

LA TUTELA JURISDICCIONAL CONTRA LAS VÍAS DE HECHO O LAS SIMPLES
ACTUACIONES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LA DESMITIFICACIÓN DEL INTERDICTO POR VÍAS DE HECHO

Dr. Ernesto Jinesta Lobo
Profesor Universitario
Ivstítia Año 12 N° 136 -136 abril - mayo 1998

SUMARIO: I. Noción legislativa de vía de hecho. II. Hermenéutica gramatical del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública. III. Hermenéutica histórica del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública. 1. Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo francés. 2. Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo español. 3. Antecedentes legislativos inmediatos del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública. 4. Contexto histórico-jurídico existente al momento de promulgarse la Ley General de la Administración Pública. IV. Hermenéutica sistemática del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública. V. Cauces procesales para impugnar la vía de hecho. 1. Actuación material-vía de hecho. 1. a. proceso sumario interdictal. 1. b. Proceso ordinario civil de hacienda. 1. c. Recurso de Amparo. 2. Acto administrativo formal-vía de hecho. 2. a. Improcedencia manifiesta del proceso sumario interdictal. 2. b. Proceso ordinario contencioso Administrativo. 2.c. Recurso de Amparo. VI. Conclusiones.

1. Noción legislativa de vía de hecho

Por muchas elucubraciones de gabinete que se efectúen, nuestro ordenamiento jurídico-positivo nos ofrece una noción de vía de hecho que debe ser el norte de toda construcción formal o sustancial atinente a esa institución. Toda elaboración dogmático-jurídica debe edificarse sobre la base fundamental o sólida del dato normativo, sistemática y axiológicamente, considerado, así como del contexto histórico en el que surge y debe aplicarse

Cualquier creación doctrinal o jurisprudencial que ignore o le de la espalda al sentido propio de los conceptos técnico-jurídicos empleados en las proposiciones normativas, sus antecedentes históricos, sus fines, el entero ordenamiento jurídico en el que se insertan y la realidad socio-económica y política a la que se aplican (artículo 10 del Código Civil), está condenada, inexorablemente, al fracaso. Sobre el particular se ha señalado con acierto que "Toda institución jurídica está directamente condicionada por los rasgos particulares del ordenamiento al cual pertenece..." (1).

El artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública, al referirse a las vías de hecho las define como "...las simples actuaciones **materiales de la Administración, no fundadas en un acto administrativo eficaz...**"

En ese respecto, resulta relevante distinguir entre las operaciones materiales o técnicas de la Administración según sean legítimas o ilegítimas.

Pertencen a la categoría de la coacción **administrativa legítima** los siguientes supuestos:

a) El conjunto de actuaciones materiales o técnicas que preparan un acto administrativo (v. gr. avalúo en una expropiación, inspecciones efectuadas por la Administración para determinar la obligación tributaria, etc.)

b) Las actuaciones materiales o técnicas para ejecutar un acto administrativo válido o relativamente nulo, aún en contra de la voluntad o resistencia del destinatario (artículos 146, párrafo V, y 176, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública).

c) Las actuaciones materiales o técnicas destinadas a prestar un servicio público.

d) Las actuaciones materiales inmediatas de la Administración Pública o, más concretamente, de la fuerza pública, orientadas a la autodefensa administrativa, impedir la comisión de hechos punibles y preservar el orden público administrativo (coacción administrativa directa) (2)

e) Las actuaciones materiales efectuadas por la Administración ante circunstancias excepcionales o anómalas tales como estados administrativos de necesidad o urgencia (coacción anómala) (3)

En contraposición, nos encontramos en el terreno de la **coacción administrativa ilegítima** o de las **simples actuaciones materiales**, en las siguientes hipótesis:

a) Cuando no existe un acto ejecutorio de base válido y eficaz, dictado en el ejercicio de la autotutela declarativa de la Administración, que le de cobertura a las actuaciones materiales o técnicas.

b) Cuando no existe un servicio público autorizado por el ordenamiento jurídico que justifique el despliegue de las actuaciones materiales.

Sobre el particular, la Ley General de la Administración Pública en su numeral 11, párrafo 1º establece que "La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo **podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes**" (la negrita no es del original)

c) Cuando no existe una situación de hecho que justifique el ejercicio de la coacción directa para la autodefensa administrativa, prevenir los delitos o mantener el orden público.

d) Cuando no median circunstancias anormales o excepcionales que justifiquen la sustitución o desaplicación provisional del ordenamiento jurídico vigente por uno adecuado a aquellas (estado de necesidad o de urgencia administrativos).

Por consiguiente, habrá vía de hecho cuando la Administración Pública ejerce coacción sin un acto administrativo o un servicio público que les otorguen cobertura o fundamento o bien si no median las circunstancias propias que motivan el ejercicio de la coacción directa o anómala.

Esa concepción legislativa encuentra respaldo en la doctrina, la cual reconoce que la "...vía de hecho se contrapone a la vía de derecho, a la vía que ordinariamente debe seguir la Administración Pública para expresar su voluntad. Es más, **prototípicamente, la vía de hecho va acompañada normalmente de una ausencia total de formas, lo que en la mayor parte de los casos la hace poco o nada identificable con un acto administrativo...**" (4) (la negrita no es del original)

II. Hermenéutica gramatical del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública

El ordinal 357, párrafo 1º de la Ley General de la Administración Pública no incluye, bajo ningún concepto, lo que la doctrina francesa ha denominado "acto formal-vía de hecho" (5), puesto que, su redacción habría comprendido los actos absolutamente nulos o inexistentes -si se admite esta última categoría de invalidez-. Empero, la ley reduce la noción de vía de hecho a las simples actuaciones materiales no fundadas en un acto administrativo eficaz.

Ciertamente la ley establece que al acto administrativo absolutamente nulo no lo cubre la presunción de validez o legitimidad (artículo 169 de la Ley General de la Administración Pública), no obstante, tales actos producen, en el plano real y empírico, una serie de efectos precarios que ulteriormente son removidos por los efectos declarativos y retroactivos de la declaratoria de nulidad (artículo 170 de la Ley General de la Administración Pública). El aserto precedente, de la producción de efectos por parte del acto administrativo absolutamente nulo, queda corroborado por la propia ley al establecer que su ejecución produce responsabilidad civil de la Administración, así como civil, administrativa y, eventualmente, penal del funcionario público (artículo 170, párrafo 1 ibidem), así como que la constatación de ese vicio no puede ir en perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe (artículo 171 ibidem).

En suma, a nuestro juicio, cuando el artículo 357, párrafo 1*, ibidem emplea el término eficacia no lo hace en un sentido estrictamente jurídico sino más bien empírico, esto es, como sinónimo de "efectividad".

III. Hermenéutica histórica del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública

1. Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo francés.

La voie de fait como institución dogmática del Derecho Administrativo nace en Francia. Desde un principio, la vía de hecho tiene un marcado carácter formal al funcionar como una regla de atribución y delimitación de la competencia entre la jurisdicción ordinaria o propia (jueces civiles o penales) y la mal denominada "jurisdicción administrativa" -ejercida por el Consejo de Estado Francés-.

Sobre el particular es menester recordar que, a partir de la revolución francesa, se maneja una noción del principio de separación de funciones muy distinta a la preconizada por los ingleses. Así la Ley de 16-24 de agosto de 1790, le prohibía a la jurisdicción ordinaria o común inmiscuirse o entorpecer la actuación administrativa juzgándola (6). Por esa razón, en Francia la justicia administrativa nace en el seno de la propia Administración activa, primero en su fase retenida (doctrina del Ministro-Juez) y luego en su etapa delegada (a partir de 1872). En efecto, en Francia, a diferencia de Costa Rica, el órgano -consultivo y resolutorio- que controla la legalidad de la función administrativa (Consejo de Estado) pertenece a la propia organización administrativa, a esto se le denomina sistema administrativista de justicia administrativa. En Costa Rica, en contraposición, nuestro constituyente originario de 1949 optó por un sistema judicialista donde el control de la legalidad de la función administrativa le corresponde a un orden jurisdiccional especializado adscrito al Poder Judicial. Obviamente este último sistema resulta totalmente

congruente con los principios de reserva y unidad de jurisdicción establecidos en nuestra Carta Magna (artículos 152-155 de la Constitución Política).

Ante los límites estrictos y rígidos que el sistema francés le impuso al Juez ordinario para juzgar a la Administración, la jurisprudencia concibió una válvula de escape para atenuar la severa separación entre autoridad judicial y administrativa (7). Desde esa perspectiva, cuando la actuación administrativa es grosera, espuria o cualificadamente ilegal, por ser disconforme con el ordenamiento jurídico y afectar gravemente el derecho de propiedad o el resto de las libertades esenciales, la Administración Pública pierde sus prerrogativas y con ello su fuero especial quedando sometida a un órgano jurisdiccional, en sentido estricto, y a una normativa diferentes, como si se tratara de otro particular más.

En el fondo de esta construcción dogmática francesa, subyace una desconfianza a la "justicia administrativa" impartida por el Consejo de Estado, dada su adscripción a la estructura administrativa, por lo que siempre se pensó que potencial o actualmente podría irrespetar las libertades públicas, aunada a su distancia e inaccesibilidad para el justiciable y a su lentitud (8).

El principio rector que nutre la vía de hecho en el sistema jurídico francés consiste en que el juez ordinario o común es el guardián natural de la propiedad y de la libertad (9). La vía de hecho, por consiguiente, creó en Francia una duplicidad de jurisdicciones -si puede llamársele así a la impartida por el Consejo de Estado- para enjuiciar a la Administración Pública, de ahí el relevante papel desplegado por el Tribunal de Conflictos francés para determinar sus contornos.

Ahora bien, conviene puntualizar que en el propio sistema francés se reconoce que el "acto formal-vía de hecho" debe ser objeto del recurso contencioso-administrativo. Así el Tribunal de Conflictos en su "Arret Guigon" del 27 de junio de 1966, consideró que el acto administrativo absolutamente nulo puede ser residenciado, para su anulación, ante la jurisdicción ordinaria o la "administrativa", posición esta que fue avalada por el Consejo de Estado en la "Arret Thorel" del 8 de mayo de 1968, al estimar que le compete a la "jurisdicción administrativa" conocer de un acto nulo en caso de que sea constitutivo de vía de hecho (10).

Seguidamente, procederemos al análisis de los parámetros o coordenadas propias del ordenamiento jurídico costarricense que lo distancian, sustancial y enormemente, de la realidad jurídica francesa.

1º) En Costa Rica existe un sistema de justicia administrativa judicialista, esto es, el control de la legalidad de la función administrativa le corresponde a un orden jurisdiccional especializado (artículos 49 de la Constitución Política, 1, párrafo lo, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 110, inciso 1º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial) (11)

2º) En el sistema costarricense existe, en el ámbito de la justicia administrativa, la unidad de jurisdicciones, esto es, todo proceso en el que tenga interés directo o sea parte la Administración Pública central o descentralizada, debe ser conocido, resuelto y ejecutado por el Juez Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (artículos 20 y 30 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Por consiguiente, si la Administración incurre en una vía de hecho, el juez competente es el contencioso-administrativo y nunca el juez civil.

3º) En el ordenamiento jurídico costarricense la defensora o garante de los derechos

fundamentales, lo es, en primer término, la Sala Constitucional (artículos 10 y 48 de la Constitución Política, 20, inciso a, 15, 29 y 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y, en segundo lugar, por aplicación de los principios de supremacía constitucional, vinculación más fuerte de los derechos fundamentales y la eficacia directa e inmediata del Derecho de la Constitución, los jueces de la jurisdicción común y, especialmente, el juez contencioso-administrativo (12).

4º) En nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia del sistema francés donde no existen procesos constitucionales para la protección de las denominadas libertades públicas (13), existen los recursos de hábeas corpus y amparo para garantizar y restablecer el goce de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Esos procesos constitucionales se encuentran inspirados por los principios procesales de legitimación vicaria, gratuidad, sumariedad, celeridad, preferencia, informalismo, etc..

Las observaciones anteriores, nos permiten concluir que resulta imposible extrapolar, irreflexiva y acriticamente, una construcción dogmática edificada para una realidad jurídica total y absolutamente distinta de la costarricense.

2. Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo español

En el caso español, a diferencia del francés, la evolución del concepto dogmático de la vía de hecho se produce no pretorianamente sino por su desarrollo legislativo (14)

En efecto, la Ley española de Expropiación Forzosa del 16 de diciembre de 1954, en su artículo 125 estipula lo siguiente:

"Siempre que sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener, recobrar para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida"

La Ley española de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Texto refundido del 26 de julio de 1957), establecía en su artículo 38 -derogado expresamente por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, lo siguiente:

"Contra las providencias dictadas por las autoridades administrativas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, no procede la acción interdictal"

Por su parte, los artículos 100 y 103 de la Ley del Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958, también derogada por la Ley 30/ 1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, disponían:

"100. 1. La Administración Pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.

2. El órgano que ordene un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito y a requerimiento del particular interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa"

"103. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido"

Posteriormente, con fundamento en el dictamen del Consejo de Estado español del 20 de junio de 1962 y el Decreto Resolutorio de las Competencias No. 2492 del 3 de octubre de 1963, la doctrina admitió el proceso interdictal para tutelar cualquier libertad individual y no solo la propiedad privada.

La Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, estableció en su artículo 53, párrafo 20, que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 ibidem "... por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 del 3 de octubre, establece que el recurso de amparo es admisible, entre otros aspectos, si se ha agotado la "vía judicial precedente" (artículo 43, párrafo 1º). En sus artículos 41, párrafo 20, y 43, párrafo 1º, establece que el recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos frente a las violaciones de los derechos y libertades "originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho" de los poderes públicos. Asimismo, esa ley estableció en la Segunda Disposición Transitoria, párrafo 2º, que "En tanto no sean desarrolladas las previsiones del artículo 53.2 de la Constitución para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la Sección Segunda de la Ley 62/1978, 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, a cuyos efectos el ámbito de la misma se entiende extendido a todos los derechos y libertades a que se refiere el expresado artículo 53.2, de la Constitución"

La Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona 62/1978 del 26 de diciembre, al diseñar un proceso contencioso-administrativo especial contra los actos y disposiciones de la Administración que afecten el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, contiene ventajas tales como el carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa y la regla -no excepción- de la suspensión de la ejecución.

Evidentemente, el carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa (15) y del proceso especial de la ley 62/1978, impiden, en buena parte, que exista una jurisprudencia contencioso-administrativa acabada sobre la vía de hecho, puesto que, para atacarla en el proceso ordinario o especial debe ser reconvertida en un acto administrativo formal. Ahora bien, la doctrina estima que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al regular ampliamente, en sus artículos 41, párrafo 2º, y 43, párrafo 3º, su objeto de impugnación (los actos jurídicos y las actuaciones materiales) vino también a ampliar el radio de acción de la vía judicial previa al amparo, esto es, de los procesos contencioso administrativo ordinario y del especial (16).

Por último, la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992 de 26 de noviembre, en su ordinal 101 titulado "Prohibición de interdictos" estipula lo siguiente: "No se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de

su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido"

Queda patente, de esta forma, que la ley y la doctrina españolas distinguen correctamente entre actividad formal (actos jurídicos) y actuación material (coacción legítima o ilegítima) de la Administración Pública. Incluso, un sector importante de la doctrina española estima, con aguda y fundada argumentación, que la vía de hecho no se puede dar fuera de la ejecución material (17).

El propio Tribunal Constitucional español ha deslindado meridianamente la diferencia esencial entre la actividad formal y la actuación material de la Administración Pública. Así, ha estimado que por vías de hecho hay que entender los actos de los funcionarios y de los agentes de la Administración, faltos de cobertura legal y de cobertura concreta en un título jurídico..." (18). De esa forma, el Tribunal Constitucional Español reserva la expresión vía de hecho para las actuaciones materiales realizadas sin la preceptiva cobertura legal, sin norma o principio habilitante y sin acto previo.

3. Antecedentes legislativos inmediatos del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública

Cuando Eduardo Ortiz Ortiz compareció ante la Comisión Legislativa que conoció del proyecto de la Ley General de la Administración Pública, externó una serie de ideas sobre el ordinal 357, que nos permiten desentrañar la voluntad o intención del legislador, veamos:

"Esto tiene por objeto contemplar lo que llaman los franceses **vía de hecho**, que es **cuando la Administración sin adoptar ningún acto jurídico previo**, por ejemplo, procede una expropiación, y realiza la expropiación sin haber agotado el trámite, ni siquiera haber dictado un decreto de expropiación, simplemente viene violando la Constitución y la ley y se apodera de una propiedad privada, o bien supóngase que en Costa Rica, se apoderan de un periódico. Nosotros sostendremos que **en esos casos, en donde no hay una resolución administrativa previa que justifique la actuación material**, que está saliendo la Administración de su cauce propio, que está actuando en una forma arbitraria. En consecuencia, para pararlo será posible la vía interdictal. Cosa que en la doctrina está más o menos excluido, excepto en casos excepcionales como este. **Es un remedio rápido expedito que se da contra la Administración cuando esta puede actuar en forma arbitraria sin ningún fundamento jurídico que justifique su actuación material en perjuicio del particular**. Por ejemplo, la clausura del cine, la expropiación sin decreto de expropiación, decomiso de un periódico, un remate sin que haya deuda. En esos casos ponemos remedio expedito contra la Administración en el sentido de que no exigimos que haya agotamiento de la vía administrativa..." (19) (la negrita no es del original).

Esa transcripción de las palabras pronunciadas por Ortiz Ortiz, confirman nuestra interpretación, esto es, que el numeral 357 de la Ley General de la Administración Pública no cubre la hipótesis del "acto administrativo-vía de hecho", puesto que, en tal circunstancia, hay un acto administrativo previo -actividad formal- que le da fundamento a la actuación material. Esto es, el artículo 357 ibidem sólo cubre el supuesto de la actuación material-vía de hecho".

4. Contexto histórico-jurídico existente al momento de promulgarse la Ley General

de la Administración Pública

Para comprender a cabalidad el artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública, es menester considerar, asimismo, el contexto histórico-jurídico en que fue promulgada.

La Ley General de la Administración Pública N^o 6227 del 2 de mayo de 1978, fue dictada cuando en nuestro ordenamiento jurídico estaba en vigor la Ley de Amparo No. 1161 del 2 de junio de 1950 y sus reformas. De conformidad con ese cuerpo normativo, el recurso de amparo procedía contra "... toda disposición, acto o resolución y, en general, contra toda acción u omisión que haya violado, viole o amenace violar..." los derechos consagrados en la Constitución (artículo 2^o). Empero, el recurso de amparo presentaba las siguientes deficiencias o carencias:

- a) Debía agotarse la vía administrativa (artículo 3', inciso d, ibidem).
- b) La suspensión de la ejecución no operaba de pleno derecho, sino que la Corte Plena o el Juez Penal podían, excepcionalmente, decretar esa medida cautelar (artículo 13' ibidem).
- c) El recurso de amparo era conocido por órganos jurisdiccionales no especializados en el ámbito del Derecho Público como la Corte Plena -para los interpuestos contra el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, Gobernadores de Provincia, Comandantes de Plaza y Director General de la Guardia Civil- o los jueces penales -para los demás casos- (artículos 6' y 14 ibidem).
- d) No se contemplaba, dentro del radio de control del recurso de amparo, las simples actuaciones materiales no fundadas en un acto administrativo eficaz.
- e) De forma congruente con lo anteriormente apuntado, no se establecía una cláusula residual o norma de cierre para dictar medidas precautorias diferentes a la suspensión de la ejecución, tendientes a garantizar provisionalmente la eficacia de la sentencia que resolviera definitivamente el amparo. El "status quo" cambió, sustancialmente, para bien de todos los costarricenses, con la reforma constitucional parcial a los artículos 10 y 48 de la Constitución Política por virtud de la Ley No. 7128 del 18 de agosto de 1989 y con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional No. 7135 del 11 de octubre de 1989. Veamos las ventajas de la nueva concepción legislativa del recurso de amparo:

- a) El agotamiento de la vía administrativa deja de ser un presupuesto procesal y pasa a ser un requisito optativo para el recurrente (artículo 31 Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- b) La suspensión de la ejecución del acto concreto impugnado opera de pleno derecho (artículo 41, párrafos 1' y 3', ibidem).

- c) El recurso de amparo es de conocimiento de la Sala Constitucional, órgano especializado en la tutela de los Derechos Fundamentales y en el control de la constitucionalidad (artículos 10, 48 de la Constitución Política, 2, inciso a, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- d) Se contempla, dentro del objeto del recurso de amparo, la vía de hecho, esto es, la "...simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos

derechos" (artículo 29, párrafo segundo, ibidem).

e) Al ser susceptible de impugnarse en el recurso de amparo las omisiones y simples actuaciones materiales de la Administración Pública, el legislador consagró una cláusula residual o norma en blanco para que el Presidente o Magistrado instructor dicte "... cualquier medida de conservación o seguridad que la prudencia aconseje, para prevenir riesgos materiales o evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo conforme con las circunstancias del caso" (artículo 41, párrafo 4', ibidem). Esta norma de clausura del sistema cautelar en el recurso de amparo, le permite al Juez Constitucional decretar cualquier medida precautoria, distinta a la suspensión de la ejecución, tendiente a garantizar provisionalmente la efectividad de la sentencia de mérito. De consiguiente, si se impugna una simple actuación material, el Presidente o Magistrado instructor puede ordenar, provisoria-mente, su cesación o detención inmediata.

IV. Hermenéutica sistemática del artículo 357 de la Administración Pública

Si se considera de forma conjunta el entero ordenamiento jurídico costarricense, salta a la vista que existe una multiplicidad de cauces procesales para impugnar una simple actuación material de la Administración que resulta lesiva para las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados. En efecto, para una simple actuación material ("actuación material-vía de hecho"), el justiciable puede impetrar justicia pronta y cumplida mediante los siguientes mecanismos procesales:

1º) El proceso sumario interdictal (artículos 357 Ley General de la Administración Pública; 3', párrafo 1', de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 110, inciso 2', de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 432, inciso 3', y 457-476 del Código Procesal Civil).

2º) El proceso ordinario civil de hacienda (artículos 357 Ley General de la Administración Pública; 2', inciso c, 3', párrafo 1', de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 110, inciso 2', de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

3º) El recurso de amparo (artículos 48 de la Constitución Política; 2', inciso a, y 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Ahora bien, si se trata de la impugnación de lo que se denomina "acto administrativo-vía de hecho", dado su carácter absolutamente nulo o inexistente -si se admite esta última categoría de invalidez- el administrado puede requerir tutela judicial efectiva a través de las siguientes vías procesales:

1º) El proceso ordinario contencioso- administrativo (artículos 49 de la Constitución Política; 1' de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 110, inciso 1', Ley Orgánica del Poder Judicial).

2º) El recurso de amparo.

V. Caudes procesales para impugnar la vía de hecho

1. Actuación material-vía de hecho

1.a. Proceso sumario interdictal

Cuando la Administración Pública realiza una actuación material grosera, espuria o ilegítimamente cualificada, se producen los efectos propios de la vía de hecho, esto es, se ve desprovista de sus prerrogativas o privilegios posicionales y se le trata como a cualquier otro sujeto de derecho, quedando sometida a una normativa formal y sustancialmente distinta como si se tratara de un particular mas.

En ese orden de ideas, el ordinal 357 de la Ley General de la Administración Pública dispone que para impugnar la simple actuación material, el justiciable podrá, inclusive, acudir a la "vía interdictal".

Las pretensiones interdictales se ventilan en un proceso sumario (artículo 432, inciso 3, del Código Procesal Civil) regido por toda su filosofía de fondo, esto es, las limitaciones propias de la urgencia o premura que afectan directamente los derechos de defensa y del contradictorio. La cognición del órgano jurisdiccional en los procesos sumarios no es plena, sino sumaria para poder resolver rápidamente, por lo que se restringen las alegaciones y probanzas que pueden formular y aportar las partes (20).

El proceso sumario surge, históricamente, ante el excesivo formalismo, garantismo y lentitud del proceso ordinario de cognición plena y la necesidad de atender determinadas cuestiones jurídicas que demandan una solución jurisdiccional rápida (21).

En el supuesto de las simples actuaciones materiales de la Administración que afectan la posesión legítima ejercida sobre bienes inmuebles, por su carácter espurio, grosero y cualificadamente ilegítimo, existen motivos de urgencia en el justiciable para detener o hacer cesar la violación o amenaza de ésta en sus derechos reales y superar el estado antijurídico creado por aquellas.

Ese proceso sumario interdictal debe interponerse ante el Juez Contencioso-Administrativo, dada la unidad de jurisdicciones que impera en nuestro ordenamiento jurídico (artículo 2', inciso b, y 3', de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y se sustancia por los trámites establecidos en el Código Procesal Civil. Bajo ese predicado, rigen las restricciones a los derechos de defensa y del contradictorio (artículos 433 y 459 del Código Procesal Civil), así como las siguientes peculiaridades:

a) El proceso sumario interdictal previsto en el artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública resulta procedente, única y exclusivamente, respecto de las simples actuaciones materiales que afecten la posesión legítima que ejerce el administrado sobre los bienes inmuebles (artículo 457 del Código Procesal Civil).

b) El interdicto planteado puede ser, indistintamente, de "amparo de la posesión" si la Administración Pública amenaza, perturba o intenta violentar con una actuación material en ciernes el derecho de posesión del administrado (artículo 461, párrafo 1', del Código Procesal Civil), de "restitución" si la Administración ha despojado al administrado de ese derecho real (artículo 464 ibidem), de "reposición de mojones", si la Administración alteró los linderos de un inmueble que le pertenece al administrado (artículo 466 ibidem), o bien de "suspensión de obra nueva" si la Administración, además de ocupar el fundo de un particular, construye en éste (artículo 470 ibidem).

c) El proceso interdictal no puede ser planteado si transcurren tres meses desde el

inicio de las simples actuaciones materiales de la Administración Pública (artículo 458 ibidem).

d) La prueba será evacuada en el lugar de los hechos donde se ha verificado o amenaza producirse la simple actuación material de la Administración (artículo 459, párrafo 1º, ibidem).

e) Evidentemente, para interponer un proceso sumario interdictal contra la Administración Pública no es necesario agotar la vía administrativa por disponerlo expresamente así el artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública. Con relación a ese aspecto, el artículo 548, párrafo 1º, del Código Procesal Civil estipula:

"El juzgador no dará curso a demandas que se presenten contra el Estado o sus instituciones, sino cuando se haya agotado la vía administrativa, **salvo los casos concretos en que la ley no obligue a realizar dicho agotamiento.** (la negrita no es del original)"

O El administrado que acude al proceso interdictal puede solicitar, por la vía incidental la cesación provisoria de la vía de hecho, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 357, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública al proceso especial, por razones jurídico-formales, de facilitación de los efectos de la sentencia (22) del artículo 91 y siguientes de la LRJCA. Esto es, el administrado puede solicitar en pieza separada y "prima facie", la detención provisional de la simple actuación material, antes del dictado de la sentencia estimatoria de fondo, para garantizar interinamente la eficacia de la última. Obviamente, para decretar esa medida cautelar deben concurrir los presupuestos propios de ésta tales como el "periculum in mora" y el "fumus boni iuris".

La sentencia que dicte el Juez Contencioso-Administrativo en un proceso sumario interdictal, **si** efectivamente existió una simple actuación material espuria e ilegítima, debe declarar con lugar la pretensión interdictal ordenando la detención o cesación de la vía de hecho (manteniendo íntegro el derecho de posesión del administrado, reponiendo a éste en su ejercicio, ordenando la restitución de los derroteros del inmueble, suspendiendo definitivamente la obra y superando el estado antijurídico creado por la vía de hecho mediante la indemnización de los daños y perjuicios, artículos 463, 465, 468 y 472 del Código Procesal Civil).

Para estas hipótesis, el proceso interdictal se revela como un cauce procedimental idóneo, puesto que, dado su carácter sumario resulta apto para detener o hacer cesar la vía de hecho y superar sus consecuencias antijurídicas.

1.b. Proceso ordinario civil de hacienda

Si el administrado no tiene premura o urgencia, e incluso con ella, o le caducó el plazo para interponer un proceso sumario interdictal o un recurso de amparo bien puede acudir al proceso ordinario o declarativo de cognición plena, para tener posibilidad de formular todas las alegaciones y de ofrecer toda la prueba que estime pertinente.

Es menester recordar que el proceso sumario interdictal produce, únicamente, cosa juzgada formal, puesto que, lo que se resuelve no afecta las cuestiones definitivas de propiedad o de posesión (artículo 457, párrafo 1º, del Código Procesal Civil).

Podría acontecer, perfectamente, que la Administración Pública haya ocupado el inmueble de un particular por un lapso prolongado y se empecine en reputarlo de dominio público, viéndose impelido el ciudadano a acudir al proceso ordinario civil de hacienda. Este proceso, ofrece todas las garantías, también, para que el administrado acredite,

fehaciente e idóneamente, los daños y perjuicios irrogados con la simple e ilegítima actuación material de la Administración.

La urgencia del administrado puede verse paliada recurriendo a la medida cautelar tipificada en el artículo 357, párrafo 2', de la Ley General de la Administración Pública que le permite incoar un proceso incidental para la cesación o detención provisional de la simple actuación material, hasta tanto se dicte la sentencia de mérito.

1.c. Recurso de amparo

Cuando la simple actuación material de la Administración afecte otros derechos fundamentales del Administrado que no sea la posesión, el justiciable puede interponer un recurso de amparo, el que le ofrece múltiples ventajas al estar imbuido por los principios de celeridad, sumariedad, gratuidad, impulsión de oficio, tramitación privilegiada, informalismo, etc.

El recurso de amparo, adicionalmente, puede interponerse por cualquier persona -legitimación vicaria- (artículo 33 Ley de la Jurisdicción Constitucional) y en cualquier momento ~' mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado" (artículo 35 ibidem), salvo los supuestos de los derechos puramente patrimoniales o cuya violación pueda ser validamente consentida, supuestos en los que debe interponerse en los dos meses siguientes a la fecha en que el perjudicado tuvo noticia de la simple actuación material y estuvo en posibilidad legal de interponerlo.

Otra ventaja sustancial es la posibilidad del recurrente de solicitar, con fundamento en el artículo 41, párrafo 4', ibidem la cesación provisional de la actuación material para garantizar provisoriamente la eficacia de la sentencia.

Por último, tratándose de la impugnación de una "mera conducta o actuación material, o de una amenaza", la sentencia estimatoria de la Sala Constitucional "... ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción semejante" (artículo 49, párrafo 3', ibidem), y condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas del recurso (artículo 50 ibidem). La ejecución de la sentencia, en lo concerniente a la liquidación de la responsabilidad pecuniaria, en el amparo contra sujetos de derecho público, se tramitará ante el juez contencioso-administrativo (artículo 56 ibidem).

2. Acto Administrativo formal-vía de hecho

2.a. Improcedencia manifiesta del proceso sumario interdictal

Líneas atrás se indicó que incluso en el supuesto del acto absolutamente nulo se produce, en el plano empírico, una eficacia ("efectividad") que es preciso remover con la declaratoria de nulidad.

Cuando la Administración Pública dicta un acto administrativo al que le falta un elemento constitutivo o la imperfección de éste es de tal grado que impide la realización del fin, y lo ejecuta estamos ante una actividad formal y no material que, por lo menos, aparenta conformarse sustancialmente con el ordenamiento jurídico.

Para destruir esa apariencia jurídica de adecuación sustancial al ordenamiento

jurídico, el juez contencioso-administrativo debe ponderar y valorar en un proceso de cognición plena y declarativo la regularidad o no de los elementos constitutivos del acto administrativo. Asimismo, la Administración Pública y el administrado deben contar con todas las posibilidades procesales para efectuar alegatos y ofrecer pruebas.

Los siguientes son los argumentos que ofrecemos para demostrar la inidoneidad o inadmisibilidad del proceso sumario interdictal cuando se impugna un acto administrativo calificado, erróneamente, como vía de hecho, veamos:

a) El artículo 357 LGAP se refiere, única y exclusivamente, a "simples actuaciones materiales" no incluye la actividad formal esto es, los actos administrativos absolutamente nulos o inexistentes.

b) Al mediar un acto formal de la Administración, debe agotarse la vía administrativa como presupuesto procesal, por imponerlo así el privilegio de la autotutela. De lo contrario, bastaría que el justiciable califique el acto administrativo impugnado de absolutamente nulo o inexistente para obviar el agotamiento de la vía administrativa. Por consiguiente, admitir que un acto administrativo puede asumir los contornos de una vía de hecho supone desnaturalizar la noción legislativa de la última.

e) Las pretensiones para obtener la declaratoria de desconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico de un acto administrativo, su anulación, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para su restablecimiento, sólo pueden deducirse en un proceso contencioso-administrativo, según se desprende de la relación de los artículos 22, 23 y 62 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y nunca en un proceso sumario (23).

d) La detención o cesación de la ejecución material de un acto absolutamente nulo, presupone, necesariamente, la declaratoria de nulidad o eliminación de éste, extremo que, obviamente, no puede obtenerse en el proceso sumario interdictal.

e) En el proceso sumario interdictal no puede condenarse al pago de una indemnización por el dictado de un acto administrativo ilegítimo, puesto que, en tal supuesto la responsabilidad debe ventilarse en el proceso ordinario civil de hacienda.

f) En el proceso sumario interdictal sólo puede tutelarse la posesión legítima ejercida sobre bienes inmuebles lesionados por una simple actuación material (24).

Recientemente el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera, ha resaltado la inidoneidad del proceso sumario interdictal para impugnar actos administrativos estimando, al efecto, lo siguiente:

"... III. La actora pretende por vía interdictal fundada en el artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública la impugnación de tres actos administrativos -dos intimaciones y una orden de cierre-. La disposición citada tiene cabida en ausencia de acto. Para impugnar los actos de la administración está el proceso ordinario de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y mientras se produce la sentencia el ordenamiento prevee las medidas cautelares típicas y atípicas, por lo que no estando en presencia de los supuestos establecidos en el artículo 357 de la ley citada procede revocar la resolución apelada y denegar el curso a la acción interdictal." (No. 215-97 de las 9:50 hrs. del 25 de junio de 1997).

En otra resolución consideró:

III. Evidentemente el remedio excepcional que contempla el artículo 357 de la

Ley General de la Administración Pública está reservado para aquellas actuaciones de la administración carentes de acto administrativo que les preste sustento... En el presente proceso estima el Tribunal que no se trata de esta situación, en realidad hay una serie de actos administrativos que aparecen cubiertos por la presunción de legitimidad que cobija a los actos administrativos, por lo que la vía para descubrir errores o ilegalidades más sutiles o bien situaciones que requieran prueba para arribar a otra conclusión, es sin lugar a dudas el proceso ordinario ..." (No. 400-97 de las 10:30 hrs. del 16 de diciembre de 1997).

2.b. Proceso ordinario administrativo contencioso

La crítica podría derivar de la lentitud fisiológica y patológica del proceso ordinario, empero, el legislador le otorga al administrado la facultad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo absolutamente nulo (25). A nuestro juicio, cuando se arguye una nulidad absoluta, sobre todo evidente y manifiesta, además de tratarse de un "caso especialísimo" que justifica la suspensión "prima facie" (artículo 92, párrafo 2', de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) existe una apariencia de buen derecho ("fumus boni iuris") indiscutible. Obviamente, la parte debe ser cuidadosa y diligente para aportarle al Juez suficientes elementos de convicción que le permitan ordenar la suspensión, toda vez, que aún no se ha remitido el expediente administrativo. La redimensión de las medidas cautelares ha sido, para la mejor doctrina y jurisprudencia europeas de la década de los 90, la tabla de salvación para la crisis del contencioso-administrativo. Tal y como lo han señalado los Tribunales de la Comunidad Económica Europea de Luxemburgo, de Derechos Humanos de Estrasburgo, la Casación y los Tribunales Constitucionales de España, Italia y Francia sólo la tutela cautelar puede salvar el honor y el prestigio de la justicia administrativa.

Asimismo, nuevamente, merced a la tutela cautelar el agotamiento de la vía administrativa no supone ningún problema o atraso para el justiciable, puesto que, puede solicitar la suspensión de la ejecución "ante causam" -procedimiento preparatorio-, esto es, antes de incoar el proceso ordinario recurriéndose a los artículos 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 241 del Código Procesal Civil. Debe insistirse en la diligencia de la parte para aportarle al órgano jurisdiccional los elementos de convicción suficientes, puesto que, en esa hipótesis ni siquiera se ha interpuesto el proceso contencioso-administrativo.

2. c. Recurso de amparo

El recurso de amparo resulta ser, también, una vía procesal adecuada para impugnar un "acto administrativo-vía de hecho". En ese sentido el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que el recurso de amparo procede "...contra toda disposición, acuerdo o resolución...de los servidores y órganos públicos..." que sea arbitrario; de esta forma el legislador se refiere, claramente, a la actividad formal de la Administración Pública. El recurso de amparo ofrece, respecto del proceso ordinario contencioso administrativo, las siguientes ventajas:

- a) El agotamiento de la vía administrativa es optativa para el recurrente (artículo 31

- ibidem).
- b) La suspensión de la ejecución del acto concreto opera de pleno derecho (artículo 41, párrafos 1' y 3', ibidem).
 - c) El Magistrado instructor, con fundamento, en el poder cautelar general que le otorga el artículo 41, párrafo 4', de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, puede ordenar o dictar, a instancia de parte o de oficio, "...cualquier medida de conservación o de seguridad que la prudencia aconseje, para prevenir riesgos materiales o evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo conforme con las circunstancias del caso". Esa norma abierta le permite a la Sala Constitucional decretar, al admitir el recurso, cualquier tipo de medida cautelar atípica tendiente a garantizar provisionalmente la eficacia de la sentencia de fondo.

VI. Conclusiones

Primera: Dentro de la categoría dogmática "función administrativa" (artículo 49 de la Constitución Política), debe distinguirse entre la **actividad formal** y las **actuaciones materiales** de la Administración. La primera se traduce en actos jurídicos (y. gr. actos administrativos -acuerdos, resoluciones, decretos, reglamentos-, contratos administrativos, etc.), esto es, en declaraciones o manifestaciones de voluntad que son la culminación de un procedimiento administrativo. Las actuaciones materiales u operaciones técnicas pueden ser legítimas o ilegítimas.

Segunda: El proceso sumario interdictal por vías de hecho tiene un objeto limitado que no se puede desnaturalizar, esto es, ese cauce procesal no se puede forzar para tramitar pretensiones que no pueden ser conocidas y resueltas en esa instancia. De lo contrario, se le crea una falsa expectativa al justiciable, toda vez, que al dictarse la sentencia de fondo se percata de las serias limitaciones de tal proceso.

Tercera: No se pueden reputar como sinónimos de la vía de hecho el acto absolutamente nulo o inexistente -si se admite esta última categoría de invalidez-, puesto que, la primera siempre se traduce en una simple actuación material y el segundo, aunque sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, es una manifestación formal de la función administrativa que debe impugnarse en el proceso ordinario contencioso administrativo (26).

Cuarta: La tabla de salvación de la justicia administrativa, como lo ha reconocido la mejor doctrina y jurisprudencia europea, consiste en revitalizar o redimensionar las medidas cautelares, puesto que, de esa forma se le brinda al administrado una justicia provisional mientras es dictada la sentencia de mérito.

Quinta: El proceso sumario interdictal por vías de hecho no puede conducir, bajo ningún concepto, a la "sumarización" de la justicia administrativa, y aun menos a la sustitución o supresión total del proceso ordinario de cognición plena que fue concebido con todas las garantías para asegurar los derechos de defensa y de contradicción.

- (1) SABORIO VALVERDE (Rodolfo), Las vías de hecho de la Administración, San José, LIL, S.A., 1991, p. 15.
- (2) V. AGIRREAZKUENAGA (Iñaki), La coacción administrativa directa, Madrid, Ed. Civitas, la. edición, 1990, in totum.
- (3) V. ORTIZ ORTIZ (Eduardo), La vía de hecho y la jurisdicción contencioso-administrativa, San José, LIL S.A., 1993, pp. 18-30.
- (4) SEVILLA MERINO (Ignacio), La protección de las libertades públicas contra la vía de hecho administrativa, Madrid, Ed. Civitas, la. edición, 1992, p. 116.
- (5) Para una adecuada distinción entre "actividad material - vía de hecho" y "acto-vía de hecho" y. ORTIZ ORTIZ (E.), op. cit., pp. 50-62.
- (6) Esa ley francesa estipulaba lo siguiente: "las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de la funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricación, interferir por ningún medio la actividad de los cuerpos administrativos, ni citar a juicio a los administradores por razón de sus funciones" texto citado por WEIL (Prosper), Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, reimpresión de la primera edición, 1989, p. 40.
- (7) V. SEVILLA MERINO (I.), op. cit., pp. 34-35.
- (8) V. SEVILLA MERINO (I.), op. cit., pp. 29, 33, 38, 49, 116.
- (9) En ese sentido el artículo 66 de la Constitución Francesa de 1958 establece "Nadie puede ser detenido arbitrariamente. La autoridad judicial, guardiana de la libertad individual, asegura el respeto a este principio en las condiciones previstas por la ley". Por su parte el Consejo Constitucional francés en su resolución del 12 de enero de 1977, estableció que ese precepto constitucional al confiar la protección de la libertad individual a la autoridad judicial, la erige como "principio fundamental" de la Constitución. De lo anterior, la doctrina francesa dedujo la siguiente conclusión: la posible inconstitucionalidad de cualquier ley, acto o resolución judicial que le atribuya competencias en esa materia a un juez distinto del judicial, o bien, que la "jurisdicción administrativa" tiene un rol secundario en la tutela de las libertades públicas. V. SEVILLA MERINO (I.), op. cit., pp. 87-89.
- (10) V. El análisis a esas resoluciones efectuado por SEVILLA MERINO (I.), op. cit., pp. 73-78.
- (11) Afirmación que debe matizarse después de dictados los Votos de la Sala Constitucional Nos. 3095-94 de las 15:57 hrs. del 3 de agosto de 1994, 7540-94 de las 17:42 hrs. del 21 de diciembre de 1994 y 5686-95 de las 15:39 hrs. del 18 de octubre de 1995, en los que se dispuso que los jueces agrario y laboral, pueden, cuando tengan atribución legal expresa de competencia, anular un acto administrativo.
- (12) V. JINESTA LOBO (Ernesto), La interpretación y aplicación directa del Derecho de la Constitución por el Juez Ordinario. Revista IVSTITIA, Nos. 118-119, octubre-noviembre 1996, pp. 34-45.
- (13) V. SABORIO VALVERDE (R.), op. cit., pp. 16-17.
- (14) V. SEVILLA MERINO (I.), op. cit., pp. 107-108.
- (15) SEVILLA MERINO manifiesta que "El juez administrativo no puede sancionar la vía de hecho como tal, ni tampoco declarar la existencia de una vía de hecho. Sólo puede anular los actos que han dado lugar a la vía de hecho, incluso, en los casos más flagrantes, en aquellos en que es imprescindible rastrear el menor atisbo de actividad de la Administración, Opta por provocar el acto para tener algo formalmente sólido en que apoyar

su decisión." op. cit., pp. 146-147.

(16) V. SEVILLA MERINO (1.), op. cit., pp. 126-128.

(17) V. GONZALEZ PEREZ (Jesús), Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 1988, p. 611. SEVILLA MERINO, sostiene al respecto "En general, la vía de hecho administrativa se produce como consecuencia de una ejecución material no precedida de acto administrativo...en nuestro Derecho la hipótesis de una vía de hecho constituida por un acto al margen de su ejecución constituye casi un experimento de laboratorio.. que, en realidad, no son sino excepciones a la regla; la vía de hecho se desenvuelve en el ámbito de la ejecución de los actos o de actos materiales que no ejecutan actos jurídicos." op. cit., pp. 195 y 200.

(18) Sentencia No. 22/1984, fundamento jurídico 1,.

(19) Ley General de la Administración Pública, concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional (a cargo de Roberto Quirós Coronado), San José, Editorial, Aselex, 1996, p. 409.

(20) En tal sentido el numeral 433 del Código Procesal Civil, dispone, al efecto, que en el escrito de demanda el actor expondrá, sucintamente, los fundamentos de hecho y de derecho y ofrecerá las pruebas respectivas. Por su parte, el demandado, al contestar la demanda, debe oponer todas las excepciones previas y de fondo y ofrecer la prueba correspondiente. Obsérvese, adicionalmente, que los plazos, las excepciones y los recursos se ven reducidos para obtener una resolución judicial pronta.

(21) V. PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ (L.), Derecho Procesal Civil, Madrid, Ed. Tecnos, 4a. edición, 1988, pp. 308-309.

(22) GONZALEZ PEREZ (Jesús) califica, con acierto, al proceso incidental para decretar la suspensión de la ejecución como un "proceso especial de facilitación de efectos" Manual de Derecho Procesal Administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 2a. edición, 1992, pp. 525-526.

(23) SEVILLA MERINO afirma para el caso español que "...para combatir los actos susceptibles de ser considerados como nulos de pleno derecho -o su ejecución, si limitamos la vía de hecho a este campo- ya existe la vía contencioso-administrativa. No parece que sea el Juez ordinario quien deba apreciar dicha nulidad en el proceso interdictal. Si para ejercitar el interdicto hay que esperar a la declaración de un acto administrativo como nulo de pleno derecho por el juez de lo contencioso-administrativo, habrá que concluir en la inutilidad de la vía de hecho, pues la ejecución de dicho acto se habrá consumado con anterioridad." op. cit., pp. 130-131.

24) Juan José SOBRADO sostiene que ciertamente el interdicto es la reacción más característica contra las vías de hecho de la administración, sin embargo, añade que en nuestro ordenamiento no es la más relevante; que ese puesto aquí lo ocupan las acciones de tipo interdictal de las jurisdicciones de hábeas corpus y amparo, para la protección de los derechos constitucionales ..." La vía de hecho y la acción interdictal contra la administración. **Revista** del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, Colegio de Abogados-Asociación Costarricense de Derecho Público, 1981, p. 371.

(25) Sobre ese extremo se ha puntualizado lo siguiente: "Dicha suspensión es un medida muy efectiva que hace útil y deseable la utilización de los recursos ordinarios o extraordinarios contenciosos, en sustitución de los interdictales, en su caso, o en vez del amparo -por no ser procedente, aunque haya vía de hecho, o porque siéndolo está caduco el plazo para su interposición-, para la defensa de los demás derechos..." SOBRADO (Juan

José), op. cit., p. 356.

(26) Cfr. con LOPEZ MENUDO (F.), *Vía de hecho administrativa y justicia civil*, Madrid, Ed. Civitas, 1988, pp. 122-147 y 172 para este autor la vía de hecho no tiene sustantividad propia como categoría distinta a la nulidad de pleno derecho o la inexistencia.