



Jurisprudencia sobre Los Actos Administrativos Internos y Afectación a los Particulares.

Índice de contenido

Resumen	1
Normativa	1
Los Actos Administrativos Internos y Afectación a los Particulares.....	1
Jurisprudencia	2
Concepto y Elementos de Validez del Acto Administrativo.....	2
Clasificación de los Actos Administrativos y Criterios de Distinción.....	2
Legitimación para Recurrir un Acto Administrativo Interno.....	5
La Motivación del Acto Administrativo.....	6
Naturaleza Jurídica de los Actos Realizados por el Depósito Libre de Golfito en su Giro Comercial.....	7

Resumen

El presente documento se encarga de exponer jurisprudencia al respecto de los Actos Administrativos Internos, para lo cual se reúnen sentencias de las diversas secciones del Tribunal Contencioso Administrativo, las cuales exponen aspectos como la diferencia entre estos actos y los externos, adicionado con la definición de cada tipo de acto. Además exponen la legitimación para recurrir tales actos, la necesaria motivación del acto administrativo.

Normativa

Los Actos Administrativos Internos y Afectación a los Particulares

[Ley General de la Administración Pública]¹

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.
2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la



salvedad contemplada en los artículo 126 y 127.

Artículo 122

1. Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio.
2. En este último caso el particular que los invoque deberá aceptarlos en su totalidad.
3. La violación de los reglamentos internos en perjuicio del particular causará la invalidez del acto y eventualmente la responsabilidad del Estado y del servidor público, en los términos de esta ley.

Jurisprudencia

Concepto y Elementos de Validez del Acto Administrativo

[Sala Primera]²

“IV. Sobre el acto administrativo. Para efectos del as(sic) consideraciones de fondo que más adelante se harán se concibe el acto como una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio efectuada por las Administraciones Públicas en el ejercicio de la función administrativa, el cual produce efectos jurídicos concretos o generales, de naturaleza normativa o no, de modo directo o indirecto, en uso de sus potestades. Se estima válido en el tanto sea acorde al ordenamiento jurídico (artículo 128 LGAP). Además se exige, sea dictado por el órgano o ente competente y se cumplan todos los requisitos y trámites legales exigidos (numeral 129 ibídem). Se clasifican estos últimos en dos grupos, formales y materiales. Los primeros están dirigidos al ejercicio de la potestad que autoriza la conducta pública, consistentes en el procedimiento, la forma (manera cómo se exterioriza) y el sujeto (competencia). Por otra parte los materiales están vinculados con el fin del acto y enmarcan la actividad que pretende realizar la Administración; los constituyen el motivo, el contenido y el fin. Ahora bien, respecto de su validez, resulta indispensable recalcar que el canon 166 de aquella ley, impone la procedencia de la nulidad absoluta cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos o bien cuando la imperfección de al menos uno, impida la satisfacción del fin público. Ante tal situación incluso, la Administración deberá anular de oficio el acto que contenga uno de estos vicios. El numeral 169 ibídem establece que, no se puede presumir legítimo un acto absolutamente nulo, ni tampoco es factible ordenar su ejecución. Ahora bien, en el presente caso interesa referirse específicamente al elemento denominado **motivo**. Este se debe entender como la razón por la cual la Administración emite el acto, está constituido por un conjunto de antecedentes fácticos y jurídicos, sobre los cuales se sostiene la decisión tomada. El cardinal 133 de LGAP además impone que debe existir y ser legítimo. Ello quiere decir, que en ausencia del motivo, entiéndase de aquellos presupuestos que lo componen, el acto adolece de un vicio, lo que produce su nulidad absoluta. Cabe recalcar también, que se considera la **motivación** como un elemento del acto. Está íntimamente ligada con el motivo, pero se le puede definir como la manera cómo se explican las circunstancias (tanto fácticas como jurídicas) que han llevado a la Administración a tomar determinada decisión, concibiéndose una expresión formal del motivo.”

Clasificación de los Actos Administrativos y Criterios de Distinción

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]³

"I. La Ley General de la Administración Pública establece una distinción entre actos administrativos externos e internos, que tiene relevantes repercusiones jurídicas y que, por consiguiente, supone un régimen jurídico diferenciado. El acto externo es el que repercute en la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados, al representar la aplicación específica de una potestad de imperio, por lo que tienen valor y efecto ante el ordenamiento jurídico administrativo. Los actos administrativos internos, en contraposición, no tienen esa proyección externa, toda vez, que sus efectos se producen y agotan a nivel interorgánico, esto es, en el seno de una organización administrativa, entre un órgano y otro. En los ordinales 120 y 121 del texto legal supracitado los actos externos se subdividen en generales que incluye las subcategoría del decreto puro y simple y el decreto de alcance normativo (reglamento o decreto reglamentario) y los concretos que comprende las singulares manifestaciones denominadas acuerdos y resoluciones. Las circulares son un típico acto administrativo interno de alcance general, puesto que, de ordinario son dictadas por los órganos de dirección y están destinadas a una pluralidad indeterminada de funcionarios públicos de la organización. Tal y como lo prescribe el artículo 122, párrafo 1°, LGAP "Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio". De su parte, el numeral 125, párrafo 1°, del cuerpo normativo citado, al regular la forma en que adquieren eficacia las circulares, indica que deben ser expuestas en las vitrinas o murales del respectivo órgano o ente por un plazo mínimo de un mes e incluidas en un prontuario o repertorio de libre acceso para los funcionarios y administrados. La circular interna no puede establecer requisitos, condiciones, trámites o cargas que no están establecidas en la ley (artículo 124 LGAP), primero por tratarse de actos administrativos internos que carecen de validez ante el ordenamiento jurídico, segundo por cuanto no son publicadas en el Diario Oficial para que todos los administrados y usuarios de los servicios públicos se impongan de su contenido y tercero por que su función no es la de reglamentar las leyes, dado que, este último aspecto le está librado, en exclusiva y por reserva constitucional expresa, al Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 18, de la Constitución Política) a través de los reglamentos ejecutivos, los cuales, en todo, caso no pueden establecer requisitos, condiciones o exigencias no contenidas en la ley, ya que, uno de sus límites sustanciales lo constituye el principio de legalidad o de reserva de ley, de lo contrario el reglamento incurre en un vicio de ultra vires y se produce su nulidad absoluta. El reglamento ejecutivo debe desarrollar y complementar la ley ejecutada dentro de sus parámetros y límites, por lo que debe respetar el contenido esencial del instrumento legislativo sin incrementar las restricciones establecidas o crear nuevas que no han sido establecidas por el legislador (Voto de la Sala Constitucional No. 3550-90). Esta última limitación es aplicable, por mayoría de razón, a las circulares que son simples actos administrativos internos de alcance general.

II. En la especie, el Registro de la Propiedad Mueble, al momento de la calificación, le apuntó al recurrente como omisiones del documento que pretende inscribir –traspaso de un vehículo automotor-, todo con fundamento en la circular No. DRPM-115-98 del 13 de julio de 1998, los siguientes: a) número de chasis; b) revisión técnica y c) declaración jurada. Bajo esa inteligencia, el punto medular del sub juez consiste en determinar con precisión cuáles son los requisitos impuestos por la ley para el traspaso de un vehículo. El artículo 8 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres (No. 7331 del 13 de abril de 1993 y sus reformas) fija, con meridiana claridad, los recaudos que debe cumplir el traspaso de un vehículo automotor al indicar los siguientes: a) nombres, números de cédulas y domicilio exacto de los otorgantes; b) precio, marca, estilo, modelo, color, número de motor, número de placas, clase de combustible y cilindraje; c) hora,



fecha, lugar de otorgamiento y nombre del notario que autoriza la escritura pública. A todas luces, el legislador no exige en un traspaso el número de chasis, la revisión técnica y una declaración jurada, estos son requisitos cuya verificación la Dirección del Registro Público de la Propiedad Mueble le ha venido exigiendo a los registradores, al momento de la calificación, con sustento en la circular interna No. DRPM-115-98. El Registro de la Propiedad Mueble, de esta forma, pretende exigirle a los usuarios de los servicios registrales requisitos impuestos por vía de circular y no de ley, siendo que como ya se indicó la forma de reglamentar las leyes es a través de los reglamentos ejecutivos, siendo que, incluso éstos, no pueden exceder los parámetros fijados por aquéllas estableciendo ex novo condiciones no contenidas en la ley reglamentada. Este órgano colegiado debe, por consiguiente, aplicar el ordinal 122, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública por lo que los requisitos establecidos en la circular supracitada, en tanto perjudican a los usuarios de los servicios registrales, carecen de todo valor y efecto ante el ordenamiento jurídico administrativo y los órganos jurisdiccionales, razón por la que no les pueden ser exigidos. En todo caso, este Tribunal está llamado a desaplicar los requisitos ilegales de la circular No. DRPM-115-98 en estricto apego del artículo 8, inciso 2°, de la Ley Orgánica del Poder Judicial el que manda a no aplicar reglamentos o actos administrativos de alcance general que resulten manifiesta y evidentemente ilegales.

III. Los registros que conforman el registro nacional, para un futuro, deben abstenerse de la práctica ilegal de “reglamentar” por vía de circulares los requisitos, condiciones y trámites para la inscripción o registro de actos y documentos, puesto que, en tales casos deben coordinar, a través de la Junta del Registro Nacional, con el Poder Ejecutivo a fin de ser dictados los reglamentos ejecutivos pertinentes, siempre y cuando éstos, respeten los límites formales y sustanciales de la potestad reglamentaria.”

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]⁴

“IV-. SOBRE EL FONDO: La Ley General de la Administración Pública, en reflejo de la doctrina y la jurisprudencia (al respecto ver voto 600 de las nueve horas con quince minutos del veintiuno de junio de dos mil dos, de la Sección Tercera de este Tribunal, al respecto), establece una distinción entre actos administrativos externos e internos, que tiene relevantes repercusiones jurídicas y que, por consiguiente, supone un régimen jurídico diferenciado. El acto externo es el que repercute en la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados, al representar la aplicación específica de una potestad de imperio, por lo que tienen valor y efecto ante el ordenamiento jurídico administrativo. Si bien ocasionalmente un acto interno podría generar alguna afectación hacia el administrado, esa posibilidad es la excepción y no la regla. Los actos administrativos internos, en contraposición, no tienen esa proyección externa, toda vez, que sus efectos se producen y agotan a nivel interorgánico, esto es, en el seno de una organización administrativa, entre un órgano y otro. Tal y como lo prescribe el artículo 122, párrafo 1°, Ley General de la Administración Pública “Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio”. Véase que en el caso, lo recurrido es la determinación en la cual se pretende pasar el expediente a la Procuraduría General de la República, órgano asesor del Estado se espera que rinda una opinión; siendo que esta podría (como hecho futuro e incierto) ser a favor o en contra de los intereses del hoy apelante (en el supuesto que resulte legalmente factible rendir ese tipo de recomendaciones por parte de esa oficina). Incluso, véase que lo pedido es una opinión, únicamente; que como tal ni siquiera podría ser vinculante. Se trata en esencia de una determinación interna, que no presenta afectación real a la parte, en donde solo se requiere una opinión. Acto que no presenta mayor efecto jurídico de perjuicio a la parte todavía. Cuando se adopte el correspondiente acto, este si podría producirle (o no, según sea el caso) alguna



afectación, y sería ese el que sería susceptible de ser recurrido. No aquel que ahora está afecto a discusión, en cuanto corresponde a una mera expectativa la posición que adoptará el órgano colegiado máximo de la estructura municipal. En el fondo se trata de un tema propio de interés en la medida que si el acto no esta causando un perjuicio en concreto todavía no es posible atacarlo en este momento. La afectación de la conducta es imperativa para considerar algún tipo de lesión que resulte ser susceptible de acción recursiva. De esa forma, el acto que se presenta no es susceptible de acreditar recurso como el que ahora nos ocupa, debiendo declararse inadmisibles la gestión sobre esa actividad. Por la forma en la cual se resuelve se omite de considerar los argumentos de fondo expuestos por la recurrente, pues los mismos van orientados a señalar su mejor derecho, pero la valoración de esos aspectos no podrían variar la determinación adoptada. Téngase en cuenta que si el Concejo Municipal llegara a adoptar ese acuerdo con afectación a los derechos de la asociación recurrente deberá necesariamente cumplir todos los presupuestos del debido proceso según lo hizo ver la Sala Constitucional en la resolución tantas veces invocada por la apelante, y deberá ser en aquel momento donde se debe entrar a valorar esas argumentaciones de fondo.”

Legitimación para Recurrir un Acto Administrativo Interno

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]⁵

“IV. [...] La Ley General de la Administración Pública, en reflejo de la doctrina (al respecto ver voto 600 de las nueve horas con quince minutos del veintiuno de junio de dos mil dos, de la Sección Tercera de este Tribunal, al respecto), establece una distinción entre actos administrativos externos e internos, que tiene relevantes repercusiones jurídicas y que, por consiguiente, supone un régimen jurídico diferenciado. El acto externo es el que repercute en la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados, al representar la aplicación específica de una potestad de imperio, por lo que tienen valor y efecto ante el ordenamiento jurídico administrativo. Si bien ocasionalmente un acto interno podría generar alguna afectación hacia el administrado, esa posibilidad es la excepción y no la regla. Los actos administrativos internos, en contraposición, no tienen esa proyección externa, toda vez, que sus efectos se producen y agotan a nivel interorgánico, esto es, en el seno de una organización administrativa, entre un órgano y otro. Tal y como lo prescribe el artículo 122, párrafo 1°, Ley General de la Administración Pública “Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio”. En cuanto al primer argumento véase que lo acordado es pasar el expediente hacia la Municipalidad de Puntarenas, solicitando una determinación, la que como tal puede ser compartida o rechazada por dicho órgano colegiado. Se trata en esencia de una determinación interna, que no presenta afectación real a la parte, en donde se insta al órgano competente a adoptar la conducta correspondiente. Es una mera recomendación, que no presenta mayor efecto jurídico de perjuicio a la parte todavía; sobre las bases del tema de la competencia que se considerará en el siguiente acápite. Cuando se adopte el correspondiente acto, este si podría producirle (o no según sea el caso) alguna afectación, y sería ese el que podría presentar posibilidad de ser recurrido. No aquel que ahora esta afecto a discusión, en cuanto corresponde a una mera expectativa la posición que adoptará el órgano colegiado máximo de la estructura municipal. En el fondo se trata de un tema propio de legitimación en la medida que si el acto no esta causando un perjuicio en concreto todavía no es posible atacarlo en este momento. La afectación de la conducta es imperativa para considerar algún tipo de lesión que resulte ser susceptible de acción recursiva. De esa forma, el acto que se presenta no es susceptible de acreditar recurso como el que ahora nos ocupa, debiendo declararse inadmisibles la gestión sobre esa actividad.”

La Motivación del Acto Administrativo

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]⁶

“III. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 133 de la Ley General de la Administración Pública, uno de los elementos esenciales del acto administrativo es el motivo, el cual constituye el conjunto de antecedentes fácticos y jurídicos que justifican la decisión tomada por la administración y la motivación, consiste precisamente en la manifestación de esas circunstancias y por consiguiente es imprescindible a fin de entender y ejecutar el acto, así como para evitar la actuación arbitraria y abusiva por parte de la Administración. La falta de motivación del acto, especialmente de aquellos que lesionan los intereses y derechos de los administrados, constituyen una violación al principio de legalidad y al derecho de defensa consagrados en nuestra Carta Fundamental, y por consiguiente son una causal de nulidad absoluta de ese acto. Al respecto, en un criterio que ha sido reiterado por la Sala Constitucional, dicho órgano indicó:

" III. (...) Por otra parte, la Ley General de Administración Pública indica en sus artículos 132 y 133 que todo acto administrativo debe tener un motivo legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto y el contenido debe ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y de derecho surgidas del motivo. En la especie, el acto que ordenó el traslado del recurrente menciona como su fundamento legal el artículo 122 citado, resultando omiso al no expresarse por qué "el servicio público" exige ese traslado, ni indicar si éste será o no menor a los sesenta días de que habla el señalado artículo. Esta falta de motivación, a juicio de la Sala, viola el principio de motivación de los actos de la administración, reconocido ya en anteriores resoluciones de esta Sala y que deriva en parte del artículo 11 constitucional, produciéndose con su quebranto una limitación al ejercicio de la defensa y consecuente control de la legalidad del actuar de la administración, pues al no conocerse completamente las razones que motivó el acto, su impugnación se dificulta notablemente o se imposibilita y con ello se afecta el derecho de defensa, consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna." (Sala Constitucional, N° 1522-91 de las 14:20 del 8-08-1991). En el caso bajo examen, consta en autos que el Concejo de la Municipalidad de Aguirre, en diciembre del año dos mil, renovó a la señora Rivas Blanco, un permiso de uso de suelo para oficina de información turística en el muelle de la ciudad de Quepos suscribiéndose incluso un contrato entre ésta y el alcalde, en el cual se autorizaba a la señora Rivas Blanco a construir una oficina de información turística. También ha sido acreditado que en la sesión ordinaria número 17, celebrada el veinticinco de julio del año dos mil seis, dicho órgano colegiado acordó acoger un informa de la Comisión de Asuntos Jurídicos, en el cual se recomendó revocar los permisos de uso de suelo conferidos a la señora Rivas Blanco, esto último, según se menciona en el estudio indicado, por considerar que la estructura construida por la recurrente no era móvil, y por alegar que estaba realizando actividades comerciales no autorizadas. Sin embargo, en el informe de referencia no se indican los elementos que fundamentan esas conclusiones, pues se limita a enunciarlas, de forma genérica, sin que se demuestren las violaciones en las cuales supuestamente incurrió la afectada, invocando también de forma genérica la Ley en la que se basa, todo lo cual indudablemente socava el motivo y violenta el derecho de defensa de la señora Rivas Blanco, pues a pesar de que no resulta ajeno para este Tribunal que en el asunto analizado se discute sobre un derecho de uso, regido por las estipulaciones del artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, ello no significa en modo alguno, que la Administración pueda conducirse de forma arbitraria en las cuestiones relacionadas con este tipo de permiso, e indudablemente un acto carente de motivo, o en el cual el que ha sido declarado como tal no corresponde a aquel que ha sido tomado en cuenta para dictar el acto, da lugar a un acto arbitrario y contrario al ordenamiento jurídico. En este caso, según se apuntó antes, esas circunstancias de



hecho y de derecho que llevaron al Concejo Municipal a dictar el acto, no sólo no se encuentran debidamente fundamentadas, sino que además ofrecen duda, pudiendo incluso presentarse una discrepancia entre el motivo de la Administración para dictar el acto y la motivación realizada por ésta, sobre todo al tomar en consideración que la empresa denominada Marina Pez Vela Sociedad Anónima, tenía interés en la zona en la cual estaba ubicada la oficina de información turística, e incluso llega a manifestar que la misma formaba parte de un área que la había sido dada en concesión, (folios 161 y 162), en virtud de lo cual, se plantea una duda razonable en cuanto a las razones que tuvo el órgano municipal para dictar el acto, en el sentido de si éstas están relacionadas con el supuesto incumplimiento por parte de la señora Rivas Blanco, o si se originan en que el sitio en discusión se había dado en concesión a un tercero. Nos encontramos entonces ante un acto supuestos antecedentes cuyos antecedentes fácticos no se encuentran acreditados, pero además, ante la posibilidad de que los fueron enunciados no constituyan en realidad los que originaron el acto. Todo ello violenta el principio de legalidad y de defensa, afectándose en consecuencia el debido proceso y por consiguiente la validez del acto, todo lo cual obliga a anular el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal en el artículo cuarto de la sesión ordinaria número diecisiete, efectuada el veinticinco de julio del año dos mil seis.”

Naturaleza Jurídica de los Actos Realizados por el Depósito Libre de Golfito en su Giro Comercial

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV]⁷

"IV. DE LA MATERIA REGULADA POR LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS: el primer aspecto que el Tribunal debe analizar es la naturaleza jurídica de las disposiciones cuestionadas. En este sentido, el apoderado de la actora viene sosteniendo que se trata de disposiciones relacionadas con el giro comercial del depósito libre comercial de Golfito, razón por la cual solo la JUDESUR puede dictar disposiciones de ésta naturaleza. En sentido contrario se expresa el representante del Estado, que sostiene que, –tal y como lo analizó la Procuraduría al emitir el pronunciamiento C-149-2002 dirigido al Director Ejecutivo de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur se trata de materia aduanera, razón por la cual la Administración Tributaria puede emitirlos. Para el Tribunal, aún cuando es innegable que la compraventa de mercancías en el referido depósito es una actividad mercantil, sobre ella existe una exención fiscal que es precisamente la que hace atractiva la compra y motiva a los usuarios a trasladarse hasta Golfito para poder hacer uso de aquél beneficio de naturaleza fiscal (artículo 19 de la ley 7012). En consecuencia, todo lo relacionado con los beneficios que obtienen los usuarios por sus compras, la forma de aplicar ese beneficio y, los controles sobre los mismos, está relacionada con la materia tributaria. En el Depósito Libre Comercial de Golfito existe un régimen de exención fiscal especial. Se trata de una exención subjetiva, es decir, atiende a la condición del sujeto –persona física- y es de uso “personal”. Por ello, el sujeto “comprador” se ve beneficiado con la exención; ello a pesar de que se encuentra en los supuestos fácticos de la imposición. Debe recordarse que **la exención** es una técnica tributaria que aplica sobre *determinados* sujetos o actividades, cuya efecto es impedir el nacimiento o reducir –según se trate- la obligación Tributaria. En el caso del depósito, la obligación tributaria por la compra venta de mercancías nace con cada compra, sin embargo, no es exigible al sujeto que la hace, que obtiene de esta manera un beneficio tributario. El artículo 4 de la Ley de Creación Depósito Libre Comercial de Golfito señala las fuentes normativas que resultan aplicables a su actividad indicando como aplicable **“la legislación vigente de orden hacendario, fiscal y aduanal. Asimismo, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, fiscalizará y evaluará, en cualquier momento, este depósito”- el destacado no es del original-**. Para este órgano



colegiado, cuando se trata de hacer uso de las exenciones fiscales que se originan con la compra venta de mercancías, estamos en presencia de materia tributaria, más específicamente aduanera, que tiene un régimen normativo especial conformado por las disposiciones citadas y, desde luego, aquellas de inferior rango que emitan las autoridades competentes.

V).-SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS DISPOSICIONES COMBATIDAS Y SUS

EFFECTOS: Las autoridades administrativas que han emitido las disposiciones combatidas las denominan “circular” y, aún cuando las “circulares” no se encuentran de manera expresa incluidas dentro de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo (artículo 6 LGAP) es una de ellas, con la aclaración de que la aplicación de este tipo de normas está circunscrita al ámbito interno, de tal suerte que el destinatario de las mismas solo será el subordinado jerárquico o quien se encuentre en relación de sujeción especial, resultando en estos supuestos innecesaria su publicación, al carecer sus disposiciones de trascendencia en el ámbito externo. Las circulares cumplen su función -interna- con la simple exposición en vitrinas o murales (artículo 125 de la L.G.A.P) o la comunicación a los sujetos que deben acatarlas. En efecto, las circulares han sido concebidas para producir efectos a lo interno de la administración, en tanto provienen de la potestad de mando y fiscalización del jerarca. Se producen dentro del marco de una relación de supremacía especial, merced a la cual existen una serie de potestades implícitas que permiten regular el desenvolvimiento de una especial y concreta relación jurídica. Para el caso concreto, el Tribunal encuentra que este tipo de relación jurídica –subordinación y supremacía- existe entre el Viceministro de Ingresos y los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y, entre éstos y los concesionarios del Depósito Libre de Golfito. Los segundos, -a los que les fueron notificadas las circulares, según se encuentran acreditado en los autos- están sujetos –en relación con las exenciones fiscales- a la potestad de vigilancia de las autoridades aduaneras – artículo 4 de la Ley de Creación del Depósito Libre Comercial de Golfito-. Ahora bien, es innegable que las disposiciones combatidas surten efectos no solo en relación con los funcionarios de la administración aduanera y de los concesionarios del depósito, **sino también en relación con terceros – los compradores-** (ámbito externo) los que, a partir de lo dispuesto por las autoridades aduaneras en las disposiciones combatidas, deben cumplir con la presentación de una serie de requisitos especiales, para recibir el mismo beneficio de exención que han venido recibiendo, sin cumplir con aquellos -. El Tribunal estima que, no es necesaria la promulgación de un reglamento -como lo entiende el articulante- para exigir a los compradores la presentación de documentos que acrediten que son propietarios de un vehículo y, en general que la mercancía es para uso personal, puesto que, en la especie, no se trata -como insiste el apoderado de las actoras-, de requisitos “cuatitativos” para el expendio de esos artículos, supuesto en que, conforme al numeral 7 de la ley de Creación del Depósito, debe promulgarse una norma de esa naturaleza. Las disposiciones combatidas buscan controlar, de un modo diferente, –sea con la presentación simultánea y personal de determinados documentos o de acuerdos de compra– en caso de las personas jurídicas-, el mismo beneficio fiscal que han venido obteniendo esos compradores. Ahora bien, en el caso de las disposiciones combatidas, el trámite administrativo adicional –presentación de determinados documentos- está dirigido tanto a los concesionarios que deben exigirlo para poder expender mercancía como al comprador, que debe cumplir con lo requerido en esas circulares para recibir el beneficio fiscal –exención-, razón por la cual, la administración tributaria debió difundir esas exigencias a los potenciales compradores, lo que no se acreditó en el expediente se hubiere hecho. La publicación de disposiciones de esta naturaleza es un requisito indispensable de eficacia, en tanto exceden el ámbito administrativo interno propio de la “circular” y puede originar que un comprador se desplace hasta el depósito –con el consecuente costo que el viaje conlleva- y no pueda comprar la mercancía de su interés, afectando también los intereses del concesionario – pérdida de la venta-; todo ello, a causa de no divulgar el contenido de las circulares combatidas. Este principio básico de publicidad de los trámites internos que tienen efectos externos, deriva del

numeral 129 de la Constitución Política, según el cual la ley –en sentido amplio, lo que incluye, desde luego, este tipo de disposiciones- son exigibles a los terceros a partir de su publicación, estableciendo la Ley General de la Administración Pública en el numeral 125 que ello puede hacerse en vitrinas o murales; ello desde luego, cuando ese medio de difusión sea idóneo para informar a los sujetos que deben cumplirla. En este sentido, el **Decreto 26999-H-MEIC-MP “Reglamento del Depósito Libre Comercial de Golfito”**, citado expresamente en la circular combatida n. DUM-675-2000 (folio 5 expte advo), dispone en torno a la publicidad, en el artículo 14 párrafo último, lo siguiente: “ *Para lo anterior, la Dirección definirá mediante **disposiciones de alcance general, que deberá publicar en el Diario Oficial, los documentos a exigir y los controles que estima necesarios para cada caso en particular***” –el destacado no es del original-. El Tribunal tiene claro que, la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos no estaba vigente cuando se promulgaron las circulares impugnadas y no resulta aplicable a este caso, sin embargo, es importante señalar, a manera de ejemplo, en tanto refuerza el principio de publicidad que ha venido desarrollando el Tribunal, que ese cuerpo normativo, en su artículo 4, recoge el principio de publicidad de este tipo de disposiciones exigiéndola –inclusive- en un diario de circulación nacional, constituyéndose esa norma en un claro desarrollo de la citada norma constitucional la que, al igual que el Decreto N° 26999-H-MEIC-MP, que sí estaba vigente cuando se emitieron las referidas disposiciones. Debe tenerse presente que, por disposición del numeral 10 de la Ley General de la Administración Pública, “...*La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular*”. Además, al tenor de lo establecido en el numeral 122.1 del mismo cuerpo normativo “*los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular...*”. Podría sostenerse que, las demandantes no están legitimados para reclamar la publicación de aquellas disposiciones generales –en el tanto deben ser cumplidas por los compradores-, sin embargo, para el Tribunal, el vicio reclamado - falta de publicación - afecta a los concesionarios, en tanto incide en las ventas de mercancías y, por ende, hay que reconocer su interés, en su eliminación del ordenamiento jurídico. A manera de conclusión, el Tribunal debe señalar que, aún cuando es posible que a través de “circulares” la administración aduanera establezca, en desarrollo de la ley y las normas reglamentarias aplicables, la forma en que fiscalizará en adelante un beneficio tributario y que, los concesionarios del depósito libre comercial de Golfito deben –al estar en una relación de sujeción especial- acatar esas disposiciones, sin embargo, las mismas solo pueden surtir efectos en relación con los terceros, cuando se haya respetado el principio general de publicidad de disposiciones, puesto que, aún cuando las referidas circulares sean internas tienen innegables efectos generales. Ahora bien, la circular *DVM-675-2000* que el apelante señala preparatorio de los demás, no encuentra este Tribunal tenga el vicio de nulidad que se ha indicado, en tanto del contenido de esa disposición, emitida por el Viceministro de Ingresos –folio 005 del expte advo- está dirigida exclusivamente al Director General de Aduanas y pretende que el oficio *DVM-669-00*, suscrito por la misma autoridad “...*se haga extensivo a todas aquellas mercancías que se puedan ligar a la posesión de un vehículo*”, circular que el Tribunal estima no tuvo efectos externos, en especial, en tanto no se acreditó que se hubiere levantado un listado en este sentido –ver folio 007 del expediente administrativo.

VI. DE COMPETENCIA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA: Se argumenta, además, que las circulares combatidas fueron dictadas por funcionario incompetente. Para una mejor comprensión de los alegatos de la parte es importante tomar en cuenta cuál fue el sujeto que emitió cada circular. En este sentido, *la DGA-171-2000* fue emitida por el Director General de Aduanas, *la DVM-675-2000* fue emitida por el Viceministro de Ingresos, *la JPAG-039-2000* emitida por el encargado del puesto de Aduana de Golfito, *la N. DGA-171-A-* emitida por la directora General de Aduanas, *la DGA-171-B-2000* emitida por el jefe del Departamento Legal del



Ministerio de Hacienda. Al respecto debe señalarse que, ninguna duda cabe al Tribunal en cuanto a la competencia el Viceministro de Ingresos como jerarca institucional para dictar la circular DVM-65-2000 que los demandantes califican como “*acto preparatorio*”. Como el ámbito de aplicación de la circular es interno y, dentro del marco de una relación de jerarquía, la emitida por el Ministro se enmarca dentro de los lineamientos legales que se han venido exponiendo. En relación con las emitidas por el Director General de Aduanas, el artículo 11 de la Ley General de Aduanas dispone que “*La Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera. En el uso de esta competencia, le corresponde a la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley las demás disposiciones del ramo le conceden al servicio Nacional de Aduanas...*”, razón por la cual actúa el Director General de Aduanas dentro de su ejercicio competencial cuando emite las circulares combatidas. El Tribunal estima que, el numeral 11 de la Ley General de Aduanas al encomendar a la Dirección General de Aduanas la jerarquía nacional en esta materia, lo hace a toda la cadena de mando establecida, lo que incluye, desde luego, a la dirección técnica y la administrativa y, a la encargada del puesto de aduanas. Para el Tribunal, tanto el Director General de Aduanas como la encargada del Puesto de Aduana de Golfito, tienen competencia para dictar circulares a condición de que surtan efecto dentro del ámbito interno, resultando indispensable su publicidad para obligar a terceros, en los términos que lo ha venido indicando este órgano colegiado. Distinto es el caso de la circular DEGA-171-B-2000 del 13 de diciembre de 2000, que fue emitida por el Jefe de la Asesoría Legal -órgano consultor de la administración-. En criterio del Tribunal, tal y como lo viene alegando el articulante, el Jefe del Departamento Legal carece de competencia para dictar una disposición de ésta naturaleza. Es más, si se observa con detenimiento la orden del Viceministro de Ingresos que aquella circular dice cumplir -N^o DVM-675-2000 (folio 05 expte advo)- se podrá concluir que ese jerarca institucional solicitó la emisión de la misma al Director General de Aduanas, más no al Jefe del Departamento Legal que parece actuar *mutuo proprio* en la emisión de aquella, invadiendo campos competenciales que no le corresponden. En efecto, el jefe de un órgano consultor de la administración -departamento legal- carece de competencia para, inclusive a nivel interno, adicionar una circular dictada por el Viceministro de la Cartera de Hacienda y, más aún, cuando ello se hace para extender una disposición que -siendo por naturaleza interna- tiene efectos concretos en la actividad de los clientes o terceros que llegan al depósito a adquirir mercancías y recibir exenciones por sus compras. No debe perderse de vista que las circulares son actos internos y que el destinatario de los mismos son los subordinados jerárquicos o los que se encuentren en relación de sujeción especial, de manera tal que, en la eventualidad de que produzcan -como en este caso- EFECTOS en relación con los particulares, éstos solo pueden ser válidos si son publicitados para que aquellos las conozcan. Además, el funcionario competente para dictarlas es el jerarca administrativo, que para el caso concreto sería la Dirección General de Aduanas o, inclusive, la encargada de aduanas en el Depósito Libre de Golfito, más no el Jefe del Departamento Legal. VII). Ahora bien, el Tribunal estima que la NO publicación de las circulares que tienen efectos externos, sean la **DGA-171-2000**, **JPAG-039-2000**, ; **DGA-171-A-2000**, **DGA-171-B-2000**, **J.P.A.G-040-2000**, **J.P.A.G-040-2000** NO conlleva la nulidad de las mismas como lo viene reclamando la actora. Antes bien, este órgano estima que, como expresamente lo admite el recurrente en el escrito de expresión de agravios, LA NO PUBLICACIÓN DE LAS REFERIDAS CIRCULARES, constituye un vicio de ineficacia, sin embargo, como no se pidió se declarara así expresamente en la petitoria de la demanda, este órgano colegiado está impedido para resolver este asunto en el sentido que corresponde a esa situación, la que, como se indicó se indicó supra, no conlleva la NULIDAD que se viene solicitando. Téngase en cuenta que, únicamente se solicitó la NULIDAD de los actos impugnados y no que se declarara su ineficacia y se ordenara el correctivo correspondiente y, no encontrando este Tribunal los vicios acusados en la petitoria de la demanda, salvo en cuanto a la competencia de la circular DGA-171-B-2000 de 13 de diciembre de 2000 emitida por el jefe del Departamento Legal del Ministerio de Hacienda, la que además de no haber



sido publicada, exhibe el vicio de haber sido emitida por funcionario incompetente. En razón de lo expuesto, lo procedente es confirmar la sentencia, salvo en cuanto a lo dispuesto en relación con la referida circular."

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

- 1 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. Ley General de la Administración Pública. Versión de la norma 8 de 8 del 14/09/2009. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.
- 2 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 254 de las nueve horas con veinticinco minutos del diez de marzo de dos mil once. Expediente: 03-001190-0163-CA.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN III. Sentencia 600 de las nueve horas con quince minutos del veintiuno de junio de dos mil dos. Expediente: 01-000790-0161-CA.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN I. Sentencia 247 de las diez horas con cincuenta minutos del treinta de abril de dos mil diez. Expediente: 06-000388-0161-CA.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN I. Sentencia 184 de las catorce horas con cincuenta minutos del veintiseis de marzo de dos mil diez. Expediente: 07-000346-0161-CA.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN II. Sentencia 584 de las once horas con diez minutos del veinte de diciembre de dos mil siete. Expediente: 06-000396-0161-CA.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN IV. Sentencia 17 de las catorce horas con quince minutos del quince de febrero de dos mil seis. Expediente: 01-000079-0163-CA.