

# **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COSTARRICENSE** *COSTA RICAN SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW*

**M.SC. LUIS A. ORTIZ ZAMORA**

- Ex presidente de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación (ASIER).
  - Profesor de la Universidad Escuela Libre de Derecho (Costa Rica).
  - Profesor del Curso de Regulación y Competencia de la Universidad de Valladolid (España).
- Reconocido por el Directorio Legal Who's Who Legal como uno de los cuatro expertos en Derecho Administrativo "Most Highly Regarded" de América Central.
- Socio de la Práctica de Derecho Público, Contratación Administrativa y Regulación Económica de BLP Abogados.



# DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COSTARRICENSE

## COSTA RICAN SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW

### Resumen

En este trabajo se presentan los elementos centrales del Derecho Administrativo Sancionador en Costa Rica. Se parte de las bases constitucionales y legales, para luego delimitar el concepto de sanción administrativa y desarrollar sus principios cardinales. Seguidamente, se analizan los principios y fases del procedimiento administrativo y se determinan las causales de extinción de la responsabilidad administrativa. Finalmente, se cierra el artículo con una descripción del modelo de control judicial de los actos administrativos en general y sancionatorios en específico.

### Abstrac

This paper presents the central elements of Administrative Penalty Law in Costa Rica. It stems from its constitutional and legal basis and then defines the limits of the administrative penalty concept to further explain its cardinal principles. Thereupon, the principles and phases of administrative proceedings are examined, and the causes for the extinction of administrative liability are ascertained. Finally, the paper concludes with a general overview of our judicial review model, as well as a specific representation of how the judiciary controls administrative penalties.

### Palabras clave

Derecho Administrativo Sancionador, Costa Rica, sanciones administrativas.

### Keywords

Administrative Penalty Law, Costa Rica, administrative penalties.

### Sumario

I. Introducción. II. Bases constitucionales y legales de la potestad sancionadora de la administración pública. a. Constitucional. b. Legal. c. Relación con el Derecho Penal. d. Relación con el Derecho Disciplinario. III. Las sanciones administrativas. a. Concepto. b. Tipología. IV. Principios sustantivos de la potestad sancionadora. a. Legalidad. 1. Reserva de ley. 2. Tipicidad. b. *Non bis in idem*. c. Proporcionalidad y razonabilidad. 1. Idoneidad. 2. Necesidad. 3. Proporcionalidad en sentido estricto. d. Responsabilidad personal. e. Irretroactividad. V. Procedimiento administrativo sancionador. a. Principios. 1. Debido proceso 1.1. Audiencia y defensa. 1.2. Intimación. 1.3. Principio de imputación. 2. Oficiosidad. 3. Imparcialidad. 4. Informalismo. b. Partes. 1. La Administración Pública. 2. Órgano director del procedimiento. 3. Órgano decisor. 4. El administrado. 5. El denunciante. c. Etapas. 1. Actuaciones preliminares. 2. Fase instructiva. 3. Resolución final. 4. Fase recursiva. 5. Ejecución. VI. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora: prescripción y caducidad. VII. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

¿Puede la Administración Pública imponer sanciones a los particulares, ya no solo cuando se trata de disciplinar a sus funcionarios,

o demás sujetos que se encuentran en una relación de sujeción especial, como los reos, concesionarios, estudiantes de centros de educación pública, contratistas y demás; sino también en aquellos casos donde la relación con la Administración es general y no hay más ligamen que ser ciudadano frente al Estado? ¿Puede hacerlo directamente la Administración, sin tener que acudir a un proceso judicial para que sea un juez quien imponga la sanción?

A pesar de lo polémico que ha resultado el tema desde siempre, lo cierto es que, como pone de manifiesto el Profesor Eduardo Cordero, “la potestad sancionadora en manos de la Administración ha resistido los cambios políticos y diversos momentos históricos, manteniéndose con una intensidad creciente hasta nuestros días” (Cordero, 2012).

Por ello, viene a bien, en el marco de esta obra colectiva, plasmar siquiera unas pinceladas del Derecho Administrativo Sancionador costarricense. Para ello, haremos un análisis desde lo más general, a los más específico, partiendo desde sus bases constitucionales y legales, pasando por sus semejanzas y distinciones respecto del Derecho Penal y el Derecho Disciplinario, hasta concretar su concepto. Luego, nos enfocaremos en describir, tanto los principios sustanciales del Derecho Administrador Sancionador, como su procedimiento, para finalmente adentrarnos en las particularidades de la extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora en nuestro ordenamiento jurídico, así como también develar la intensidad del control judicial que sobre las sanciones administrativas viene obligada a ejercer la jurisdicción contencioso administrativa.

## **II. Bases constitucionales y legales de la potestad sancionadora de la Administración Pública**

### **a. Constitucional**

Es común a muchos ordenamientos el reconocimiento constitucional de la potestad

sancionadora a la Administración Pública. La prevención y protección de la sociedad requiere una Administración capacitada para dotar de verosimilitud al ordenamiento jurídico, pues incumplir las normas debe producir consecuencias (Milano, Ortiz y Rivero 2016, p. 237).

La aceptación y existencia de un Derecho Administrativo Sancionador obedece a varias razones de orden práctico, vinculadas, sobre todo, al cumplimiento de las normas. Y es que, para lograr la efectividad de los mandatos jurídicos, es preciso vigilar y prevenir las contravenciones, pero también reaccionar cuando se producen, de forma que no resulten impunes. Y esto no puede, ni debe, hacerse solo con el *ius puniendi* penal. Puede decirse, incluso, que la tríada regulatoria que ha desarrollado el Profesor Moreno Castillo, representada por la regulación, el cumplimiento normativo y la fiscalización, sería totalmente ineficaz en tanto y cuanto no se le agregase un cuarto elemento como es la potestad sancionadora de la Administración (Moreno Castillo, 2019).

Por ello, si bien nuestra Constitución Política nada dice sobre la potestad sancionadora de la Administración, tanto la jurisprudencia como la doctrina la han aceptado sin reparo alguno. Así, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la satisfacción de intereses comunes en una sociedad requiere de una Administración Pública eficaz, y esa eficacia depende en gran medida de su poder, otorgado en parte, para proteger la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos que la sociedad estima como fundamentales. Y es la potestad sancionadora, precisamente, el instrumento a través del cual se busca proteger esos intereses, no como un fin en sí misma, sino como un medio para hacer más eficaz el ejercicio de otras potestades que el ordenamiento atribuye a la Administración para satisfacer intereses generales (Sentencia N°2000-08191).

Y es que, en efecto, el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política señala que co-

responde al Poder Ejecutivo la función de ejecutar las leyes, reglamentarlas y velar su exacto cumplimiento. A ello se une, además, su función de mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, función prevista en el inciso 6 del mismo numeral 140. Tenemos, así, a un Estado que está llamado a hacer cumplir las leyes, pero, además, a preservar un orden económico, ambiental y social. Para ello, pues, es necesaria su potestad sancionadora (Hidalgo, 2011, p. 648).

Con todo, como certeramente advierte la Profesora Gómez González, aunque se pueda sostener que no es necesario reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración a nivel constitucional, lo cierto es que "su regulación constitucional sería positivo en la medida que fije los límites que debiese observar el legislador en su regulación legal, estableciendo restricciones a la amplia discrecionalidad que actualmente ostenta sobre la materia" (Gómez González, 2020, p. 59-60).

Por tanto, si bien en Costa Rica se ha admitido la potestad sancionadora de la Administración aun a falta de regulación constitucional expresa, lo cierto es que su inclusión en el texto constitucional podría resultar muy beneficiosa, sobre todo porque se lograría mayor seguridad jurídica en su aplicación y menor atomización legislativa, su gran defecto.

## **b. Legal**

Ahora bien, a partir de ese fundamento constitucional –implícito si se quiere– corresponde a las diversas leyes especiales o sectoriales regular los alcances y límites de la potestad sancionadora, que cada Administración Pública va a ostentar, en atención al interés público que revista una determinada materia que el legislador decida tutelar. De suerte que no existe una sola ley, a modo de código, que regule la potestad sancionadora de la Administración Pública en Costa Rica, sino varias normas, desperdigadas en el ordenamiento jurídico, que regulan cada sector.

No obstante, en virtud de su vocación principalista, la Ley General de la Administración Pública constituye un cuerpo de principios y reglas generales, orgánicamente reunidas, que permiten saber cuáles son las normas elementales mínimas indispensables de acción que la Administración ha de seguir cuando actúa, en cuenta cuando sanciona y/o disciplina (Milano, Ortiz y Rivero, 2016, p. 71-90). Por tanto, esta ley, podríamos decir, constituye el santo grial del Derecho Administrativo costarricense, a la cual se acude a falta de norma especial, e incluso, en ocasiones, con prevalencia a las leyes especiales, sobre todo en materia de principios y procedimiento administrativo (Quirós, 1996).

En este sentido, como bien señala su artículo 364, en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor y serán también criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país. Adicionalmente, en sus artículos 366 y 367 se establece que el Libro Segundo rige para todo procedimiento administrativo, con las únicas salvedades del numeral 367 que derogó todas las disposiciones anteriores que establecían o regulaban procedimientos administrativos de carácter general y exceptuó de la aplicación de esa ley, en lo relativo a procedimiento administrativo, únicamente a las materias allí señaladas, a saber: expropiaciones, concursos y licitaciones, contratos de la Administración que lo tenga establecido por ley, materia tributaria, lo concerniente al personal regulado por ley o por reglamento autónomo de trabajo, Registros Públicos, liquidación de presupuestos y demás de fiscalización financiera y contable y, finalmente, los que el Poder Ejecutivo determinara por decreto dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de dicha ley, entre los cuales se incluyeron materias como pensiones, aguas, pesca y caza marítima, migración y extranjería, entre otros.

Por tanto, aún y cuando las excepciones establecidas, ya fuera por el canon 367 o vía decreto, son múltiples, lo cierto es que el or-

denamiento jurídico costarricense ha consagrado un sistema garantista para el administrado, frente a las eventuales arbitrariedades que, sin duda alguna, pueden producirse en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Así, el artículo 308 de la Ley General ha generalizado un procedimiento administrativo ordinario para todo supuesto en el que se cause perjuicio grave al administrado, sea suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos e intereses legítimos, y/o cuando exista contradicción o concurso de intereses frente a la Administración.

Ello así, en todos los casos de ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, es este procedimiento el que debe necesariamente seguirse, salvo que nos encontremos en alguna de las excepciones antes señaladas, que, en todo caso, tendrán que tener regulado un procedimiento administrativo cuando menos con las mismas garantías que el procedimiento administrativo ordinario para ser conformes con la Constitución Política y, de no preverlo así, debe entonces aplicarse el numeral 308 aquí descrito por su carácter general y garantista, en defensa de los derechos fundamentales de los administrados.

### **c. Relación con el Derecho Penal**

Históricamente se han formulado múltiples tesis sobre el deslinde entre Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal, a saber: la tesis sustancialista, expuesta por Feuerbach; la tesis sustancialista del Derecho Penal de policía, representada por Goldschmidt; y la tesis formalista o de la identidad ontológica de estos ilícitos, con Merkl como su principal exponente (Cordero, 2012, p. 3).

A menudo, sin embargo, el positivismo utiliza a ambos como si fueran intercambiables, pero lo cierto es que el mayor valor simbólico y la gravedad de las penas de privación de libertad aconsejan reservar el Derecho Penal para los comportamientos más dañinos.

El Derecho Administrativo Sancionador, en cambio, parece más apropiado para limitar y corregir aquellas conductas que, sin lesionar inmediatamente bienes jurídicos, generan riesgos o generan costes sociales censurables. Acciones o pasividades que no merecen el castigo de la cárcel, pero sí un desincentivo económico o alguna restricción proporcionados a la vulneración del ordenamiento jurídico producido.

Los principios del Derecho Penal se atenúan y matizan en sus proyecciones sobre el Derecho Administrativo Sancionador, que ha ido sustantivándose conforme a sus propias claves. Se ha dicho que ambas ramas se han emparentado, pero no hermanado, de manera que debe restringirse la importación de los principios y reglas del Derecho Penal (Bolaños, 2006, p. 81). Pero, entonces: ¿cuáles son los principios y reglas del orden penal que deben aplicarse al Derecho Administrativo Sancionador?

Nuestra Sala Constitucional ha señalado que: “al menos a nivel de principios, no puede desconocerse una tendencia asimilativa de las sanciones administrativas a las penales, como una defensa frente a la tendencia de liberar – en sede administrativa - al poder punitivo del Estado de las garantías propias del sistema penal. Siendo innegable que las sanciones administrativas ostentan naturaleza punitiva, resulta de obligada observancia, al menos en sus líneas fundamentales, el esquema de garantías procesales y de defensa que nutre el principio del debido proceso, asentado principalmente en el artículo 39 de la Constitución Política, pero que a su vez se acompaña de las garantías que ofrecen los artículos 35, 36, 37, 38, 40 y 42 también constitucionales” (Sentencia N°8193-2000).

Con mayor claridad aún, también ha señalado nuestra Sala Constitucional que: “La aplicación de los referidos principios se explica por el valor constitucional de los mismos. En ese sentido, lo aplicable al Derecho Administrativo sancionador son los principios constitucionales que rigen el derecho punitivo, v.gr.,

el Derecho Penal. No resultan aplicables principios legales de Derecho penal que no puedan subsumirse en los principios constitucionales. Y con mayor razón, tampoco pueden trasladarse automáticamente al ámbito administrativo las normas o disposiciones expresas contenidas en las leyes penales. Lo anterior es importante para los supuestos en que exista oscuridad en las normas administrativas o bien, que estas presenten omisiones. En esos supuestos, no puede pretenderse la aplicación de la norma penal. Máxime que la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 9, establece la autonomía del ordenamiento jurídico administrativo, que es independiente de otras ramas del derecho y solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios. Señala la norma citada que, en caso de integración por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios. Se sigue de lo expuesto que en el ámbito administrativo no puede pretenderse la aplicación mecánica de normas expresas del Código Penal o de leyes penales especiales. Esa aplicación sólo sería posible con carácter supletorio si el ordenamiento lo permitiere" (Sentencia N°13329-2006).

De conformidad con el criterio jurisprudencial arriba expuesto, queda claro que, los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador son aquellos referidos al debido proceso y a los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, irretroactividad y non bis in idem (Jiménez Meza, 1997, p. 51-118), precisamente en virtud de su rango y cobertura constitucional (artículos 11, 34, 39 y 42 de la Constitución Política), mas no otros principios del Derecho Penal con rango meramente legal, como podría ser el error de derecho<sup>1</sup>. Aun así, es claro que incluso estos principios punitivo-constitucionales deben

ser matizados en su aplicación al orden administrativo, a fin de resguardar el necesario equilibrio entre la eficiencia de la Administración y el respeto de la libertad, la dignidad y los demás derechos fundamentales de los administrados, tal cual lo manda el artículo 8 de la Ley General de la Administración Pública (Rodríguez y Hernández, 2017, p. 41).

Pero, además, es necesario tomar en consideración la influencia que las normas del derecho internacional de los Derechos Humanos tienen en el Derecho Administrativo Sancionador. Ello es así porque, de conformidad con los artículos 48 de la Constitución Política, 1, 2 y 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, los Derechos Humanos reconocidos por el derecho internacional vigente en Costa Rica fungen como parámetro de constitucionalidad. De ahí que, no solo resulte de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino además la jurisprudencia que emane de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el particular (vid. CIDH, Baena Ricardo y otros vs. Panamá), con lo cual, se abre de par en par la posibilidad de que, respecto de normas y actos sustanciales y procesales del Derecho administrativo sancionador se ejerza, no solo control de legalidad y constitucionalidad, sino también de convencionalidad (cfr. Hernández, 2020).

#### **d. Relación con el Derecho Disciplinario**

En criterio de la Sala Constitucional, el ius puniendi del Estado se bifurca en sancionador y disciplinario. En el primer caso se trata de sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración, es decir a las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos; mientras que, en el segundo caso, su objeto único es sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes funcionales (Sentencia N°1264-95).

Así, pues, el Derecho Disciplinario sanciona para mantener el buen funcionamiento de

<sup>1</sup> Sobre esto véase Procuraduría General de la República de Costa Rica, C-219-2018.

una relación especial de la Administración con el particular, en beneficio de ambas partes; en el sancionador, por su parte, la Administración sanciona para mantener exclusivamente el interés colectivo o del Estado por encima del interés privado, aún si ello ocurre en una relación concreta (Ortiz Ortiz, 1972-1979, p. 53). En esencia, pues, el Derecho Disciplinario es la potestad sancionadora ejercida a lo interno de la Administración (Rodríguez y Hernández, 2017, p. 49).

Ahora bien, el hecho de que el objeto del Derecho Disciplinario sean los agentes públicos hace que los principios sustanciales del Derecho Administrativo Sancionador, derivados a su vez de los principios del Derecho Penal constitucionalmente reconocidos, deban aplicarse aún con mayores atenuaciones que en el sancionador. En efecto, como en las relaciones de servicio público el administrado ingresa a la organización administrativa y se le enviste como funcionario público (Bolaños, 2000, p. 37-39), su relación jurídica con la Administración se convierte en una de sujeción especial<sup>2</sup>, con lo cual, al decir de la Sala Constitucional, el principio de reserva de ley se ve profundamente debilitado, dado que su contenido puede ser definido a través del ejercicio de la potestad reglamentaria y, en general, de los actos administrativos de alcance general (Sentencia N°8009-2004). Esa minimización del principio de reserva legal, como es lógico, tiene hondas repercusiones, a su vez, en la forma en que se interpreta y aplica el principio de tipicidad de las faltas disciplinarias, pues – como apunta la Sala Constitucional – el reglamento y los demás

actos de alcance general pueden definir el contenido de las mismas.

### III. Las sanciones administrativas

#### a. Concepto

Así como la jurisprudencia y doctrina patria han admitido a la potestad sancionadora de la Administración, sin que esté expresamente prevista en la Constitución Política, pues de igual forma se admite la existencia de sanciones administrativas, con carácter ejecutivo y ejecutorio, aún y cuando no exista norma alguna que las defina.

Sobre el concepto de sanción administrativa, nuestra doctrina y jurisprudencia siguen –en lo sustancial– a autores españoles como García de Enterría (1976, p. 10), Suay Rincón (1989, p. 27), Nieto García (2002, p. 223), Huergo Lora (2007, p. 77-79) y otros.

Así, por ejemplo, Rodríguez Fallas y Hernández Vargas definen la sanción administrativa como “aquel acto intencional desplegado por la Administración con consecuencias negativas para el administrado, su origen se deriva de una actuación de éste previamente tipificada como infracción administrativa”. Y continúan los autores señalando que “la sanción administrativa se constituye como el instrumento con que cuenta la Administración para sancionar a los administrados o funcionarios por aquellas conductas tipificadas previamente como infracciones administrativas”. En este sentido, señalan “la consecuencia legal que el incumplimiento de un deber produce en relación con el responsable” (Rodríguez y Hernández, 2017, p. 677-679).

Por su parte, Hidalgo Cuadra señala que una sanción administrativa es “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este castigo posee un fin aflictivo ínsito, connatural, que se presenta bajo la forma de la privación de un bien o de un derecho, la imposición de una multa, o la reducción de la capacidad jurídica del infractor” (Hi-

2 En nuestro ordenamiento jurídico las relaciones de sujeción especial están positivizadas en el artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública que dice:

1.- Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.

2.- Las limitaciones y las sanciones disciplinarias, en este caso, podrán alcanzar hasta la suspensión temporal de los derechos y bienes creados por la Administración dentro de la relación especial, pero no la negación ni la supresión de los mismos, ni de los otros propios del particular.

3.- El Juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.

dalgo Cuadra, 2011, p. 647). “Para que un determinado acto merezca ser considerado como una verdadera sanción –sigue nuestro autor– deben presentarse varias condiciones: una restricción de los derechos que se tenían previamente, adecuada al mal causado, con finalidad disuasoria de futuros incumplimientos y, especialmente, que se imponga en retribución del incumplimiento de la conducta debida” (Hidalgo Cuadra, 2011, p. 644).

Con anterioridad a estos autores, ya Ortiz Ortiz había definido las sanciones administrativas en nuestro ordenamiento jurídico como “las obligaciones o privaciones de derechos impuestos por la Administración como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del administrado” (Ortiz Ortiz, 2002, p. 389).

Ahora bien, no todo lo que puede parecer un castigo impuesto por la Administración Pública es una verdadera sanción. Para ello es importante identificar aquellas conductas administrativas que, aunque similares, no constituyen en esencia una pena, castigo o sanción.

En primer lugar, en materia de contratación pública encontramos que ni la resolución contractual ni la aplicación de multas o cláusulas penales son sanciones; antes bien, son el resultado de la voluntad de las partes que la incorporan al texto del contrato (Hidalgo Cuadra, 2011, p. 658). Tampoco son sanciones administrativas la anulación o revocación de actos administrativos, estos últimos por conveniencia, oportunidad y mérito y no en su acepción de revocación o incumplimiento que sí calificaría como sanción administrativa. De igual forma, tampoco califica como sanción la imposición de medidas cautelares dentro de los procedimientos administrativos, habida cuenta de su carácter provisional y tendiente a preservar el bien jurídico tutelado.

Pero también hay otros supuestos, que por su mayor similitud podríamos denominar situa-

ciones límites. Así, por ejemplo, la demolición de una construcción realizada a contrapelo de lo que indica el ordenamiento jurídico urbanístico no es una sanción, así como tampoco lo son los apercibimientos, requerimientos e incluso órdenes de cese de actividades ilícitas o cierres de establecimientos por no contar con los correspondientes títulos habilitantes o licencias. Y no lo son porque en todos esos casos, lejos está de cumplirse con el requisito sine qua non para que se verifique una sanción, cual es que la conducta administrativa consista en una restricción de los derechos que se tenían previamente, pues, antes bien, se parte de una situación precaria, que por su evidente ilegalidad ningún derecho puede haber generado en el administrado, de suerte que, de lo que se trata es simple y sencillamente de restablecer la legalidad (Rebollo Puig et. Al, 2010, p. 67-104).

En relación con lo que viene señalado, tanto en nuestro derecho patrio, como allende, se ha dado una interesante discusión en punto a si la caducidad de concesiones u otros títulos habilitantes y la revocación de autorizaciones y licencias deben conceptualizarse como sanciones administrativas o no. Y es que, tanto respecto de un concepto como del otro existe una grave discordancia en cuanto a su noción y por tanto alcances jurídicos.

En efecto, el Profesor Ortiz Ortiz admitía la existencia de dos acepciones del concepto de caducidad, a saber: caducidad-decadencia y caducidad-sanción. En relación con la primera acepción, la caducidad es la extinción del acto mediante una revocación del mismo fundada en su abandono por el particular con él favorecido; mientras que, en relación con la segunda, se trata de un acto que sanciona una falta administrativa. En este sentido, cita como ejemplos hipótesis tan variopintas como: expropiación, sanción, destitución, declaración de caducidad, clausura del negocio de licores, expulsión de extranjeros, actos todos que implican una supresión del acto administrativo que está a la base de la relación o derecho subjetivo eli-

minados: nombramiento, autorización para vender licores, permiso de residencia, etc. (Ortiz Ortiz, 2000).

Jinesta Lobo, por su parte, se refiere a la caducidad como una extinción del acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública emisora por un incumplimiento grave, culpable e imputable al administrado de las obligaciones y deberes que el acto crea. Sigue, por tanto, la concepción de caducidad-sanción, pues, según explica, se trata de una especie de sanción o pena administrativa que opera, principalmente, en materia de concesiones de servicios públicos y de uso de bienes o instalaciones de dominio público, sin que por ello se excluya su aplicación en los actos administrativos unilaterales, dentro de los cuales pone como ejemplo las licencias municipales para desarrollar una actividad lucrativa. (Jinesta Lobo, 2002a, p. 447).

Finalmente, debemos resaltar los precedentes de nuestra Sala Constitucional que, en un verdadero derroche de confusión, ha señalado que la potestad que tiene la Administración para rescindir o declarar la caducidad de los contratos administrativos deriva, no solo de las normas legales específicas, sino sobre todo de los propios contratos suscritos con los concesionarios y del principio general que habilita a la Administración a declarar resueltos sus contratos por incumplimiento de las obligaciones del contratista, principio recogido en normas tales como la Ley General de la Administración Financiera de la República, el Reglamento de la Contratación Administrativa, en la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Contratación Administrativa y el Reglamento General de la Contratación Administrativa. (Sentencia N°2000-05518).

Llama poderosamente la atención que en ninguna de esas normas se menciona siquiera a la caducidad como forma de extinción de un contrato administrativo, sino que se hace referencia a la rescisión, a la revocación por razones de oportunidad o conve-

nencia de los permisos de uso de dominio público y demás actos que reconocen a un administrado un derecho expresamente a título precario, y a la resolución contractual, todas las cuales, no obstante tratarse de institutos jurídicos diversos, son utilizados indistintamente por nuestro Tribunal Constitucional para referirse al mismo supuesto.

Si algo va quedando en claro, pues, es que, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, el concepto de caducidad del acto administrativo que se maneja a nivel doctrinario y jurisprudencial constituye una pasmosa emulsión de nociones. Peor aún, como veremos de seguido, la utilización del concepto en la legislación no hace más que agravar el problema, pues en muchos de los supuestos en los que técnicamente debería aplicarse la caducidad del acto administrativo, se ha preferido utilizar denominaciones diversas que no se avienen con el supuesto de hecho y derecho que se pretende regular y viceversa.

Comenzaremos por la Ley Marco de Concesión de Fuerzas Hidráulicas para Generación Hidroeléctrica y la Ley de Aguas, ambas las cuales prevén a la caducidad como causal de extinción de las respectivas concesiones ante incumplimientos graves del concesionario.

Otra de las normas que prevé la caducidad de concesiones y permisos para prestar servicios públicos es la Ley Reguladora de los Servicios Públicos que, en su artículo 15, establece como causales de caducidad supuestos que no se avienen con el concepto de caducidad-sanción<sup>3</sup>; mientras que, en su numeral 41, aunque se determinan típicas conductas incumplientes del prestatario del servicio público que sí tendrían como resultado natural la caducidad, sin embargo se denomina al acto extintivo como revocatoria y no caducidad.

<sup>3</sup> Renuncia del prestatario, fuerza mayor o caso fortuito que altere las condiciones básicas de la concesión o el permiso y la pérdida decidida por la Asamblea Legislativa de la condición de servicio público.

Las normas que regulan la zona marítimo terrestre (zonas costeras) y el servicio de taxis, por su parte, denominan cancelación y no caducidad al supuesto en el que el ente concedente extingue la respectiva concesión por incumplimiento de las obligaciones del concesionario.

El caso del mercado de las telecomunicaciones, en cuyo marco los operadores prestan servicios bajo concesión, autorización y/o permiso, únicamente prevé la caducidad para los últimos dos supuestos, mas no así para el caso de la concesión de espectro radioeléctrico, para la que se opta por la resolución del respectivo contrato como causa de extinción por incumplimiento del concesionario.

Similar solución sigue nuestra Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos al prever la resolución contractual como forma de extinción de la concesión por incumplimientos del concesionario, y reserva todas las demás causales no imputables al concesionario como una extinción pura y simple, sin adjetivarla de forma alguna.

Por el contrario, para la extinción de las concesiones de explotación petrolera, explotación minera, marinas y atracaderos turísticos, aún y cuando se trata de concesiones también formalizadas en contratos, la legislación sectorial prefiere establecer causales de caducidad y no resolución contractual, en aparente contradicción con lo que establece la legislación sectorial de telecomunicaciones y de concesión de obras públicas con servicios públicos.

Con todo, en realidad la contradicción no existe, puesto que en el caso de las concesiones de espectro radioeléctrico y obras públicas con servicios públicos sí que se verifica un verdadero contrato administrativo desde el punto de vista técnico-jurídico. Lo anterior, en el sentido de tratarse de un acuerdo bilateral o multilateral concertado en que dos o más voluntades se suman simultáneamen-

te, mientras que en estos tres últimos casos específicos lo que se concreta es un acto necesitado de coadyuvante que, por tanto, es unilateral, habida cuenta que en realidad las condiciones impuestas por la Administración concedente tan solo se formalizan bajo el ropaje de un mal llamado contrato, que ni es bilateral ni es concertado, sino tan solo la suma o superposición de actos unilaterales propios de cada uno de los sujetos.

Como conclusión parcial tenemos, entonces, que nuestro ordenamiento jurídico parece decantarse por admitir la caducidad-sanción únicamente como forma de extinción de los actos y no de los contratos administrativos.

Ahora bien, otro supuesto en el que las leyes correspondientes han predeterminado a la caducidad como medio de extinguir el derecho, por incumplimiento del beneficiario, es el caso de las licencias municipales para ventas ambulantes, en las que se dispone este medio extintivo ante la falta de pago del impuesto de patente. No obstante, las mismas leyes que por una parte regulan la caducidad en su acepción de sanción, en otro numeral la utilizan como caducidad-decaimiento, al determinar como causal de caducidad que la familia titular de la licencia no la utilice.

Finalmente, merece especial atención el caso de las autorizaciones para realizar actividades de intermediación financiera. En efecto, en este caso, a pesar de no tratarse de una concesión, ni de servicio público, ni de dominio público, sino del ejercicio de una actividad privada de interés público regulada, supervisada y fiscalizada por el Estado, consideramos que de igual forma debe ser campo fértil para la aplicación de la caducidad como medio de extinción de la autorización o licencia, ante incumplimiento de las condiciones bajo las cuales se le ha permitido el ejercicio de su libertad de empresa al intermediario financiero. En este caso, sin embargo, la normativa sectorial prefiere la utilización del término revocación, en el mis-

mo sentido que en España y Perú se le da a la revocación-incumplimiento, que no es otra cosa que la caducidad-sanción del acto administrativo. Igual solución se sigue en relación con otras actividades que podríamos subsumir bajo la categoría de privadas de interés público, como, por ejemplo: los centros de resolución alterna de conflictos, los emisores de certificados digitales para producir una firma digital certificada, los entes que administran y operan sistemas de pago, las licencias municipales para ubicación y construcción de infraestructura de telecomunicaciones, la construcción y operación de aeródromos particulares, entre muchos otros.

## **b. Tipología**

La tipología de las sanciones varía dependiendo de si se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria o sancionadora, así como también del sector del que se trate.

En el caso de las sanciones disciplinarias se prevén –en orden ascendente– las siguientes:

- amonestación verbal;
- amonestación escrita;
- suspensión sin goce de salario; y
- despido sin responsabilidad patronal.

En cuanto a la potestad sancionadora, están, por supuesto, las multas pecuniarias, pero, además, otro tipo de sanciones administrativas, dentro de las cuales resaltan las siguientes por su particularidad:

- prohibición o inhabilitación del agente económico y/o de sus representantes legales de participar de cualquier forma en todo tipo de contratación administrativa (competencia y contratación administrativa);
- advertencia, amonestación, clausura y cancelación de permisos y patentes (ambiental);
- suspensión para participar en el mercado cambiario u obligación de encajar el ciento por ciento de todos los recursos provenientes del incremento de sus pasivos, prohibi-

ción para realizar operaciones activas, suspensión, por el término de quince años, del acceso al redescuento, a la captación de recursos en cuentas corrientes y a la posibilidad de mantener secciones de ahorro (intermediación financiera);

- amonestación pública que se publicará en el Diario Oficial La Gaceta y en un diario de circulación nacional, suspensión o limitación del tipo o volumen de las operaciones o actividades en el mercado de valores y suspensión de la condición de miembro del mercado organizado (bolsa);
- suspensión para suscribir nuevos contratos de seguros en la misma línea o ramo afectado por la infracción, suspensión de la autorización para operar, la licencia o el registro (seguros);
- cierre definitivo de un establecimiento y la clausura de sus instalaciones, la remoción de cualquier equipo o instrumento que permita la operación de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones (telecomunicaciones); y
- cancelación de credenciales de regidores o síndicos municipales e inhabilitación para ejercer cargos públicos (fiscalización y control de la Hacienda Pública); entre otras.

## **IV. Principios sustantivos de la potestad sancionadora**

### **a. Legalidad**

El principio de legalidad, en su sentido general, está previsto en los artículos 11 de nuestra Constitución Política y 11 de nuestra Ley General de la Administración Pública y en lo sustancial ordena que la Administración Pública únicamente puede hacer aquello que el ordenamiento jurídico le autoriza.

Ahora bien, en materia de Derecho Administrativo Sancionador, el principio de legalidad se bifurca en otros dos principios: reserva de ley y tipicidad. El primero con carácter formal y el segundo material. La jurisprudencia administrativa en nuestro país ha señalado sobre el general de legalidad y sus dos derivaciones que “se encuentran íntimamente

relacionados, ya que es necesario que las infracciones administrativas y sus respectivas sanciones estén previstas en una ley formal, por lo cual cumplen una función esencial en el Estado de Derecho pues garantizan el respeto a la seguridad jurídica de los administrados, no sólo a fin de que éstos conozcan con certeza el ámbito de lo lícito y lo ilícito, sino porque con ello, se evita la arbitrariedad del órgano sancionador competente, quien sólo podrá sancionar las infracciones y por ende, imponer las penas que estén previamente establecidas en la ley” (Procuraduría General de la República, dictamen C-310-2000).

## 1. Reserva de ley

Nullum crimen, nula pena sine lege. Así formularon los modernos la exigencia de una ley formal, decisión aprobada por los representantes de la voluntad popular, permitiéndose solo la restricción de la libertad por este medio. No cabe la asignación de la potestad sancionadora por norma meramente reglamentaria, pues de aceptarse esto, la Administración devendría titular de un poder excesivo para cohibir el comportamiento de los particulares. Este principio está positivizado en el ordenamiento constitucional costarricense por virtud del artículo 39 que señala: “A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior (...)”.

Por norma reglamentaria no cabe introducir nuevas infracciones, pues, de permitirse, se dejaría en manos de las Administraciones decidir sobre el espacio de los particulares, lo que está reservado a sus representantes en el legislativo, aunque algunos ordenamientos, han relativizado este principio. Porque la reserva de ley, en la definición de las conductas, no obsta una posible colaboración reglamentaria, toda vez que el legislador no puede ni debe regularlo absolutamente todo. Si bien el papel de los reglamentos debería limitarse en general a la especificación o graduación de las infracciones y sanciones, para identificar mejor las conductas y reducir también cualquier discrecionalidad o

margen de interpretación en su aplicación.

## 2. Tipicidad

Conforme al principio de reserva de ley, solo serán infracciones administrativas los hechos o conductas así previstos por la ley, que ha de incluir las sanciones administrativas correspondientes. Las prohibiciones cuya vulneración pueden producir sanciones solo pueden ser marcadas por el legislador, que ha de realizar además un esfuerzo de concreción al definir lo prohibido y sancionable.

Característico del principio de tipicidad, aunque no del todo explicado en el precepto, hay un mandato de descripción precisa de los hechos y las conductas, con proscripción del recurso a fórmulas vagas, generales, difusas o indeterminadas. Si los particulares no saben a ciencia cierta por qué les puede sancionar la Administración, nadie actuaría de forma libre en un Estado de Derecho. (Milano, Ortiz y Rivero, 2016, p. 239-241).

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha precisado que el principio de tipicidad exige que las conductas se encuentren claramente descritas y contengan al menos tres elementos esenciales: el sujeto activo; el verbo o acción, sea la conducta desplegada u omitido por el autor; y la consecuencia punitiva a imponer. Así, se requiere que la redacción de los tipos sea lo suficientemente clara y precisa, a fin de evitar ambigüedades o interpretaciones antojadizas o arbitrarias por parte de los aplicadores del derecho. (Sentencia N°16202-2010).

Con todo, el mismo Tribunal Constitucional ha aceptado como válidas las normas en blanco, que remiten y habilitan a otra norma con el mismo rango o de rango inferior para completar el tipo. En tal supuesto, sin embargo, el legislador debe dar instrucciones suficientes al Poder Ejecutivo para que complete su labor, reservándose así la competencia de determinar el núcleo esencial de la infracción y las consecuencias jurídicas de la misma (Armijo Sancho, 2008, p. 67-68).

En virtud de ello, la misma Sala Constitucional ha considerado como inconstitucionales los tipos sancionatorios que dejen a la Administración la determinación antojadiza del contenido de la prohibición.

En materia disciplinaria, sin embargo, los anteriores preceptos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, han sido relajados, pues basta la existencia de un conjunto de deberes de los funcionarios y sus atribuciones para entender que el tipo administrativo que remita al incumplimiento de estos –siquiera genéricamente– se cumple (Sentencia N°60174-2011).

### **b. Non bis in idem**

A nadie se juzgará dos veces por los mismos hechos. Sin embargo, pueden encontrarse niveles de responsabilidad diferentes: civil, administrativa y penal. Con mucha frecuencia, una misma conducta puede infringir varias normas. Entonces, no se infringe este principio en el tanto que los valores que tutela la norma sean diferentes y disímiles.

“Esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor puede generar los tres tipos de responsabilidad, y por lo tanto, tres tipos diferentes de sanciones. Aquí los principios de “non bis in ídem o noter in ídem” son inaplicables por cuanto se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio; las tres responsabilidades tienen finalidades específicas e inconfundibles, por lo que el clásico principio sería violado únicamente en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie”. (Sala Constitucional, Sentencia N° 1265-1995)

### **c. Proporcionalidad y razonabilidad**

Este principio suele descomponerse en tres

subprincipios, a saber: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

#### **1. Idoneidad**

La idoneidad supone que el límite impuesto al derecho debe satisfacer un fin constitucionalmente legítimo (relación medio-fin); en otras palabras, que es idóneo para satisfacer el fin propuesto. El análisis de legitimidad es distinto y anterior, es decir la legitimidad constituye un presupuesto del consecuente análisis de razonabilidad y proporcionalidad. Se ha comprobado que la norma es legítima, previo a analizar la razonabilidad y proporcionalidad de ésta. No obstante, en una porción importante de la jurisprudencia, la Sala Constitucional ha abordado el análisis de legitimidad como el primer elemento constitutivo del análisis de razonabilidad y proporcionalidad<sup>4</sup>.

Por otra parte, la doctrina define el subprincipio de idoneidad como la “(...) constatación de que la intervención estatal en el Derecho es adecuada -idónea- para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo” (Boulin, 2014, p. 79). Su análisis se centra en la mera constatación de que el medio es adecuado para obtener el fin, habiendo comprobado previamente que ese fin es legítimo.

#### **2. Necesidad**

Para el cumplimiento del subprincipio de ne-

4 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 3564-2015: “Como lo ha señalado esta Sala, para que una medida se estime razonable debe satisfacer los siguientes elementos: a) la legitimidad, en el sentido de que la medida no viole de manera evidente algún mandato legal jerárquicamente superior; b) la adecuabilidad, en tanto la medida sirva efectivamente para alcanzar el pretendido; c) la necesidad implica que entre varias medidas adecuadas, se debe escoger la menos lesiva; y d) la denominada “proporcionalidad en sentido estricto”, que obliga a que desde ninguna circunstancia se vea afectado el contenido esencial de un derecho constitucional en un proceso de ponderación normativa. Debe decirse que para el sector doctrinario mayoritario, el elemento legitimidad es concebido más bien como un presupuesto. Este protocolo se aplica por fases, de manera que, si el examen de una primera fase es insatisfactorio, resulta innecesario proseguir con el estudio del resto de aspectos, aunque en algunos casos, para mayor contundencia del fallo se puede ahondar en ello (...)” (El énfasis no es del original).

cesidad, la dogmática jurídica contempla el cumplimiento de tres variables a saber:

“La primera radica en la posible pluralidad de medidas idóneas para conseguir el objetivo (...).

La segunda es la eficacia de la medida adoptada para obtener el fin (...).

La tercera consiste en la posibilidad de que estas medidas idóneas afecten derechos en mayor o menor grado (...) una medida administrativa será descalificada por innecesaria si alguno de los medios alternativos con -al menos- igual nivel de idoneidad para contribuir al logro del objetivo propuesto, interviene en menor medida en el derecho afectado. Por ello, así como el análisis de eficacia de las posibles medidas se centra, justamente, en las medidas, esta etapa se centra en la esfera jurídica del ciudadano afectado, escudriñando cómo lo ha vulnerado la intervención que cuestiona. Consecuencia de este enfoque es que, en principio, está a cargo del afectado demostrar como válidas y posibles otras medidas que arribando a igual resultado y afectando en menor grado sus derechos e intereses, se podrían haber adoptado” (Boulin, 2014, p. 79-80).

A la medida que supera el test de necesidad, se le denomina necesaria e indispensable.

Vale mencionar que la jurisprudencia constitucional, en general, no ha aplicado exhaustivamente las tres variables contempladas en la dogmática jurídica, sino que ha resumido este subprincipio en cuestionar si es posible restringir el derecho fundamental utilizando otro medio que sea menos gravoso que el elegido por la autoridad.

### **3. Proporcionalidad en sentido estricto**

La proporcionalidad en sentido estricto se perfila como la:

“(...) relación entre la importancia de la intervención de la medida en el Derecho y la

importancia de su contribución a la realización del fin de bien común perseguido por la Administración Pública. Tal relación se traduce en un balance entre medios y fines, en el que se sopesan los beneficios del interés público que la actuación estatal importa, con el costo del sacrificio particular que tal medida comporta (...) las ventajas (...) deben compensar los sacrificios que implica para el titular del derecho intervenido. (...) El método de la ponderación: (...) identificar los extremos del conflicto -simplificando, el derecho y el interés general-. Luego, debe atribuir, en el caso concreto, un peso a cada uno de ellos. (...) ley de la ponderación, por la cual cuanto mayor sea el grado del perjuicio a uno de los extremos, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento de su contrario. La resultante final será una regla de prevalencia condicionada: una norma cuyo supuesto de hecho está dado por las condiciones del caso concreto, bajo las cuales un principio tiene prioridad frente al otro, pero que en circunstancias distintas podrá cambiar, o incluso ser directamente contraria” (Boulin, 2014, p. 79-90).

### **d. Responsabilidad personal**

La responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas corresponde por regla general a sus autores, ya sean personas físicas o jurídicas.

Por su parte, la responsabilidad concurrente por infracciones administrativas sigue reglas similares a la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas. Así, se suele definir con carácter solidario, en virtud de lo cual, la sanción puede imponerse a cualquiera de los infractores, o a todos a la vez.

Distinto es el supuesto de la posición de garante, esto es, obligaciones legales de prevención de algunas infracciones, caso para el que se contempla tanto la responsabilidad solidaria como la subsidiaria, según los casos, que habrá de modular para evitar excesos por las consecuencias negativas del incumplimiento.

## e. Irretroactividad

El artículo 34 de nuestra Constitución Política reconoce el principio de irretroactividad en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas (Ortiz Ortiz, 2002, p. 218). No obstante, a contrario sensu, el principio es que la ley es retroactiva cuando sea de efecto beneficioso (Jiménez Meza, 1997, p. 112).

Consecuentemente, en materia penal es posible la hiperretroactividad de una ley, con sustento en lo cual podría modificarse incluso una sentencia pasada con carácter de cosa juzgada, por medio del recurso de revisión. Así, cuando una ley posterior declare que no es punible el hecho que antes se consideraba como tal, cuando una nueva ley rebaje la pena ya impuesta por el mismo delito, o bien cuando la ley que sirvió de base a la condenatoria haya sido declarada inconstitucional, es posible solicitar la revisión de la sentencia.

Pues bien, nada obsta, en nuestro criterio, que el principio de retroactividad en favor del sujeto sancionado sea aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador. En efecto, como se dijo anteriormente, cumple con el criterio de tratarse de un principio de orden constitucional y no exclusivamente penal, con lo cual debe tener efectos generales, y, además, en nada contradice los principios del Derecho Administrativo Sancionador.

Si ello es así para la retroactividad de la ley en beneficio, pues con mucho mayor razón resulta aplicable el principio contrario, sea la irretroactividad cuando la ley es en perjuicio. Así, ha dicho nuestra jurisprudencia constitucional, que el principio de irretroactividad, al igual que los demás relativos a los derechos o libertades fundamentales, no es tan sólo formal, sino también y sobre todo material, de modo que resulta violado, no sólo cuando una nueva norma o la reforma de una anterior altera ilegítimamente derechos adquiridos o situaciones consolidadas al amparo de la dicha norma anterior, sino tam-

bién cuando los efectos, la interpretación o la aplicación de esta última produce un perjuicio irrazonable o desproporcionado al titular del derecho o situación que ella misma consagra (Sala Constitucional, Sentencia N°1147-90).

Por lo tanto, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en que, si se ha producido el supuesto condicionante bajo la vigencia de una ley, no puede venir una posterior a desmejorar la situación jurídica del particular. De suerte que, si una conducta no es sancionable en el momento en que se comete, no podría venir una norma aprobada con posterioridad a incidir en ese hecho jurídico ya consolidado.

Sobre el mismo tema, ya desde la Sentencia de la Sala de Casación N° 80 de las 15h30 horas del 13 de septiembre de 1967, se definió con bastante claridad lo que debe entenderse por efecto retroactivo en la aplicación de una nueva ley. En ese fallo se dijo:

“Que el problema de la aplicación de la ley en el tiempo debe examinarse bajo tres aspectos, o sea, en cuanto al pasado, en que rige el principio de irretroactividad; en cuanto al presente, donde predomina la regla de que la ley tiene vigencia inmediata; y en cuanto al porvenir que se caracteriza por la aplicación generalizada de la ley, pues las relaciones sobrevinientes siempre tendrán que regirse por ésta. Los hechos jurídicos no se pueden alterar por leyes nuevas, ni tampoco los defectos que se hayan producido antes de que la ley entre en vigor: pero las consecuencias pendientes sí están sometidas, siempre y cuando la ley, al aplicarse a esas consecuencias, no incida sobre el pasado, vulnerando lo que está protegido por el principio de irretroactividad. Por ello se dice que las leyes son de aplicación inmediata a todas las consecuencias derivadas de hechos o relaciones preexistentes, salvo en el caso de que esas consecuencias hayan alcanzado un valor jurídico propio, o que la ley nueva, al aplicarse a ellas, lesione la situación o derecho originario, porque entonces la ley

no podrá afectar esas consecuencias, sin ser retroactiva” (subrayados no son del original).

## **V. Procedimiento administrativo sancionador**

En Costa Rica –como con acierto señala el Profesor Jinesta Lobo– hablar de procedimiento administrativo es sinónimo de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) de 1978 (Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978), cuyo Libro Segundo titulado “Del Procedimiento Administrativo”, constituye una de las pioneras y más tempranas codificaciones de este instituto en Iberoamérica (Jinesta Lobo, 2002, p. 80).

Tiene el procedimiento administrativo en general, y, en especial el sancionador, un doble propósito: por un lado, incrementar la eficacia y, por el otro, garantizar la posibilidad de defensa de derechos. Este objetivo está claramente expresado en la definición que formula el artículo 214.1 de nuestra Ley General de la Administración Pública, conforme al cual, el procedimiento administrativo “(...) servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico”. Repasaremos en este apartado sus principios, sus etapas y sus partes.

### **a. Principios**

Los principios son los responsables de darle coherencia y unidad al Derecho Administrativo en general, y particularmente en la faceta sancionadora de la Administración pública. De ahí que, no en vano nuestra Sala Constitucional haya señalado que: “Los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General de la Administración y señalados por esta Sala en su jurisprudencia, son de estricto acatamiento obligatorio por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador” (Sentencia N°2945-94). Viene a bien, por tanto, repasar siquiera brevemente los princi-

pios que rigen el procedimiento administrativo sancionador en nuestro ordenamiento jurídico.

## **1. Debido proceso**

### **1.1. Audiencia y defensa**

Las resoluciones N°15-90 y N°1739-92, ambas de la Sala Constitucional, son un verdadero parteaguas en el Derecho Administrativo Sancionador costarricense, pues es a partir de estas que se comienzan a respetar los principios más básicos. En este sentido, dichas resoluciones establecieron que, a partir del derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política, y el principio del debido proceso, contenido en el numeral 41 del texto constitucional, cuando la Administración pretenda sancionar al administrado resulta de obligado cumplimiento cuando menos lo siguiente:

- Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento;
- Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se le imputan;
- Derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes;
- 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;
- Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa;
- Derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas;
- Fundamentación de las resoluciones que pongan fin al procedimiento;

- Notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se fundó; y

- Derecho del interesado de recurrir la decisión dictada.

## **1.2. Intimación**

Es el acto procesal por medio del cual se pone en conocimiento del funcionario la acusación formal. La instrucción de los cargos tiene que hacerse mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan y sus consecuencias jurídicas.

## **1.3. Principio de imputación**

Es el derecho a una acusación formal. El juzgador debe individualizar al acusado, describir en detalle, en forma precisa y de manera clara el hecho que se le imputa. Debe también realizarse una clara calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la concreta pretensión punitiva. Solo así puede el imputado defenderse de un supuesto hecho punible o sancionatorio, y no de simples conjeturas o suposiciones. (Sala Constitucional, Sentencia N°632-99).

## **2. Oficiosidad**

Previsto en el numeral 222.1 de la Ley General de la Administración Pública, ordena el impulso de oficio de todo procedimiento administrativo, sin perjuicio del que puedan darle las partes. A esta norma se une el 225 del mismo cuerpo legal que hace responsable tanto a la Administración como al servidor por cualquier retardo grave e injustificado, debiendo el órgano instructor –dice la norma– conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.

## **3. Imparcialidad**

A sabiendas de que la Administración reúne,

en la casi generalidad de los procedimientos administrativos, la doble condición de juez y parte, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) permite la separación formal respecto de las funciones de instrucción y resolución de este (artículos 227, 230.2, 248, 314, 315.2, 319 y otros LGAP). De esta forma, se habilita la delegación de la instrucción en un órgano director, que representa a la Administración (artículo 282.3 LGAP), y cuya designación se rodea de especiales garantías, en aras de reforzar aquella neutralidad. Desde esa perspectiva, la citada LGAP garantiza, además, aquella imparcialidad exigible a los agentes públicos que actúan en su nombre, por medio de las técnicas de abstención o excusa y recusación.

Bajo ese marco, nuestro Derecho Administrativo impone la obligación de abstención o excusa y la posibilidad de recusar al funcionario que, en el curso del procedimiento administrativo, vea comprometida su objetividad e imparcialidad, impidiendo o menoscabando el estricto cumplimiento de sus deberes e incluso potenciando un perjuicio a los intereses generales. Por lo anterior, la Administración debe someterse al deber de asegurar "(...) la consecución de una justicia objetiva, imparcial, independiente y cristalina, propia de regímenes democráticos y de derecho" (Sala Constitucional, Sentencia N°7531-97).

Es, en virtud de lo anterior, que uno de los principios básicos del procedimiento administrativo es la imparcialidad y objetividad respecto del órgano director, el de la alzada y demás autoridades o funcionarios que intervengan auxiliándolos o asesorándolos en el procedimiento (art. 230 LGAP), toda vez que estos constituyen elementos que garantizan, junto con otros, el debido proceso. Cuando la imparcialidad se ve amenazada, puede restituirse a través del instituto de la recusación, que es la facultad que le confiere el ordenamiento a las partes, a fin de conseguir, por motivo o causal justificada en la ley, la separación de un funcionario público del conocimiento de un asunto en específico.

## 4. Informalismo

Dispuesto en el artículo 224 de la Ley General de la Administración Pública ordena interpretar las normas de procedimiento administrativo en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, sin que dicho informalismo pueda servir para subsanar nulidades absolutas.

En atención de este principio, otras normas de esta misma Ley establecen reglas especiales tales como:

- No se exige autenticación de los escritos que se presenten en forma personal (artículo 286).
- No se obliga a formular los interrogatorios a los testigos por escrito ni en forma asertiva (artículo 304.1).
- Las gestiones que realicen los administrados se pueden presentar ante cualquier oficina de la misma Administración Pública (artículos 112 y 260.2).
- Los recursos no requieren de ninguna formalidad o redacción especial pues basta que de su texto se infiera la petición de revisión (artículo 348).

### b. Partes

#### 1. La Administración Pública

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Pública costarricense está constituida por el Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más el Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de poder), y los demás entes públicos. Por su parte, para el numeral 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo se entiende Administración Pública, para los fines de esa ley, como:

- a) La Administración central.
- b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribu-

nal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.

- c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público

Toda esta gama variopinta de entes y órganos administrativos pueden, potencialmente, imponer sanciones administrativas a los privados, con tal de que la ley les confiera la competencia para ello y determine los tipos administrativos y las infracciones, a fin de cumplir con el principio de juridicidad; mientras que, en el caso de la potestad disciplinaria, dada la relación de sujeción especial que le es inmanente y que ralentiza las exigencias de la reserva de ley, incluso los reglamentos y actos de alcance general, pueden justificarla. Así pues, las diversas Administraciones Públicas pueden imponer sanciones en las diversas materias que, de acuerdo con sus competencias, atienden: sea contratación administrativa, ambiente, comercio exterior, protección al consumidor, promoción de la competencia, telecomunicaciones, mercado financiero, tributario, etc.

Ahora bien, aún y cuando todos esos confines de competencia de las diversas Administraciones públicas son importantes, resulta importante resaltar a la Contraloría General de la República, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa que ostenta, en virtud del texto constitucional, funciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública (ordinales 183 y 184 de la Constitución Política). Esa función fiscalizadora incluye, cómo no, la "vigilancia" en materia de fondos públicos, por la cual se la ha reconocido potestad sancionadora. Complementando esa potestad, implícita en la Constitución, tanto su Ley Orgánica como la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley General de Control Interno y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establecen, como parte de las competencias de la Contraloría General de la República, la de tramitar procedimientos administrativos y la vinculatoriedad de sus re-

comendaciones para la Administración a la que pertenece el sujeto que ha cometido la infracción (Díaz Campos, 2019).

Esa Administración Pública con potestad sancionadora, debe desdoblarse en dos órganos esenciales a efectos de poder llevar adelante el procedimiento administrativo sancionador respectivo, a saber: el órgano director del procedimiento y el órgano decisor.

## **2. Órgano director del procedimiento**

Es este el que tiene las facultades o competencias de organización e instrucción, mas no de carácter decisivo. De conformidad con el artículo 282 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública, es este el órgano que representa a la Administración en el procedimiento administrativo.

A este órgano le corresponde dirigir e impulsar el procedimiento de oficio o a instancia de parte hasta dejarlo listo para el dictado del acto final.

## **3. Órgano decisor**

Se trata del órgano, dentro de la estructura organizativa de la respectiva Administración que ostenta la competencia para emitir el acto final. Es el que toma la decisión de instaurar un procedimiento administrativo, así como también de resolverlo con carácter definitivo. Si bien nada obsta para que este órgano asuma también la función de instruir el procedimiento, lo usual es que, por estar facultado para ello, delegue la fase de instrucción en un órgano director que él mismo nombra, o que, en ocasiones, ya está conformado como órgano permanente de la estructura administrativa.

## **4. El administrado**

El administrado puede tener participación como principal, que en el caso del procedimiento administrativo sancionador corresponde a quien se intima la comisión de una

presunta falta, o bien como coadyuvantes pasivos o activos, interviniente excluyente o interviniente adhesivo.

El coadyuvante es todo aquél que esté indirectamente interesado en el acto final, o en su denegación o reforma, aunque su interés sea derivado, o no actual, en relación con el que es propio de la parte a la que coadyuva. Por su condición, no puede pedir nada para sí, ni cambiar la pretensión de la parte a la que coadyuva, pero puede hacer todas las alegaciones de hecho y derecho que desee, así como también usar todos los recursos y medios procedimentales para hacer valer su interés, excepto en lo que perjudique al coadyuvado.

En cuanto a los intervinientes, excluyentes y adhesivos, se trata en el primer caso de un tercero que hace valer un derecho subjetivo o interés legítimo contra una o ambas partes; mientras que, en el segundo, su interés es concurrente con el de una parte. Se diferencian del coadyuvante en que, en virtud del derecho subjetivo o interés legítimo propio que ostentan, sí pueden deducir pretensiones propias.

## **5. El denunciante**

La jurisprudencia de nuestra Sala Constitucional ha sido un tanto vacilante respecto de los derechos del denunciante. Así, ha pasado de no considerarlo como parte y negarle derecho a ser informado del resultado del procedimiento y acceso al expediente (Sentencia N°3063-94), a reconocerle, en una segunda etapa, derecho a ser informado y que se le den datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia (Sentencia N°06542-2002), a finalmente considerarlo, en casos calificados, como parte en el procedimiento administrativo respectivo con todos los derechos que tal condición impone (Sentencia N°14300-2005).

## **c. Etapas**

El Profesor Ortiz Ortiz definía el procedimien-

to administrativo como el “conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público” (Ortiz Ortiz, 1981, p. 383). Sus correspondientes etapas son, por tanto, el laboratorio de donde, si se mezclan los ingredientes en orden y de manera adecuada, saldrá un producto exitoso. Veamos pues cuáles son esas etapas, concentrándonos, por de pronto, en el procedimiento administrativo ordinario, que es el que, por antonomasia, corresponde tramitar para conocer y resolver sobre una sanción administrativa.

## **1. Actuaciones preliminares**

Esta etapa es totalmente facultativa. La Administración tiene la posibilidad de ordenar una investigación preliminar con el objeto de determinar con mayor claridad si los hechos que han sido puestos en su conocimiento ameritan la apertura o no de un procedimiento administrativo, así como también para identificar con mayor precisión a las partes que podrían tener injerencia. Al tratarse de una investigación preliminar, que además es facultativa, nuestra jurisprudencia ha sostenido que no deben darse las garantías del debido proceso durante esta fase, pues el procedimiento administrativo sancionador como tal aún no se considera iniciado.

## **2. Fase instructiva**

Lo primero es la decisión del órgano decisor de instaurar un procedimiento administrativo, así como de conformar, nombrar y posteriormente juramentar al órgano director. Normalmente el órgano director está conformado por funcionarios públicos, sin embargo, en casos excepcionales, cuando la realización del fin público lo amerite, es posible nombrar a personas ajenas a la Administración con el

fin de integrarlo. (Procuraduría General de la República, dictamen N°C-173-95; opinión jurídica N°OJ-047-2000).

Posteriormente, viene el traslado, intimación e imputación de cargos, mediante el cual el órgano director debe notificar al administrado los hechos, cargos, motivos, carácter y fines del procedimiento administrativo, poner a disposición de las partes el expediente administrativo y citar a comparecencia oral y privada.

Luego, se celebra la audiencia oral y privada en la cual debe evacuarse toda la prueba y recibirse los alegatos y conclusiones de las partes.

Una vez finalizada la audiencia el órgano director debe poner manos a la obra a preparar su informe final con el objeto de ponerlo en conocimiento del órgano decisor, con lo cual la fase instructiva se da por terminada.

## **3. Resolución final**

Una vez que el órgano decisor recibe del órgano director su informe final, debe proceder con el dictado del acto o resolución final.

## **4. Fase recursiva**

A partir de que se notifica la resolución final se abre, pues, la fase recursiva, en la que las partes cuentan con plazos perentorios establecidos por ley para la interposición de los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, así como del recurso extraordinario de revisión. Valga señalar que, en nuestro ordenamiento jurídico procesal, el agotamiento de la vía administrativa es facultativa –salvo en materia municipal y contratación administrativa– con lo cual, las partes eventualmente perjudicadas por la resolución final pueden interponer el correspondiente proceso de conocimiento ante la jurisdicción contencioso administrativo y/o, ante violaciones de derechos fundamentales, el correspondiente recurso de amparo ante la Sala Constitucional.

## 5. Ejecución

Una vez notificada la resolución final, la Administración está facultada para ejecutar por sí misma la sanción que eventualmente hubiere impuesto, en virtud de los principios de autotutela, ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos. Debe señalarse que, aun de haberse interpuesto los recursos administrativos que sean procedentes contra la resolución final, la sanción puede hacerse cumplir, sea mediante ejecución forzada mediante apremio sobre el patrimonio del administrado, ejecución sustitutiva o cumplimiento forzoso, salvo suspensión de efectos ordenada por la propia Administración frente a la posibilidad de ocasionar perjuicios graves o de imposible reparación, o medida cautelar decretada por la jurisdicción contencioso administrativo y/o constitucional, ante la posibilidad real o potencial de que se ocasionen daños graves a la parte accionante.

## VI. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora: prescripción y caducidad.

La seguridad jurídica, como es bien conocido, es un principio de rango constitucional que consiste, en esencia, en evitar incertidumbre del derecho vigente (Sala Constitucional, Sentencia N°8390-97). En esa línea, tanto la prescripción como la caducidad comparten un lugar común, pues ambos institutos han sido creados para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas, en donde el ejercicio oportuno de las acciones y los derechos está asistido de un interés social, siendo que la postergación indefinida de los mismos acarrearía duda y zozobra en los individuos y amenazaría la estabilidad patrimonial (Sala Primera, Sentencia N°76-95).

Es por ello, justamente, que nuestra jurisdicción contencioso administrativa ha tendido a ser intolerante con el paso exagerado del tiempo en los procedimientos administrativos sancionadores, pues tales dilaciones son

contrarias al principio de tutela judicial efectiva y a la justicia pronta y cumplida, positivizada como derecho fundamental en el numeral 41 de nuestra Constitución Política que dice: "Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes".

Y es que, someter a un administrado a procedimientos administrativos sancionadores de dos, tres o más años deviene, sin duda alguna, violatorio de sus derechos fundamentales, por lo cual la jurisprudencia se ha enfocado en controlar y proteger este tipo de abusos.

En este sentido, la línea jurisprudencial reiterada de la jurisdicción contencioso administrativa ha definido tres momentos del procedimiento administrativo donde resulta particularmente importante analizar la verificación o no de prescripción y/o caducidad, a saber: 1) al momento del inicio del procedimiento administrativo; 2) durante la instrucción del procedimiento administrativo; y 3) una vez que el procedimiento administrativo está listo para el dictado del acto final. De estos, los supuestos 1) y 3) están referidos a la prescripción, mientras que el 2) refiere a la caducidad. Analicémoslos pues en detalle.

El inicio del procedimiento administrativo, que tiene su génesis al notificársele al sujeto investigado el traslado de cargos debe verificarse, en materia disciplinaria, dentro del plazo de un mes contado a partir del momento en que el órgano con potestad disciplinaria tuvo conocimiento de la supuesta falta investigada. Esta regla general aplica tanto para el sector privado como público y deriva del artículo 603 de nuestro Código de Trabajo, aunque tiene algunas excepciones definidas en leyes especiales que regulan regímenes funcionariales especiales, como, por ejemplo, el de policía y funcionarios judiciales. Por su parte, tratándose de materia sancionadora, el plazo para que el órgano

competente dé inicio al procedimiento administrativo dependerá del plazo específico que esté regulado en la legislación sectorial de que se trate, de las cuales existe una multiplicidad variopinta que nos resultaría imposible siquiera elencar aquí.

Ahora bien, una vez que se notifica el traslado de cargo se interrumpe el plazo de prescripción. Empero, si dicho plazo se traspasa y el sujeto investigado así lo acusó, el efecto que la verificación de la prescripción tiene es que el órgano pierde la competencia para sancionar, lo que hace que todos los actos posteriores sean absolutamente nulos. Y, si bien es cierto, el numeral 329 inciso 3) de nuestra Ley General de la Administración Pública señala que “el acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley”, ello es así siempre y cuando el procedimiento administrativo ya se hubiera iniciado.

La prescripción también es particularmente relevante en la etapa cuando hay que dictar el acto final, pues vuelve a aplicar el mismo plazo que al inicio. Así, pues, si el procedimiento administrativo se dislocó entre órgano director y órgano decisor, a este último le correrá el plazo de prescripción una vez que el director le traslade su informe final, empero, si ambos se confunden en un solo órgano, el plazo comenzará a correr tan pronto se dé por terminada la comparecencia oral.

En cuanto a la caducidad, el momento clave en el procedimiento administrativo se da durante su instrucción. Este instituto está regulado en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 340 y 341 de la Ley General de la Administración Pública que señalan:

“Artículo 340.-

1) Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previs-

to en el párrafo final del artículo 339 de este Código.

2) No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final.

3) La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción.

Artículo 341.-

La caducidad del procedimiento no producirá por sí sola la caducidad o prescripción de las acciones del particular, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de tal caducidad o prescripción”.

Derivase de las anteriores normas que, para que se verifique la caducidad del procedimiento administrativo se requiere la verificación de tres elementos, a saber: 1) inactividad o falta de gestión o impulso; 2) que las causas sean imputables a quien gestiona el procedimiento administrativo; y 3) el transcurso de 6 meses desde la última actuación.

Tal como se concluye a partir del inciso 3) del numeral 340 y del 341, la caducidad extingue el procedimiento administrativo específico, pero no necesariamente la responsabilidad disciplinaria o sancionadora que se buscaba imponer. Así, el efecto inmediato que tiene la caducidad del procedimiento administrativo declarada es que el mismo se tiene por no iniciado por lo que no tiene entonces la virtud de interrumpir plazos de prescripción o caducidad del derecho de fondo.

Pero hay más, pues la jurisdicción contencioso administrativa, en un intenso ejercicio de control de la Administración, ha creado, de manera pretoriana, un cuarto supuesto en el cual el transcurso del tiempo, aun si no se

verifica prescripción ni caducidad alguna, puede generar la nulidad del acto administrativo disciplinario o sancionador. Y es que, a pesar de que el plazo de dos meses con que cuenta la Administración para dar por concluido el procedimiento, así dispuesto por el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública, se ha definido como ordenatorio y no perentorio, la jurisprudencia ha señalado que ello no es una patente de corso para que los procedimientos administrativos tarden indefinidamente, pues están de por medio los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y justicia pronta y cumplida de los investigados, además de su dignidad. Por ello, existen ya precedentes judiciales que se abren camino para convertirse en línea jurisprudencial que han señalado que una duración irrazonable e injustificada del procedimiento puede llevar a la nulidad de lo actuado por la lesión al principio de justicia pronta y cumplida y los principios de celeridad, eficiencia e impulso procesal de oficio<sup>5</sup>, -reiteramos - aún y cuando no se hubieren cumplido ni los supuestos de la caducidad ni de la prescripción.

## VII. Conclusiones

La Constitución Política costarricense guarda silencio con respecto a la potestad sancionadora de la Administración Pública. No obstante, tanto la jurisprudencia como la doctrina la han admitido como una especie dentro del género más amplio del *ius puniendi* del Estado, dentro del cual encontramos, además, al Derecho Penal y al Derecho Disciplinario.

Aunque no contamos con una ley general o código de sanciones administrativas, sino que estas se encuentran desperdigadas a todo lo largo y ancho del ordenamiento jurídico administrativo, sí que contamos con una Ley General de la Administración Pública, que aglutina y uniforma las garantías mínimas y principios generales que deben se-

guirse siempre que la Administración actúa. A mayor abundamiento, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha servido como un intermediario entre las necesidades sociales requeridas de satisfacción en la relatividad del tiempo, y las normas, que deben tener ventanas abiertas para su adaptación futura, y ha dotado así a nuestro ordenamiento jurídico, de un sólido acervo jurisprudencial que guía el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Finalmente, en lo que hace al control de la potestad sancionadora, nuestra Constitución Política sí que prevé una norma regia plenipotenciaria de la jurisdicción contencioso administrativa, complementada por un Código Procesal Administrativo de avanzada que, en la teoría, no dejan campo inmune al control de la Administración, ni mucho menos de su potestad sancionadora; si bien en la práctica, no pocas veces termina haciéndose realidad el temor que en su momento expresara el maestro Eduardo Ortiz Ortiz de que: "El juez contencioso está siempre mucho más cerca del Estado, y le gusta. Cuando le da la razón, se satisface; cuando se la quita, se siente solo y culpable" (Ortiz Ortiz, 1996, p. 114).

## Bibliografía

Armijo Sancho, G. (2008). Del Control Político al Control Constitucional: El Principio de Legalidad Penal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bolaños, J. (2000). Derecho Disciplinario de la Función Pública. San José, Costa Rica: IJSA.

Bolaños, J. (2006). Derecho Disciplinario Policial. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

Boulin, I. (2014). Decisiones razonables: El uso del principio de razonabilidad en la motivación administrativa. Argentina: Editorial Marcial Pons.

<sup>5</sup> Entre otros véase: Voto 001-2019-VI del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta.

- Cordero, E. (2012). El derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 25(2), 131-157.
- Díaz Campos, M. (2019). Potestad sancionatoria, procedimiento administrativo de Hacienda Pública y efectividad de las sanciones administrativas en la lucha contra la corrupción. *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, (12), 9-26.
- García de Enterría, E. (1976). El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (10), 399-430.
- García de Enterría, E. (2000). *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Gómez González, R. (2020). Potestad Administrativa Sancionadora. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (32), 37-63-
- González Camacho, O. (2006). Recursos. En *El nuevo proceso contencioso administrativo*. San José, Costa Rica: Poder Judicial.
- Hernández Mendible, V. (2020). *El estado convencional*. España: Olejnik Ediciones.
- Hidalgo Cuadra, R. (2011). La sanción administrativa, en temas de Derecho Público. *Estudios en homenaje al Dr. Rafael González Ballar.*, comp. César Hines Céspedes. San José, Costa Rica: ISOLMA.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Portal de Derecho S.A.
- Jiménez Meza, M. (1997). Los Nuevos Lineamientos para la Potestad Sancionadora Administrativa. En *Justicia Constitucional y Administrativa*. San José, Costa Rica: Mundo Gráfico S.A.
- Jiménez Meza, M. (2006). Bases constitucionales para la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa. En *el nuevo proceso contencioso administrativo*. San José, Costa Rica: Poder Judicial.
- Jinesta Lobo, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Jinesta Lobo, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Jinesta Lobo, E. (2009). La nueva justicia administrativa en Costa Rica. *Revista de Administración Pública*, (179), 413-435.
- Milano, A., Ortiz, L. y Rivero, R. (2016). *Manual de Derecho Administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Moreno Castillo, L. (2019). Teoría de la regulación. *Hacia un derecho administrativo de la regulación*. Vol. 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Instituto de Estudios en Regulación Minera, Petrolera y Energética.
- Muñoz Machado, S. (2012). Los Poderes de Oficio del Juez Administrativo. *Anales, Segunda Época*, 50, Año LVII.
- Nieto García, A. (2002). *Derecho Administrativo Sancionador*. España: Editorial Tecnos.
- Ortiz Ortiz, E. (1972-1979). *Derecho Administrativo*, Tomo III. San José, Costa Rica: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Ortiz Ortiz, E. (1981). Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública, *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados, San José, Costa Rica, Asociación Costarricense de Derecho Público.
- Ortiz Ortiz, E. (1996). *Expropiación y Responsabilidad Pública*. San José, Costa Rica: Litografía e imprenta LIL.
- Ortiz Ortiz, E. (2000). *Tesis de Derecho Administrativo*, Tomo II. San José, Costa Rica: Edi-

torial Stradtman.

Ortiz Ortiz, E. (2002). Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I. San José, Costa Rica: Editorial Stradtman.

Quirós, R. (1996). Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional. San José, Costa Rica: Editorial ASELEX S.A.

Rebollo Puig, M. et. Al. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova S.A.U.

Rodríguez, M. y Hernández, M. (2017). El procedimiento administrativo sancionador. San José, Costa Rica: IJSA.

Suay Rincón, J. (1989). Sanciones Administrativas. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España

## **Jurisprudencia**

Dictamen número C-310-2000. Procuraduría General de la República de Costa Rica.

Dictamen número C-173-95. Procuraduría General de la República de Costa Rica.

Opinión jurídica N°OJ-047-2000. Procuraduría General de la República de Costa Rica.

Resolución No. 2000-08191. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 8193-2000. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 13329-2006. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 1264-95. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 8009-2004. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 2000-05518. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 16202-2010. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 1265-1995. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 1147-90. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 2945-94. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 3063-94. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 7531-97. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 632-99. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.  
Resolución No. 06542-2002. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 14300-2005. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 8390-97. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 3564-2015. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 76-95. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Resolución No. 80 -1967 (1967, 13 de septiembre). Sala de Casación Penal de Costa Rica. Normativa

Asamblea Constituyente. Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 276. Ley de Agua. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 6.227. Ley General de la Administración Pública (LGAP). Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 7.135. Ley de la Jurisdicción Constitucional. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 7428. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 7593. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 7762. Ley General de Concesión de Obras Públicas. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 8.723. Ley Marco de Concesión de Fuerzas Hidráulicas para Generación Hidroeléctrica. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 8131. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 8422. Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. Ley N° 8508. Código Procesal Contencioso Administrativo. Costa Rica.

# TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN  
DIGITAL

Edición 12 / 1, Agosto 2023

Costa Rica