



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: DECRETOS EJECUTIVOS: IMPUGNACIÓN Y CONTROL CONSTITUCIONAL

### SUMARIO:

#### 1. DOCTRINA

- a. Definición
- b. Actos a través de los cuales se expresan
  - i. Acto Administrativo
  - ii. Actos de Gobierno
- c. Decretos Legislativos
  - i. Decretos Legislativos
  - ii. Decretos-Ley
  - iii. Decretos de Urgencia

#### 2. NORMATIVA

- a. Ley General de la Administración Pública
- b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

#### 3. JURISPRUDENCIA

- a. Sobre los decretos y su impugnación
- b. Impugnación por corporación o entidad representativa
- c. Régimen de impugnación
- d. Competencia para conocer nulidad de un decreto



## DESARROLLO:

### 1. DOCTRINA

#### a. Definición

"El decreto es un acto administrativo de carácter general y externo. Como acto externo, el decreto regula relaciones entre la Administración y los particulares y en cuanto acto general se dirige a un número indeterminado de sujetos.

Por medio de los decretos se manifiestan tanto actos administrativos como los de naturaleza política."<sup>1</sup>

#### b. Actos a través de los cuales se expresan

##### i. Acto Administrativo

"El acto Administrativo es una declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo de la Administración en el ejercicio de una potestad diferente de la reglamentaria."<sup>2</sup>

"El acto administrativo está sujeto no sólo a la Constitución sino también a la ley. Esta conformidad es regulada y controlada por la misma Administración, de oficio o mediante recurso del particular. El control puede ser ejercido también, por el juez contencioso-administrativo. En caso de impugnación, el particular está obligado a obedecer el acto y en caso de desobediencia, pasiva o activa, la Administración puede ejecutar coactivamente los efectos del acto, mediante el empleo de la fuerza pública, si fuere necesario.

El acto administrativo puede ser suprimido por la misma autoridad que lo emitió. La supresión se motiva en razones de legalidad (en cuyo caso estamos ante una anulación) o bien, en razones de oportunidad (caso en el cual estamos ante una revocación).

El acto administrativo es impugnabile por su destinatario. Sin embargo puede devenir inimpugnabile por omisión del particular afectado, al no recurrir contra el mismo en tiempo y forma, dentro de la vía administrativa o contenciosa."<sup>3</sup>

"Puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa por vicios de ilegalidad y ante la Sala Constitucional por vicios de inconstitucionalidad, a través de los recursos de hábeas corpus y de amparo."<sup>4</sup>

##### ii. Actos de Gobierno

"Los denominados actos de gobierno son aquellos que se refieren a las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo (convocatoria a sesiones extraordinarias, veto, etc.) y a la conducción de las relaciones internacionales (nombramiento de Embajadores, suscripción y aprobación de tratados, etc). Estos actos, a diferencia de los administrativos, no pueden ser



impugnados en la vía contencioso administrativa, pues no son dictados por el Poder Ejecutivo actuando como Administración Pública. Sin embargo, sí son fiscalizables en la jurisdicción constitucional."<sup>5</sup>

"La inmunidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa no implica que éstos estén exentos de control ante otras jurisdicciones. Los actos de relaciones internacionales son controlados por los órganos de la jurisdicción internacional y los actos de relación entre los Supremos Poderes, son controlados por la jurisdicción constitucional.

Los actos de gobierno no están sometidos a la Ley sino a la Constitución, por lo que deben respetarla. El acto de Gobierno que viole la Constitución Política debe ser anulado mediante un recurso de inconstitucionalidad."<sup>6</sup>

### **c. Decretos Legislativos**

"Con la forma de decreto se emiten también, los actos con valor de ley. Estos son los dictados por el Poder Ejecutivo con un régimen jurídico formal de ley, sobre toda clase de materias, con o sin autorización constitucional."<sup>7</sup>

#### **i. Decretos Legislativos**

"... mejor conocidos como legislación delegada; dictados por delegación que hace el Poder Legislativo a favor del Poder Ejecutivo, de la función que le es propia, la función legislativa.  
(...)

Así, la naturaleza de la delegación se explica con una solicitud del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para que utilice su poder reglamentario propio, para completar una normativa concreta y determinada por su contenido. La naturaleza de la delegación consiste en una habilitación de la potestad legislativa, que extiende el ámbito ordinario del poder reglamentario propio del Poder Ejecutivo."<sup>8</sup>

#### **ii. Decretos-Ley**

"... son aquellos decretos emanados de un poder de facto, que en tal caso, asume las tres funciones clásicas del Estado, y por lo tanto la legislativa en su totalidad también. Por su propia naturaleza no están regulados en la Carta Fundamental.  
(...)

La doctrina ha dado el nombre de DECRETOS-LEYES o DECRETOS DE FACTO a los actos jurídicos que realizan los Gobiernos de Facto, en el cumplimiento de sus funciones. Son normas jurídicas de tipo sui



géneris, ya que son verdaderas leyes, tanto en el sentido material como en el formal; aunque no han sido dictadas por el Poder Legislativo.

Los decretos-leyes son actos jurídicos con fuerza de ley. La característica que individualiza a los decretos-leyes, es su especial modalidad de ser leyes aún cuando sean dictadas por el "Poder Ejecutivo" -si es que se le puede considerar como tal al grupo dirigente de una revolución triunfante-. En virtud de esta calificación normativa es que pueden modificar, derogar o interpretar una ley dictada por el Poder Legislativo."<sup>9</sup>

### **iii. Decretos de Urgencia**

"... previstos por los textos constitucionales, que facultan al Poder Ejecutivo para dictar normas con la fuerza y eficacia de la ley, en razón de la absoluta y urgente necesidad.

(...)

La justificación doctrinal de estos decretos se encuentra en una norma constitucional expresa, o bien, en un principio general de Derecho no escrito, que se considera incorporado al ordenamiento jurídico. Este es el principio de la necesidad, conocido bajo el aforismo "salus poluli suprema lex", que permite y obliga a la Administración a actuar en situaciones excepcionales para salvar los valores sociales y políticos del Estado, y se constituye -en última instancia en fundamento de la creación del Derecho.

(...)

En la legislación comparada se denominan Decretos de Necesidad y Urgencia a las medidas extraordinarias que dicta el Poder Ejecutivo, cuando se producen graves circunstancias materiales que afectan la vida de la nación. Estas medidas son de carácter temporal y en la mayoría de las legislaciones tienen jerarquía de ley."<sup>10</sup>

## **2. NORMATIVA**

### **a. Ley General de la Administración Pública<sup>11</sup>**

#### **Artículo 120.-**

1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.

#### **Artículo 121.-**

1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.

2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.



## b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>12</sup>

### Artículo 10.-

1. Podrán demandar la declaración de ilegalidad y, en su caso, la anulación de los actos y las disposiciones de la Administración Pública:

a) Quienes tengan interés legítimo y directo en ello.

b) Las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público, así como cuantas entidades ostenten la representación y la defensa de intereses de carácter general o corporativo, cuando el juicio tenga por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración central o descentralizada, que les afecten directamente, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

c) La Contraloría General de la República, cuando se trate de actos que ocasionen un grave perjuicio para la Hacienda Pública y la Administración no proceda a hacerlo de conformidad con lo establecido en el inciso 4) de este artículo.

2. No obstante, las disposiciones de carácter general que deban ser cumplidas directamente por los administrados, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual, podrán ser impugnadas por las personas indicadas en el inciso a) del párrafo anterior.

3. Si se pretende, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con reparación patrimonial o sin ella, únicamente podrá promover la acción el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o la disposición impugnados.

4. La Administración podrá actuar contra un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, haya declarado, en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos que ella representa. Asimismo, cuando se trate de actos o contratos relacionados con la Hacienda Pública y, a pesar de contar con dictamen de la Contraloría General de la República que recomiende la declaratoria de nulidad de estos por ser lesivos para las finanzas públicas, la Administración competente omita efectuar dicha declaratoria en el plazo de un mes, el órgano contralor quedará facultado para accionar en contra de dicho acto.

5. No podrán interponer juicio contencioso-administrativo, en relación con los actos y las disposiciones de una entidad pública:



- a) Los órganos de la entidad de que se trate.
- b) Los particulares, cuando actúen por delegación o como simples agentes o mandatarios de esa entidad.

**Así reformado mediante el artículo 67 de la Ley 8422 del 14 de setiembre de 2004 publicada en La Gaceta No. 212 del 29 de octubre de 2004)**

## **Artículo 20.-**

1. Las disposiciones de carácter general de la Administración del Estado, Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás Entidades Públicas, podrán ser impugnadas directamente, por ilegalidad, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa.

2. Podrán serlo, igualmente, por razones de constitucionalidad, las leyes y demás disposiciones normativas y los actos de la Administración Pública, para los efectos de la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

*(Así reformado por el artículo 112.b) de la Ley No. 7135, del 11 de octubre de 1989.)*

3. También será admisible la impugnación de los actos de aplicación específica de las disposiciones generales, fundada en que éstas no son conformes a Derecho.

4. La falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación de la acción que frente a ella se hubiere interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual, fundada en el supuesto previsto en el párrafo anterior.

## **Artículo 21.-**

1. No se admitirá la acción contencioso-administrativa respecto de:

a) Los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma, los que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de los consentidos; y

b) Las resoluciones que pongan término a la vía administrativa como previa a la judicial.

2. En todo caso, se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior, cuando fueren nulos



de pleno derecho y estén surtiendo efectos; pero ello únicamente para fines de su anulación e inaplicabilidad futura.

### 3. JURISPRUDENCIA

#### a. Sobre los decretos y su impugnación

"La práctica ha señalado que estos actos sean denominados como "decretos", sin embargo, la doctrina costarricense en derecho administrativo señala: "En Costa Rica, el decreto es un acto administrativo de carácter general y externo. Como acto externo, los decretos regulan relaciones externas entre la Administración Pública y los administrados. Como acto general, se dirige a un sujeto no identificado". ROJAS Magda Inés, "EL PODER EJECUTIVO EN COSTA RICA", Editorial Juricentro, junio 1980, p.249.

Si bien es cierto, en Costa Rica el término "decreto" designa un acto del Poder Ejecutivo, cuya manifestación en nuestro derecho es comprensivo de una decisión sea general o particular referida a un hecho o a una persona determinada, reiteramos que para el caso específico de los "Plenos Poderes", éste debe ser denominado en el texto como un "Acuerdo", toda vez, que se dirige a una persona determinada para la realización de un acto específico del Estado costarricense.

Motivo por el cual, con el mayor respeto, hemos estado enviando de la forma señalada, la confección de los "Plenos Poderes", para adecuarlos a la teoría de la clasificación de los actos de la Administración".

Sobre el particular es dable dar respuesta a su gestión de la siguiente forma:

De manera preliminar, es importante ubicar adecuadamente el tema que aquí se ha planteado, el cual la doctrina lo ha desarrollado dentro de la clasificación de los actos administrativos. Así, y a modo de ilustración inicial, téngase presente lo que en este sentido nos refiere Héctor Jorge Escola, quien cita en parte a Marienhoff, en los siguientes términos:

"Marienhoff, en forma clara y acertada, expresa que el acto administrativo es de alcance general "cuando la declaración (de voluntad) que lo constituye mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables". Este tipo de actos, así concebidos, halla su expresión en los "reglamentos". En cambio, y siempre según el autor citado, el acto administrativo de alcance individual es aquel en el cual la declaración de voluntad que lo constituye "mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables" (...)

Si los reglamentos son actos unilaterales de la administración que crean normas generales, y si su objeto es posibilitar la ejecución de las leyes y asegurar la administración y la prestación de los



servicios públicos (lo que es tanto más visible en los reglamentos ejecutivos y autónomos), resulta fácil comprender, sobre esa base, que los reglamentos tienen una condición, sustancia y objeto que difiere básicamente de aquellas que son propias del acto administrativo de alcance individual o verdadero acto administrativo.

Los reglamentos, siendo expresión típica de la potestad reglamentaria, son dictados para facilitar y asegurar el desenvolvimiento de la actividad administrativa; son pues, un presupuesto, a veces indispensable, a veces necesario o útil, que configuran un cuadro jurídico más preciso para el desarrollo del accionar administrativo.

Los actos administrativos, en cambio, siendo expresión típica de la potestad ejecutiva del poder administrador, son dictados para llevar a cabo, en forma concreta e inmediata, esa actividad y ese accionar administrativos. Con ellos, efectivamente, se corporiza, podríamos decir, esa importantísima actividad del Poder Ejecutivo.(...)

En consecuencia, reiteramos nuestra opinión de que los reglamentos, llamados también actos administrativos de alcance general, no guardan similitud jurídica con los actos administrativos, propiamente dichos, llamados actos administrativos de alcance individual" (Héctor Jorge Escola, Tratado General de Procedimiento Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975, pp. 72 a 77).

Por su parte, Gustavo Penagos, en su obra "El Acto Administrativo" (Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Quinta Edición, Tomo II, 1992, pp. 76-77), señala que:

"En la práctica, se suelen confundir los Reglamentos de la Ley, con los Actos Administrativos, lo cual es inexacto, pues tienen fines diversos. El reglamento de la ley, como se dejó expuesto, y se dirá más adelante, es sustancialmente una norma de carácter administrativo general, y tiende hacer efectiva la aplicación de la norma superior. En tanto que el Acto Administrativo, es más concreto, y como dicen los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: "La distinción más obvia entre reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo "ordenado", producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismos,. El reglamento innova el ordenamiento(deroga otro reglamento, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto". En el curso de la presente obra, se estudiarán los diversos actos administrativos, y se comprobará que el acto administrativo,





separa a éste del acto administrativo. Dicha característica es también remarcada por la Sala Constitucional como criterio diferenciador entre el reglamento y el acto subjetivo. "Es claro que, aún cuando esa disposición ha sido denominada por el propio Poder Ejecutivo como decreto, no lo es. En efecto, un decreto, para ser tal, debe ser una norma general, es decir, que regule situaciones abstractas y no específicas y concretas, ya que la sola forma no es, por sí sola, la que hace que una disposición sea un decreto, sino que lo que le da esa característica es su contenido. El llamado Decreto Ejecutivo N. 21.878-MP-S... no es, desde ningún punto de vista, una disposición general, y por lo tanto no es una norma en sentido estricto, sino que es un acto concreto y específico... De modo que mediante dicho acto se establecen situaciones concretas, como las citadas en los artículos transcritos, y no normas de carácter general. Este es un acto que contiene una decisión no normativa, aunque pueda afectar a un número indeterminado de personas. Se trata de un acto que resuelve una situación concreta y ofrece una consecuencia específica, para el caso, ubicando en una finca particularizada el futuro "relleno sanitario", y, además, indicando (aún cuando con poca claridad), que éste será administrado por una persona jurídica. Con estas características, aún teniendo dos artículos, no estamos en presencia de un acto normativo. Así las cosas, lo impugnado no es, pese al nombre y a la forma en que se estructuró, un decreto sino un simple acuerdo, que como tal es susceptible de impugnación por la vía de amparo..." (Sala Constitucional, No. 4422-93 de las 10:30 horas de 7 de setiembre de 1993). De lo que se deduce que el "decreto" es un acto normativo, de alcance general, susceptible de aplicación al infinito (...) A pesar que el reglamento es orgánica y funcionalmente un acto administrativo, existen diferencias importantes entre dicha norma y los actos administrativos unilaterales. En primer término, el carácter innovador del ordenamiento. La potestad reglamentaria implica el poder no solo de emitir nuevos reglamentos, sino también el de modificar, sustituir y derogar los existentes. El acto administrativo aplica el ordenamiento a un supuesto dado o previsto por ese ordenamiento, creando situaciones jurídicas subjetivas. De allí que el acto administrativo subjetivo deba respetar incluso los reglamentos existentes, constituyendo motivo de ilegalidad la infracción a lo dispuesto reglamentariamente (...)"

La anterior concepción doctrinaria de actos administrativos, clasificándolos por actos administrativos concretos y generales, según estén destinados o no a un sujeto particular, y más específicamente en acuerdos y decretos que es el objeto de la presente consulta, según sean éstos de alcance concreto o general,



respectivamente, encuentra su desarrollo legislativo expreso en nuestro ordenamiento jurídico, de manera particular en los artículos 120 y 121, en relación con el 6° , todos de la Ley General de la Administración Pública:

"Artículo 6° .- 1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2.- Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos."

"Artículo 120.- 1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.

2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los artículos 126 y 127."

"Artículo 121.- 1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.

2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.

3. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones."

## CONCLUSION

Partiendo de la doctrina y jurisprudencia de la Sala Constitucional que informa y desarrolla el contenido de los artículos 6° , 120 y 121 de la Ley General de la Administración Pública, resulta plenamente acertado el que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto haya considerado que aquellos actos administrativos concretos emitidos por el Poder Ejecutivo y mediante los cuales se otorgan "plenos poderes" a un sujeto determinado y para una finalidad también determinada (alcance eminentemente particular y concreto), sean dictados bajo la figura de "acuerdos".





ellos, representa por su razón de ser a un sector determinado, tiene legitimación para acudir a esta jurisdicción en procura de su función fiscalizadora de la Administración Pública, conforme a lo ordenado por los artículos 49 de la Constitución Política y 1° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En criterio del Tribunal Superior, no procede la impugnación del decreto en cuestión, porque la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores "no agrupa a armadores o propietarios de naves mercantes, que son precisamente los destinatarios del pago"; sin embargo considera esta Sala, que es suficiente la existencia jurídica de la Cámara, constituida y registrada, para que pueda ostentar la calidad que se necesita de conformidad con la ley para impugnar el acto general, y mientras su constitución e inscripción no se invaliden sus actuaciones son válidas y eficaces. Por otra parte, el Tribunal al analizar la legitimación de la Cámara, dejó de lado el hecho de que ella también agrupa a los agentes de vapores y que en el proceso, la actora alegó que: "es evidente que si el decreto impugnado llegare a consolidarse, los ingresos de los armadores y por ende, de las agencias de vapores que los representan en Costa Rica, se verían sustancialmente mermados", por lo que en cuanto a este extremo de la acción, también se encuentra legitimada la actora para comparecer en juicio, pues se alegó la afectación de un interés legítimo, cuyo análisis resulta necesario realizar para cumplir adecuadamente la función encomendada a esta jurisdicción."<sup>14</sup>

### c. Régimen de impugnación

"**II.-** La resolución impugnada confirma la declaratoria de inadmisibilidad de la acción considerando que, las disposiciones de carácter general no se impugnaron dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación, por lo que tales actos devienen en consentidos al tenor de lo dispuesto por el artículo 21.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El recurrente por su parte considera que se violaron, el inciso 2° del artículo citado por falta de aplicación porque, aún suponiendo que se hubieren consentido esos actos, existe la opción de impugnarlos en los términos previstos en la norma de referencia que permite accionar fuera de los plazos de caducidad cuando se impugnen actos por nulidad absoluta; el artículo 37 ibídem por aplicación indebida ya que el plazo de los dos meses se aplica a otros casos y no a los supuestos del artículo 21 in fine y 175 de la Ley General de la Administración Pública, y



éste último por falta de aplicación, al disponer que el término para impugnar el acto absolutamente nulo en la vía jurisdiccional es de cuatro años.- **III.-** La antigua Sala de Casación en resolución N ° 41 de las 16 horas del 21 de mayo de 1980, expresó: "I.- En la definición del "acto administrativo" se han presentado discrepancias entre algunos expositores que se ocupan de esta rama de la ciencia jurídica; y si bien puede decirse que hay acuerdo en que se trata de una categoría especial de "actos jurídicos", que serán "administrativos" en tanto sean realizados por la Administración Pública para la consecución de sus fines, no dejan de plantearse dudas acerca de la naturaleza de las "disposiciones de carácter general", es decir, de las que están dirigidas a regular una pluralidad de casos no determinados individualmente, como ocurre con los reglamentos que la Administración dicta en ejercicio de su actividad normativa y que se individualizan mediante un acto administrativo de aplicación concreta. El artículo 49 de la Constitución Política es de amplios alcances, pues en su primer párrafo establece la jurisdicción contencioso-administrativa "con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda entidad de Derecho Público"; y luego usa la expresión "actos administrativos" en sentido genérico, con la misma amplitud del párrafo anterior, que habla en general de "legalidad"; y es obvio que tanto se puede incurrir en falta de legalidad cuando se realiza un acto administrativo concreto basado en normas irreprochables que se aplican indebidamente, como en el caso de que el vicio se encuentre en la propia norma reglamentaria. Por ello la Ley Reguladora de lo Contencioso-Administrativo N ° 3667 de 12 de marzo de 1966, permite también la impugnación de las disposiciones de carácter general, ya sea en forma directa o indirecta. Por lo demás, en el Derecho costarricense ya no podrá hacerse cuestión sobre la naturaleza y clasificación de las disposiciones de carácter general, pues la nueva Ley de la Administración Pública, N ° 6227 de 2 de mayo de 1978, incluye esas disposiciones dentro de los actos administrativos que regula en el Título Sexto (artículos 120 a 125); y el artículo 121 dispone: "1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos". "2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios". Por su parte, el artículo 6.3, prescribe que "en lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos". Esa regla pareciera estar en antinomia con el Título Sexto de la Ley, pues de allí podría entenderse -implícitamente- que los reglamentos no son actos administrativos, antinomia que se habría evitado con decirse que



"los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los demás actos administrativos". Pero la verdad es que el artículo 6 ° somete esos reglamentos al mismo régimen jurídico de los otros actos administrativos.- II.- La Ley de lo Contencioso Administrativo se refiere conjuntamente a "actos y disposiciones" en algunas de sus reglas, como en el artículo 1 ° y en la primera parte del número 10.1, lo mismo que en los artículos 11 y 12, sin establecer allí diferencia alguna. Pero en el inciso b) y en el párrafo 2. del propio artículo 10, y luego en el Capítulo Primero del Título Tercero (artículos 18 a 21), sí se ocupa por separado de esas disposiciones, para regular las dos formas de impugnación que pueden presentarse en cuanto a ellas, usando siempre el adjetivo "general" o "generales", todo con el evidente propósito de precisar su naturaleza y de distinguirlas de otros actos en que se manifiesta la actividad administrativa del Estado, con lo cual se hace ostensible que la simple o sola mención o "actos" no abarca en ningún caso a las disposiciones generales, pues ese vocablo "actos" se usa en la Ley Reguladora en forma restringida, con exclusión de las disposiciones reglamentarias, aunque en sentido amplio la expresión "acto administrativo" pueda comprender también a esas disposiciones. Nótese, en efecto, que el párrafo segundo del artículo 18 preceptúa que "La impugnación de las disposiciones de carácter general se regirá por lo previsto en el artículo 20; y este artículo dice: "Artículo 20.- 1. Las disposiciones de carácter general de la administración del Estado, Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás Entidades Públicas, podrán ser impugnadas directamente, por ilegalidad, ante la jurisdicción contencioso administrativa, una vez aprobadas definitivamente en la vía administrativa.- 2. Podrán serlo igualmente, por razones de constitucionalidad, tales disposiciones y los demás actos de la Administración Pública, cuando ello no corresponda declararlo a la Corte Plena.- 3. También será admisible la impugnación de los actos de aplicación específica de las disposiciones generales, fundada en que éstas no son conformes a Derecho.- 4. La falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación de la acción que frente a ella se hubiere interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual, fundada en el supuesto previsto en el párrafo anterior.".- Ahora bien, de lo que dispone el antes transcrito artículo 20 de la Ley Reguladora se derivan las siguientes conclusiones: a) Los párrafos primero y segundo autorizan la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, por motivos de ilegalidad (párrafo primero), y de inconstitucionalidad (párrafo segundo), esto último cuando no sea atribución exclusiva de la Corte Plena declarar que son contrarias a la Constitución



Política; y b) El párrafo tercero contempla la llamada "impugnación indirecta" de las disposiciones generales; es decir, se impugna directamente el acto de aplicación específica, no porque éste sea ilegítimo en sí mismo, sino porque la disposición general no es "conforme a Derecho", disposición que, de esa manera, viene a ser objeto de una impugnación indirecta, y cuya ilegalidad trasciende al acto de aplicación especial.- En el proyecto de la Ley de lo Contencioso Administrativo (publicado en el Alcance N ° 52 a La Gaceta N ° 242 de 25 de octubre de 1963), el artículo 21 decía así: "Artículo 21.1. No se admitirá la acción contencioso administrativa respecto de: a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma; y b) Las resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa a la judicial.- 2. En todo caso, se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere el apartado a) del párrafo anterior, mientras estén surtiendo efectos; pero únicamente para los fines de su anulación e inaplicabilidad futura.".- En el dictamen de la Comisión fue modificado el párrafo primero inciso a) del artículo 21, y la Asamblea lo aprobó con el siguiente texto: "Artículo 21.- 1. No se admitirá la acción contencioso administrativa respecto de: a) Los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma, los que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de los consentidos.".- A su vez, en la discusión del dictamen, fue aprobada una moción para modificar el párrafo segundo del mismo artículo, el cual quedó redactado de esta manera: "2. En todo caso, se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior, cuando fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efectos; pero ello únicamente para los fines de su anulación e inaplicabilidad futura.".- Se mantuvo así la misma única referencia a "actos", sin mención alguna a "disposiciones generales", y sin que el debate parlamentario deje entrever siquiera que los señores Diputados de entonces estuviesen aludiendo también a esas disposiciones o reglamentos; de todo lo cual se desprende que el artículo 21, al dejar a salvo de la inadmisibilidad de la acción los actos que "fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efectos", no se refiere a la impugnación directa de disposiciones generales sino a la impugnación del acto concreto que acarrea perjuicio al administrado. Se trata, pues, de una regla que guarda alguna similitud con la del párrafo 4 ° del artículo 20, que permite impugnar los actos de aplicación individual, aunque no se hubiere impugnado la disposición general o haya sido desestimada la acción que frente a ella se interpuso. Así es en realidad, pues lo que significa el artículo 21.2, en su



relación con el párrafo 1. de ese mismo artículo, es que el acto (no directamente la disposición general), puede impugnarse si fuere nulo "de pleno derecho" y esté surtiendo efectos. De suerte que esas dos reglas (del artículo 20.4 y del artículo 21.2), son normas de excepción que hacen posible impugnar -cada una en su caso- los actos concretos o de aplicación individualizada, pero que no autorizan la impugnación directa de disposiciones o reglamentos.".-

**IV.-** Cabe agregar que, conforme a lo expuesto en la resolución transcrita, tampoco tiene aplicación al caso concreto el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, que lo único que hace es señalar el plazo máximo para la impugnación de los actos absolutamente nulos.- **V.-** Si bien, las razones dadas por los Tribunales de instancia difieren materialmente de las consideradas por la Sala, lo cierto es que para el supuesto que se analiza no habría casación útil, pues jurídicamente, conforme a lo explicado, la acción es inadmisibles por disposición de la ley. En consecuencia, el recurso debe desestimarse, con sus costas a cargo de la parte que lo estableció."<sup>15</sup>

#### **d. Competencia para conocer nulidad de un decreto**

**I.-** En un asunto similar, esta Sala en resoluciones No. 134 de las 14,30 horas del 29 de octubre de 1993, No. 119 de las 14,15 hrs. del 27 de julio de 1994 y No. 217 de las 15 hrs. del 9 de noviembre de 1994, ha manifestado lo siguiente "... La declaratoria de nulidad de actos o disposiciones administrativas es una función atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los siguientes términos: "Por la presente ley se regula la jurisdicción contencioso administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo". No cabe la menor duda que los Decretos impugnados, sobre los cuales se pide la declaratoria de nulidad en el presente juicio, son actos administrativos sujetos al Derecho Administrativo. Por otra parte, los extremos pecuniarios que se solicitan en la pretensión son propios de la vía civil de hacienda y se encuentran íntimamente relacionados con la petición de nulidad de los actos administrativos impugnados, por lo cual el presente proceso califica como de "plena jurisdicción". Obsérvese, que, el artículo 2, inciso b), de la citada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que: "Conocerá



también la Jurisdicción Contencioso-Administrativa... De las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública.". III.- Por su parte, el artículo 86, inciso 1), de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece: "El Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocerá: De los juicios contencioso Administrativos que se promuevan con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semiautónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas". Esta otra disposición legal reafirma la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer un juicio como el presente, que versa sobre nulidad de actos administrativos y responsabilidad patrimonial del Estado. IV.- La Jurisdicción encargada de garantizar la "legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público" lo es la Jurisdicción contencioso Administrativa, porque así lo dispone, textualmente, el artículo 49 de la Constitución Política".<sup>16</sup>

## FUENTES CITADAS

- <sup>1</sup> Hernández Valle R. (1994). *El derecho de la constitución*. (1ª Ed.)(Volumen II). San José: Editorial Juricentro, p. 193. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 342.207.286 H557de).
- <sup>2</sup> García de Enterría citado por Hernández Valle R. (1994). *El derecho de la constitución*. (1ª Ed.)(Volumen II). San José: Editorial Juricentro, p. 194. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 342.207.286 H557de).
- <sup>3</sup> Rojas M. (1980). *El poder ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro, p. 250. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 212).
- <sup>4</sup> Hernández Valle R. (1994). *El derecho de la constitución*. (1ª Ed.)(Volumen II). San José: Editorial Juricentro, p. 194. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la



---

Universidad de Costa Rica, Signatura 342.207.286 H557de).

- <sup>5</sup> Hernández Valle R. (1994). *El derecho de la constitución*. (1ª Ed.)(Volumen II). San José: Editorial Juricentro, p. 194. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 342.207.286 H557de).
- <sup>6</sup> Rojas M. (1980). *El poder ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro, p. 254. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 212).
- <sup>7</sup> Ortiz Ortiz, citado por Rojas M. (1980). *El poder ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro, p. 255. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 212).
- <sup>8</sup> Fernández Brenes S. (1992). *Los actos jurídicos con valor de ley. Aplicación al ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, pp. 55 y 74. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 2443).
- <sup>9</sup> Fernández Brenes S. (1992). *Los actos jurídicos con valor de ley. Aplicación al ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, pp. 56, 252 y 253. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 2443).
- <sup>10</sup> Fernández Brenes S. (1992). *Los actos jurídicos con valor de ley. Aplicación al ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, pp. 55 y 180. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Signatura 2443).
- <sup>11</sup> Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 de 5 de febrero de 1978. Arts. 120.1 y 121.1.2.
- <sup>12</sup> Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ley N° 3667 de 12 de marzo de 1966. Arts. 10, 20 y 21.



---

<sup>13</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-015-1999 de 18 de enero de 1999.

<sup>14</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 046-F-91.TRI de las quince horas quince minutos del cinco de abril de mil novecientos noventa y uno.

<sup>15</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 294 de las catorce horas treinta minutos del diez de octubre de mil novecientos noventa.

<sup>16</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 252 de las catorce horas diez minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.