

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

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: CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda el tema, de los conceptos jurídicos indeterminados, en materia administrativa, desde los puntos de vista doctrinario, normativo, incluyendo: conceptos jurídicos indeterminados, algunos conceptos jurídicos indeterminados, conceptos jurídicos indeterminados como fuente de discrecionalidad.

#### Índice de contenido

1. DOCTRINA.....	2
CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.....	2
CARACTERES GENERALES Y FUNCIONES DE LOS CONCEPTOS INDETERMINADOS EN GENERAL .....	4
NIVELES DE INDETERMINACIÓN EN GENERAL.....	6
ALGUNOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.....	7
CONCEPTO JURÍDICOS INDETERMINADOS COMO FUENTE DE DISCRECIONALIDAD.....	8
2. NORMATIVA.....	10
LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	11
JURISPRUDENCIA.....	11

## 1 DOCTRINA

### CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

[CÓRDOBA O Jorge]<sup>1</sup>

La imprecisión legislativa en el motivo y contenido trae consigo la necesaria aplicación de una serie de conceptos indeterminados para precisar elementos esenciales del acto administrativo y el necesario cumplimiento del interés público.

Para determinar el ejercicio o aplicación de un concepto jurídico indeterminado dentro de los elementos del acto administrativo se requiere de un análisis de varios aspectos como son: el momento histórico, social y cultural en que se va aplicar; el lugar en donde se aplicar; un estudio o análisis de los que se va a producir (efectos del acto), entre otros.

Si a la hora de aplicar el concepto jurídico indeterminado se incurre en errores, el acto u actuación podrá ser controlada o limitada por medio de una de las distintas técnicas de control de la discrecionalidad. En el caso de estos conceptos es muy común aplicar la técnica conocida como el "error manifiesto de apreciación" que se presenta cuando resulta evidente que la calificación de los hechos de la Administración ha incurrido en un error manifiesto de apreciación. Se indica que si el error no es manifiesto la decisión es inmune al control judicial. Su antecedente en el Derecho francés lo encontramos en el "Arrêt Lagrange", en 1961.

Dentro de este mismo tema, para calificar a los conceptos

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

jurídicos indeterminados como fuente de la discrecionalidad administrativa debemos necesariamente analizar su posición dentro del ámbito jurídico y su distinción con otros conceptos no menos importantes dentro de esta materia. A nivel doctrinal se ha señalado que los conceptos jurídicos indeterminados son propios del Derecho Administrativo, mientras que los conceptos indeterminados tienen su origen en el Derecho Privado, y se extiende con gran facilidad a otras ramas del Derecho, debido esencialmente a que estos conceptos son el resultado de una situación determinada por el tiempo, lugar, forma y condición que se presenta en una sociedad determinada. Es de interés resaltar en este punto, que el condicionamiento del concepto puede derivar de la política, de la cultura, de la sociedad misma, del sistema jurídico aplicable, y de otros parámetros necesarios para interpretar la situación fáctica y la norma jurídica desde diversos ámbitos del quehacer humano.

Hay otro aspecto interesante y es lo relativo a la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados y la indeterminación de los conceptos jurídicos. Sobre esto, la Fernando Sainz Moreno, tratadista español indica:

"a) Bajo la denominación "teoría de los conceptos jurídicos indeterminados" se entiende, en el ámbito del derecho administrativo, la tesis según la cual la utilización de tales conceptos por una norma no significa, por sí sola, la atribución de la facultad de elegir discrecionalmente entre varias soluciones "posibles" aquella que en cada caso se considera conveniente u oportuna; esta tesis, por el contrario, mantiene que la interpretación y aplicación de todo concepto jurídico, cualquiera que sea el grado de su indeterminación, no admite, si la norma no dispone otra cosa, más que una sola solución correcta y que, por tanto, la corrección de la decisión que se tome puede ser controlada judicialmente sin que tal control implique una mera sustitución de criterios, sino el resultado de la búsqueda de la solución justa. Así, pues, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados reduce la discrecionalidad administrativa

eliminando la arbitrariedad mediante el sometimiento a control judicial de todo aquello que debe ser juzgado en términos de legalidad o de justicia, b) Pero con independencia del significado que la "teoría de los conceptos jurídicos indeterminados" tiene en el campo del derecho público, la indeterminación de los conceptos jurídicos presenta un aspecto general que debe examinarse antes de analizar esa teoría. Desde este punto de vista general son cuestiones a tratar: la naturaleza de la indeterminación de los conceptos jurídicos; su estructura interna; el criterio de distinción entre conceptos determinados e indeterminados y las analogías y diferencias que existen entre estos conceptos y los tipos y las máximas o principios generales de derecho."

#### **CARACTERES GENERALES Y FUNCIONES DE LOS CONCEPTOS INDETERMINADOS EN GENERAL**

[PEDRO HABA Enrique]<sup>2</sup>

En la dogmática de los juristas, esas expresiones aparecen designadas a veces siempre ni tampoco todas ellas, con el nombre de «conceptos jurídicos indeterminados». Sin embargo no reina un acuerdo general sobre qué haya de entenderse bajo esa rúbrica, ni suele tal categoría definirse con precisión. Por lo pronto, las diferencias se hacen presentes ya por el hecho de utilizarse en ramas distintas del derecho. Hasta en el interior mismo de cada una de estas no faltan discrepancias al menos vaguedades, cuando se pretende delimitar las características semánticas propias de la categoría frente a las de otros rubros clasificatorios que muestran afinidades con ella. Como se razona subraya BACHOF, importa tener en cuenta «el conocido hecho de que, unos frente a otros conceptos indeterminados son de muy distintas clases».

Por ejemplo, ENGELISCH distingue entre «conceptos jurídicos indeterminados», «conceptos normativos», «conceptos de libre apreciación» (Ermessensbegriffe) y «conceptos discrecionales» («cláusulas generales»). Al parecer, la primera de estas cuatro categorías

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

sería el género, la más a las demás serían sus especies, o en todo caso constituirían algo así como variantes a partir de a( De cualquier modo, todas se caracterizan por acarrear un «aflojamiento de la vinculación c tribunales y de las autoridades administrativas a la ley»; esto es, ellas tienen por consecuen; quien aplica la ley gana autonomía frente a esta».

Retomando un sentido genérico que es básicamente similar al señalado por ENGISCH, aunq entrar en las distinciones que recoge dicho autor, HENKE subraya las siguientes dos caracterí fundamentales: «El concepto indeterminado se destaca por su «carácter abierto» (a); con el auxi concepto indeterminado, el legislador puede transferirle al juez\z labor de concretar una norma i

«a). El concepto indeterminado es, tal como lo denota su nombre, un elemento de figura leg límites fluidos Otra de las características del concepto indeterminado es la remisión a valores y extraj urídicas7 2 \*.

«(b) Dando a la ley una formulación vaga («equidad», intolerabilidad, justificación soci legislador puede crear «lagunas intra legem», que dan cabida a la interpretación (suplencia) por ( El siempre creciente empleo de elementos de figura legal de formulación indeterminada se e: igualmente por el deseo de someter el derecho, en lo posible, al imperio de [unos] valores éticoí dar al enfoque valorativo prioridad sobre la decisión técnico-jurídica».

En un sentido similar al de (b), es decir, para destacar la función delegativa que tienen conceptos, pero además subrayando la circunstancia de que ello sirve justamente para refor: posición política de los órganos a quienes esa delegación les es efectuada, GARSTKA examina lo i llama la «función de política jurídica» de las cláusulas generales. Señala, así, que «las clái generales conducen siempre a un reforzamiento de la posición de las instancias que aplican el da trátese de la Justicia o de la Administración. Estas son colocadas en la situación de decidir i criterios propios, sin tener que tomar en consideración notas

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

conceptuales que angosten la hip jurídica (einengede Tatbestandsmerkmale), o la falta de autorizaciones especiales».

### **NIVELES DE INDETERMINACIÓN EN GENERAL**

[PEDRO HABA Enrique]<sup>3</sup>

En síntesis, podría decirse que el contenido semántico de un concepto jurídico indeterminado es articulable en cuatro niveles, orientados de mayor a menor en cuanto al respectivo grado de indeterminación que allí tiene el significante que se interpreta.

- *Ámbito lógico-semántico*: lo conforman todas las interpretaciones posibles de una expresión lingüística, llamando «posibles» a aquellas que responden a reglas de uso comunes de los términos en cuestión; es decir, significados suyos que, como tales, son reconocidos por la generalidad de sus locutores, o en algunos círculos de estos.

*Ámbito semántico social*: de entre las interpretaciones que caben en el ámbito lógico, se toman en consideración *solo* aquellas que aceptan locutores de una cierta colectividad, en un momento histórico dado; vale decir, interpretaciones reconocidas *hic et nunc*, ya sea por la generalidad de los locutores de ese medio o al menos por quienes pertenecen a los sectores sociales más influyentes.

- *Ámbito semántico real*: de entre las interpretaciones que caben en el ámbito social, se admiten solo las que tienen bastante «peso» político para ser recogidas eventualmente como palabra del aparato estatal de ese país y ejecutadas por parte de este; son solo aquellas interpretaciones cuya puesta en práctica es promovida, o al menos pueda ser tolerada, por las fuerzas sociales *dominantes*.

- *Interpretación autorizada*: es una dentro del ámbito real, escogida por un intérprete autorizado (legislador; gobernante, juez, personal administrativo), o sea, por funcionarios estatales cuya ubicación en el aparato del Estado hace que la determinación decidida por ellos quede respaldada

por ese aparato.

#### **ALGUNOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS**

[GORDILLO Agustín]<sup>4</sup>

“Los conceptos o principios jurídicos indeterminados son a veces desarrollados como criterios de control y límite de la actividad administrativa, tales como el standard, la razonabilidad, la buena fe, la desviación de poder, etc. Veremos más adelante que también para la urgencia se postula que pueda llegar a ser construida como un principio jurídico de rango similar, como urgencia en favor del administrado, pero fuerza es reconocer que hasta ahora ello no constituye un reflejo de la legislación ni la realidad, y quizás tampoco de la doctrina.

La urgencia, precisamente, es de aquellos conceptos jurídicos indeterminados que funcionan como criterios atributivos de determinada potestad a la administración, y en tal sentido se emparenta con la teoría de las circunstancias excepcionales, el interés público, la utilidad pública, etc.; en estos casos cabe siempre estar advertido contra la posibilidad de que dichos conceptos jurídicos indeterminados se transformen de hecho en poderes o potestades seudonormativas, por lo tanto extranormativas y extrajurídicas.”

**CONCEPTO JURÍDICOS INDETERMINADOS COMO FUENTE DE DISCRECIONALIDAD**

[CÓRDOBA O Jorge]<sup>5</sup>

Pese a que un sector de la doctrina española y alemana, consideran que los conceptos jurídicos indeterminados no son fuente de discrecionalidad, nuestro criterio es que estos si constituyen fuente de discrecionalidad, pues amerita para su aplicación de un juicio, valoración o margen de apreciación de parte de la Administración para su respectiva aplicación al caso concreto, aspecto que hemos observado presentando las diversas tesis sobre la materia. Igualmente debemos recalcar que esta discrecionalidad derivada de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser analizada caso por caso, pues consideramos que no es tan radical la posición de si estos constituyen fuente o no, pues en algunos conceptos se da claramente esta discrecionalidad pero en otros pareciera que no es tan evidente.

Para reafirmar este idea, citamos brevemente a Sánchez Morón que sobre la aplicación de estos conceptos a la norma jurídica explica certeramente: "Dado que esta operación comporta de ordinario una valoración de los hechos a la luz del concepto legal correspondiente y en atención al interés público a tutelar en cada caso, no se puede dudar de que está atribuida a la Administración. Y, si esta puede llegar a varias soluciones distintas jurídicamente aceptables, es que está ejerciendo una potestad discrecional." 22

En términos generales nuestro criterio es que los conceptos jurídicos indeterminados son fuente de discrecionalidad y como toda discrecionalidad tiene límites que son manejados por medio de las técnicas de control (error manifiesto de apreciación, por ejemplo).

En cuanto a si los conceptos jurídicos indeterminados son una técnica de control, debemos señalar que tampoco hay unanimidad en la doctrina, pues algún sector de la doctrina lo ubica dentro de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

las técnicas de control de mayor desarrollo, junto a los hechos determinantes y los principios generales del Derecho 23. En cambio otros, como el Profesor Alejandro Batalla considera que estos conceptos son fuente de discrecionalidad administrativa y no técnicas de control<sup>24</sup>.

Dentro de esta línea de pensamiento, los conceptos jurídicos indeterminados deben tener un contenido razonable, proporcional, al fin público que se pretende conseguir con su utilización.

Consideramos que dentro de la discusión de si son o no fuente de discrecionalidad, debe de observarse que hay un cierto margen de apreciación o criterio de actuación, en su aplicación dentro de los elementos del acto administrativo y consecuentemente llamársele como quiera a esta decisión, trae consigo necesariamente una evaluación o emisión de un juicio de valor que implica discrecionalidad.

El Dr. Piza<sup>25</sup> coincide con García Enterría en que no hay discrecionalidad en la "realidad de los hechos determinantes" (es entendible, pues no estamos frente a un concepto jurídico indeterminado propiamente ), ya que estos hechos ocurren o no, de ahí que no haya discrecionalidad. Don Rodolfo considera que la discrecionalidad si se podría dar en algunos otros conceptos jurídicos indeterminados.

El tema en estudio reviste gran interés, pues el fondo del asunto lo podemos observar también en el hecho de cuál será el ámbito del control judicial sobre la discrecionalidad de la Administración? Consideramos que entre más capaz y eficiente sea la Administración menor deberá ser el control judicial, igualmente si la Administración es ineficiente el control judicial deberá ser más amplio. Esto incumbe necesariamente la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados, pues el juez podría entrar a determinar con un criterio más técnico cual es la posición de la Administración con su decisión.

Lo anterior nos da lugar a dos interpretaciones sobre el tema:

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

-La existencia de un grupo los conceptos jurídicos indeterminados que no son fuente de la discrecionalidad administrativa (esto da lugar a que el juez fácilmente puede controlarlos en forma precisa). Estos son los relacionados directamente con la ciencia y con técnica, o los hechos determinantes (que como señalamos se le incluye erróneamente, pero no es un concepto jurídico indeterminado).

Mientras que otro grupo de conceptos jurídicos indeterminados si pueden constituirse en fuente de discrecionalidad administrativa como la determinación el interés público, el justo precio y la buena fe, entre otros, que nos llevan a aplicar todas las técnicas de control de la discrecionalidad administrativa, como lo señalamos anteriormente y en donde se habla del margen de apreciación o de actuaciones, que no son más que la aplicación de criterios de valoración y consecuentemente libertad de elección o ejercicio de la discrecionalidad administrativa.

(...)

Para abordar este punto debemos hacer referencia a los elementos que pueden ser objeto de discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, sobre la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados en estos elementos del acto administrativo en Costa Rica, señala el Lic. Ortiz lo siguiente: "Cuando cualquiera de dichos elementos está reglado, aunque son expresiones indeterminadas (urgencia, desorden, escándalo, beneficiencia pública, inmoralidad, industria nueva, tierra inculta, etc). la conexión entre los tres elementos dichos, se hace más patente porque se conserva casi íntegra: subsiste siempre entre el elemento reglado y el fin; y eventualmente, también entre el elemento reglado y el indeterminado, porque el concepto indeterminado encierra un mínimo de precisión que permite considerarlo también como típico.

## **2** **NORMATIVA**

**LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>6</sup>**

Artículo 133.-

1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.
2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.

**JURISPRUDENCIA**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>7</sup>

"F - Las Limitaciones Legítimas de la Libertad:

XVII - Desde luego, los derechos y libertades fundamentales están sujetos a determinadas restricciones, las necesarias, pero nada más que las necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales. No obstante, como han dicho el Tribunal Europeo (caso The Sunday Times, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46), para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente que sea "útil", "razonable" u "oportuna", sino que debe implicar la "existencia de una necesidad

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

social imperiosa" que sustente la restricción. Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente, "deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. a restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo" (Corte Interam., OC-5/85, id.). Estos criterios de interpretación, que han mantenido también los grandes tribunales supremos o constitucionales -por ejemplo, los europeos, el de los Estados Unidos de América, el de la Argentina-, son una aplicación moderna de la vieja regla de las Partidas, según la cual:

"Cuando en pleito sobre libertad o servidumbre discorden los jueces, siendo tantos los que sentencien por la primera como los que sentencien por la segunda, valdrá lo favorable a la libertad" (Partida III, título 32, ley 18).

XVIII - Ello implica, por una parte, que la restricción debe ser imperiosa socialmente y, por ende, excepcional, como tal de interpretación restrictiva, de manera que en caso de duda debe preferirse siempre la libertad; por la otra, que la misma interpretación del "bien común" ha de hacerse en el contexto del orden constitucional como un todo, de conformidad con su sistema de valores fundamentales -en Costa Rica, en resumen, los de la democracia, el Estado de derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de la libertad"- . No fue por mero accidente que la Ley General de la Administración Pública, cuyo sentido principista es evidente, definiera el interés público como

"la expresión de los intereses coincidentes de los administrados" (art. 113.1); imponiendo, como criterios para su apreciación,

"los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia" (art. 113.3), y distinguiéndolo claramente del interés transitorio o subjetivo de la Administración, valga decir, del de los administradores públicos (art. 113.2).

XVIII - Ello implica, por una parte, que la restricción debe ser imperiosa socialmente y, por ende, excepcional, como tal de interpretación restrictiva, de manera que en caso de duda debe preferirse siempre la libertad; por la otra, que la misma interpretación del "bien común" ha de hacerse en el contexto del orden constitucional como un todo, de conformidad con su sistema de valores fundamentales -en Costa Rica, en resumen, los de la democracia, el Estado de derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de la libertad"- . No fue por mero accidente que la Ley General de la Administración Pública, cuyo sentido principista es evidente, definiera el interés público como

"la expresión de los intereses coincidentes de los administrados" (art. 113.1); imponiendo, como criterios para su apreciación,

"los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia" (art. 113.3), y distinguiéndolo claramente del interés transitorio o subjetivo de la Administración, valga decir, del de los administradores públicos (art. 113.2).

XIX - En verdad, los conceptos de moral, de orden público o de la necesaria protección de los derechos de terceros, como indeterminados, autorizan una cierta flexibilidad, pero que no implica en ningún caso arbitrariedad y que está sujeta, como lo está la misma discrecionalidad, al contralor jurisdiccional; contralor que, según lo han reconocido invariablemente la jurisprudencia y la doctrina, tiene que ejercerse según criterios

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de racionalidad y razonabilidad (arts. 15 y 16 L.G.A.P.); flexibilidad, o discrecionalidad, pues, que en ningún caso pueden implicar arbitrariedad.”

- 1 CÓRDOBA O Jorge. Son los conceptos jurídicos indeterminados fuente de discrecionalidad administrativa. *IVSTITIA*.(160).aBRIL 2000. PP.12.
- 2 PEDRO HABA Enrique. Axiología Jurídica Fundamental: Axiología II, Bases de la valoración en el discurso jurídico.Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2004.pp.237.
- 3 PEDRO HABA Enrique. Axiología Jurídica Fundamental: Axiología II, Bases de la valoración en el discurso jurídico.Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2004.pp.238.239.
- 4 GORDILLO Agustín. Legalidad y urgencia en el Derecho Administrativo. Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo. Colegio de Abogados de Costa Rica. Asociación Costarricense de Derecho Público. Litografía e Imprenta LIL.S.A. 1981. pp292.293.
- 5 CÓRDOBA O Jorge. Son los conceptos jurídicos indeterminados fuente de discrecionalidad administrativa. *IVSTITIA*.(160).aBRIL 2000. PP.12.17.18.
- 6 Ley N° 6227.Ley General de la Administración Pública , del 02/05/1978.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-05395, de las catorce horas con cincuenta minutos del veinticuatro de junio del dos mil tres.