



CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Acto Administrativo.
Palabras Claves: Acto Administrativo, Tipos de Acto, Sala Primera. Sentencias 254-11 y 2-98, Sala Segunda. Sentencia 19-99 y Trib. Contencioso Administrativo, Sección IV. Sentencia 17-05.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 30/07/2014.

Contenido

RESUMEN	2
DOCTRINA	2
El Acto Administrativo como Productor de Efectos Jurídicos	2
D.1. Actuales o potenciales	2
D.2. Internos o externos.....	3
D.3. Públicos o privados (distinción indebida entre acto civil de la administración y acto administrativo)	4
D.4. Directos o indirectos	5
D.5. Provisionales o finales (definitivos).....	5
a) Acto final o definitivo	6
b) Acto de trámite	7
c) Acto que agota la vía administrativa o causa estado	8
d) Acto firme	9
D.6. Futuros o retroactivos.....	10
D.7. Individuales o generales	10
JURISPRUDENCIA.....	14
1. Concepto y Clasificación de los Actos Administrativos: Motivación del Acto.....	14

2. Actos Administrativos, Su Clasificación y Diferencia con el Contrato Administrativo	15
3. Fuentes del Derecho Administrativo, Acto Administrativo y Clasificación de los Actos	18
4. Clasificación de los Actos Administrativos y Casuística Legal	20

RESUMEN

El presente Informe de Investigación reúne información sobre La **Clasificación de los Actos Administrativos**, para lo cual se aportan los extractos doctrinarios y normativos referentes a algunos de los criterios de clasificación de tales manifestaciones de voluntad de la Administración Pública.

DOCTRINA

El Acto Administrativo como Productor de Efectos Jurídicos

[Jinesta Lobo, E]ⁱ

[P. 424] **D. Productora de efectos jurídicos.** La clasificación de la función administrativa según produzca o no efectos jurídicos es de vital importancia. No toda forma de actividad o actuación administrativa produce efectos jurídicos, por ello la doctrina habla de actos y hechos no jurídicos en contraposición a los jurídicos. Incluso, no todos los actos de la Administración activa producen efectos jurídicos (v. gr. comunicaciones, felicitaciones, invitaciones, etc.). Ahora bien, la actividad productora de efectos jurídicos no solo se manifiesta a través de los actos administrativos, sino también por medio de las actuaciones materiales, los contratos administrativos, etc.. La característica de la producción de efectos supone que crea derechos y obligaciones tanto para la Administración Pública como para el administrado.

A continuación, analizaremos el alcance y tipo de los efectos jurídicos del acto administrativo.

D.I. Actuales o potenciales

Se supone que los efectos del acto administrativo deben ser actuales, no obstante, infra veremos el denominado contenido accidental del acto que incluye la condición y el término y suponen efectos potenciales.

D.2. Internos o externos

Los efectos del acto administrativo, como lo expresa la Ley General de la Administración Pública en su artículo 120, párrafo 1º, pueden estar

[P. 425] destinados a los administrados (externos), o bien a los funcionarios, los órganos o los entes administrativos (internos). Los efectos del acto administrativo pueden proyectarse y producirse fuera o dentro de la órbita de la Administración Pública, en tal sentido, la doctrina distingue entre «actos administrativos» (externos) y «actos interadministrativos o interorgánicos» (internos)(Son actos administrativos externos, un acuerdo, una resolución administrativa, un decreto o un reglamento ejecutivo de una ley, en tanto que son internos las ordenes, las instrucciones, las circulares y algunos reglamentos autónomos o independientes como los de organización y los que regulan la relación estatutaria entre el ente y sus funcionarios. |

No obstante, hay quienes marginan del concepto de acto administrativo los que solamente producen efectos jurídicos en el ámbito de la administración.

En realidad, se trata de una distinción arbitraria, toda vez que, tanto el acto interno como el externo están sujetos al mismo régimen jurídico (validez, impugnación, extinción, etc.). Lo que debe tomarse en consideración es, únicamente, si el acto produce efectos directos o inmediatos, y no la posición (interna o externa) de los órganos y sujetos a quienes alcanzan tales efectos.

En esa tesitura, nuestra Ley General de la Administración Pública, establece como regla general que los actos internos tienen valor ante el ordenamiento general del Estado (efectos externos) solo cuando su aplicación beneficie al administrado, ya que, cuando lo perjudique carecen de ese valor (artículo 122, párrafo 1º, ibidem). Consecuentemente, si el órgano o ente administrativo al dictar un acto administrativo singular quebranta un reglamento interno -v. gr. autónomo de organización-, produciéndole un perjuicio al administrado, se origina la invalidez de ese acto y el último puede invocar, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la norma reglamentaria interna infringida para justificar la nulidad del acto concreto (artículo 122, párrafo 2º, ibidem).

Por su parte, el 123, párrafo 2º, ibidem establece que tendrán relevancia externa para los servidores o funcionarios públicos -pudiendo ser invocados por éstos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa- los actos internos de la Administración Pública que les afecten sus derechos en la relación estatutaria o de servicio. Como el funcionario público, por

[P. 426] encontrarse en una relación de sujeción especial, no deja de ser administrado, obviamente, también puede invocar ante los Tribunales los actos internos que lo beneficien.

D.3. Públicos o privados (distinción indebida entre acto civil de la administración y acto administrativo)

Los efectos jurídicos del acto administrativo resultan ser, preponderantemente, de Derecho Público. El Derecho Privado se aplica, únicamente, a algunos de los elementos del acto y por vía de excepción. La aplicación del Derecho Público a la actuación de los órganos administrativos es invariable en cuanto a la competencia, la voluntad y la forma del acto, sólo el objeto podría estar, eventualmente, regulado por el Derecho Privado. El acto no deja de ser administrativo por estar comprendidos sus efectos en el marco del Derecho Privado.

Sin embargo, se ha distinguido, a nuestro modo de ver indebidamente, entre el acto civil de la administración y el acto administrativo. Esta distinción obedece a la ya superada teoría de la doble personalidad y capacidad del Estado (persona de derecho público y de derecho privado). Adicionalmente, como ya se acotó, ordinariamente, el Derecho Privado se aplica sólo al objeto del acto administrativo, puesto que, la aplicación del Derecho Público resulta invariable en cuanto a la competencia, la forma y la voluntad. En todo caso, lo decisivo en el acto, más que el objeto, resulta ser la competencia, dado que, si esta desaparece lo hace, igualmente, el acto que el Derecho Privado puede haber cohonestado, por lo que no puede negársele a esa categoría de actos el carácter de prevalentemente administrativos. Por ejemplo, en el supuesto de un contrato de arrendamiento de un local celebrado por el Estado o un ente público menor (institución autónoma o municipalidad), contrato que se reputa de Derecho Privado, es fácil concluir que es nulo si el órgano o ente se excedió en su competencia, como lo sería la inobservancia del procedimiento de contratación administrativa específica -licitación¹ - que es de Derecho Público, por lo que cualquier vicio sustancial cometido en ese *iter* vicia el acto de adjudicación.

[P. 427] En suma, en ciertos actos administrativos, el objeto puede estar regido por el Derecho Privado, sin embargo por tal circunstancia no dejan de ser administrativos para transformarse en «actos privados de la administración». Todo acto productor de efectos jurídicos directos, dictado en el ejercicio de la función administrativa, es, incuestionablemente, un acto administrativo. Por lo anterior, debe rechazarse

¹ El artículo 761 LCA establece «Procedimiento aplicable. Para tomar en arrendamiento bienes inmuebles, con construcciones o sin ellas, la administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según corresponda, de acuerdo con el monto.»

categoricamente la posibilidad de que un órgano o ente administrativo, en ejercicio de la función administrativa, realice actos de derecho privado.

D.4. Directos o indirectos

Los efectos del acto administrativo deben ser directos e inmediatos, surgen «*per se*» - del acto mismo-, no están subordinados a la emanación de un acto posterior. El acto debe producir y proyectar sus efectos jurídicos respecto del administrado. Consecuentemente, los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos, etc., no constituyen actos administrativos sino actos preparatorios (también denominados de trámite) o simples actos de la Administración, que{se dictan para hacer posible el acto principal y final} Este tipo de actos tienen un efecto indirecto o mediato, así, por ejemplo, el informe puede dar origen a una sanción disciplinaria y el dictamen puede provocar otro acto².)

Se desprende de lo anterior, que los denominados «actos preparatorios» quedan excluidos, en tesis de principio, de la noción de acto administrativo. Asimismo, se excluyen los actos que pueden tener un efecto jurídico pero en asocio con otros elementos o requisitos (v. gr. acto que debe ser aprobado, acto dictado no notificado, etc.).

[P. 428] Obviamente, cuando el acto preparatorio o de trámite produce efectos propios, es decir, efectos directos o inmediatos, por cuanto, suspende indefinidamente, hace imposible la continuación del curso del procedimiento o le pone término al mismo de forma directa o indirecta debe incluirse dentro de la categoría de los actos administrativos (artículos 163, párrafo 2º, 345, párrafo 3º, de la Ley General de la Administración Pública y 36, inciso c), del Código Procesal Contencioso Administrativo).

D.5. Provisionales o finales (definitivos)

Se sostiene que el acto final está referido al fondo de la cuestión, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite. El acto final o definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión de mérito, mientras que el provisorio si bien puede contener una decisión o resolución en sí no concluye la cuestión sustancial con relación al administrado, eventual y excepcionalmente, puede provocar la suspensión indefinida del procedimiento (v.gr. se suspende indefinidamente el procedimiento hasta que la

² En punto a los dictámenes que carecen de efectos jurídicos inmediatos, al no extinguir o modificar una relación jurídica frente a terceros, pueden contener informes u opiniones técnico-jurídicas preparatorias de la decisión administrativa contenida en la manifestación objetiva de voluntad. Se traducen, como se verá infra, en una declaración de juicio que forma parte del procedimiento administrativo en curso para dictar el acto final.

Sala Constitucional resuelva un recurso de amparo o una acción de inconstitucionalidad, se trata de un hecho futuro e incierto), la imposibilidad de su continuación (v. gr. un dictamen de un órgano técnico -de la administración ambiental y forestal- que impide obtener un beneficio fiscal -Certificado de Abono Forestal- a un administrado) o ponerle término al procedimiento (v.gr. el rechazo ad portas de una solicitud de licencia o concesión), sin entrar a valorar el fondo del asunto, supuestos en los que, por una ficción legal, se tienen como finales o definitivos.

Es menester, a este respecto, distinguir, también, entre los conceptos de «acto final o definitivo», «acto que causa estado» y «acto firme».

a) Acto final o definitivo

El acto definitivo, denominado por nuestra Ley General de la Administración Pública como «acto final», resuelve el fondo de la cuestión planteada. Ortiz Ortiz definió, magistralmente, la categoría del acto bajo examen, de la siguiente forma: «El acto definitivo es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la peti-

[P. 429] ción del particular, y produce efecto externo creando una relación entre la Administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata siempre de manifestaciones de voluntad que, en forma definitiva, definen el negocio planteado a la administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos.»³.

El concepto de «acto administrativo definitivo», tradicionalmente, se ha empleado como sinónimo de «acto administrativo impugnabile». No obstante, no deja de existir una contradicción conceptual, puesto que, no resulta lógico afirmar que algo es definitivo o concluyente para dar a entender que es impugnabile, puesto que, no se puede atacar lo definitivo, inmutable e inmodificable. Por ello, resulta más acertada la denominación jurídico-positiva empleada por la Ley General de la Administración Pública de "acto final" que la doctrinal de "acto definitivo". A mayor abundamiento, en el mundo jurídico lo único definitivo es la sentencia judicial con autoridad de cosa juzgada. En suma, resulta equívoco concebir la existencia de actos administrativos de efectos jurídicos definitivos. Tampoco el término «definitivo» se puede emplear como sinónimo de definitivo en sede administrativa, puesto que, de ser así se estaría marginando el régimen de los recursos administrativos que presupone un acto impugnabile. *Es así como lo esencial del acto administrativo impugnabile no está en la*

³ ORTIZ ORTIZ (E.), Materia y objeto del contencioso-administrativo. Revista de Ciencias Jurídicas, No. 5, 1965, p. 47.

producción de efectos jurídicos definitivos absolutos ni definitivos en la vía administrativa, sino en la generación de efectos jurídicos inmediatos o directos para admitir su impugnación.

A nuestro modo de ver, el acto final, es sinónimo del acto que concluye o cierra el procedimiento administrativo constitutivo, el cual puede ser revisado por razones de oportunidad o legalidad en un procedimiento administrativo de impugnación (recursos ordinarios).

[P. 430]

b) Acto de trámite

Es preciso observar, tal y como se ha expuesto, que nuestro ordenamiento jurídico asimila al acto final o definitivo el acto de trámite que decida indirecta o directamente el fondo del asunto, suspenda indefinidamente o impida totalmente la consecución del procedimiento, concediéndosele "*ex lege*" definitividad procedimental (artículos 345, párrafo 3º, LGAP y 36, inciso c), del CPCA). Sobre este particular, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en el Voto No. 9456-99 de las 11 hrs. del 26 de marzo de 1999, señaló lo siguiente:

"II.- En la doctrina se encuentra pacíficamente aceptado que los actos de mero trámite o preparatorios no pueden ser objeto de impugnación, por cuanto, no producen, en tesis de principio, efectos jurídicos directos, inmediatos o propios. Excepcionalmente, los actos administrativos de trámite son susceptibles de impugnación en la vía administrativa y jurisdiccional cuando son asimilados «*ex lege*» a un acto final. Así, a guisa de ejemplo, el artículo 345, párrafo 3º, de la Ley General de la Administración Pública estipula que «Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.». Igualmente, el artículo 163, párrafo 2º, del mismo cuerpo normativo establece que «Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.». De su parte la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa preceptúa en su numeral 18, párrafo 1º, que los actos de trámite son susceptibles de impugnación «...si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía -administrativa- o hagan imposible o suspendan su continuación.». El Código Municipal derogado y el vigente recogen normas de un contenido similar, puesto que, establecieron que no son susceptibles de impugnación los acuerdos municipales de mero trámite (artículo 172, inciso b, del Código derogado y 154, inciso b, del vigente -Ley No. 7794 del 3 de abril de 1998-). Sobre el particular la Sala Constitucional en el voto No.4072-95 de las

[P. 431] 10:36 hrs. del 21 de julio de 1995, al resolver, entre otros extremos, la constitucionalidad del ordinal 172, inciso b), del Código Municipal consideró lo siguiente:

«III). ...los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. Es una distinción (entre actos resolutorios y de trámite) firmemente establecida con base en la propia estructura del procedimiento administrativo. La regla de la irrecurribilidad de los actos de trámite, sobre la cual la distinción se ha originado, es una simple regla de orden, no es una regla material absoluta. No quiere decirse con ella, en efecto, que los actos de trámite no sean impugnables, que constituyan una suerte de dominio soberano de la Administración que resulte absolutamente infiscalizable por los recursos. Quiere decirse, más simplemente, que los actos de trámite no son impugnables separadamente. Expresa, pues, un principio de concentración procedimental: habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de la impugnación de la misma, poder plantear todas las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite...». En este respecto, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 176 de las 9 hrs del 11 de octubre de 1991, estimó lo siguiente: «IV.- ...Los actos de trámite son actos preparatorios, antecedentes de la resolución final, trámites del procedimiento administrativo que no tienen la virtud de decidir sobre el objeto del juicio; integran el procedimiento antes de la emisión del acto final (manifestación final de la función administrativa), y no expresan voluntad sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración y no producen en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. Por regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; excepcionalmente lo son cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponen fin a la vía administrativa o hacen imposible o suspenden el procedimiento administrativo...» (Véase en similar sentido el Voto No. 100-07 del 2 de marzo de 2007 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, así como los Votos Nos. 000565-F-01 del 27 de julio de 2001; 000971-F-2006 del 11 de diciembre de 2006 y

[P. 432] 000177-F-2007 del 9 de marzo de 2007, todos de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia).

c) Acto que agota la vía administrativa o causa estado

El acto que agota la vía administrativa o que «causa estado» es el que cierra el procedimiento administrativo, al haber sido dictado por la más alta autoridad competente -jerarca-, una vez agotados los recursos establecidos en las normas que rigen la instancia administrativa. En nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, la

Ley General de la Administración Pública, en sus artículos 126,127 y 356, se refiere al acto administrativo que agota la vía administrativa y no al que causa estado.

Debe tomarse en consideración que en el Voto de la Sala Constitucional No. 3669-06 de las 15 hrs. de 15 de marzo de 2006, se declaró inconstitucional el agotamiento preceptivo u obligatorio de la vía administrativa al considerarlo un privilegio injustificado a favor de los entes públicos que infringe los derechos fundamentales de los administrados a la igualdad, acceso a la jurisdicción, justicia pronta y cumplida y de control de la función administrativa, por lo que la regla actual en la materia es el agotamiento facultativo u optativo de la vía administrativa, de modo que el administrado elige si plantea o no los recursos administrativos ordinarios contra el acto administrativo que impugna o si accede directamente a la vía jurisdiccional⁴.

El CPCA, en el artículo 31, establece que el agotamiento de la vía administrativa es facultativo, sin embargo se trata de un cuasi-agotamiento preceptivo, por cuanto, el juez debe advertirle a la Administración pública que el administrado ha acudido directamente a la vía jurisdiccional para que tenga la oportunidad de revertir el acto impugnado. Lamentablemente, el CPCA no se adecuó de manera total al Voto de la Sala Constitucional No. 3669-06⁵.

[P. 433]

d) Acto firme

El «acto firme» es aquel que ha adquirido firmeza en vía administrativa por dos razones, la primera, por cuanto, **el** administrado ejerció todos los recursos procedentes y no fue anulado, revocado o modificado -quedando expedita la vía judicial para su impugnación- y **la** segunda cuando el administrado lo consintió de forma expresa o tácita, renunciando a los

recursos o no planteándolos en tiempo y forma, respectivamente. En el caso del acto consentido expresa o tácitamente queda la excluida su impugnación en **la** sede judicial. Sobre el particular, **el** Código Procesal Contencioso Administrativo dispone que «No será admisible la pretensión de nulidad en relación con los actos que, estando viciados, hayan sido consentidos expresamente o sean reproducción de otros anteriores, ya sean definitivos y firmes o confirmatorios de los consentidos...» (artículo 38, párrafo 1^o).

⁴ V. JINESTA LOBO (Ernesto), Consecuencias de la inconstitucionalidad del agotamiento preceptivo de la vía administrativa (Comentarios al Voto 3669-06 de la Sala Constitucional. Revista IVSTI TIA, Año 20, Nos. 232-233, abril-mayo 2006, pp. 4-12.

⁵ V. JINESTA LOBO (E.) et alt., El nuevo proceso contencioso-administrativo -Tomo I-, San José, Editorial Jurídica Continental, 2^a. Edición, 2008, pp. 151-154. JINESTA

D.6. Futuros o retroactivos

Los efectos del acto administrativo se producen, por regla general, hacia el futuro («*ex nunc*»), pero pueden ser retroactivos («*ex tunc*»), siempre y cuando no lesionen derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, sea dictado en sustitución de otro revocado o cuando favorezca al administrado.

D.7. Individuales o generales

El acto administrativo se caracteriza por producir efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance individual (v.gr. resoluciones y acuerdos administrativos), o bien de alcance general (v. gr. decretos) y normativos. (v. gr. reglamentos).

Empero, lo anterior no nos puede conducir al equívoco de confundir el acto administrativo de efectos individuales y concretos con el reglamento que es el acto administrativo de efectos generales y normativos. La distin-

[P. 434] ción no es subjetiva o caprichosa, por cuanto, la establece la propia Ley General de la Administración Pública de forma indirecta, al disponer, en su artículo 6º, párrafo 3º, que «En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos». De conformidad con ese precepto, el reglamento tiene una regulación específica preferente y sólo en caso de ausencia o laguna normativa se puede acudir a la regulación general del acto administrativo contenida en la ley del 78.

Veamos, en consecuencia, las diferencias existentes entre el régimen jurídico-administrativo del reglamento y de los actos de alcance concreto o particular.

Primera: La legitimación para impugnar en sede jurisdiccional los actos administrativos concretos es, ordinariamente, directa e individual, en tanto que en el caso de los reglamentos esa legitimación es, en tesis de principio, corporativa e indirecta.

El artículo 10, párrafo 1º, del Código Procesal Contencioso Administrativo estatuye que se encuentran legitimados para demandar: "a) Quienes invoquen la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos, b) Las entidades, las corporaciones y las instituciones de Derecho público, y cuantas ostenten la representación y defensa de intereses o derechos de carácter general, gremial o corporativo, en cuanto afecten tales intereses o derechos, y los grupos regidos por algún estatuto, en tanto defiendan intereses colectivos, c) Quienes invoquen la defensa de intereses difusos y colectivos, d) Todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente, la ley. e) La Administración, además de los casos comprendidos en el párrafo quinto del presente artículo, cuando se haya causado un daño o perjuicio a los intereses públicos, a la Hacienda Pública, y para exigir responsabilidad contractual y extracontractual...". Por su parte, el párrafo segundo del citado artículo 10 *ibidem*, puntualiza que: "Podrán

impugnar directamente disposiciones reglamentarias, quienes ostenten, respecto de estas, algún interés legítimo, individual o colectivo, o algún derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual...".

[P. 435] Segunda: La Administración Pública no puede revocar los actos declaratorios de derechos o favorables, por aplicación del principio indebidamente denominado de la «cosa juzgada administrativa», siendo más riguroso y adecuado llamarlo de «irrevocabilidad de los actos administrativos» o "teoría de los actos propios". Esta limitación, obviamente, no le es aplicable a los reglamentos que pueden ser derogados en cualquier momento y de forma discrecional. Ese es, precisamente, el motivo por el cual nuestra Ley General de la Administración Pública en su artículo 173, admite la revisión de oficio de un acto administrativo declaratorio de derechos o favorable para el administrado cuando media una nulidad evidente y manifiesta previamente dictaminada en un procedimiento ordinario abierto para tal efecto y por órganos consultivos como la Procuraduría General de la República o la Contraloría General de la República. Igualmente, esa es la razón por la cual el Código Procesal Contencioso Administrativo admite el proceso de lesividad (artículos 10, párrafo 5º, y 34) - cuando la Administración asume el rol de parte actora-, únicamente, contra los actos administrativos concretos propios, declaratorios de derechos o favorables para el administrado y lesivos para los intereses públicos o económicos de la Administración - cuando en vía administrativa la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República estimaron que el acto no padecía de una nulidad absoluta evidente y manifiesta-.

Tercera: El reglamento contiene normas jurídicas generales, circunstancia por la cual surge una gradación jerárquica entre éste y el acto administrativo concreto. En este respecto, se aplica uno de los célebres principios del Derecho Administrativo, el que establece que toda decisión individual debe ser conforme a la regla general preestablecida. Rige, por consiguiente, el principio inverso de la función legislativa («*lex specialis de- rogat generalis*»). Sobre el particular, el artículo 120, párrafo 2º, LGAP dispone con claridad meridiana que «El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo...». Adicionalmente, el acto administrativo concreto no puede derogar, para el caso particular, por aplicación del principio de igualdad, la norma establecida en el reglamento ("principio de inderogabilidad singular del reglamento", artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública).

[P. 436] Cuarta: La eficacia del acto administrativo concreto se produce, por regla general, a partir de su notificación, en tanto que en el caso del reglamento, ordinariamente, opera en virtud de su publicación (artículo 240, párrafo 1º, LGAP). Ahora bien, la falta de notificación del acto no impide que el administrado pueda invocar sus efectos favorables (el artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública estipula que el acto administrativo concreto favorable o declaratorio de derechos para el administrado produce efectos desde su adopción), a diferencia del

Reglamento, cuya falta de publicación impide su aplicación, puesto que, se estaría quebrantando el principio de igualdad ante la norma.

Quinta: El reglamento, a diferencia del acto administrativo concreto, no puede ser retroactivo, puesto que, al ser una norma jurídica debe tener efectos prospectivos (artículo 34 de la Constitución Política). En lo relativo a este tópico, la Ley General de la Administración Pública, regula varias hipótesis de excepción en que el acto concreto puede tener efectos retroactivos, veamos:

a) Cuando produce efectos favorables para el administrado, en este supuesto desde la fecha señalada para el inicio de su efecto debe existir el motivo y su aplicación retroactiva no debe lesionar derechos o intereses de terceros de buena fe (artículo 142, párrafo 2º, ibidem).

b) Cuando produce efectos desfavorables para el administrado, siempre que se dicte para anular un acto absolutamente nulo que lo favorezca, o bien, para consolidar, haciéndolo válido o eficaz un acto que lo desfavorezca (artículo 143 ibidem).

Sexta: La facultad de dictar actos administrativos concretos es amplia por ser inherente y propia a la función administrativa, en tanto que la facultad de dictar reglamentos resulta restringida al representar un avance respecto al principio constitucional conforme el cual las normas generales son de creación del órgano legislativo.

Séptima: Su vigencia temporal es diferente, así, los efectos del acto administrativo concreto se agotan en el caso particular, en el caso del re

[P. 437] glamento, además de tener una vigencia formal permanente -hasta que sea modificado o derogado-, supone una continua o constante producción de efectos jurídicos.

Octava: Por lo anterior, el reglamento suele incluirse en el catálogo de las fuentes del Derecho Administrativo, dado que, tiene una significación para resolver los casos concretos. Así el artículo 6º, incisos d) y e), de la Ley General de la Administración Pública incluye en la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo los reglamentos de la Administración central y descentralizada.

Novena: El fin del reglamento es objetivo, en tanto que el del acto administrativo concreto es subjetivo.

Décima: El reglamento produce efectos normativos «*erga ommnes*», frente a la eficacia concreta del acto administrativo. La generalidad del reglamento comprende la indeterminación de los destinatarios y la eficacia jurídica general.

Undécima: Entre el procedimiento de elaboración y dictado del reglamento y el de los actos administrativos concretos existen algunas diferencias sustanciales (v.gr. el trámite de la audiencia a las entidades descentralizadas y representativas de intereses de carácter general o corporativo y de información pública cuando el reglamento lo amerite, artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública).

El criterio básico para distinguir sendas figuras es el ordinamentalista, es decir, el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto administrativo concreto, aunque tenga contenido general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del ordenamiento jurídico, es un acto ordenado y no ordinamental. También el criterio de la consunción es vital para distinguir estos dos tipos de actos administrativos, puesto que, si la actuación administrativa se consume por sí misma, se estará ante un acto administrativo concreto o general, en cambio, si se mantiene y se extiende su valor preceptivo para sucesivos cumplimientos se estará ante un reglamento o decreto de alcance normativo.

[P. 438] Como corolario de lo expuesto, podemos indicar que, evidentemente, existe un régimen jurídico dispar entre sendas categorías conceptuales, en cuanto a la protección jurisdiccional, posibilidad de revocación, jerarquía normativa, publicidad, etc.. Sin embargo, existen algunos principios comunes al reglamento y al acto administrativo concreto, particularmente, en materia de validez y eficacia. Tales diferencias sustanciales justifican, sobradamente, la distinción entre acto concreto y reglamento, sin que ello suponga afirmar que el último no es un acto administrativo. El reglamento es un acto administrativo más pero de contenido general. En ese sentido, se suele distinguir entre reglamento, acto administrativo general y acto administrativo particular, o bien, para emplear la terminología de la Ley General de la Administración Pública, entre decreto reglamentario o de alcance normativo, simple decreto y acuerdo o resolución. En lo relativo al acto administrativo general (simple decreto), se afirma que tiene de común con el reglamento (decreto reglamentario) el sujeto indeterminado al que se dirige -orientado a todo el que se encuentre en una determinada situación de hecho-, sin embargo, su motivo está en un hecho concreto ocurrido y su fin es satisfacer una necesidad pública determinada, logrando un resultado único e irrepetible y no regular la conducta de los administrados.

JURISPRUDENCIA

1. Concepto y Clasificación de los Actos Administrativos: Motivación del Acto

[Sala Primera]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“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.”

2. Actos Administrativos, Su Clasificación y Diferencia con el Contrato Administrativo

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV]ⁱⁱⁱ
Voto de mayoría

"V. DE LOS ACTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. A efecto de poder resolver esta demanda, es necesario hacer una breve mención a la distinción que se da entre estas dos figuras o institutos jurídicos del Derecho **Administrativo**: los **actos** y los **contratos Administrativos**, en tanto las partes que intervienen en este proceso centran su procedencia o improcedencia en la pertinencia o no de la aplicación de la Ley General de la Administración Pública en este asunto. Así, respecto de los primeros –los **actos administrativos**–, la doctrina los ha definido como la "[...] **declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio** efectuada en el **ejercicio de la función administrativa**, que produce **efectos jurídicos concretos o generales**, de alcance normativo o no, **en forma directa o inmediata.**" (JINESTA LOBO, Ernesto, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. (Parte General). Biblioteca Jurídica Diké, Primera Edición. Medellín, Colombia. 2002. p. 289.) De esta definición podemos resaltar varios elementos fundamentales: en primer lugar, que **la adopción de todo acto administrativo implica el ejercicio de una potestad pública**, según lo ha señalado la jurisprudencia contenciosa, al considerar que "*es el resultado del ejercicio de una potestad*" (sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, número 19-97, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del dos de abril de mil novecientos noventa y siete); en segundo lugar, **se constituye en una manifestación de la función administrativa**, concretamente, la formal positiva (en tanto es sabido que la misma comprende diversas manifestaciones, así, también, la formal omisiva –silencio **administrativo**–, la material positiva –actuaciones materiales de la Administración, que abarca las vías de hecho, la coacción directa y la coacción anómala)– y la inactividad material –que se traduce en la omisión de la Administración Pública, como lo es la no prestación de un servicio público o de un derecho fundamental–); y en tercer lugar, **que es productora de efectos jurídicos**, de manera general, si se trata de una disposición normativa, o de manera particular, si se trata de un **acto** concreto, interno o externo. En sentencia número 2-98, de las quince horas diez minutos del catorce de enero de mil novecientos noventa y ocho, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia estableció la siguiente **clasificación** de los **actos administrativos**, la cual resulta de importancia para el sub-lite:

*"IV. La **clasificación** de los **actos administrativos** es muy amplia en el Derecho comparado. Generalmente se ajusta a la casuística legal. La legislación costarricense establece una división sencilla. No incurre en excesos técnicos. El Artículo 120 de la Ley General de la Administración Pública los cataloga en un doble orden. En consecuencia los **actos** de la Administración pueden ser **externos e internos**, e igualmente los hay*

concretos y generales. En la separación entre externos e internos los primeros son los **actos** destinados al administrado. Tienen efecto frente al administrado y el público. Los segundos o internos no están destinados a ellos. Su efecto es únicamente dentro de la Administración. En la segunda distinción se clasifica según el círculo de destinatarios. Por ello pueden ser concretos o generales. Cuando se encuentra dirigidos a un sujeto determinado son concretos. Tienen efecto para un individuo específico o individualizado. Por el contrario los generales van dirigidos a sujetos indeterminados, es decir, sujetos no identificados. Dentro de esta **clasificación**, a su vez se distingue el **acto normativo**. Sus destinatarios normales del **acto** general en sentido estricto son una pluralidad indeterminada de sujetos. El efecto está previsto para un individuo hipotético dentro de una situación igual. El sujeto destinatario del **acto** es parte de su contenido porque ayuda a determinar el ámbito de su eficacia." (El resaltado no es del original). Por regla general, nuestro ordenamiento jurídico-**administrativo** establece que el **acto administrativo** produce efectos luego de comunicado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 140 y 334 de la Ley General de la Administración Pública; cuyo fundamento deriva del principio de seguridad y certeza jurídica (artículo 34 de la Constitución Política), en virtud del cual se deriva el principio de publicidad que rige todo el actuar **administrativo**. Así, resulta importante anotar que la eficacia de los **actos administrativos** tiene diversa manifestación (a través de publicación o notificación), dependiendo de si se trata de **actos** concretos o generales. Así,

"V. [...] en ambos casos, depende de una fase llamada integrativa cuyo fin es precisamente investir al **acto** de esa eficacia. Los **actos** integrativos forman parte de la manifestación del **acto**. Son distintos de los preparatorios porque los integrativos no son anteriores, por el contrario son retroactivos. Constituyen un requisito de existencia y validez del **acto** integrado. Forma parte de la constitución de éste. Cuando se trata de **actos** generales requiere de su publicación para adquirir obligatoriedad y ejecutoriedad. La publicación en estos **actos** es un requisito de eficacia. **Tratándose de los actos concretos la notificación constituye el punto de partida de los efectos del acto.** Como la comunicación no es requisito de validez sino de eficacia del **acto**, la ausencia o anulación no vician el **acto** en sí mismo porque solo lo privan de efecto. En esta forma el reglamento no publicado aún cuando no surte efectos para los destinatarios sí tendrá efecto para la administración" (sentencia número 2-98, de las quince horas diez minutos del catorce de enero de mil novecientos noventa y ocho, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. El resaltado no es del original). Sin embargo, debe resaltarse que la regla general comentada tiene una excepción, y está expresamente dispuesta en el citado numeral 140 (de la Ley General de la Administración Pública) en tanto expresamente reconoce que la eficacia del **acto administrativo** se da en forma inmediata, esto es, desde que se adopta, y sin la comunicación al interesado, **cuando se trate de actos que reconozcan derechos**, lo que se ha denominado como **actos declarativos de derechos**, que son aquellos que

reconocen un derecho subjetivo o beneficio para el administrado, y en virtud del cual, la Administración queda obligada.

VI. CONTINUACIÓN. Por su parte, es claro que los contratos administrativos tienen una especial connotación jurídica, en tanto también se constituyen en una manifestación formal de la función administrativa, con las siguientes particularidades: *en primer lugar*, se debe tener claro *que es un mecanismo o procedimiento de selección por medio de concurso, que hace efectivo el ejercicio de una potestad pública*; *en segundo lugar*, el contratista se tiene como colaborador de la Administración en la gestión pública que se le adjudica (prestación de un servicio público, construcción de una obra pública, adquisición de un bien para la Administración); motivo por el cual, primariamente debe atenderse a la necesidad pública y a la satisfacción del interés público, lo cual implica la adecuación a los planes operativos de la institución contratante de mediano y largo plazo, y al Plan Nacional de Desarrollo, y la sujeción al principio de legalidad jurídica y presupuestaria; *en tercer lugar*, *se atiende a las partes que intervienen en este proceso*, en tanto una de ellas es un órgano estatal (Administración Pública), y el otro es un particular (concesionario o contratista); *en cuarto lugar*, aún cuando se trata de un acto bilateralidad, esto es, del que derivan obligaciones y derechos para las partes que lo suscriben; se reconocen facultades a la Administración para su modificación, resolución o ejecución obligada, esto es, *la condición de mutualidad del contrato administrativo*; *en quinto lugar*, se exige el equilibrio económico del contrato; y *en sexto lugar*, tiene efectos también para terceros, no sólo para las partes que lo suscriben. Al tenor de lo anterior, es evidente que la contratación administrativa tiene un régimen especial de regulación, que se sustenta, en primer lugar de lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, del que derivan sus principios constitucionales (libre concurrencia, igualdad de trato para todos los oferentes, publicidad, equilibrio de intereses, formalismo en los procedimientos, legalidad y transparencia de los procedimientos, mutualidad del contrato, seguridad jurídica, y control de los procedimientos), y de su desarrollo legislativo –Ley de la Contratación Administrativa, número 7494, de dos de mayo de mil novecientos noventa y cinco, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, número 7428, de siete de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, la Ley de la Administración Financiera de la República, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento en la Función Pública– y reglamentario –Reglamento de la Ley de la Contratación, el Reglamento para el Refrendo, emitido por la Contraloría General de la República, los límites económicos que establece la Contraloría General de la República para determinar los diversos procedimientos licitatorios, y para regular la competencia para las apelaciones administrativas en los procedimientos licitatorios–. Sin embargo, también es cierto que es aplicable a la materia de la contratación administrativa el régimen de nulidades dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, precisamente al tenor de lo dispuesto en el

artículo 3 de la Ley de la Contratación Administrativa, que en lo conducente dice: "*La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo. [...] El régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa.*" con lo cual, no obstante la diversa naturaleza jurídica de ambas figuras (actos y contratos administrativos), es lo cierto que tienen un mismo régimen de nulidades.

3. Fuentes del Derecho Administrativo, Acto Administrativo y Clasificación de los Actos

[Sala Segunda]^{iv}

Voto de mayoría

"III. ACERCA DE LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO: Según la doctrina, "...el ordenamiento jurídico vigente en un Estado, en un determinado momento, se compone de una serie de preceptos de diversas generalidad; entre los cuales, los de máxima generalidad, que son aquellos contenidos en la ley que ligan una situación abstracta con un determinado tipo de consecuencias. También los hay de mayor concreción, como los expresados en reglamentos y en disposiciones administrativas, los cuales vienen a concretar, en términos más restringidos, principios contenidos en las leyes... En cuanto a su fundamento de validez jurídica, todo Derecho deriva de la voluntad del Estado... Lo que se llama voluntad del Estado es sencillamente un caso de la ley general de imputación normativa, a saber: una serie de actos realizados por determinados individuos que no son atribuidos a dichas personas individuales, sino a un sujeto ideal supuesto tras de las mismas, esto es, al Estado, que constituye y significa la personificación total y unitaria de todas las normas jurídicas..." (RECASENS SICHES, Luis. "TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO". Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 284). En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, establece que las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo son: la Constitución Política, los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana, las leyes y los demás actos con valor de ley, los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia, los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados y las demás normas subordinadas a los reglamentos centrales y descentralizadas. Bajo esta perspectiva, el numeral 34 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, dispone, en lo que interesa, que "en la dirección inmediata del Banco sometido a su gobierno, cada Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones esenciales:...3) Acordar, reformar, e interpretar para su aplicación, los reglamentos del Banco; regular los servicios de organización y administración del establecimientos y dirigir su funcionamiento...". De la anterior disposición, se desprende que la Junta Directiva del

Banco accionado, está facultada para dictar acuerdos que fijen o modifiquen las políticas salariales de sus servidores. Ahora bien, debido a que el acuerdo dictado por la Directiva General de dicho banco -del cual pretenden derivar derechos los actores-, contiene una serie de modificaciones y pronunciamientos, no definidos en su totalidad, cabe ahora analizar si de ese acuerdo se generan tales derechos pretendidos; para lo cual, es importante hacer referencia a la naturaleza propia de los actos administrativos.

IV.- SOBRE EL ACTO administrativo: Para la doctrina, ACTO administrativo es "...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria...dicha declaración intelectual excluye las actividades puramente materiales. Esto no obstante, por declaración no ha de entenderse únicamente la que formalmente se presenta como tal, o declaración expresa, sino también la que se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa. Esto teniendo en cuenta que no se admiten ejecuciones materiales limitativas sin un previo acto que, defina lo que es de derecho en el caso concreto, lo cual, viene a excluir la expresión tácita de declaración en cuanto a la esfera jurídica del destinatario..." (GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1º". Editorial Civitas. Madrid, España, 1984, pág. 505). En este mismo sentido, se afirma que el acto administrativo como "...declaración en cuestión puede portar cualesquiera de los contenidos válidos de los actos jurídicos como categoría general: una manifestación de voluntad, es decir, una decisión en sentido estricto; una manifestación de deseo, cual sucede en las propuestas o mociones; una manifestación de juicio, como lo son todos los actos propios de los órganos consultivos, es decir, los informes y los dictámenes; o una manifestación de simple conocimiento... Con todo los actos en que se efectúa una declaración de voluntad representan una de las especies más importantes de entre todas las que integran la categoría..." (PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMENEZ BLANCO, Antonio. y ORTEGA ALVAREZ, Luis. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Ariel S.A.. Barcelona, España, 1992, pág. 448). En cuanto a la esfera de aplicación de los actos administrativos, los numerales 121 y 122 de la Ley General de Administración Pública, los clasifica en actos concretos y generales, entendiéndose que los primeros se manifiestan mediante acuerdos, en tanto, que los segundos por medio de decretos. Concretar significa "...reducir a lo más esencial y seguro la materia sobre la que se habla o escribe o reducirse a tratar o hablar de una cosa sola, con exclusión de otros asuntos..." (DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima Edición. Tomo 1. Editorial Espasa, España, 1984, pág. 352). Con base en esa definición y en lo dispuesto por los citados artículos, es posible concluir que, para que un acuerdo emanado por una determinada entidad, pueda válida y eficazmente generarles derechos a los destinatarios y las correlativas obligaciones para la Administración, es

necesario que se especifique, en forma concreta, quienes son dichos destinatarios directos.

V.- En el sub-júdice, el acuerdo tomado en la Sesión N° 6959, del 19 de julio, de 1995, por la Junta Directiva de la Institución demandada determinó, en su primer inciso, una expresa reestructuración del Departamento de Auditoría, la cual, beneficiaba, únicamente, a los servidores que ocuparan los cargos de Inspector de Auditoría 3 y 4, dado que a los mismos se les otorgó el nivel de Inspector de Auditoría 2 y 3, modificando la categoría profesional, de esos puestos, a las números 39 y 42 -para profesionales con grado de Licenciatura o superior-. En los autos, ninguno de los actores ha demostrado que se encuentre bajo los supuestos concretos, fijados por dicho inciso; por lo que no es legítimo ni posible otorgarles la modificación salarial que pretenden. Sin embargo, en virtud de que el inciso 2 de ese acuerdo, dispuso fijar una política general para la clasificación de puestos, que consiste en establecer una sola categoría, para cada clase de puesto estipulado en la institución; el Tribunal interpretó que los accionantes, que cumplieran con el grado de licenciatura, tenían derecho a ser ubicados en la categoría N° 42 del Banco. Tal conclusión es errónea, ya que no es lícito extraer de dicho inciso los derechos que indica el Ad-quem a favor de los actores, dado que ni en forma concreta -expresa o implícita-, se establece beneficio alguno para la generalidad de los servidores que cuenten con tal grado profesional. Más bien, de la sola lectura de esa parte del acuerdo, se debe concluir que se trata sólo de lineamientos generales; con los que, el Banco accionado, pretende desarrollar parámetros para una eventual y futura reestructuración interna. La aprobación presupuestaria, hecha por la Contraloría General de la República, no modifica esa situación; porque bien sabemos que el Presupuesto es una autorización de gobierno. Por ello, no es posible que de esos lineamientos se extraigan derechos a favor de los accionantes, debiéndose revocar el fallo recurrido y, en su lugar, procede confirmar la sentencia de primera instancia, con excepción de la condenatoria en costas, impuesta a los actores, puesto que la presentación de esta demanda se realizó con base en una interpretación jurídica equivocada, del acuerdo de la Directiva General del Banco accionado."

4. Clasificación de los Actos Administrativos y Casuística Legal

[Sala Primera]'
Voto de mayoría

"IV. La clasificación de los actos administrativos es muy amplia en el Derecho comparado. Generalmente se ajusta a la casuística legal. La legislación costarricense establece una división sencilla. No incurre en excesos técnicos. El artículo 120 de la Ley General de Administración Pública los cataloga en un doble orden. En consecuencia los actos de la Administración pueden ser externos e internos, e igualmente los hay

concretos y generales. En la separación entre externos e internos los primeros son los actos destinados al administrado. Tienen efecto frente al administrado y el público. Los segundos o internos no están destinados a ellos. Su efecto es únicamente dentro de la Administración. En la segunda distinción se clasifica según el círculo de destinatarios. Por ello pueden ser concretos o generales. Cuando se encuentren dirigidos a un sujeto determinado son concretos. Tienen efecto para un individuo específico o individualizado. Por el contrario los generales van dirigidos a sujetos indeterminados, es decir sujetos no identificados. Dentro de esta clasificación a su vez se distingue el acto normativo o normal del acto general en sentido estricto. Sus destinatarios son una pluralidad indeterminada de sujetos. El efecto está previsto para un individuo hipotético dentro de una situación igual. El sujeto destinatario del acto es parte de su contenido porque ayuda a determinar el ámbito de su eficacia. V.- La eficacia de los actos administrativos tiene diversa manifestación en los actos concretos y en los generales. Esta eficacia, en ambos casos, depende de una fase llamada integrativa cuyo fin es precisamente investir al acto de esa eficacia. Los actos integrativos forman parte de la manifestación del acto. Son distintos de los preparatorios porque los integrativos no son anteriores, por el contrario son retroactivos. Constituyen un requisito de existencia y validez del acto integrado. Forma parte de la constitución de éste. Cuando se trata de actos generales requiere de su publicación para adquirir obligatoriedad y ejecutoriedad. La publicación en estos actos es un requisito de eficacia. Tratándose de los actos concretos la notificación constituye el punto de partida de los efectos del acto. Como la comunicación no es requisito de validez sino de eficacia del acto la ausencia o anulación no vician al acto en sí mismo porque solo lo privan de efecto. En esta forma el reglamento no publicado aún cuando no surte efectos para los destinatarios sí tendrá efectos para la administración. VI.- Cada tipo de actos administrativos tienen sus propias características y sus formas específicas de impugnación. Los actos concretos solo pueden ser impugnados directamente. Mientras los actos generales pueden ser impugnados tanto directa como indirectamente. La directa se refiere a la validez del acto. La indirecta ataca el acto de aplicación específica porque la disposición general autorizatoria no es conforme a derecho.

VII.- La distinción verificada anteriormente entre los actos administrativos concretos y generales ha de servir para resolver los agravios formulados en el recurso. Porque lo medular de la impugnación se basa en el criterio de la imposibilidad legal de los jueces para apoyar sus fallos en decretos contrarios a la ley. Y para sostener este criterio la sociedad recurrente da una interpretación distinta a la clasificación verificada por el Tribunal Superior. Pero este criterio no tiene un sólido fundamento jurídico. Ese aspecto ya ha sido decidido por la Sala Constitucional y la Casación no tendría competencia para pronunciarse sobre lo planteado. En efecto la actora interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 20.600-MIRENEM y el

artículo 172 del Código Municipal. Pero si bien la Sala Constitucional admitió el recurso también procedió a analizarlo y al conocer el vicio invocado lo rechazó por el fondo. No obstante lo anterior, posteriormente la misma actora formuló un recurso de amparo contra el Reglamento para el Cobro del Impuesto a Concesionarios de Canteras ubicadas en el cantón de Atenas, con el objeto de suspender sus efectos. En todo caso el amparo también fue declarado sin lugar. En consecuencia el argumento formulado ahora en Casación no tiene fundamento jurídico, como se ha afirmado. Por el contrario los fallos de la Sala Constitucional más bien reafirman la legalidad de los actos dictados por la M.A. Esto es así porque conforme al principio de tipicidad del Derecho Administrativo el contenido o el motivo del acto deben estar debidamente reglado. Esto es debe tener fundamento en una norma preexistente. Y en este caso ello es evidente. Porque la administración requiere, al menos, tener debidamente reglados el contenido o el motivo del acto. Y tanto el Decreto Ejecutivo 20.600-MIRENEM como el artículo 172 del Código Municipal cumplen con este requisito. En consecuencia debe rechazarse el reproche formulado."

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.

ⁱ JINESTA LOBO, Ernesto. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General*. 2^{da} Edición Ampliada y Corregida. Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica. Pp 424-438.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Sentencia 17 de las diez horas con cincuenta minutos del diecisiete de marzo de dos mil cinco. Expediente: 98-001131-0014-CA.

^{iv} SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 19 de las nueve horas con cuarenta minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y nueve. Expediente: 98-000298-0005-LA.

^v SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 2 de las quince horas con diez minutos del catorce de enero de mil novecientos noventa y ocho. Expediente: 98-000002-0004-CA.