

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: ASPECTOS GENERALES DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

RESUMEN: El presente informe, aborda el tema del Proceso Administrativo, desde los puntos de vista normativo y jurisprudencial, incluyendo: Derecho de defensa, comunicación de los actos administrativos, Partes del proceso, capacidad y legitimación procesal, caducidad del proceso, así como el tema de las nulidades absoluta y relativa.

Estimado usuario en procura de satisfacer su consulta le remitimos información sobre el Proceso Administrativo en general ,esto debido a que durante el proceso de investigación no fue posible encontrar la información tal y como fue planteada en la consulta, esto en parte porque algunos de los términos empleados como "imputado" escapan del Proceso Administrativo, donde las partes son llamadas actora y demandada, sumado a ello no se encontró información referente a la "acción de vicio", sin embargo y en procura de satisfacer la consulta se da tratamiento al tema de las nulidades absolutas y relativas que se alegan por vicios de distinta índole durante el proceso.

Índice de contenido

NORMATIVA.....	2
LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	2

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

DERECHO DE DEFENSA.....	3
PARTES DEL PROCESO.....	3
DE LA CAPACIDAD, REPRESENTACIÓN Y POSTULACIÓN	4
COMUNICACIÓN DE LOS ACTOS :NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.....	5
LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	10
CAPACIDAD PROCESAL.....	10
LEGITIMACIÓN.....	10
DE LAS NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES.....	15
JURISPRUDENCIA	17
SUJETOS LEGITIMADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	17

NORMATIVA

LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

DERECHO DE DEFENSA

Artículo 220.

El derecho de defensa deberá ser ejercido por el administrado en forma razonable. La Administración podrá excepcionalmente limitar su intervención a lo prudentemente necesario y, en caso extremo exigirle el patrocinio o representación de un abogado, sin llegar a la supresión de los derechos de audiencia y defensa antes consagrados, fuera del caso de urgencia previsto por el artículo 219.

Artículo 222.

1. El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes.

2. La inercia de la Administración no excusará la del administrado, para efectos de caducidad del procedimiento.

Artículo 239.

Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al

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

afectado, de conformidad con esta Ley.

PARTES DEL PROCESO

Artículo 275.

Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra índole.

Artículo 276.-

Será coadyuvante todo el que esté indirectamente interesado en el acto final, o en su denegación o reforma, aunque su interés sea derivado, o no actual, en relación con el que es propio de la parte a la que coadyuva.

Artículo 280.

1. Será permitida la intervención excluyente de un tercero, haciendo valer un derecho subjetivo o un interés legítimo contra una o ambas partes, siempre que ello no sirva para burlar plazos de caducidad.

2. Será igualmente permitida la intervención adhesiva para hacer valer un derecho o interés propio concurrente con el de una parte, con limitación del párrafo anterior.

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

3. El que intervenga podrá deducir pretensiones propias a condición de que sean acumulables.

DE LA CAPACIDAD, REPRESENTACIÓN Y POSTULACIÓN

Artículo 282.

1. La capacidad del administrado para ser parte y para actuar dentro del procedimiento administrativo se regirá por el derecho común; la de la Administración de conformidad con las normas de derecho público.

2. Igual norma regirá para la representación y dirección legales.

3. La Administración directora del procedimiento estará representada por el respectivo órgano director.

4. Cuando sea parte la administración actuará por sus representantes de conformidad con el derecho público que la rige.

COMUNICACIÓN DE LOS ACTOS :NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

Artículo 240.

1. Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.

2. Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conocido por la Administración, el acto deberá serle también notificado.

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

Artículo 241.

1. La publicación no puede normalmente suplir la notificación.

2. Cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de éste, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha cinco días después de ésta última.

3. Igual regla se aplicará para la primera notificación en un procedimiento, si no constan en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse.

4. La publicación que suple la notificación se hará por tres veces consecutivas en el Diario Oficial y los términos se contarán a partir de la última.

Artículo 242.

Cuando la publicación supla la notificación se hará en una sección especial del Diario Oficial denominada "Notificaciones", clasificada por Ministerios y entes.

Artículo 243.

1. La notificación podrá hacerse personalmente o por medio de telegrama o carta certificada dirigida al lugar señalado para

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

notificaciones. Si no hubiere señalamiento al efecto hecho por la parte interesada, la notificación deberá hacerse en la residencia, lugar de trabajo o dirección del interesado, si constan en el expediente por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes.

2. En el caso de notificación personal servirá como prueba el acta respectiva firmada por el interesado y el notificador o, si aquél no ha querido firmar, por este último dejando constancia de ello.

3. Cuando se trate de telegrama o carta certificada la notificación se tendrá por hecha con la boleta de retiro o el acta de recibo firmada por quien hace la entrega.

Artículo 247.

1. La comunicación hecha por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, será absolutamente nula y se tendrá por hecha en el momento en que gestione la parte o el interesado, dándose por enterado, expresa o implícitamente, ante el órgano director competente.

2. La comunicación defectuosa por cualquier otra omisión será relativamente nula y se tendrá por válida y bien hecha si la parte o el interesado no gestionan su anulación dentro de los diez días posteriores a su realización.

3. No convalidarán la notificación relativamente nula las gestiones de otra índole dentro del plazo indicado en el párrafo anterior.

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

DE LAS NULIDADES DEL PROCESO

Artículo 158.

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.
2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.
4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.
5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.

Artículo 159.

1. La nulidad del acto podrá sobrevenir por la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, cuando la permanencia de dicha condición sea necesaria para la existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.
2. En este caso la declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive.

Artículo 161.

No serán impugnables ni anulables por incompetencia relativa, vicio de forma en la manifestación ni desviación de poder, los actos reglados en cuanto a motivo y contenido.

Artículo 163.

1. Los vicios propios de la ejecución del acto inválido se impugnarán por aparte de los que afecten el acto.

2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.

3. Los vicios de los actos de contralor o, en general, de los que afecten la eficacia del acto en forma desfavorable a éste, se impugnarán por aparte.

Artículo 164.

1. La invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido.

2. La invalidez parcial del acto no implicará la de las demás partes del mismo que sean independientes de aquella.

Artículo 165.

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

La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida.

Artículo 166.

Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.

Artículo 167.

Habrá nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta.

LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA²

CAPACIDAD PROCESAL

Artículo 9º.- Tendrán capacidad procesal, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

- a) Las personas que la ostenten con arreglo a la legislación civil; y
- b) La Contraloría General de la República, para los fines de lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 2º, inciso b).

LEGITIMACIÓN

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

Artículo 10.

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

a) Quienes tengan interés legítimo y directo en ello.

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

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

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

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

4. La Administración podrá actuar contra un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, haya declarado, en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos que ella representa. Asimismo, cuando se trate de actos o contratos

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

relacionados con la Hacienda Pública y, a pesar de contar con dictamen de la Contraloría General de la República que recomiende la declaratoria de nulidad de estos por ser lesivos para las finanzas públicas, la Administración competente omite efectuar dicha declaratoria en el plazo de un mes, el órgano contralor quedará facultado para accionar en contra de dicho acto.

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

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

(Así reformado por el artículo 68 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004).

Artículo 11.- 1. Se considerará parte demandada:

- a) A la entidad autora del acto o la disposición a que se refiere el juicio, salvo que se trate de actuación del Poder Ejecutivo, de sus órganos o la de los otros Poderes en función administrativa, caso en el cual se demandará al Estado;
- b) A las personas en cuyo favor se deriven derechos del propio acto o disposición impugnados.

2. Para los efectos de los dispuesto en el inciso a) del párrafo anterior, cuando una Entidad dictare algún acto o disposición, que no quede firme sin previo control, autorización, aprobación o conocimiento de oficio o a instancia de parte-, de la Administración estatal o de otra Entidad administrativa, se entenderá por parte demandada:

- a) El Estado o la Entidad que dictó el acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización ha sido

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

aprobatorio;

b) La Entidad fiscalizada y la que ha ejercido la fiscalización, si ésta no ha aprobado el acto o la disposición impugnados, salvo que ambos órganos fueren parte del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se demandará al Estado; o que la fiscalización desaprobatoria la haya ejercido la Contraloría General de la República, caso en que regirá el inciso a) de este párrafo, sin perjuicio de que la Contraloría pueda intervenir como coadyuvante.

Artículo 12.- 1. Podrá intervenir en el proceso, como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o de la disposición que motiva la acción contencioso-administrativa.

2. También podrá intervenir como coadyuvante de la Administración que demandare la anulación de sus propios actos, quien tuviere interés directo en dicha pretensión.

3. La oposición a la intervención del coadyuvante, se tramitará por la vía incidental, dentro de los tres días posteriores a la notificación del apersonamiento respectivo.

Artículo 13.- 1. Cuando la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder, en cualquier estado del proceso, a la persona que inicialmente hubiese actuado como parte.

2. Si en curso una reclamación, en vía administrativa o jurisdiccional, se transfiriere, por disposición legal, la competencia o atribución respectiva a otra Entidad con personería jurídica propia, la pretensión se continuará con el órgano sustituto, al que se le remitirá el expediente administrativo o contra el que se tendrá por enderezada la demanda, de oficio o a gestión de parte.

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

Artículo 14.- Los Colegios Profesionales, Sindicatos, Cámaras, Cooperativas, Asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados, estarán legitimados como parte, en defensa de estos intereses o derechos.

Artículo 37.

1. El plazo para interponer el juicio será de dos meses, que se contará:

- a) Cuando el acto impugnado deba notificarse personalmente, desde el día siguiente al de la notificación; y
- b) En el caso de que no proceda la notificación personal, desde el día siguiente al de la publicación oficial del acto o de la disposición.

NOTA: el artículo 1º de la ley No. 4191 del 17 de setiembre de 1968 interpretó auténticamente los incisos a) y b) de este artículo, en el sentido de que:

- "a) La publicación procederá cuando se trate de comunicar reglamentos;
- b) Es notificación personal, la que deberá hacerse cuando se trate de comunicar un acto, y se hará directamente, cuando el interesado ha señalado domicilio para notificaciones, o cuando haya indicado dirección postal, caso éste en que podrá hacerse por telegrama o carta certificada.

Cuando el Interesado no haya hecho el señalamiento o se ignore el domicilio por haberse cambiado sin indicar el actual, el acto podrá ser comunicado por publicación en el Diario Oficial".

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

2. En los supuestos de actos presuntos por silencio administrativo, el plazo será de un año desde el día siguiente a aquél en que se entienda desestimada la petición, salvo si con posterioridad -dentro de dicho plazo de un año- recayere acuerdo expreso, en cuyo caso será el indicado en el párrafo anterior.

3. El plazo para que la Administración utilice el proceso de lesividad, será también de dos meses a partir del día siguiente a aquél en que lo impugnado se declare lesivo a los intereses públicos.

4. Cuando un acto pueda ser comunicado por notificación o publicación, según esta ley, se comunicará por notificación, a no ser que ello fuere imposible por desconocerse el domicilio del interesado, o no haber éste señalado uno en el expediente, o no haber indicado el cambio de domicilio, en cuyo caso el acto se comunicará por publicación.

(Así adicionado por el artículo 2º de la ley No. 4191 del 17 de setiembre de 1968).

DE LAS NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES

Artículo 38.- 1. Las notificaciones y publicaciones deberán reunir los requisitos ordenados por las leyes sobre procedimiento administrativo o, en su defecto, por las del procedimiento civil, y los exigidos por las que regulen la publicación de las disposiciones de carácter general.

2. Sin el cumplimiento de tales requisitos, no se tendrán por válidas ni producirán efectos legales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, salvo que los interesados, dándose por

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

enterados, utilicen en tiempo y forma la acción.

Artículo 39.- El Tribunal, como primera providencia, acordará que se anuncie, por una vez, sucintamente, en el "Boletín Judicial" y en un diario de circulación nacional, la interposición de la acción, todo a costa de la parte actora. El aviso advertirá a los interesados el derecho que tiene de apersonarse en los autos.

Artículo 43.- 1. La publicación ordenada en el artículo 39 servirá de emplazamiento a las personas que, con arreglo al artículo 11, párrafo 1, inciso b), estén legitimadas como parte demandada.

2. El aviso servirá también de emplazamiento a los coadyuvantes, a menos que se tratase de la Contraloría General de la República en el supuesto previsto por el mismo artículo 11, párrafo 2, inciso b), caso en el cual se le notificará, en su sede, la respectiva resolución.

Artículo 45.- 1. Los demandados y coadyuvantes emplazados en virtud del aviso a que se refiere el artículo 39, podrán apersonarse en autos hasta el momento en que, con arreglo del artículo 47, párrafo 1, hayan de ser emplazados para contestar la demanda, sin que el plazo de apersonamiento pueda ser inferior a ocho días, contados a partir de la última publicación del aviso.

2. Los directamente emplazados deberán comparecer en el plazo de ocho días, a contar del siguiente a la notificación respectiva.

3. En todo caso, si no se apersonaren dentro del referido plazo, continuará el procedimiento, sin que haya lugar a practicarles, en estrados o en cualquiera otra forma, notificaciones de clase alguna.

4. Si se apersonaren posteriormente, se les tendrá por parte, sin

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

que por ello pueda retrotraerse ni interrumpirse el curso del procedimiento, excepto cuando el demandante, conociéndolo, no hubiere indicado el domicilio donde debían haber sido emplazados.

Artículo 47.- 1. Presentada la demanda, se dará traslado de ella a las partes legitimadas como demandadas y coadyuvantes que estuvieren apersonadas, para que la contesten en el plazo que señale el Tribunal, que no podrá ser inferior a quince ni mayor de treinta días.

2. Si la parte no contestare la demanda en el plazo concedido al efecto, a petición de la contraria se tendrá por contestada afirmativamente en cuanto a los hechos, y a la parte en estado de rebeldía, sin perjuicio de que pueda comparecer en cualquier estado del proceso, entendiéndose con ella la sustanciación, pero sin que ésta pueda retroceder por motivo alguno.

3. Será aplicable a la parte rebelde lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 3, salvo que tuviere oficina señalada, ante el Tribunal, para atender notificaciones.

JURISPRUDENCIA

SUJETOS LEGITIMADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

"V.- Sobre el segundo agravio relativo la legitimación la Sala ha desarrollado ampliamente el tema. Así en la sentencia número 134 de las 14 horas 35 minutos del 23 de setiembre de 1992 sostiene:
"V.- La legitimatio ad causam alude a la aptitud de un sujeto para

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

ser considerado parte en un proceso concreto. La determinación de esta idoneidad procesal está íntimamente ligada con la pretensión deducida en la acción, y solo quien se encuentre en determinada relación con ésta puede ser parte en el respectivo proceso. La legitimación activa, a su vez, se refiere a esa suficiencia procesal del sujeto demandante, la cual representa su capacidad para deducir una pretensión y la titularidad de una relación jurídica o un interés tutelable por el ordenamiento. Por ende, la cuestión de la legitimación activa se yergue como una cuestión de índole procesal y no de fondo, aunque a veces se deba analizar éste para determinar si el accionante es el llamado a deducir una determinada pretensión. Por ser uno de los requisitos procesales indispensables para la configuración de la litis, puede ser examinada de oficio por el juez. VI.- La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula lo referente a la legitimación en sus artículos 10, 11, 12, 13 y 14. El primero de ellos establece lo concerniente a la legitimación activa, y prevé diferentes hipótesis: en primer lugar, la demanda puede pretender la anulación de actos y disposiciones de la Administración Pública. En estos casos, la acción puede ser individual, para lo cual se requiere un interés legítimo y directo en ello, o de tipo general o corporativo, en cuyo caso las Entidades, Corporaciones, Instituciones de Derecho Público y aquellas entidades con representación para la defensa de intereses de carácter general o corporativo, afectadas directamente, pueden impugnar las disposiciones de carácter general de la administración central o descentralizada. Excepcionalmente, las personas individuales pueden impugnar directamente aquellas disposiciones de carácter general, si deben ser cumplidas por los administrados automáticamente, sin necesidad de un acto previo de requerimiento o de sujeción individual. En segundo lugar, se puede pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con o sin reparación patrimonial, por medio de la denominada, en doctrina, pretensión de plena jurisdicción. En tal evento, está legitimado el titular de un derecho subjetivo

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

derivado del ordenamiento, presuntamente infringido por el acto o disposición impugnados. Por último, por medio del llamado proceso contencioso de lesividad, la Administración puede impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando se considere lesivo a los intereses públicos, según resolución fundada del órgano superior jerárquico de la administración que lo dictó. VII.- De las situaciones previstas por nuestro ordenamiento jurídico, es menester referirse únicamente a la legitimación necesaria para demandar, en forma directa e individual, la declaratoria de ilegalidad y la anulación de los actos y las disposiciones particulares de la Administración Pública. El artículo 10, 1, a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece la legitimación, en esos casos, para quienes "... tuvieren interés legítimo y directo en ello" [...]. Este interés debe reunir algunas características para ser tutelable en sede administrativa y jurisdiccional: en primer lugar, la anulación del acto debe suponer un beneficio para el demandante, el cual consiste en la eliminación de un acto perjudicial para él o, al menos, serle de utilidad o provecho. En segundo lugar, la repercusión de la anulación debe ser directa e inmediata sobre la situación jurídica del impugnante; por ende, el interés material debe ser transformado directamente por la anulación del acto impugnado. En tercer lugar, el interés debe ser personal, pues el beneficio de la anulación debe ser en favor del impugnante; de tal suerte, es necesaria una repercusión mediata o inmediata del acto administrativo en su esfera jurídica. Así, no es tutelable el denominado interés simple, a saber, aquel referente al respeto de la legalidad en la actividad de la administración, el cual puede corresponder a todos los ciudadanos o a grupos en particular, sin que se concrete en un sujeto determinado. En cuarto lugar, el interés debe ser actual y cierto; por ende, debe existir al momento de establecerse la demanda, ya sea porque se ha producido un daño o menoscabo, o porque éstos son previsibles en un futuro, conforme a las circunstancias normales del caso concreto. No son impugnables, de acuerdo con lo dicho,

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

los daños simplemente hipotéticos o remotos. El perjuicio no necesariamente debe ser de índole patrimonial, pues podrían tutelarse intereses morales, siempre y cuando se trate de situaciones relevantes para el ordenamiento jurídico y su quebranto sea demostrado en el proceso." (En este sentido ver la sentencia de las 15 horas 10 minutos del 13 de mayo de 1992)."³

"....Sostiene que el Juzgador de primera instancia como el Tribunal Superior, pasaron por alto que esos ordinales otorgan a todos los habitantes del país legitimación suficiente para tutelar los bienes públicos indicados en la referida ley. Concluye que al no advertirlo, le negaron el ejercicio de un interés legítimo con el consiguiente irrespeto de aquella normativa.- En realidad no encuentra la Sala sustento alguno válido para esta conclusión. Los juzgadores de instancia fueron claros respecto a que no había en los autos información que permitiera aseverar que el actor, frente al acto administrativo impugnado, ostentase un derecho subjetivo o un interés legítimo y directo. Es de sobra conocido que no basta, en procesos de esta índole, como elemento legitimador, el genérico derecho ciudadano a la legalidad. La ley exige al menos un interés directo. Así lo dispone expresamente el artículo 10-1, inciso a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que los sentenciadores actuaron correctamente.- La referencia a "todos los habitantes del país" que hace la normativa invocada por el recurrente, no implica una legitimación procesal en esta jurisdicción en beneficio de cualquier persona, sino una obligación general de denunciar, ante las autoridades competentes, las anomalías que por irrespeto a aquella legislación se estén cometiendo. En el presente caso, ciertamente el actor pretende la tutela de un supuesto derecho subjetivo, que no logró sin embargo demostrar, puesto que la protección del área inalienable correspondiente al Río Sierpe no es un elemento legitimador a menos que se sumara a la lesión de un derecho o de un interés directo del reclamante, circunstancia que, valga reiterarlo, aquí no se acreditó.- Puesto que el recurrente insiste en una

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

legitimación ad causam, que los tribunales de instancia le niegan, insistencia que de alguna manera parte de una concepción errada de lo que es ese instituto, parece aquí conveniente citar algunas consideraciones al respecto contenidas en la sentencia de esta Sala N° 11 de 15 horas del 22 de enero de mil novecientos noventa y tres, que dicen así: "VII.- La legitimatio ad causam alude a la aptitud de un sujeto para ser considerado parte en un proceso concreto. La determinación de esta idoneidad procesal está íntimamente ligada con la pretensión deducida en la acción, y sólo quien se encuentre en determinada relación con ésta puede ser parte en el respectivo proceso. La legitimación activa, a su vez, se refiere a esa suficiencia procesal del sujeto demandante, la cual representa su capacidad para deducir una pretensión y la titularidad respecto a una relación jurídica o a un interés tutelable por el ordenamiento. Por ende, la cuestión de la legitimación activa se yergue como una cuestión de índole procesal y no de fondo, aunque a veces se deba analizar éste para determinar si el accionante es el llamado a deducir una determinada pretensión. Por ser uno de los requisitos procesales indispensables para la configuración de la litis, puede ser examinada de oficio por el juez. VIII.- La resolución impugnada declara la inadmisibilidad de la acción, mediante el acogimiento de la excepción de falta de legitimación ad causam activa. Dicho pronunciamiento, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, no padece contradicción, pues la falta de legitimación activa, al igual que la pasiva, constituyen motivos para declarar inadmisibles la acción, según lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reguladora pluricitada. Ergo, no le asiste razón al recurrente cuando afirma que lo relativo a la legitimación activa, introducido por el Tribunal en su nuevo fallo, es un aspecto de fondo, contradictorio con la sentencia de inadmisibilidad...". [...]. Síguese, entonces, que al no demostrar el actor la titularidad de un derecho subjetivo o un interés tutelable por el ordenamiento jurídico, y no contemplar el ordenamiento jurídico contencioso administrativo la denominada acción popular, la

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

carencia de legitimación activa de parte del actor es manifiesta, lo que indica que el fallo censurado carece del vicio que le endilga el casacionista, por lo que se impone rechazar el agravio aducido por éste.-"⁴

En el presente caso se está frente a un acto administrativo de alcance general -decreto-, que dispuso una recalificación y conversión de tarifas de colones a dólares para la terminal del Complejo Portuario Limón-Moín, con respecto a la importación o exportación de contenedores y furgones y al equipo a utilizar en su carga y descarga. Su impugnación directa por parte de la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores, en criterio de esta Sala, es procedente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, inciso 1º, apartado b) y 14 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues la Cámara se encuentra constituida e inscrita, razón por la cual, con independencia del número de asociados y hasta la carencia de ellos, representa por su razón de ser a un sector determinado, tiene legitimación para acudir a esta jurisdicción en procura de su función fiscalizadora de la Administración Pública, conforme a lo ordenado por los artículos 49 de la Constitución Política y 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En criterio del Tribunal Superior, no procede la impugnación del decreto en cuestión, porque la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores "no agrupa a armadores o propietarios de naves mercantes, que son precisamente los destinatarios del pago"; sin embargo considera esta Sala, que es suficiente la existencia jurídica de la Cámara, constituida y registrada, para que pueda ostentar la calidad que se necesita de conformidad con la ley para impugnar el acto general, y mientras su constitución e inscripción no se invaliden sus actuaciones son válidas y eficaces. Por otra parte, el Tribunal al analizar la legitimación de la Cámara, dejó de lado el hecho de que ella

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

también agrupa a los agentes de vapores y que en el proceso, la actora alegó que: "es evidente que si el decreto impugnado llegare a consolidarse, los ingresos de los armadores y por ende, de las agencias de vapores que los representan en Costa Rica, se verían sustancialmente mermados", por lo que en cuanto a este extremo de la acción, también se encuentra legitimada la actora para comparecer en juicio, pues se alegó la afectación de un interés legítimo, cuyo análisis resulta necesario realizar para cumplir adecuadamente la función encomendada a esta jurisdicción."⁵

"..."IV.- La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula lo referente a la legitimación en sus artículos 10, 11, 12, 13 y 14. El primero de ellos establece lo concerniente a la legitimación activa, y contempla diferentes hipótesis: en primer lugar, la demanda puede pretender la anulación de actos y disposiciones de la Administración Pública. En estos casos, la acción puede ser individual, para lo cual se requiere un interés legítimo y directo en ello, o de tipo general o corporativo, en cuyo evento las entidades, corporaciones e Instituciones de Derecho Público, y aquellas entidades con representación para la defensa de intereses de carácter general o corporativo, afectadas directamente, pueden impugnar las disposiciones de carácter general de la Administración central o descentralizada. Excepcionalmente, las personas individuales pueden impugnar directamente aquellas disposiciones de carácter general, si deben ser cumplidas por los administrados automáticamente, sin necesidad de un acto previo de requerimiento o de sujeción individual. En segundo lugar, se puede pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con o sin reparación patrimonial, por medio de la denominada, en doctrina, pretensión de plena jurisdicción. En tal evento, está legitimado el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento, presuntamente infringido por el acto o

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

disposición impugnados. Por último, por medio del llamado proceso contencioso de lesividad, la Administración puede impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando se considere lesivo a los intereses públicos, según resolución fundada del órgano superior jerárquico de la administración que lo dictó. V.- De las situaciones previstas por nuestro ordenamiento jurídico, es menester referirse únicamente a la legitimación necesaria para demandar, en forma directa e individual, la declaratoria de ilegalidad, y la anulación de los actos y las disposiciones particulares de la Administración Pública. El artículo 10, 1, a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece la legitimación, en esos casos, para quienes "...tuvieren interés legítimo y directo en ello" [...]. Este interés debe reunir algunas características para ser tutelable en sede administrativa y jurisdiccional: en primer lugar, la anulación del acto debe suponer un beneficio para el demandante, el cual consiste en la eliminación de un acto perjudicial para él, o, al menos, serle de utilidad o provecho. En segundo lugar, la repercusión de la anulación debe ser directa e inmediata sobre la situación jurídica del impugnante; por ende, el interés material debe ser transformado directamente por la anulación del acto impugnado. En tercer lugar, el interés debe ser personal, pues el beneficio de la anulación debe ser en favor del impugnante; de tal suerte, es necesaria una repercusión mediata o inmediata del acto administrativo en su esfera jurídica. Así, no es tutelable el denominado interés simple, a saber, aquel referente al respeto de la legalidad en la actividad de la administración, el cual puede corresponder a todos los ciudadanos o a grupos en particular, sin que se concrete en un sujeto determinado. En cuarto lugar, el interés debe ser actual y cierto; por ende, debe existir al momento de establecerse la demanda, ya sea porque se ha producido un daño o menoscabo, o porque éstos son previsibles en un futuro, conforme a las circunstancias normales del caso concreto. No son impugnables, de acuerdo con lo dicho, los daños simplemente hipotéticos o remotos. El perjuicio no

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

necesariamente debe ser de índole patrimonial, pues podrían tutelarse intereses morales, siempre y cuando se trate de situaciones relevantes para el ordenamiento jurídico y su quebranto sea demostrado en el proceso.”⁶

“III.- La legitimación es la capacidad, la aptitud, para ser parte en un proceso concreto, y dentro de éste, de ser parte activa, pasiva o coadyuvante, dependiendo de las condiciones que para tal efecto la ley procesal preceptúa, en relación con la pretensión procesal. La legitimación ad causam activa es la aptitud para ser accionante, condición que nace de la posición en la que se encuentra el sujeto en relación con la pretensión procesal que él mismo promueve. La legislación, la jurisprudencia, y hasta la doctrina, son prácticamente contestes en cuanto a que, para la efectiva concurrencia de la legitimación activa, es necesaria al menos la presencia de un interés directo del accionante. La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al regular lo concerniente a la legitimación, en el inciso a), párrafo 1º, artículo 10, señala que la ostentarán: “Los que tuvieran interés legítimo y directo en ello...” (se refiere a la anulación de los actos y disposiciones administrativas). Del texto dicho es posible extraer que, aún existiendo interés legítimo para la anulación de un acto, si éste no es directo, no existe legitimación. La relación jurídica entre el acto que se pretende anular y el sujeto que así lo pretende, debe ser directa para que concurra el requisito de la legitimación. Ahora bien, el recurrente en su recurso señala que la legitimación para accionar le viene dada por la existencia de un interés legítimo directo y la titularidad de un derecho subjetivo, determinados por la simple anulación del acto que le resulta lesivo a sus intereses y la posibilidad de cobrar una indemnización, de conformidad con el artículo 193 de la Ley General de la Administración Pública, lo que es cuestionable. La relación jurídica de la cual hipotéticamente podría derivar tales

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

derechos la actora, es la establecida con su representada, que no guarda relación directa con el acto que aquí se impugna, pues se trata de una relación eminentemente mercantil, totalmente ajena a la relación jurídico administrativa, con la cual se vincula únicamente en forma indirecta y mediatizada. La recurrente intenta acreditar un interés legítimo y la existencia de un derecho subjetivo con el objeto de dar por descontada su legitimación ad causam activa. Al respecto, cabe señalar que aún en el caso que así lo fuere, en el presente proceso la actora no accionó en defensa de ningún interés legítimo o directo suyo, lo que de acreditarse le hubiere valido la condición de "legitimada", sino que accionó únicamente en representación de la firma que resultó originalmente adjudicataria en la licitación, lo que descarta la existencia de los agravios que señala la recurrente de las normas que regulan la legitimación en el proceso contencioso administrativo."⁷

- 1 LEY 6227. Ley General de la Administración Pública. Costa Rica, de dos de Mayo de mil novecientos setenta y ocho.
- 2 LEY 3667. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .Costa Rica, de doce de marzo de mil novecientos sesenta y seis.
- 3 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°17, de las dieciséis horas del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
- 4 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°39, de las quince horas treinta minutos del veintidós de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°46-f-91, de las quince horas quince minutos del cinco de abril de mil novecientos noventa y uno.
- 6 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°56-f-98, de las catorce horas cuarenta minutos del veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y ocho.
- 7 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°72, de las las quince horas diez minutos del trece de mayo de mil novecientos noventa y dos.