a que se emita un acto final sin la mínima posibilidad de conocer su estado actual y de poder ejercitar su defensa, llevando al caso extremo de la firmeza de un acto final por un supuesto consentimiento tácito, al no haber podido ejercer los recursos ordinarios o medidas correctivas, en tesis de principio, por la ignorancia de la existencia de una causa seguida en su perjuicio. Nótese que en este caso, la objeción al traslado de cargos presentada por el accionante en fecha 17 de marzo del 2011 fue rechazada por extemporánea, evidenciando los efectos patológicos recién apuntados. Por demás, la ausencia de ese contradictorio imposibilita o al menos obstaculiza la posibilidad de que mediante el ejercicio de la defensa del investigado, se llegue a un grado más próximo del objeto de todo procedimiento, sea, la hipotética verdad real de los hechos, entendida como la acreditación de las circunstancias fácticas que constituyen el presupuesto de hecho condicionante de un eventual efecto condicionado (numerales 214 LGAP), tal y como lo ordena el precepto 221 ejusdem.”

## **5. Acto administrativo: Nulidad al modificar la fecha de vigencia de reasignación de puestos en profesionales del Poder Judicial**

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

Voto de mayoría

**“IV.- Sobre el contenido del acuerdo adoptado en la sesión No. 91-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 12 de octubre del 2010, en el artículo XXXVIII.** Como se ha señalado en el aparte de hechos probados, ante la gestión formulada por la Asociación Nacional de Profesionales del Poder Judicial, en la sesión del Consejo Superior del Poder Judicial, No. 71-07, artículo LXV del 25 de septiembre del 2007, se dispuso trasladar la solicitud al Departamento de Personal para que realizara el estudio respectivo. En definitiva, en la sesión No. 91-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 12 de octubre del 2010, en el artículo XXXVIII, se dispuso, en lo fundamental, aprobar el informe No. SAP-376-2009 del Departamento de Personal (rendido para los efectos comentados). A su vez, se estableció que las reasignaciones aprobadas regían a partir del 13 de mayo del 2010. Tal acuerdo adquirió firmeza en el artículo I de la sesión No. 96-10 del 28 de octubre del 2010 del Consejo Superior, en la que se dispuso aprobar las separatas de las sesión 91-10 celebrada el 12 de octubre del 2010. Se ha tenido por acreditado que el acuerdo adoptado en la sesión 91-10 fue comunicado por oficio No. 10043-10 de la Secretaría General de la Corte y Consejo Superior. (Referencia visible en artículo LII de la sesión No. 109-10 de ese Consejo, folio 83 del principal) No obstante esa firmeza y comunicación del acto, en la sesión No. 100-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 11 de noviembre del 2010, en el artículo LXIII, se conoce informe rendido por el Director Ejecutivo del Poder Judicial, señor Alfredo Jones, en el cual se informaba que el citado acuerdo poseía un problema con la fecha de rige, por cuanto el informe del Departamento y el acuerdo del Consejo de Personal, establecían que la fecha de rige debe ser 1 de enero del 2011 por cuanto en el año 2010 no se cuenta con contenido

presupuestario para atender el pago. Ante esa situación se acordó: **"1.) Tomar nota de las manifestaciones del Director Ejecutivo. 2.) En virtud de que el artículo 5° de la Ley de Salarios del Poder Judicial establece que las reasignaciones quedarán sujetas a disponibilidad presupuestaria; el artículo 6° del mismo cuerpo legal condiciona el pago al período fiscal en que el cambio sea posible aplicarlo; y el inciso f) del artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, claramente establece que son hechos generadores de responsabilidad administrativa "... la autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado..."**, modificar la fecha de rige de las revaloraciones acordadas en la sesión celebrada el 12 de octubre del 2010, artículo XXXVIII, y en su lugar disponer que el incremento rige a partir del 1 de enero del 2011. El Departamento de Personal tomará nota para lo que corresponda." Es decir, con esa última decisión se modificó al acuerdo adoptado previamente en cuanto a la fecha de rige del beneficio salarial otorgado, para en su lugar, aduciendo ausencia de fondos para hacerle frente, tener como fecha de rige el 01 de enero del año 2011. En definitiva, en la sesión No. 109-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 14 de diciembre del 2010, en el artículo LII se conoció solicitud -reclamo- de la Asociación Nacional de Profesionales del Poder Judicial, en la que se peticionaba dejar sin efecto el acuerdo tomado por ese Consejo en la sesión N° 100-10, ARTÍCULO LXIII y mantener lo resuelto en la sesión N° 91-10 ARTÍCULO XXXVIII, una vez que se disponga de los recursos económicos requeridos. Sobre tal gestión se acordó: **"Denegar la gestión presentada por el máster Montero Zúñiga y la licenciada Molina Zamora, en carácter de Presidente y Secretaria de la Asociación Nacional de Profesionales del Poder Judicial y mantener lo resuelto por este Consejo en las sesiones N°s 91 y 100-10 del 12 de octubre y 11 de noviembre del presente año, artículos XXXVIII y LXIII, respectivamente, en razón de que este Consejo no cuenta durante este año con contenido presupuestario para hacerle frente a dichas reasignaciones y de acoger la solicitud que se le hace se contravendrían las disposiciones señaladas en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Se da por agotada la vía administrativa."** (Hecho no controvertido. Consulta de actas del Consejo Superior, en sistema Intranet, realizada a las 10:44 horas del 10 de noviembre del 2011) La representación estatal aduce que lo actuado se ajusta a la legalidad por la condición suspensiva legal que imponen los numerales 5 y 6 de la Ley de Salarios de Poder Judicial, No. 2422, por lo que siendo que los fondos para afrontar las reasignaciones estaban disponibles hasta enero del 2011, la modificación de la fecha de rige es válida. A su vez, aduce que por tal motivo, los actos no generaron derechos a favor de los destinatarios.

**V.- Efectos de lo dispuesto en la sesión No. 91-10, artículo XXXVIII.** Para este Tribunal, resulta claro que el acto emitido en el artículo XXXVIII de la sesión No. 91-10 del Consejo Superior del Poder Judicial constituye uno de contenido favorable para los destinatarios en la medida en que reconoce el otorgamiento de un beneficio salarial consistente en una reasignación de puestos o categorías, situación que reconoce desde el 13 de octubre del 2010. El tema objeto de debate exige realizar algunas precisiones sobre el régimen de eficacia de los actos administrativos. En esa línea, el canon 140 de la Ley General de la Administración Pública señala que el acto produce efectos desde su comunicación (sea por publicación en caso de los generales, o notificación en el caso de los particulares o concretos -art. 240 ibídem-) o en caso de que produzca solo derechos, desde su adopción -con las aclaraciones ya mencionadas-. En este último ámbito -acto que solo concede

beneficios-, su eficacia ha de desplegarse desde el momento mismo en que se adopta. Con todo, cuando el acto que dimana de un órgano directivo colegiado, por derivación del perfeccionamiento de la voluntad colegiada que estatuye el canon 56.2 de la Ley General de la Administración Pública, no es sino hasta la firmeza de ese acto mediante la declaratoria de firmeza con la mayoría calificada que en cada caso corresponda, o bien, por aprobación del acta de la sesión respectiva, que esa conducta en particular puede entenderse como emitida. Por ende, tratándose de actos de contenido eminentemente favorable (que solo concedan derechos), que dimanen de cuerpos colegiados, salvo regla o mención en contrario, surte efectos desde su adopción en firme. Ahora bien, tal y como señala el Estado, es esa comunicación el referente a partir del cual surge la posibilidad de ejecución del acto, de desplegar sus efectos. Con todo, tal y como lo señala el ordinal 145 inciso primero de la citada Ley No. 6227/78, la eficacia del acto puede sujetarse a requisitos de eficacia, esto es, a imposición de condiciones de orden suspensivo o resolutorio. En las primeras, la generación de los efectos del acto público se sujeta a un determinado hecho o circunstancia futura, la cual, acaecida, permite esa eficacia. Ergo, sin la concurrencia de este condicionamiento, la conducta no podría generar efectos, por estar supeditada su eficacia a un elemento externo a esa conducta. En este plano, por ejemplo, se encuentran las aprobaciones administrativas, las que al amparo del inciso 4 de la norma precitada, inciden en la eficacia del acto, en los términos recién señalados. Cabe precisar para efectos aclaratorios, las autorizaciones administrativas no inciden en la eficacia, sino en la validez del acto, de ahí que el numeral 145.3 íbidem, señale con toda precisión que aquellas deberán ser previas a la emisión del acto, a diferencia de las aprobaciones que son posteriores. La autorización condiciona la validez, en tanto que la aprobación la eficacia. Por su lado, las condiciones resolutorias, ponen fin a la eficacia del acto, como es el caso del fenecimiento de permiso de explotación de servicios públicos delegados cuando se designa al concesionario. Tales condicionamientos, bien pueden ser impuestos por la misma Administración, para lo cual, ha de motivar su decisión, sin que ello suponga una desvinculación con el parámetro de juridicidad al que está sujeta. No obstante, en ocasiones, es el mismo ordenamiento escrito el que impone dichas condiciones (ejemplo, referendos en contratos públicos). Sin embargo, a diferencia de lo que expone la mandataria pública, este Tribunal es del criterio que los eventuales condicionamientos que puedan imponerse a los efectos de un acto, no inciden en la existencia de derechos o situaciones jurídicas que hayan sido otorgadas por esas conductas, se insiste, de contenido favorable. El tema de la eficacia bien puede llegar a condicionar en qué medida los efectos derivados de tal situación beneficiosa se producen o se producirán, pero en lo absoluto pueden llegar a desconocer la existencia de un derecho o situación jurídica que ha sido declarada a favor de un determinado destinatario de los actos públicos. De ahí que a juicio de esta Cámara, no sea compartida -aun cuando respetada- la tesis de que una condición de eficacia sea elemento suficiente para negar, por razón de principio, que al margen del contenido favorable para el particular de un acto administrativo, este último no conceda derechos o en general, situaciones favorables a un receptor de esa conducta. Que los efectos propios de esa conducta y de su contenido favorable se produzcan de manera instantánea o dilatada solo guarda relevancia en el tema efectual, no así en la configuración de situaciones jurídicas que en sí son tutelables y amparables en esta sede. Es claro que el derecho otorgado mediante un acto sujeto a condición suspensiva no puede ejecutarse hasta tanto se produzca la condición, pero ello no dice de la inexistencia de un contenido favorable. Incluso, cuando el acto de contenido favorable no surta efectos por

desidia de la Administración, es la tenencia de esa situación favorable la que permite acudir a la vía de ejecución en sede contencioso administrativa para buscar su eficacia, tal y como lo menciona en precepto 228 LGAP y en sentido similar -que no idéntico- señala el canon 176 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Sin embargo, para que tal condición sea válidamente oponible al destinatario del acto, es indispensable e impostergable que sea consignada de manera expresa en la conducta pública, pues de otro modo, cuando el acto fija una vigencia diversa, sería claro que la voluntad administrativa no es condicionar los efectos del acto.

**VI.-** En la especie, un análisis del contenido del acto emitido en el artículo XXXVIII de la sesión No. 91-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, permite colegir varias implicaciones. Por un lado, aprueba las reasignaciones solicitadas por la Asociación Nacional de Profesionales del Poder Judicial, lo que en sí mismo, al margen de condicionamientos o no de eficacia de la conducta, constituye en sí mismo un acto de contenido y efecto favorable para sus destinatarios. Por otra parte, el acto de manera expresa fija una vigencia desde el 13 de octubre del 2010. Nótese que el acto mismo señala el momento a partir del cual surtirá efectos, ello al margen de que en esta causa se hubiera tenido por acreditado que fue comunicado a la citada Asociación por oficio No. 10043-10 de la Secretaría General de la Corte y el Consejo Superior. No se tiene detalle de cuando fue practicada tal comunicación, pero de todas maneras, al haber indicado el acto el momento de eficacia, ello sería irrelevante. Ahora bien, el Estado aduce que esa conducta no es correcta ya que los preceptos 5 y 6 de la Ley de Salarios del Poder Judicial, No. 2422 señalan que los reajustes de salarios estarán sujetos a contenido presupuestario, por lo que el acto dictado en la sesión No. 100-10 que modifica la fecha de rige para el 01 de enero del 2011 (momento en el que si existía contenido de fondos), se ajusta a legalidad. Sobre ese aspecto cabe señalar lo siguiente. Las alegaciones del Estado en el fondo pretenden que este Colegio realice un análisis reflejo de validez o invalidez de lo acordado en la sesión No. 91-10 en cuanto a la vigencia o eficacia de la conducta se refiere, como presupuesto de base para luego avalar la legalidad de la segunda conducta que modifica esa vigencia. En efecto, en el marco de las argumentaciones de la mandataria pública, la validez de esa segunda actuación estriba en supuestas deficiencias del acto antecedente en cuanto daba una vigencia que desconocía la insuficiencia de fondos presupuestarios para cubrir las implicaciones económicas de las reasignaciones en el período 2010. Ese aspecto se pretende subsanar o corregir con lo acordado en la sesión No. 100-10. El análisis de conformidad sustancial o no de esa primera conducta (sesión No. 91-10) no puede ser emprendida por esta Cámara. En realidad, al pretender que se juzgue sobre la legalidad de ese acto para luego respaldar lo actuado por el Consejo Superior, implicaría una acción de lesividad vía contrademanda, aspecto que por un lado, no se ha formulado de manera expresa (aún cuando si de forma refleja). Pero por otra parte, la pretensión de lesividad vía contra demanda es una posibilidad que el numeral 34 inciso 5 del Código Procesal Contencioso Administrativo prohíbe de manera tajante (al margen de las cuestionables bondades de dicha restricción). La parte promovente no ha peticionado que se analice la validez de ese acuerdo primero, por el contrario, pretende que se declare que su modificación en la sesión No. 100-10 es inválida. Es el Estado quien al considerar que ese acto es inválido en cuanto al tema de la eficacia, primero, opta por modificarlo y luego, afirma en este proceso que esa modificación es lícita. Así las cosas, debe tenerse claro que el objeto de este proceso es definir la validez de lo dispuesto en la sesión No. 100-10, no

así respecto de lo señalado en la sesión No. 91-10, pues aún la estrecha vinculación entre ambas conductas, la normativa aludida impide ingresar a ese ejercicio valorativo respecto de esta última. Ergo, el presente análisis no prejuzga sobre la validez o no de lo acordado en la sesión No. 91-10. Las consideraciones que tuvo el Consejo Superior para modificar lo dispuesto en las sesiones previas en cuanto al tema objeto de debate en esta causa, por ende, no pueden ser abordadas en este proceso, en la medida en que, se insiste, darían paso al examen de una conducta que no es objeto de esta causa y que supone como efecto último que este Tribunal respalde lo actuado a partir de la consideración de que la fecha de rige impuesta en el acuerdo adoptado en la sesión No. 91-10 es antagónico a la Ley de Salarios del Poder Judicial y a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, temas que en orden a lo expuesto encubren una lesividad de ese acuerdo que en este proceso, no se puede conocer ni declarar. De ahí que las argumentaciones formuladas por la mandataria pública no puedan respaldar la modificación de la fecha de rige de las reasignaciones otorgadas.

**VII.- Sobre el principio de inderogabilidad de los actos propios.** Ahora bien, los accionantes reclaman que la modificación en cuanto a la vigencia de las reasignaciones dispuestas por el Consejo Superior es nula pues atentan contra el principio de intangibilidad de actos propios. Como se ha señalado, es criterio de este cuerpo colegiado, el acto emitido en el artículo XXXVIII de la sesión No. 91-10 es de contenido favorable no solo en cuanto aprueba las reasignaciones de un grupo determinado de categorías de plazas, sino además en cuanto gradúa las implicaciones de los efectos de ese reconocimiento, para que sean atribuibles desde el 13 de octubre del 2010. Se trata de una situación favorable derivada de un acto administrativo firme, que por el momento, no se ha declarado inválido ni se ha suprimido por parte de la misma Administración accionada. En consecuencia, la emisión de actos administrativos posteriores que buscan desconocer ese reconocimiento, en cuanto al factor temporal, para imponer una vigencia diversa, sea, desde el 01 de enero del 2011, implica un desconocimiento de las implicaciones y consecuencias jurídicas de las acciones públicas precedentes, en perjuicio del sujeto destinatario al modificar en perjuicio un acto previo. Los efectos de esa modificación implican que las diferencias salariales no se apliquen desde la fecha inicialmente prevista, sino de una posterior (de aproximadamente más de dos meses), en definitiva, desconocen los efectos favorables del acto inicial, justificando tal proceder en supuestas obligaciones o restricciones legales. Ya se ha señalado en apartes previos de este fallo que los supuestos condicionamientos legales a que está sujeta esa conducta en particular no permiten negar la situación favorable que otorgaron. Empero, esa reforma se realiza sin acudir a los procedimientos o formas legales que impone el ordenamiento jurídico para los efectos, lo que hace que esos actos ulteriores atenten contra la doctrina de la intangibilidad de los actos propios (*non venire contra factum proprium*), cuyo sustento se afinca en el numeral 34 de la Carta Magna y que configura un límite infranqueable en el proceder del poder público que le inhiere desconocer sus propios actos de contenido y efectos positivos al destinatario. La imposibilidad de ir contra sus propias conductas de contenido favorable, funge como un límite fundamental en el accionar de las Administraciones Públicas, que dimana del propio principio de legalidad (numerales 11 Constitución Política, 11, 12, 13, 59, 66, 132 LGAP) y cuyo tratamiento en la doctrina y jurisprudencia patria ha sido prolijo. El desconocimiento de sus propias conductas favorables solo es posible acudiendo a los mecanismos de supresión de conductas que pone a su disposición el Ordenamiento

Jurídico, sea, la declaración oficiosa de invalidez de actos que padezcan de nulidad absoluta, evidente y manifiesta con arreglo al procedimiento y exigencias que fija el canon 173 LGAP, el proceso de lesividad que regula n los preceptos 173 y 183 LGAP, 10.5, 34 y 39 del CPCA, o bien, acudir al procedimiento de revocación (que no supone nulidad) precisado a partir del artículo 153 LGAP. Se trata de garantías mínimas que emergen a favor del receptor de los efectos benéficos de un acto de poder público, que exigen a la Administración acudir a esas sendas procedimentales legales para suprimir esa conducta, sin lo cual, no podrá, en ningún caso, desaplicar, desconocer o suprimir las consecuencias fácticas y jurídicas de ese acto previo. Esta exigencia ha sido objeto de tratamiento por parte de la Sala Constitucional y de la Sala Primera de la Corte Suprema Justicia en múltiples pronunciamientos, dentro de los cuales puede citarse el voto No. 2010-10200 de las 10 horas 27 minutos del 11 de junio del 2010 del Tribunal Constitucional. Se trata de un sistema de garantías mínimas que han de ser satisfechas por la Administración en la medida en que pretenda modificar una conducta suya que haya concedido un efecto favorable a un tercero. La ausencia de estos mecanismos cuando corresponda, genera la nulidad absoluta del acto emitido a contrapelo de lo señalado, por vulneración al citado principio de irrevocabilidad de los actos propios. En la especie, la modificación practicada por el Consejo Superior si bien atendió a razones que en tesis de principio fueron señaladas en el informe No. SAP-376-2009 del 16 de octubre del 2009 del Departamento de Personal del Poder Judicial, punto 8 y punto 8.2, oficio SAP-010-2009 del Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial del 11 de enero del 2010 y oficio No. 001-JP-2010 del 04 de enero del 2010 del Departamento de Personal, así como en informe rendido por el Director Ejecutivo del Poder Judicial, lo cierto del caso es que esos elementos a lo sumo vienen a constituir herramientas para el análisis de validez de lo acordado en la sesión No. 91-10 y que por tanto, constituyen base de posibles acciones que puede emprender la Administración para buscar la supresión de esa conducta, la que se insiste, su validez no ha sido ponderada por el presente fallo. Lo mismo puede decirse de la alegación de posible infracción al artículo 110 inciso f) de la Ley de Administración Financiera y presupuestos Públicos, No. 8131, siendo un tema que ha de ser ponderado a lo interno de la Administración a fin de ponderar las eventuales responsabilidades por lo actuado. Sin embargo, no pueden tenerse como constitutivas de las sendas procedimentales ya referidas, que permitirían a la Administración revocar sus propias conductas de contenido favorable. No existe prueba alguna dentro del expediente que permita colegir que la Administración modificó el citado acuerdo acudiendo a los mecanismos legales correspondientes, pues en definitiva, concedió un derecho vigente desde una fecha, y luego, modificó la fecha de rige, mutuo propio, alterando así la situación favorable referida, sin apelar a las formas legales pertinentes, lo que era imperativo dada la modificación de situaciones ya otorgadas *ex ante*. De ese modo, debe declararse la nulidad de lo acordado en el artículo LXIII de la sesión No. 100-10 del 11 de noviembre del 2010 del Consejo Superior del Poder Judicial en cuanto dispone modificar la fecha de vigencia de las reasignaciones aprobadas en el artículo XXXVIII de la sesión No. 91-10 de ese mismo cuerpo colegiado, de conformidad con el numeral 171 de la Ley No. 6227 y artículo 39.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo. De conformidad con el artículo 164.1 de la Ley General de la Administración Pública, la nulidad de la conducta impugnada supone la invalidez de los actos posteriores que dependan de aquella, lo que supone, en consecuencia, por relación de accesoriedad y por derivación lógica, la nulidad absoluta de

lo acordado en el artículo LII de la sesión No. 109-10 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 14 de diciembre del 2010.”

## **6. Necesaria notificación de la voluntad administrativa para tener por cumplido el deber de respuesta**

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

Voto de mayoría

**“II.- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA CONDUCTA OMITIDA.** De conformidad con lo dispuesto por el ordinal 35.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, en aquellos casos en que se acuda de manera directa a la impugnación de una conducta omisiva de la Administración Pública, sin optar por el agotamiento de la vía administrativa, el juzgador deberá otorgar a la demandada un espacio de hasta quince días hábiles, con suspensión del procedimiento, a fin de que cumplimente la conducta debida. Se trata de un trámite prejudicial que dentro de la dinámica célere del nuevo régimen procesal, busca evitar procesos innecesarios, dando la posibilidad de que antes de ingresar en una contienda formal, la Administración omisa enmiende su deficiencia dando respuesta a la solicitud planteada. En este sentido, en esos supuestos, el objeto del proceso es una conducta omisiva, por ende, lo que se busca es el cumplimiento del deber de dar respuesta pronta y oportuna a las gestiones que formulen los particulares ante los centros de autoridad pública. En ese tanto, al amparo de la citada norma, cuando dentro del plazo referido se resuelva la petición, el proceso deberá darse por terminado sin especial condena en costas, sin perjuicio de su continuación para el restablecimiento pleno de la situación jurídica de la persona afectada. Por el contrario, cuando luego de transcurrido aquel plazo perviva total o parcialmente la omisión, el proceso prosigue. En este tipo de procesos, el análisis del juzgador debe limitarse al cumplimiento o no del deber de contestación de las gestiones, no así a la valoración del fondo de lo que pueda ser decidido por la autoridad administrativa, pues en tal caso, siendo una conducta expresa (no omisiva), su cuestionamiento debe ventilarse en un proceso común, que escapa al espectro de cobertura del presente trámite. Ergo, lo determinante es que dentro del plazo referido, la Administración Pública conozca de la gestión cuya respuesta se omite, pero además, debe ponerlo en conocimiento del petente, al lugar o medio que en la gestión formal haya establecido, a fin de ponerle en conocimiento de lo decidido. Según se desprende del numeral 140 de la Ley General de la Administración Pública, el acto surtirá efectos una vez comunicado. Por ende, no basta haber adoptado la conducta omitida para tener por cumplido el deber de respuesta, es impostergable además, la debida notificación de la voluntad administrativa. Lo contrario, esto es, entender el cumplimiento de la conducta omitida por el solo hecho de haber conocido la gestión, crearía un estado de incerteza, al colocar al destinatario en imposibilidad material de conocer el resultado de su pedido.”

**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, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del 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 las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. 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 CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

---

<sup>i</sup> Asamblea Legislativa. Ley número 6227 del 02/05/1978. Ley General de la Administración Pública. Versión de la norma 13 de 13 del 23/07/2012. Colección de leyes y decretos: Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

<sup>ii</sup> Sentencia: 00091 Expediente: 11-000974-1027-CA Fecha: 05/10/2012 Hora: 02:45:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V.

<sup>iii</sup> Sentencia: 00202 Expediente: 11-000396-1028-CA Fecha: 28/09/2012 Hora: 11:00:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>iv</sup> Sentencia: 00049 Expediente: 09-001506-1027-CA Fecha: 14/05/2012 Hora: 04:00:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV.

<sup>v</sup> Sentencia: 00064 Expediente: 11-002237-1027-CA Fecha: 23/04/2012 Hora: 07:40:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>vi</sup> Sentencia: 00246 Expediente: 11-001257-1027-CA Fecha: 11/11/2011 Hora: 03:40:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>vii</sup> Sentencia: 00316 Expediente: 09-003205-1027-CA Fecha: 03/02/2010 Hora: 08:00:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.