



Sentencia sobre las Formas de Notificación del Auto Inicial del Procedimiento Administrativo

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Procedimiento Administrativo.
Palabras Claves: Notificación, Auto Inicial, Procedimiento Administrativo.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 27/06/2014.

Contenido

RESUMEN.....	1
NORMATIVA.....	2
Comunicación de los Actos del Procedimiento.....	2
JURISPRUDENCIA.....	5
Comunicación del Auto Inicial de Procedimiento Administrativo en Aplicación de la Ley General de la Administración Pública.....	5

RESUMEN

El presente documento contiene un extracto de sentencia sobre las **Formas de Notificación del Auto Inicial del Procedimiento Administrativo**, considerando lo indicado en el título tercero, capítulo primero de la Ley General de la Administración Pública en relación con las Formalidades del Procedimiento Administrativo y la Comunicación de los Actos Administrativos Integrantes del Procedimiento.

NORMATIVA

Comunicación de los Actos del Procedimiento

[Ley General de la Administración Pública]¹

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

Comunicación del Auto Inicial de Procedimiento Administrativo en Aplicación de la Ley General de la Administración Pública

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“VI. SOBRE EL FONDO. Los alegatos de la demanda y las pretensiones esbozadas en ella gravitan en torno a dos grandes ejes temáticos: como línea argumentativa principal, la acción se sustenta en las nulidades en que considera la parte actora que incurrió el MEP en la sustanciación y resolución del procedimiento administrativo cobratorio tramitado en su contra, por lo que considera que se debe decretar su invalidez en la medida en que lesionan su derecho constitucional y legal al debido proceso. Subsidiariamente, procura la demandante que se declare que no es deudora de las sumas pretendidas, bien por no haber recibido pago indebido alguno o porque al menos una parte de la supuesta deuda se encuentra prescrita. Como se verá, estima el Tribunal que el examen de la primera de las citadas aristas es suficiente para una adecuada solución del caso.-

VII. Derivado esencialmente de los artículos 39 y 41 de la Carta Política, la Sala Constitucional ha reiterado la existencia de varias formalidades básicas, que garantizan los derechos fundamentales de los sujetos que pueden resultar perjudicados por el dictado de un acto administrativo. Así, desde la sentencia N° 15-90 de las 16:45 horas del 5 de enero de 1990, se han definido esos elementos constitutivos del debido proceso en sede administrativa, cuando se indicó:

“[El] derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de ‘bilateralidad de la audiencia’ del ‘debido proceso legal’ o ‘principio de contradicción’ (...) se ha sintetizado así: 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 las pruebas que entienda pertinentes; 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; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada. (...)

[El] derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública..." (Los paréntesis cuadrados y el subrayado no son del original.)

VIII. Ahora bien, la validez de cualquier acto administrativo está sujeta a que sea dictado no solo por el órgano competente, sino, además, una vez cumplidos todos los trámites sustanciales previstos al efecto y los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia (artículo 129 de la LGAP). Para casos como el que aquí interesa, en los que el acto ha de producir efectos en la esfera jurídica de otras personas, lo recién dicho implica que la declaración de voluntad administrativa debe estar obligatoriamente precedida del procedimiento regulado en el Libro II de la LGAP, salvo casos de urgencia (artículos 215.1, 219.1 y 226.1 de ese texto legal), a efectos no solo de asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, sino también el respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico (numeral 214.1). En efecto, el procedimiento administrativo constituye un importante elemento formal de la conducta pública y cumple una doble finalidad: por un lado, establece el camino que ha de seguir la Administración para adoptar una determinada decisión, orientando su proceder; por otro, se impone como un marco de referencia que permite al administrado, establecer un cotejo del proceder público, a fin de fijar un control de que sus actuaciones se hayan manifestado acorde a las normas que orientan ese proceder. Busca por ende, constituirse en un mecanismo de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos frente al poder público, así como garantizar la legalidad, oportunidad y conveniencia de la decisión administrativa y correcto funcionamiento de la función pública. Conforme ya se indicó, su objeto es establecer la verdad real de los hechos que sirven de motivo al caso final. Este elemento formal resulta imperativo para lograr un equilibrio entre el mejor cumplimiento de los fines de la Administración y la tutela de los derechos del particular, tal y como se expresa en el artículo 225.1 del texto legal. De ahí que el canon 216.1 *ibídem* exija a la Administración adoptar sus decisiones dentro del procedimiento, con estricto apego al ordenamiento jurídico. En su curso, el procedimiento pretende establecer las formalidades básicas que permitan al administrado el ejercicio pleno del derecho de defensa y el contradictorio, para llegar a establecer la referida verdad real de los hechos (dentro de las cuales pueden verse las estatuidas en los cánones 217, 218, 219, 297, 317, entre otros, todos de la citada Ley General). Ello adquiere aún mayor relevancia en los denominados procedimientos de control o sancionatorios, siendo que en esos casos, la decisión final puede imponer un marco represivo en la esfera jurídica de una persona. El mismo plexo normativo dispone la sustancialidad de estas garantías mínimas, considerando inválido el procedimiento que no satisfaga esas cuestiones mínimas. Así se desprende del ordinal 223 de la Ley de referencia, en cuanto señala que la omisión de formalidades

sustanciales causará nulidad del procedimiento. Desde este plano, este Tribunal ya ha señalado que el control de la función administrativa que confiere a esta jurisdicción el artículo 49 de la Carta Magna, supone un cotejo de que la Administración en el curso de esos procedimientos ha satisfecho las garantías mínimas fijadas por la normativa aplicable y que, en lo medular, se ha tutelado el debido proceso que ha de ser infranqueable en ese proceder. Con todo, ha de ponderarse en cada caso concreto la relevancia de la eventual patología, pues no toda deficiencia *per se* genera la necesidad de supresión de lo actuado, sino solo aquella que haya generado indefensión o de haberse presentado (o de no haberse dado), hubiera podido variar la decisión final. Es el denominado *principio de trascendencia de la nulidad*, que condiciona la anulación a la existencia de un verdadero perjuicio y que con claridad busca prescindir del formalismo excesivo que lesiona la celeridad procedimental.-

IX. Cuando el acto administrativo es dictado con infracción de los lineamientos anteriores, la consecuencia es la muy grave disconformidad con el ordenamiento jurídico, que a su vez acarrea su nulidad absoluta y la de cualesquiera actos posteriores que sean dependientes del inválido (ordinales 158, 164.1 a *contrario sensu* y 166 *ibídem*, en adición al ya referido 155.2). En este caso, la actora precisamente considera que en el procedimiento administrativo cobratorio gestionado en su contra, se incurrió en graves lesiones al debido proceso. En lo que corresponde a la secuencia cronológica de actos, el primer vicio que alega consiste en que en el expediente no existe ninguna resolución del señor Ministro donde ordene la apertura de ese proceso ni designe al órgano director. Sin embargo, se ha establecido que dicha falencia es inexistente (véase de este fallo el hecho probado 4), por lo que cabe rechazar este extremo. Seguidamente, alega que no fue adecuadamente notificada del inicio del trámite, lo cual la privó a su vez de asistir a la comparecencia oral y privada con la Administración, a los efectos de proveer a su defensa. Si bien admite que cuando presentó su renuncia al MEP señaló el fax número 2262-5732 con el fin de atender futuras comunicaciones, enfatiza que ello no podía interpretarse como un señalamiento general para cualquier tipo de proceso que la Administración quisiera establecer en su contra. Sin embargo, el MEP se valió de ello para notificar por ese medio el traslado de cargos y el acto final del procedimiento, lo cual considera abiertamente nulo e ilegal.-

X. Ahora bien, no cabe duda alguna –como ya se recalcó *supra*– que la adecuada notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento constituye uno de los elementos que configuran el debido proceso. En este sentido, todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, debe ser debidamente comunicado a éstos (artículo 239 de la LGAP). Ese requisito se cumple normalmente por medio de notificación o bien, excepcionalmente, por publicación (numerales 240.1 y 241.1). Lo anterior es particularmente cierto respecto de la primera comunicación de un procedimiento, la cual debe realizarse siempre por medio de notificación, salvo que no consten en el expediente la residencia, lugar de trabajo o

cualquier otra dirección exacta del interesado, en cuyo caso se puede acudir a la publicación (artículo 241.3). Acerca del modo en que se deben realizar las notificaciones –y particularmente a partir de la reforma legal operada mediante ley N° 8687 del 4 de diciembre del 2008– establece claramente la LGAP:

“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. (...)

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. (...)”

En criterio de esta Cámara, de la interpretación a *contrario sensu* del inciso 4) transcrito, se desprende de manera palmaria que la primera notificación del procedimiento no es posible por los medios allí enumerados (correo electrónico, fax u otras formas tecnológicas), sino que debe indefectiblemente hacerse por las vías mencionadas en el inciso 1). Así las cosas, debe darse la razón a la accionante, en el sentido de que el simple hecho de que en su carta de renuncia indicara un número de fax para recibir futuras comunicaciones, no habilitaba a la Administración para aprovecharlo con miras a comunicarle la apertura de un procedimiento cobratorio como el que es aquí de interés, pues para esos casos rigen las reglas especiales resumidas anteriormente. Al desconocerse éstas, la comunicación debe tenerse por hecha de un modo inadecuado, lo cual la torna absolutamente nula (artículo 247.1).-

XI. La representación estatal procura defender la notificación realizada, argumentando que esta podía hacerse no solo de forma personal, sino también por cualquier otro medio que conste en el expediente del funcionario, citando la sentencia de la Sala Constitucional N° 2007-13312 de las 10:59 horas del 14 de setiembre del 2007, así como la de esta Sección Sexta, N° 477-2010 de las 15 horas del 12 de febrero del 2010. Agrega que para el MEP, el fax señalado por la actora en el momento de su renuncia, era el único medio con que se contaba para notificar, porque no tenía actualizada una dirección más exacta. Añade que, en todo caso, en el supuesto de que la notificación no se realice mediante los mecanismos dispuestos por la ley se tendrá por hecha cuando la parte o el interesado gestione, dándose por enterado, expresa o

implícitamente, ante el órgano director competente, de lo resuelto, según el numeral 247 de la LGAP. Los alegatos no son de recibo. En primer término, la sentencia constitucional mencionada (cuya consulta está disponible electrónicamente por medio del Sistema Costarricense de Información Jurídica, en la dirección www.poder-judicial.go.cr/scij) alude a un caso en el que se discutía la forma de notificación del acto final de un procedimiento, no el inicial, que es lo que se viene discutiendo; el caso no tiene relación con el empleo de un fax como medio de notificación y, en todo caso, el pronunciamiento es anterior a la reforma del 2008 al numeral 243 de la LGAP, de modo que evidentemente no puede emplearse como parámetro de interpretación del texto actual, en la forma que aquí interesa. Por su parte, la sentencia N° 477-2010 de las 15 horas del 12 de febrero del 2010 de este Tribunal tampoco tiene relación con el uso del fax, sino que versa sobre el establecimiento de una dirección para recibir notificaciones, establecida por medio de una cláusula contractual. Con respecto a que el fax señalado por la actora en el momento de su renuncia era el único medio con que se contaba para notificarla, no explica la representante del Estado por qué no se podía utilizar la dirección de residencia de la interesada que debe constar en su expediente personal de Recursos Humanos. Se limita a expresar que *“no tenía actualizada una dirección más exacta”*, sin acreditar que se hubiera hecho primero al menos algún intento infructuoso de localizarla de aquella manera. Finalmente, si bien es cierto que las notificaciones se tienen por hechas cuando la parte o el interesado gestione, dándose por enterado, expresa o implícitamente, ante el órgano director competente, de lo resuelto (artículo 247.1 de la LGAP), ello no significa que la parte perjudicada no pueda impugnarlas dentro del plazo que se comienza a contar a partir de ese momento, como lo hizo en este caso la actora; ni que ello impida declarar la nulidad correspondiente.-

XII. En criterio de este órgano colegiado, el vicio que se ha venido discutiendo es de una envergadura suficiente para provocar la nulidad de la notificación del acto de apertura del procedimiento seguido contra la demandante, por haberse infringido su derecho constitucional y legal al debido proceso, imposibilitándole ejercitar su defensa dentro del expediente. Y puesto que, como se explicó *supra*, los actos subsiguientes del procedimiento –incluyendo el dictado del acto final– representan una concatenación de conductas dependientes de los que los preceden, necesariamente son nulos también, por conexidad o en consecuencia, lo cual cabe decretar conforme a lo dispuesto en el inciso a) del numeral 122 del CPCA. Esto, a su vez, torna innecesario, por ocioso, entrar a examinar los vicios alegados por la actora de dichos actos subsiguientes y –obviamente también– los extremos subsidiarios de la pretensión.”

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

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. ***Ley General de la Administración Pública***. Versión de la norma 13 de 13 del 23/07/2012. Publicada en Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

ⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 155 de las diez horas con diez minutos del ocho de agosto de dos mil doce. Expediente: 11-003805-1027-CA.