



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: ACTOS REGLADOS

RECUMEN: El siguiente informe investigativo hace un breve análisis de los actos reglados, extrayendo su concepto y principales características a la luz de la doctrina. Por otra parte, el informe, también contiene información jurisprudencial relacionada con el artículo 156 de la Ley General de la Administración Pública.

SUMARIO:

1. Doctrina.....	2
a. Actos Reglados.....	2
i. Características.....	2
b. Diferencia entre Actos Reglados y Actos Discrecionales.....	3
2. Normativa.....	4
a. Ley General de la Administración Pública.....	4
3. Jurisprudencia.....	4
a. Revocatoria del Acto sin previo Dictamen de la Contraloría...4	
b. Control sobre Actos Administrativos Municipales.....	6
c. Diferencia entre Actos Discrecionales y Actos Reglados.....	7



DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Actos Reglados

"Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan preestablecidos en la ley, no solo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe obrar, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto, decimos que nos hallamos frente a facultades o poderes totalmente reglados, vinculados o ligados a la ley."¹

"El acto administrativo esta fundado en la ley. Esto quiere decir que todo acto debe ser ejercido de una potestad legalmente regulada. La ley acostumbra regular las potestades determinando el motivo y el contenido del acto que es su objeto. Cuando se dice que hay competencia para realizar un acto, generalmente se piensa en una atribución de potestad que define su contenido o su motivo, o ambos a la vez.

(...)

Acto reglado es el de motivo y contenido determinado en forma precisa por la ley, en razón de emplear conceptos de sentido común, técnicos o de valor, cuyo significado está dado por la misma ley, que indica el criterio para comprenderlos. Este criterio se da generalmente para interpretar conceptos cuya realización admite grados de cantidad y consiste en una verdadera unidad de medida para saber cuándo ese grado se ha dado y cuando no."²

i. Características

"La naturaleza discrecional o reglada del acto es muy importante para su régimen jurídico y de la misma dependen las siguientes consecuencias:

i) Si el acto es reglado en cuanto a motivo, no puede ser revocado, porque la ley lo reputa siempre oportuno y necesario. Si es discrecional es ese aspecto es revocable, porque el criterio de oportunidad que movió a dictarlo es subjetivo y sustituible por otro del mismo funcionario que conduzca a eliminarlo.



ii) El acto reglado es anulable por violación de la ley que determina su motivo y contenido, o cualquier otro aspecto del mismo. El acto discrecional es anulable únicamente por violación de principios generales de Derecho, imprecisos y no escritos, que no determinan el elemento en cuestión sino que simplemente limitan la libertad de apreciación del mismo que tiene el funcionario. Desde este ángulo, el exceso de poder aparece como el único vicio que puede tener el acto en su aspecto discrecional.

iii) El acto reglado no puede estar viciado por exceso de poder, el acto discrecional sólo ese vicio puede tener. Concretamente, el acto reglado por el motivo o el contenido no puede padecer el vicio de desviación de poder entendido como la desviación del móvil del funcionario respecto del fin legal del acto, en tanto que sí puede sufrirla el acto discrecional. En éste, en efecto, la desviación de poder es un indicio importante de mal uso de discrecionalidad.

iv) El juez puede sustituirse a la Administración en los aspectos regulados de la conducta de ésta, pero no en los aspectos discrecionales. Si la Administración deniega una inscripción en el Registro Público de la Propiedad, cuando procede según la ley, el Juez puede ordenar o tener por hecha la inscripción, pero si lo que se deniega es una concesión discrecional, el Juez puede anular la denegatoria si viola la ley en otros aspectos, pero nunca otorgar la concesión sustituyéndose a ésta en la apreciación libre del motivo."³

b. Diferencia entre Actos Reglados y Actos Discrecionales

"En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para obrar o no obrar, para obrar en una o en otra forma, para obrar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su discreto leal saber y entender para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen la razón de su obrar, por cuanto la ley le otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita, entonces decimos que nos hallamos frente al ejercicio de facultades discrecionales.

En palabras simples, como dice García Oviedo: "La Administración puede obrar de dos maneras: discrecional o regladamente. Obrar regladamente significa tener que ajustar su actuación al contenido de requisitos o límites dictados por una norma o precepto anterior. Obrar discrecionalmente equivale a obrar libremente, si bien acomodando la conducta a un fin público específico."⁴



2. Normativa

a. Ley General de la Administración Pública⁵

"Artículo 156.

1. No será posible la revocación de actos reglados.
2. La revocación de actos discrecionales de efecto continuado podrá hacerse de conformidad con los artículos anteriores.
3. Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados, aun si ya son firmes para el particular, previo dictamen de la Contraloría General de la República.
4. La potestad de revocación consagrada en el párrafo anterior caducará en cuatro años."

3. Jurisprudencia

a. Revocatoria del Acto sin previo Dictamen de la Contraloría

"I.- Para una mejor inteligencia del recurso, conviene hacer un breve recuento de los hechos que le sirven de trasfondo. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes por resolución N° 850 de las 8 hrs. del 16 de diciembre de 1983, declaró de utilidad pública y propiedad estatal el puente construido sobre el río Parrita, en el sector denominado "Llano de Piedra de Santa María de Dota", así como el camino que comunica a "Llano de Piedra" con el lugar conocido como San Pedro, de conformidad con los ordinales 32 y 33 de la Ley General de Caminos Públicos; asimismo, ordenó la reapertura del puente referido en el plazo de tres días. Ese mismo Ministerio, por resolución N° 118 de las 9 hrs. del 13 de marzo de 1985, rechazó el recurso de reposición contra la resolución N° 850, presentado por V.F.E.. El propio Ministerio en pronunciamiento N° 367 de las 9 hrs. del 8 de mayo de 1987, revocó parcialmente la resolución N° 850 de las 8 hrs. del 16 de diciembre de 1983 "...únicamente en lo que respecta al camino que comunica a "Llano de Piedra" con San Pedro en el cantón de Tarrazú..." al no reunir "los requisitos técnicos y jurídicos, ni las condiciones materiales como para su declaratoria como de propiedad estatal y de utilidad pública", aunque mantuvo vigente la resolución en lo relativo al puente sobre el río Parrita. Finalmente, el pluricitado Ministerio, por resolución N° 1145 de las 9 hrs. del 25 de agosto de 1987 rechazó el recurso de nulidad absoluta interpuesto por el actor contra su acuerdo N° 367 de las 9 hrs. del 9 de mayo de 1987. El actor, en su pretensión, solicita la declaratoria de nulidad



absoluta de la resolución N° 367 de las 09 hrs. del 9 de mayo de 1987 que revocó parcialmente la N° 850 de las 8 hrs. del 16 de diciembre de 1983. El Juzgado Primero de lo Contencioso-Administrativo por sentencia N° 1066 de las 10:15 hrs. del 7 de agosto de 1989 anuló la resolución N° 367 de las 9 hrs. del 8 de mayo de 1987. La Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, en fallo N° 183-90 de las 9:25 hrs. del 5 de abril de 1990, confirmó la decisión del a-quo. II.- La representante del Estado aduce que el Tribunal sentenciador quebrantó la regulación legislativa atinente a la revocación de los actos administrativos, así como el principio constitucional de la separación de funciones. En respaldo normativo esgrime como infringidos los ordinales 9° de la Constitución Política; 153, párrafo 2°, 156, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública; 1027, 1028, 1029 y 1030 del Código de Procedimientos Civiles. III- En lo tocante a la necesidad o no de el dictamen previo de la Contraloría General de la República debe precisarse que la Ley General de la Administración Pública, al regular la revocación de los actos discrecionales por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, le impone a la Administración Pública el deber de recabar un dictamen de la Contraloría General de la República, tanto si se trata de actos favorables o declaratorios de derechos (artículo 155, párrafo 1° de la Ley General de la Administración Pública) cuanto de actos de gravamen o desfavorables (artículo 156, párrafo 3°, ibídem). Ese dictamen de la institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, constituye un acto preparatorio que ciertamente no suspende el curso del procedimiento para el dictado del acto final, cuyo contenido consiste en la revocación de un acto administrativo precedente; pero si la Administración activa omite solicitar a la entidad contralora el dictamen que prescribe la ley, y este no existe al pronunciarse la resolución, sin duda el acto estará viciado de nulidad absoluta, por omisión de una formalidad sustancial impuesta por el ordenamiento jurídico. Ese grado de invalidez -nulidad absoluta- del acto de la Administración dictada sin haber requerido y tomado en consideración el dictamen de la Contraloría General de la República, resulta enfatizado por el artículo 188, párrafo 2°, de la Ley General de la Administración Pública, al disponer éste que el acto relativamente nulo no se puede sanear cuando el vicio consista en la omisión de dictámenes, precisamente porque en tal hipótesis sobreviene una nulidad absoluta. IV.- Aunque la resolución N° 367 de las 9 hrs. del 8 de mayo de 1987 del M.O.P.T., hubiere estado acertadamente motivada en una de las causales que justifican la revocación, a la luz del artículo 153 de la Ley General de la Administración Pública, como lo es una valoración



distinta de las mismas circunstancias de hecho que originaron el acto (Se estima, como consecuencia de unos estudios técnicos, que se trata de una servidumbre y no de un camino público), es lo cierto que se omitió solicitar y considerar el dictamen de la C.G.R., razón que justifica "per se" la nulidad absoluta de la resolución referida. La potestad de revocación de los actos administrativos debe adecuarse, en su ejercicio, a los límites y requisitos sustanciales y formales que le impone el ordenamiento jurídico, puesto que, de lo contrario la revocatoria será inválida. Lo precedentemente apuntado, no supone, ni por asomo, desconocer la potestad de revocación que el legislador le reconoce expresamente a la Administración. No sobra, por lo demás, advertir que en la especie fáctica la Administración Central debió, desde un principio, anular parcialmente la resolución N° 850 de las 8 hrs. del 16 de setiembre de 1983, pues el motivo de su revocación parcial radica en la existencia de unos estudios técnicos claros y precisos que demuestran como el camino que comunica "Llano de Piedra" con San Pedro "...no reúne las condiciones jurídicas ni materiales apropiadas para su declaratoria como de utilidad pública y propiedad estatal". Palmariamente, lo anterior significa que a la resolución N° 850 de las 8 hrs. del 16 de diciembre de 1983, le faltaba originaria y totalmente los antecedentes fácticos o jurídicos necesarios para declarar de utilidad pública la servidumbre existente entre "Llano de Piedra" y San Pedro de Tarrazú, situación que, de por sí, llevaría a la nulidad absoluta parcial de ese acto administrativo a tenor de los ordinales 133, 158, párrafo 1º, y 166 de la Ley General de la Administración Pública."⁶

b. Control sobre Actos Administrativos Municipales

"II.- En el Título XII de la Constitución Política se encuentra regulado el Régimen Municipal (artículos 168 a 175). Específicamente el numeral 170 señala que las corporaciones municipales son autónomas. La Sala Constitucional en el Voto número 5445, de las 14:30 horas, del 14 de julio de 1999, dio cuenta que las municipalidades o gobiernos locales son "...entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas". Por su parte, el inciso 2), del artículo



184 de la Constitución Política, asigna a la Contraloría General de la República, entre otros deberes y atribuciones, la de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación. En el voto de esa otra Sala número 2934-93 reiterado en el número 5829-93, al que se hace alusión en ese mismo fallo, precisamente, se consideró: "No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien, aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de control y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida". Y, agregó que el control ejercido por la Contraloría General de la República al tener también origen constitucional no contraría la autonomía municipal. Haciendo referencia a los controles que ejerce en la aprobación del presupuesto municipal, entre otros, indicó: "... y la Contraloría únicamente puede aprobar o improbar los presupuestos municipales pero por cuestiones técnicas: la verificación del cumplimiento de los requisitos de legalidad aplicables, con prescindencia de toda alusión a las cuestiones de conveniencia, oportunidad, rentabilidad o eficiencia ...". Así las cosas, a efecto de resolver la litis debe partirse de una premisa fundamental, cual es, que la función contralora de la Contraloría General de la República, respecto de las Municipalidades, en los términos apuntados, es indudablemente constitucional y no lesiona la autonomía municipal, porque, precisamente, tiene su fundamento en la propia Carta Fundamental."⁷

c. Diferencia entre Actos Discrecionales y Actos Reglados

"...Más aún: "... Para no incurrir en arbitrariedad la decisión discrecional "debe venir respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera" (Sentencia de 29 de diciembre de 1985), ya que "en los actos reglados, como su contenido está agotadoramente tipificado por la Ley, por regla general tendrá escasa importancia el proceso de formación de la voluntad administrativa. En cambio, en los discrecionales, al existir en mayor o menor medida una libertad estimativa, resulta de gran trascendencia el proceso lógico que conduce a la decisión" (Sentencia de 7 de febrero de 1987). Ello obliga a la Administración a "aportar al expediente todo el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la



misma, así como la congruencia con los motivos y fines que la justifican" (Sentencias de 22 de junio de 1982 y 15 de octubre de 1985). La fundamentación adecuada a la decisión concretamente adoptada constituye así un segundo nivel de diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario, entendido esto último como lo que no aparece (por inexistencia de motivación o por motivación insuficiente) o no está debidamente fundado (en el material incorporado al expediente a lo largo de la instrucción del procedimiento). Hasta dónde debe llegar ese esfuerzo de fundamentación de la decisión es algo que no puede afirmarse sin más a priori. Depende, como es lógico, de la naturaleza del asunto, de las concretas circunstancias que rodeen al mismo y, por supuesto, de la concreta estructura de la norma que habilita o crea el poder de actuar. Lo que sí puede decirse en términos generales es que a mayor libertad, más precisa y cuidadosa debe ser la fundamentación de la decisión. La Administración dispone de una libertad, mayor o menor, para elegir la solución que considere más apropiada de entre las varias posibles, libertad que es suya y sólo suya, pero, como esa libertad no es ni puede ser total supuesto que el poder que la otorga, es un poder jurídico y su otorgamiento por la Ley se hace en consideración de intereses que no son propios del órgano competente para ejercitarlo, éste debe razonar por qué estima que tal solución y no otra distinta es la que mejor satisface los intereses a los que el poder ejercitado se ordena. La norma habilitante del poder discrecional incluye siempre y no puede dejar de incluir esta exigencia de justificación, siquiera sea implícitamente, y ello tanto cuando utiliza lo que se llama un concepto jurídico indeterminado como parámetro de decisión, como cuando francamente reconoce a la Administración libertad para decidir sin necesidad de atenerse a tales referencias. Elegir la mejor solución es siempre obligado para todo aquel que ejercita una función, esto es, un poder otorgado en consideración al interés de otro, como lo es también en tales casos dar cuenta a posterior del concreto modo en que ese poder ha sido ejercido ... La cuestión crucial está en la motivación, de la que depende esencialmente la legitimidad de ejercicio de todo poder, legitimidad del ejercicio que es inexcusable e irrenunciable, como lo prueba la categórica prohibición constitucional de todo uso arbitrario de aquél ... todo poder público es un poder funcional como poder otorgado en consideración a intereses ajenos a los de su titular; es un poder, por tanto, obligado a justificarse en su ejercicio, a dar cuenta cumplida de éste. Al dominus negotii no le basta, como es obvio, cualquier explicación que su mandatario convenga en darle en el momento de la obligada rendición de cuentas; éstas han de ser, en todo caso, debidamente justificadas ... " (FERNANDEZ, Tomás R., "DE



Centro de Información Jurídica en Línea



LA ARBITRARIEDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA", 4º edición corregida, Civitas, Madrid, 2002, páginas 90, 91, 165, 166 y 167). Como se advierte, la discrecionalidad no se confiere al órgano o funcionario respectivo, para la realización de fines suyos, si no en consideración a intereses generales, públicos, de un linaje superior, incluso, a los meramente institucionales (artículos 113 y 114 de la Ley General de Administración Pública)."⁸



FUENTES CITADAS:

- ¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Driskill S.A. Tomo XI. Buenos Aires, 1981. pp. 807-808.
- ² ORTIZ Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Tomo II. San José, 2002. pp. 421-422.
- ³ ORTIZ Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Tomo II. San José, 2002. pp. 422-423.
- ⁴ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Driskill S.A. Tomo XI. Buenos Aires, 1981. pp. 808.
- ⁵ Ley Número 6227. Costa Rica, 2 de mayo de 1978.
- ⁶ SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 097-1997, de las catorce horas con cuarenta minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y siete.
- ⁷ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 769-2005, de las nueve horas con veinticinco minutos del catorce de setiembre de dos mil cinco.
- ⁸ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 239-2006, de las diez horas con cinco minutos del veintiuno de abril de dos mil seis.