

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

### TEMA: PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

**RESUMEN:** En el siguiente informe investigativo, se incorpora jurisprudencia relacionada con el principio de legalidad en materia administrativa. De esta forma, se incorporan extractos jurisprudenciales de los Tribunales Contencioso Administrativos, así como de la Sala Primera y Constitucional, donde se examinan los artículos 11 y conexos, tanto de la Constitución Política como de La Ley General, que contemplan el marco regulatorio sobre el que debe restringirse el accionar administrativo.

## Índice de contenido

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Jurisprudencia.....                                                                            | 2  |
| a. Principio de Legalidad en Materia Administrativa.....                                          | 2  |
| b. Límites a la Estipulación de Intereses Fluctuantes y Aplicación del Principio de Legalidad.... | 3  |
| c. Quebranto al Principio de Legalidad Fundado en la Ilegalidad del Acto.....                     | 7  |
| d. Alcances del Principio de Legalidad en Sede Administrativa.....                                | 8  |
| e. Imposibilidad de Variar por Vía Reglamentaria el Cálculo de Aranceles.....                     | 9  |
| f. Principio Constitucional de Legalidad.....                                                     | 11 |

**DESARROLLO:**

**1. Jurisprudencia**

**a. Principio de Legalidad en Materia Administrativa**

[SALA PRIMERA]<sup>1</sup>

"VI.- En los contratos del Estado es necesario observar fundamentalmente el principio de legalidad, realizando la convención dentro de los cánones previstos en el ordenamiento jurídico y para los fines previstos en él. En el contrato objeto de análisis, faltó un requisito señalado por el ordenamiento jurídico como es el refrendo o aprobación de la Contraloría General de la República. La omisión de ese requisito de eficacia impedía los efectos deseados en el contrato, y su puesta en ejecución constituyó un acto material de la Administración contrario al ordenamiento jurídico. Si la Administración está sujeta al principio de legalidad, debió observar los requisitos de validez y eficacia del contrato; ello es de principio, pues resulta connatural a su personalidad jurídica y a los fines que desarrolla. En efecto, la ley obliga al particular a velar por la legalidad del procedimiento administrativo en materia de contratación; pero esta exigencia no puede interpretarse en forma irrestricta, y sólo en relación con el administrado, pues también la Administración por obligación legal ésta se sujeta [sic] al principio de legalidad y debe observar con celo los requisitos necesarios e indispensables para que el contrato nazca a la vida jurídica y pueda ser puesto en ejecución. Presunción admisible en beneficio del administrado contratista, pues la Administración cuenta para el cumplimiento de sus fines con personal especializado, cuerpos asesores jurídicos y técnicos en diferentes materias; así, la inobservancia de los requisitos legales de forma y fondo es más grave entratándose de la Administración, mientras el particular por lo general no cuenta con esos recursos, sino solamente con la voluntad de contratar y la de obtener beneficios derivados de la negociación. Si bien la ley impone la obligación al particular de velar por el buen desarrollo del procedimiento, su verificación y exactitud competen prioritariamente a la Administración, y ésta, al incumplirlo, debe aceptar las responsabilidades derivadas de ello; máxime, como en este caso, cuando usufructuó de bienes particulares percibiendo un beneficio sin existir una negociación legítima, constituyendo en consecuencia un enriquecimiento sin causa en su favor y un perjuicio para el patrimonio del particular, quien necesariamente debe ser resarcido. El deber del Banco era devolver el equipo de cómputo cuando no podía cancelar los montos cobrados, y al no

hacerlo generó una actuación ilegítima, al margen de todo procedimiento, y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Administración Financiera de la República, el Reglamento de la Contratación Administrativa, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la misma Ley de Administración Financiera, cuyos artículos, citados en el considerando VI [236 inciso a) del Reglamento de la Contratación Administrativa, 4 inciso g de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 11 de la Ley General de Administración Pública y 115 de la Ley de Administración Financiera de la República], incumplió gravemente. Por ello, el restablecimiento de la legalidad, aplicando esas normas y condenando a la indemnización, resulta procedente, y no puede tenerse en la especie como una aplicación indebida y mucho menos como una violación de esas normas."

**b. Límites a la Estipulación de Intereses Fluctuantes y Aplicación del Principio de Legalidad**

[SALA PRIMERA]<sup>2</sup>

"V.- El meollo de este proceso radica en determinar la procedencia o licitud de incorporar cláusulas de interés variable en los contratos de préstamo, suscritos por la sociedad actora y el ente demandado, antes de la reforma al artículo 70 párrafo 3ero. de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, operada por medio de la Ley de Modernización del Sistema Bancario Nacional, de 4 de noviembre de 1988. Con esta reforma se faculta a los Bancos Comerciales, expresamente, a incluir este tipo de clausulado en todas las operaciones que realicen. VI.- El artículo 2 de la Ley número 1644 del 26 de setiembre de 1953 dispone: "Los Bancos del Estado enumerados en el artículo anterior serán instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia y la autonomía administrativa y funcional establecida por la Constitución Política. Dicha autonomía confiere a cada Banco completa independencia en materia de gobierno y administración; las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia solo podrán emanar de su respectiva Junta Directiva; y ninguna podrá serle impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por éste; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de la Constitución, de las leyes y al de sus reglamentos internos. De acuerdo con lo anterior, cada Banco tendrá responsabilidad propia en la ejecución de sus funciones, lo cual impone a los miembros de la Junta Directiva, la obligación de actuar conforme a su criterio en la dirección y administración del Banco, dentro de las disposiciones de la Constitución, de las leyes y reglamentos pertinentes y de los principios de la técnica, así como la obligación de responder por su gestión en forma total e

ineludible, de acuerdo con los artículos 27 y 28 de esta ley" [...]. Esta disposición es complementada con la promulgación de la Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978 -Ley General de la Administración Pública- artículo 3. El inciso 1 establece que el derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario. De acuerdo con el segundo, "El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes". En esta norma se cristaliza una de la potestades de imperio que asisten a la Administración Pública: la de estar regida por el derecho público; pero, a la vez, realizar actos, dentro del giro normal de su actividad, regulados por el derecho privado. A esto denomina la doctrina la "doble personalidad de la Administración Pública". Conforme con lo preceptuado por las normas citadas, los Bancos pertenecientes al sistema Bancario Nacional -artículo 1 de la Ley número 1644- son entes públicos, y por ende, sujetos al Derecho Público; sin embargo, dentro del giro normal de sus funciones, realizan actividades amparadas al Derecho Privado. Esto ha sido recogido por esta Sala, entre otras, en la resolución número 35 de las 14:55 Hrs. del 8 de marzo de 1995, en donde se estableció: "IV.- Contrastada la cláusula del convenio crediticio, que fijó los intereses fluctuantes, con la normativa aplicable al caso, encuentra la Sala que resultan improcedentes los quebrantos legales que acusa el recurso, toda vez que la institución demandada, como pública que es está sujeta no solo a las normas del derecho privado aplicables, sino, también, a los principios y limitaciones del derecho público, concretamente los establecidos en la Ley General de la Administración Pública. Consiguientemente, no lleva razón el recurrente cuando alega que el Banco podía contratar libremente con sus clientes ..." [...] (Ver en este mismo sentido, resolución número 2784 de la Sala Constitucional). De consiguiente, al Banco Nacional de Costa Rica, como ente público autónomo integrante de la denominada "administración pública descentralizada", le es aplicable el principio de legalidad consagrado en el párrafo 1 del artículo 11 de la Constitución Política, así como en los artículos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por ende, solo puede realizar aquello expresamente permitido por el bloque de legalidad. El Banco Central de Costa Rica, al integrar el Sistema Bancario Nacional -artículo 1 inciso 1 de la Ley 1644- debe, igualmente, acatarlo. Esto lo confirmaba el artículo 3 de su Ley Orgánica, número 1552 del 23 de abril de 1953, al disponer, "En virtud de lo prescrito en el artículo anterior, el Banco Central tendrá responsabilidad propia en la ejecución de sus funciones, lo cual impone a los miembros de la Junta Directiva la obligación de actuar conforme a su criterio en la dirección y administración del

Banco, dentro de las disposiciones de las leyes y reglamentos respectivos y de los principios de la técnica, así como la obligación de responder por su gestión, en forma total e ineludible" [...]. VII.- La posibilidad de pactar intereses fluctuantes o variables, en nuestro ordenamiento jurídico, es de reciente regulación. Por medio de la ley 7107 del 4 de noviembre de 1988, Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, la cual entró en vigencia el 22 de ese mes y año, se introduce en el ámbito bancario. Con ella se reforma el párrafo 3ero. del artículo 70 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, y se preceptúa: "... Los bancos comerciales quedan facultados para establecer tasas de interés variables y ajustables periódicamente en todos sus departamentos, conforme con las políticas del Banco Central de Costa Rica" [...]. Posteriormente, por medio de la Ley 7201 del 10 de octubre de 1990, Ley Reguladora del Mercado de Valores y Reformas al Código de Comercio, se reformó el artículo 497 del Código de Comercio, para permitirlo, expresamente, en el ámbito del Derecho Privado. (En este sentido, pueden consultarse, entre otras, las resoluciones 6515-93, de las 15:30 Hrs. del 19 de diciembre de 1993 de la Sala Constitucional y la número 49 de las 15 Hrs. del 19 de mayo de 1995 de esta Sala). De lo anterior se colige que antes de la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, ningún banco del Estado, podía lícitamente aplicar intereses fluctuantes en los contratos de crédito. Esto es corroborado por la Sala Constitucional, entre otras, en la resolución número 2774 de las 9:15 Hrs. del 10 de junio de 1994, al señalar: "III.- Dicho todo lo anterior y siendo que el crédito que obliga los recurrentes (sic) se formalizaron (sic) en fechas anteriores al día cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho (ver respuesta a los hechos en los informes correspondientes), resulta entonces evidente que la estipulación de la norma contractual que permitiera la variación de los intereses, es anterior a la reforma legal que permite tal aplicación y en consecuencia, no podía el Banco recurrido variar la tasa de interés, aunque así se hubiere convenido en los documentos públicos respectivos. Es por lo señalado y conforme a lo ya expresado por la Sala en la Sentencia antes referida, criterio que se confirma en el presente asunto, que procede declarar con lugar los recursos, por violación de los principios contenidos en los artículos 11 y 45 de la Constitución Política, con las implicaciones que ello conlleva." [...]. VIII.- Ha quedado debidamente demostrado que los dos primeros créditos, otorgados a W. S.A., son anteriores a la reforma del artículo 70 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. El primero es de fecha 25 de noviembre de 1986. El segundo de 26 de junio de 1987. El tercero, en cambio, sí es de data posterior a la reforma, 27 de noviembre de 1989. Con base, pues, en lo expuesto, se arriba a la

conclusión que a los dos primeros no le era lícito, por parte del Banco demandado o cualquier otro integrante del Sistema Bancario Nacional, aplicar intereses fluctuantes o variables, aunque así se hubiere estipulado en la correspondiente escritura pública. Mas al tercero, por ser de fecha posterior, sí le era posible. Por otro lado, el recurrente, a folio 4 fte. de su memorial, al recriminar que "... el Tribunal incurre en una errónea apreciación de la prueba, ya que llega a la equivocada conclusión, en el punto VI.- de que ...", es menester aclarar, en realidad, esa afirmación corresponde a la cita de la resolución número 35 de las 14:50 Hrs. del 8 de marzo de 1995 de esta Sala, con la que el Tribunal, entre otras, respalda su criterio. En ese proceso se impugnaba la cláusula contractual que permitía el interés fluctuante, la cual difiere con la del sub-júdice. Empero, en esa oportunidad, la Sala llegó a la misma conclusión que en el presente, es decir, el Banco demandado no podía ejecutarla, por cuanto no estaba expresamente autorizado. Con base en lo dicho, no se dan, en la especie, las violaciones achacadas a los cánones 497 del Código de Comercio; 3 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública; 3, 34, 35 inciso 5 de la Ley No. 1552 del 23 de abril de 1953; 61 de la Ley No. 1644 del 26 de noviembre de 1953; y, 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. IX.- Los juzgadores de instancia, al establecer que la institución bancaria no podía ejecutar la cláusula de interés variable, respecto a los dos primeros créditos, por no estar legalmente autorizada, resolvieron que a la sociedad actora le asistía el derecho de repetir lo pagado. En consecuencia, el Banco Nacional debe reintegrar las sumas recibidas indebidamente, por la aplicación de las tasas de interés superiores a las originalmente pactadas. Este monto habrá de definirse en ejecución de sentencia. Con apego a lo regulado en el artículo 706 del Código Civil, se le condena, además, a reconocer intereses, al tipo legal, sobre la suma que en definitiva se fije. Asimismo, se dio por debidamente demostrado que por la aplicación de las tasas de interés fluctuante, así como por la negativa de la Junta Directiva del Banco accionado de reconocer el reclamo administrativo interpuesto, se le irrogaron a la actora una serie de daños y perjuicios, independientes de los dineros pagados de más. Al tener que acudir al Banco Crédito Agrícola de Cartago, para formalizar un crédito con el objeto de cancelar la deuda con el demandado, hubo de cubrir comisiones administrativas para el otorgamiento de éste, gastos por la constitución de la hipoteca, así como honorarios profesionales. De acuerdo con la normativa correspondiente: artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública, en donde se plasma la responsabilidad objetiva; artículos 2 párrafo 2do. y 28 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, en donde se regula la responsabilidad de los Bancos, al igual que la solidaridad de los miembros de las

Juntas Directivas, en la ejecución de sus funciones, procede la condenatoria al pago de los daños y perjuicios causados por este motivo. Como corolario de lo expuesto, no se produce la alegada violación del artículo 706 del Código Civil. X.- Al no darse en la especie los quebrantos legales aducidos por el recurrente, se impone desestimar el recurso interpuesto, con sus costas a cargo del ente demandado."

**c. Quebranto al Principio de Legalidad Fundado en la Ilegalidad del Acto**

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>3</sup>

"III.- La empresa Tajo la Piedra S.A. solicitó a la Municipalidad de Pérez Zeledón la patente comercial para ejercer la actividad de extracción de materiales. Debe tenerse en cuenta que lo solicitado al ente corporativo no es la autorización para la explotación de la cantera, pues ello ya fue tramitado ante la entidad correspondiente, sea, el Ministerio de Ambiente y Energía, siguiendo el procedimiento que establece el Código de Minería y que culminó con el otorgamiento, por parte del presidente de la República y del Ministro del ramo, de la concesión de explotación de la referida cantera al señor Juan Ramírez Murillo. La solicitud efectuada ante la Municipalidad por la empresa Tajo La Piedra S.A., está referida a la obligación que como concesionario tiene, de acuerdo con el artículo 69 inciso q) del Reglamento al Código de Minería, de pagar todos los impuestos nacionales y municipales, y que también lo señala el artículo 79 del Código Municipal al disponer: "Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto...". De lo anterior se colige que la decisión municipal de convertir la solicitud de autorización de patente comercial en un procedimiento ordinario, según lo que dispone el artículo 308 de la Ley General de Administración Pública, resulta ilegal, y atenta contra el numeral 11 de la misma ley, por cuanto su actuación no está acorde al ordenamiento jurídico, pues rebasa los límites de su competencia en cuanto al otorgamiento de licencias comerciales, cuyo marco legal de referencia se encuentra establecido por los numerales 79 a 82 del Código Municipal. No puede la administración municipal ir más allá de lo que el bloque de legalidad le permite. Por otra parte, la aplicación del procedimiento administrativo de los artículos 308 y siguientes de la Ley General de Administración Pública resulta improcedente para el presente caso. La decisión del ente territorial de otorgar o no la licencia de funcionamiento, no es un acto final que imponga obligaciones, suprima o deniegue derechos subjetivos; simplemente se trata de una autorización para ejercer la actividad, tampoco se está ante

el supuesto de contradicción o concurso de interesados frente a la Administración, ya que no se trata de un interés contrapuesto a ésta, sino de una licencia para ejercer la actividad de extracción de materiales, en donde al solicitante ya le fue conferido el derecho de explotación mediante la respectiva concesión. En todo caso la Municipalidad, previo a conceder o no tal licencia, debe observar los parámetros legales que establece el mismo Código Municipal en los numerales ya mencionados."

#### **d. Alcances del Principio de Legalidad en Sede Administrativa**

[SALA PRIMERA]<sup>4</sup>

"III.- Puesto que el principio de legalidad administrativa, es el tema que trasunta la cuestión que aquí se debate, resulta pertinente, a manera de preámbulo, hacer unas breves consideraciones en torno al mismo. En este menester conviene en primer término recordar que dicho principio constituye uno de los pilares fundamentales de todo Estado de Derecho. Supone que la Administración está sometida, plenamente, tanto a la ley, en sentido lato, como al Derecho. Implica que la acción administrativa debe, necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito, o sea a lo que solemos llamar el bloque de legalidad. Pero a un propio tiempo importa la total justiciabilidad del actuar administrativo, pues si el derecho es el parámetro constante de su actuación, teóricamente al menos no deben existir reductos exentos del control jurisdiccional. La sujeción de la actuación administrativa al Ordenamiento Jurídico significa que la norma se erige en el fundamento previo y necesario de su actividad. Esto implica que en todo momento requiere de una habilitación normativa que a un propio tiempo justifique y autorice la conducta desplegada para que ésta pueda considerarse lícita, y más que lícita, no prohibida. De consiguiente, cualquier actuación de la Administración discordante con el bloque de legalidad, constituye una infracción del Ordenamiento Jurídico. El principio de legalidad tiene un reconocimiento expreso en nuestro Ordenamiento Jurídico. En este sentido, el artículo 11 de la Constitución Política dispone, en lo conducente, que: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede..." [...]. En concordancia con esa norma, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública estatuye: "1. 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. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en



forma imprecisa" [...]. Por su parte, el artículo 13 de ese mismo cuerpo normativo es categórico al afirmar que: "1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos" [...]. 2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos..."; normas todas de un contenido muy claro en orden a establecer el deber jurídico de la Administración de actuar sometida al Ordenamiento y sólo bajo su expresa autorización."

**e. Imposibilidad de Variar por Vía Reglamentaria el Cálculo de Aranceles**

[SALA PRIMERA]<sup>5</sup>

"VII.- [...] cabe plantearse la cuestión de si el Reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo 12.570-H, como manifestación de voluntad administrativa de alcance general, a través del cual el Poder Ejecutivo pretende establecer reglas más claras tocante a la interpretación de normas legales preexistentes, se ajusta a los principios enunciados. Examinado el asunto a través de la óptica relativa a la jerarquía de las normas, podría afirmarse "grosso modo", que la resolución de ajuste impugnada, de la Dirección General de Aduanas, fue dictada sin demérito de la estructura piramidal del ordenamiento jurídico. Asimismo, cabría aseverar que no hubo aplicación retroactiva de la ley. Que ni aún respecto a las Notas Explicativas de Bruselas se podrían hacer tales reparos, pues éstas se aplicaron como referencia metodológica para la determinación del monto [del arancel], de acuerdo con lo dispuesto por el Convenio Aduanero Uniforme Centroamericano. En ningún momento, también podría aducirse, se les otorgó a dichas notas el carácter de disposición normativa "per se" que dejara sin efecto lo preceptuado por la Ley de Aranceles, pues su ministerio en la especie deriva del CAUCA, el cual sí tiene ese carácter. Por otra parte, el rango de éste es superior al de la referida Ley, y sirve de asidero (el Convenio) al Decreto Ejecutivo N° 12.570-H publicado en la Gaceta N° 91 del 14 de mayo de 1981, en el cual se apoya la resolución de la Dirección General de Aduanas, la cual se dictó el 22 de abril de 1982. Sea, que en ésta se habrían aplicado disposiciones propias de una Ley especial (la del CAUCA y su Reglamento), de rango superior a la de Aranceles, y además, posterior a éste. A la luz del razonamiento expuesto podría decirse, en fin, que la actuación de la Administración Tributaria al aplicar el "colón neto" y no el "colón distribuidor", en el cálculo de los aranceles a pagar por la actora al Fisco, está arreglada a derecho. Ello en virtud de que tal aplicación, basada en el Decreto N° 12.570-H no transgrede normas de superior

categoría (Ley de Aranceles), pues sus disposiciones hallan cabal asidero en la Ley N° 3421 de 6 de octubre de 1964 (CAUCA), la cual está por encima de la Ley de Aranceles en la estructura piramidal del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es menester reparar aquí en un aspecto asaz importante, cual es el contenido mismo de la ley que se reglamenta. A ello se hará referencia en el siguiente considerando. Según de dijo supra, la potestad en cabeza del Poder Ejecutivo de reglamentar una ley, se enmarca dentro de límites configurados por normas jurídicas de rango legal y constitucional, y por aquello que es materia o tema de reglamentación. Respecto a la última, se tiene que el prealudido Decreto N° 12.570-H, en su artículo 1°, establece: "El valor CIF de la mercadería importada, señalada por los artículos 4° y 5° de la Ley número 1738 de 31 de marzo de 1954, en su precio normal, es decir el precio que se considera podrían alcanzar dichas mercancías en el momento en que los derechos de aduana sean exigibles y en una compraventa efectuada en condiciones de mercado libre entre un comprador y un vendedor independiente uno de otro. Toda vez que las normas aduaneras mencionan un valor CIF, significará que se refieren al valor CIF normal o valor aduanero". El citado artículo 4° de la Ley de Aranceles preceptúa que el gravamen "se calculará sobre el valor CIF de la mercadería...". Al contemplar el artículo 5° ibídem la posibilidad de duda "...entre el valor declarado en la factura y el verdadero valor de la mercadería...", se pone de manifiesto que lo regulado por esos artículos era el valor real, a saber, aquél verdaderamente pagado por el importador al vendedor. Lo anterior se verifica al reparar en que ante la duda eventual aludida por el artículo 5°, el legislador faculta a la Administración de Aduanas para, por diferentes medios, procurar la determinación del costo verdadero, tomando como base para ello, "...el precio de venta del artículo en el mercado de origen...". Pues bien, ese valor real, como concepto derivado de los comentados preceptos, constituye, ni más ni menos, dentro de la inteligencia considerada, la base de cálculo prevista por esas disposiciones legales, para la determinación del gravamen en cuestión. Siendo así, resulta jurídicamente vedado que por vía reglamentaria se pretenda variar precisamente esa base de cálculo, por encontrarse bajo la consideración de reserva de ley, según lo estatuido por el artículo 5° del Código Tributario, el cual, en lo conducente, reza: "En cuestiones tributarias sólo la ley puede: a) Crear modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria; establecer tarifas de los tributos y sus bases de cálculos; e indicar el sujeto pasivo". Al disponer el Decreto impugnado -contentivo del Reglamento en mención- que el valor CIF de la mercadería importada será un precio sujeto a consideraciones capaces de descartar el real, con ello está incurriendo en el vicio dicho, aún cuando sus preceptos siga

orientaciones o estén inspirados en políticas y principios prescritos por una ley. La variación de mérito, por el contenido de la disposición reglamentada, tiene que hacerse por conducto legal. Y por otra parte no podría decirse que en la especie se está ante el evento de duda precitado, contemplado por el artículo 5° de la Ley de Aranceles, caso en el cual se autoriza a prescindir de precios especiales por motivos de estación de saldos, realizaciones o cualquier otro motivo de baja momentánea de precios, pues el real o verdadero que interesa, no encaja dentro de ninguno de tales supuestos. Aún más, obsérvese que ese precio en el sub-júdice no ha sido cuestionado por haber suscitado duda (elemento necesario para la aplicación de la norma), sino simplemente fue modificado en virtud de una disposición reglamentaria la cual establece una nueva base de cálculo. Si el reglamento de la ley es una forma de colaborar con ella, tal colaboración no puede ir más allá del precepto legal, y éste en el sub-lite no llega a concretar exacción alguna, lo cual sí hace dicha disposición. Con base en las razones precedentes, se ha incurrido, por parte del Tribunal Superior, en violación del artículo 5° del Código Tributario y, por interrelación, de las demás disposiciones aducidas por el recurrente sobre el particular, a saber, artículos 7° de la Constitución Política, 102 del CAUCA; 4° y 5° de la Ley de Aranceles N° 1738; 6, 11, 12, 13 y 19 de la Ley General de la Administración Pública, 1° párrafo 2° y 2 del Código Tributario. Lo anterior determina el acogimiento del recurso en consideración interpuesto."

#### **f. Principio Constitucional de Legalidad**

[SALA CONSTITUCIONAL]<sup>6</sup>

"Sobre el principio de legalidad. El principio de legalidad que consagra el artículo 11 de nuestra Constitución Política, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben de estar regulados por norma escrita, lo que implica desde luego, el sometimiento a la Constitución a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en que se encuentren apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso. En consecuencia, solo les es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado les está vedado.-

III.- De los autos y del informe remitido por la autoridad recurrida que se tiene dado bajo juramento y de los elementos que

corren agregados al expediente esta Sala llega a la conclusión de que efectivamente la Junta Administrativa del Liceo de Costa Rica procedió a cerrar las instalaciones del Liceo de Costa Rica durante el período de vacaciones, actuación que estima la Sala no resulta arbitrario ni violatorio a ningún derecho fundamental de los recurrentes, en virtud que no consta que exista algún permiso de las autoridades correspondientes para que se impartieran los cursos de verano en las instalaciones del Colegio y la Junta administrativa se encuentra facultada por el ordenamiento jurídico a otorgar las autorizaciones correspondientes para el uso de la planta física para actividades comunales y culturales, cuando se realicen fuera de la jornada de la institución o durante el período de vacaciones del Director, como sucede en el presente caso. Ahora bien las Junta de Educación se encuentran sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de la autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes sometidos a su administración, por lo que si la Junta ha hecho caso omiso a alguna orden emanada por alguno de ellos, es problema de legalidad en las actuaciones de la Junta recurrida, lo cual debe ser resuelto en sede administrativa o en la jurisdicción correspondiente. En consecuencia, lo procedente es declarar sin lugar el recurso."

**FUENTES CITADAS:**

- 1 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 1-1991, de las catorce horas con treinta minutos del dieciseis de enero de mil novecientos noventa y uno.
- 2 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 10-1998, de las quince horas con cuarenta minutos del seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 37-2006, de las diez horas del tres de febrero de dos mil seis.
- 4 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 40-1995, de las quince horas del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y cinco.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 149-1991, de las quince horas con treinta minutos del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y uno.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 341-2001, de las nueve horas con trece minutos del doce de enero de dos mil uno.