

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: LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSOS EN EL COLEGIO DE ABOGADOS

**RESUMEN:** A lo largo del presente informe investigativo, se examina el tema de la legitimación y los derechos subjetivos, frente a la Administración en el proceso administrativo. De esta forma, se toman como parámetros la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica del Colegio de Abogados. De esta última, se extrae la titularidad, específicamente, sobre la legitimación para recurrir acuerdos de la Junta Directiva. Finalmente, se incorpora jurisprudencia y doctrina relacionada, donde se aborda el tema de los derechos subjetivos de los administrados, agotamiento de la vía administrativa, así como algunas casos de nulidades sobre suspensiones decretadas por el Colegio de Abogados.

## Índice de contenido

1. Doctrina.....	3
a. Pretensiones Tendientes a la Anulación la Actividad de la Administración.....	3
b. Titularidad de un Interés Legítimo y Directo.....	3
c. Control de la Administración Pública y su Responsabilidad. .5	
d. Concepto y Naturaleza del Agotamiento de la vía Administrativa.....	8
e. Antecedentes.....	10
i. Decreto XXXIII de 27 de diciembre de 1887.....	10
ii. Decreto 20 del 2 de agosto de 1916.....	11
iii. Decreto 11 de 20 de agosto de 1918.....	11
iv. Ley 33 del 12 de julio de 1922.....	11
v. Ley 1226 del 15 de noviembre de 1950.....	12

vi. Ley 3367 del 12 de mayo de 1966.....	13
vii. Ley 6227 de 28 de agosto de 1978.....	13
f. Legitimación.....	15
g. Procedimiento.....	15
h. Recurso de Reposición.....	16
i. Recurso de Apelación.....	17
j. Agotamiento de la Vía Administrativa como requisito de admisibilidad del proceso contencioso administrativo en el Derecho comparado.....	18
2. Normativa.....	19
a. Constitución Política.....	19
b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .....	19
c. Ley General de la Administración Pública.....	21
d. Ley Orgánica del Colegio de Abogados.....	23
3. Jurisprudencia.....	25
a. Nulidad de Acto Administrativo que Anula Nombramiento.....	25
b. Análisis sobre la Legitimación para Reclamar la Nulidad. . .	30
c. Lesión de Intereses Difusos.....	32
d. Responsabilidad Civil de la Administración.....	34
e. Condenatoria en costas al Colegio de Abogados por imponer sanción a abogado, cuando aún no encontraba colegiado.....	37
f. Rechazo de suspensión del acto administrativo.....	38
g. Presupuestos para que proceda la suspensión del acto administrativo sancionatorio.....	39

**DESARROLLO:**

**1. Doctrina**

**a. Pretensiones Tendientes a la Anulación la Actividad de la Administración**

[GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS]<sup>1</sup>

"Conforme a lo prevenido en el art. 22 LRJCA, "el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y de las disposiciones susceptibles de impugnación.

En el citado precepto se encuentra el reconocimiento normativo de una de las típicas formulaciones de la pretensión procesal en el ámbito del Derecho Administrativo, que se corresponde con la tradicional pretensión "d'anulation" del Derecho francés, la cual, en términos muy elementales, se fundamenta en la infracción del ordenamiento jurídico como consecuencia de una actividad de la Administración, solicitando del órgano jurisdiccional un pronunciamiento que, declarando la existencia de la mencionada infracción, elimine sin más del ordenamiento esa concreta actividad administrativa.

Para la formulación de dicho tipo de pretensiones en relación con los actos de la Administración, la LRJCA requiere en el sujeto pretendiente la concurrencia de un "interés legítimo y directo" (art. 10.1.a LRJCA)."

**b. Titularidad de un Interés Legítimo y Directo**

[GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS]

"Llegamos ahora a uno de los conceptos que más juego ha dado en el Derecho Procesal Administrativo, el de "interés directo", sobre el cual se polemiza abiertamente intentando escudriñar su concepto, buscando la delimitación de su contenido, ensayando distinciones con figuras afines tales como "los intereses generales", los "indirectos", los "legítimos", y, por último, confrontando su procedencia con el concepto amplio de interés legítimo consagrado en el 49 COPOL.

a) La supervivencia del "interés directo".

Antes de abordar el contenido concreto del "interés directo", procede que realicemos alguna reflexión sobre una temática latente cual es la de la actual vigencia de este tipo específico de interés, en correlación con la cobertura de protección de "los derechos subjetivos y los intereses legítimos" recogida por el 49

COPOL.

a") Distinción entre interés "directo" e interés "legítimo".

Pues bien, sin perjuicio de que en el siguiente apartado profundicemos sobre el concreto contenido del llamado "interés directo", podemos instrumentalmente definir el mismo como aquel interés amparado en la legalidad, real y actual, que concurre en un determinado sujeto cuando una igualmente determinada actuación administrativa lesiona su esfera de facultades individuales, de modo tal que la anulación de dicha actividad le proporciona un beneficio, o le elimina un perjuicio de cualquier índole -patrimonial, competitivo, comercial...-.

En todo caso, las expresiones utilizadas en la definición no han de interpretarse de forma restrictiva, sino, al contrario, de la forma más acorde para extender la legitimación con base en este título al mayor número de personas posibles; hoy el "interés directo", felizmente, ya no es lo que era, pues ya no se erige en título legitimador que fomente la arbitrariedad, al tenerse que interpretar necesariamente de forma acorde con las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, puede decirse que el elemento definitorio del concepto "interés directo", es el de "personalidad" de su contenido, pues, como escribe GARCÍA DE ENTERRIA, lo que mueve al recurrente en el proceso administrativo "no es un abstracto interés por la legalidad, sino el concretísimo de estimar que la Administración le está perjudicando al obrar fuera de la legalidad y que, por tanto, ese perjuicio debe ser eliminado mediante la eliminación del acto ilegal que le acusa".

Por su parte, el "interés legítimo" ha sido definido por el Tribunal Constitucional español como un interés "que deriva directa o indirectamente de una norma jurídica" (STC 23 de mayo de 1990), "un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no lo son", en el que se incluye el interés "de carácter personal" (STC 62/1983, de 11 de julio).

En la propia STC 62/1983, ya citada, el Tribunal Constitucional español matiza un tanto más su ambigua doctrina sobre el ambiguo concepto de interés legítimo, diferenciando entre el "interés legítimo" e "interés común", siendo éste último el que subyace en los supuestos normativos e "acciones populares". Para el Tribunal Constitucional español, este último tipo de interés, lo constituyen "aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común, sostiene simultáneamente un interés personal o, si se quiere desde otra perspectiva, que la

única forma de defender el interés personal es sostener el interés común".

**c. Control de la Administración Pública y su Responsabilidad**

[BREWER-CARÍAS, Allan R.]<sup>2</sup>

"La consecuencia de los principios de supremacía constitucional, de formación del derecho por grados y de legalidad es que todos los actos estatales están sometidos a control judicial, por lo que en el ordenamiento jurídico venezolano no hay actos estatales excluidos de control. De allí que dentro del marco constitucional del derecho administrativo también se identifique el de la universalidad del control de los actos estatales por parte de los órganos del Poder Judicial.

Por ello, dejando aparte el control judicial que se ejerce sobre los actos judiciales (sistemas procesales de apelación, acción de amparo, recursos de revisión, recurso de casación), los demás actos estatales están sujetos al control judicial por parte de los jueces competentes para ejercer tanto la justicia constitucional como la justicia administrativa.

En cuanto al sistema de justicia constitucional, en Venezuela está concebido como un sistema mixto, en el cual el control difuso de la constitucionalidad está atribuido a todos los tribunales de la República (art. 334), y el sistema concentrado, con relación a las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución, está atribuido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 336), la cual tiene poderes anulatorios en la materia con efectos erga omnes.

Ahora bien, para asegurar la sumisión de los reglamentos y demás actos administrativos al derecho, conforme a principio de la legalidad que deriva del Estado de Derecho y a la tradición constitucional que se inicia en 1925 y se consolida en la Constitución de 1961, la Constitución de 1999, ha previsto la garantía judicial específica a cargo de la Jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, al conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y de la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y en general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquella intervenga. La norma fundamental que constitucionaliza esta jurisdicción en Venezuela está contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999, cuyo texto es el siguiente:

La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determina la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Ha sido precisamente con base en esta norma constitucional, que repite casi textualmente el contenido del artículo 206 de la anterior Constitución de 1961, que en Venezuela se ha desarrollado la jurisdicción contencioso-administrativa que se ejerce por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y otros tribunales establecidos por ley. La configuración de dicha jurisdicción, por otra parte, se ha completado en la Constitución de 1999, al regularse también en el artículo 297, a la "jurisdicción contencioso electoral" atribuyéndose su ejercicio a la "Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley"; especializándose así, el control de legalidad e inconstitucionalidad de los actos administrativos dictados por los órganos del Poder Electoral.

Con base en el artículo 259 de la Constitución (equivalente al 206 de la Constitución de 1961), fue la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia la que elaboró las bases del contencioso administrativo, las cuales desarrolladas por la doctrina nacional, condujeron a la elaboración de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, en cuyas normas se reguló el procedimiento contencioso-administrativo ante la Corte; situación que continuó con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, la importancia del texto del artículo 259 de la Constitución, y su efecto inmediato, que es la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, radica en los siguientes cuatro aspectos.

En primer lugar, en la universalidad del control que la Constitución regula respecto de los actos administrativos, en el sentido, de que todos, absolutamente todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones, y como lo explicó la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, la fórmula "contrarios a derecho es una enunciación general que evita una

enumeración que puede ser peligrosa al dejar fuera de control algunos actos administrativos".

Por tanto, la intención de los proyectistas de la norma, tanto en la Constitución de 1961 como en la de 1999, fue la de que a todos los actos administrativos, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, pudieran ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello, por supuesto, trae una consecuencia fundamental: cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales, en particular, del propio Tribunal Supremo de Justicia.

A los efectos de asegurar la universalidad del control contencioso administrativo, han sido los propios órganos de la jurisdicción contencioso administrativa los que han venido ampliando el concepto de acto administrativo, a los efectos de asegurar que todo acto administrativo pueda ser objeto de control judicial, de manera que no haya actos administrativos que queden excluidos de control. Es la tendencia a la universalidad del control que hemos destacado en otro lugar, lo que ha permitido, como hemos señalado, someter a control de legalidad y constitucionalidad a los actos administrativos dictados por las Administraciones Públicas en función normativa y jurisdiccional, así como los actos administrativos dictados por otros órganos del Estado distintos a la Administración Pública y por entes de derecho privado o de derecho público no estatales, y por particulares dictados en función normativa o administrativa.

En segundo lugar y como consecuencia de esta tendencia hacia la universalidad del control, está el elenco de recursos y acciones puestos a disposición de los particulares para acceder a la justicia contencioso administrativa que, por supuesto, además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión de amparo constitucional, comprende el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos; y las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado.

Pero en tercer lugar, la importancia de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del control judicial de constitucionalidad y legalidad de todos los actos administrativos, está en que no sólo la norma constitucional del artículo 259 persigue una asignación de competencias a unos

órganos judiciales, sino en que consagra un derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución y en el artículo 18, primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo. En esta forma, la jurisdicción contencioso administrativa se configura constitucionalmente como un instrumento procesal de protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares. De allí la ratificación del principio de la universalidad del control, en el sentido de que tratándose de un derecho constitucional al mismo, no podría el Legislador excluir de control a determinados actos administrativos. Por otra parte, tratándose de un derecho fundamental al control, en la relación privilegios estatales-libertad ciudadana, esta última debe prevalecer.

Además, en cuarto lugar, la forma como están concebidas constitucionalmente la universalidad de control y el derecho ciudadano a la tutela judicial frente a la Administración, implica la asignación al juez contencioso-administrativo de amplísimos poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, de acuerdo a los propios términos del artículo 259 de la Constitución, tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, incluyendo en la expresión "situaciones jurídicas subjetivas" no sólo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos."

#### **d. Concepto y Naturaleza del Agotamiento de la vía Administrativa**

"El agotamiento de la vía administrativa constituye el principal presupuesto para que el particular pueda acceder al proceso administrativo y consiste en el ejercicio de los recursos en sede administrativa de modo que los actos contra los cuales se acciona no sean susceptibles de ulterior discusión en sede administrativa (18 y 31 LRJCA).



(...)

En Costa Rica, a diferencia de España, la falta de agotamiento de la vía administrativa si bien puede provocar la inadmisión al tenor del 41 LRJCA, si no es señalada de oficio por el Juez o alegada por la parte demandada como defensa previa, no impide el dictado de la Sentencia de fondo, "sin perjuicio de lo que resultare acerca de la firmeza o consentimiento del acto de la disposición, por no haber sido recurridos administrativamente en tiempo y forma" (33.4 LRJCA)."<sup>3</sup>

"Situación jurídica - procesal con sede en la Administración Pública, que consiste en el cumplimiento por parte del reclamante de todas las etapas y recursos establecidos en el ente u órgano estatal, para lograr su pretensión, la cual ha sido denegada. Puede ser expresa o falta de pronunciamiento (silencio administrativo).

Es un requisito indispensable para que el reclamante recurra a los Tribunales de Justicia. "<sup>4</sup>

"Con el objeto de lograr definir los alcances del concepto antes desarrollado, debemos indicar que el agotamiento de la vía administrativa según lo establecido por el artículo 31.2 a) de la LRJCA, precisa de ciertos elementos a saber:

- Existencia jurídica o tan solo procesal, de un acto administrativo final, expreso o presunto, respectivamente, o bien de un acto que sin ser final, sea susceptible de ser impugnado por sus características y efectos;
- Interponer en su contra, todos los recursos administrativos ordinarios previstos por el Ordenamiento según sea el caso; y
- La resolución expresa o presunta de aquellos

(...)

Ahora bien, tal y como lo planteamos supra, los actos administrativos susceptibles de ser recurridos podrán tener su origen en una declaración expresa de voluntad de la Administración, o bien, ser el producto de la configuración del silencio negativo.

En este último caso, sin embargo, es preciso hacer una precisión, dado que la LRJCA prevé la posibilidad de obviar la interposición del recurso ordinario de reposición en contra de aquellos actos presuntos por silencio negativo según la regulación del artículo 19, lo cual nos deja en evidencia lo siguiente:

- Si el acto presunto es producto de la no resolución en un plazo de dos meses de una petición de cualquier naturaleza

planteada a un órgano Superior jerarquía, el agotamiento de la vía no precisará de un ulterior recurso.

- Si el acto presunto es el producto de la formulación de una petición de cualquier naturaleza no resuelta en el plazo de dos meses para ante un órgano de inferior jerarquía, será preciso ejercer el o los recursos previstos por el Ordenamiento Jurídico al efecto.

Si analizamos ahora el punto relativo a la interposición de todos los recursos ordinarios previstos por el ordenamiento en contra el acto dictado por la Administración, debemos indicar que este es un requisito en ocasiones de difícil consecución APRA el particular.

Si bien es cierto tanto la LRJCA como la LGAP determinan cada una de ellas los supuestos en los cuales debe interponerse uno u otro recurso ordinario, es igualmente cierto que existen diseminadas en el Ordenamiento Jurídico una gran cantidad de normas que regulan de forma especial esta materia.

A manera de ejemplo tan sólo, en materia municipal, dependiendo de la jerarquía y relación de dependencia administrativa, así como la del acto o acuerdo que se impugne, se presentan al menos cinco alternativas en torno a la naturaleza de los recursos y a los órganos que deben conocerlos. Más complejo aún es el caso de la materia tributaria en medio de la cual las alternativas en cuanto a recursos, plazos y órganos que deben resolverlos es aún más imbricada.

Todo ello nos obliga, cuando de agotar la vía se trate, analizar de previo las disposiciones legales especiales, si es que existen y de lo contrario, aplicar las reglas de la LRJCA y de la LGAP, (...)”<sup>5</sup>

#### **e. Antecedentes**

“Por la herencia doctrinaria que nos ha legado España, posiblemente sea esta misma Real Orden (Real Orden de España de 9 de julio de 1847) el origen de dicho instituto en nuestro país.

En Costa Rica, la primera regulación sobre el agotamiento de la vía administrativa se remonta al año 1887, en el Decreto XXXIII del 27 de diciembre de 1887, posiblemente basado en la legislación española...”<sup>6</sup>

#### **i. Decreto XXXIII de 27 de diciembre de 1887**

“En este decreto por primera vez se hizo alusión al agotamiento de la vía administrativa como acto previo **antes** de acudir a la vía contenciosa administrativa, dicho decreto en su artículo 5 rezaba

así:

"No procede demanda ni juicio contencioso administrativo sino después de haberse usado de todos los recursos que en la vía administrativa tenga el negocio de que se trata"

Se observa en consecuencia que ya en 1837 se regulaba en forma expresa el agotamiento de la vía administrativa, como un acto previo, a la procesal y un requisito de admisibilidad del recurso contencioso administrativo.

Este decreto fue derogado por el número 20 del 2 de agosto de 1916."<sup>7</sup>

#### **ii. Decreto 20 del 2 de agosto de 1916**

"El artículo 3 de este decreto estableció la exigencia del agotamiento de la vía administrativa antes de acudir a los tribunales jurisdiccionales (Civil de Hacienda), con la particularidad de que la misma se tendría por apurada, cuando recayera resolución expresa por parte de la administración resolviendo las peticiones ante ella presentadas o bien cuando transcurrieran más de tres meses desde la fecha de la presentación del reclamo, sea que consideró o entró a considerar el silencio administrativo como denegación presunta de la pretensión, y así impera en casi todas las legislaciones incluso la costarricense."<sup>8</sup>

#### **iii. Decreto 11 de 20 de agosto de 1918.**

"El artículo dos del presente decreto legislativo al referirse al agotamiento de la vía administrativa y el silencio administrativo, lo que hace es repetir el artículo 3 del decreto 20 del 2 de agosto de 1916, o sea que no introduce ninguna innovación o cambio con respecto al punto en estudio,

Este decreto tuvo corta vida. Quedó comprendido dentro de los declarados absolutamente nulos y sin ningún valor desde su origen por la llamada Ley de Nulidades (Nº41 de 21 de agosto de 1920) artículo I inciso h); norma que a la vez, y en virtud de su artículo 5 dio nueva vigencia a la de 1916."<sup>9</sup>

#### **iv. Ley 33 del 12 de julio de 1922**

"Con respecto al agotamiento de la vía administrativa y la figura del silencio administrativo, el artículo 2 de esta ley es copia del artículo 3 del decreto 20 del 2 de agosto de 1916, o sea, establece que no procederá demanda ni juicio contencioso administrativo, sino después de haberse hecho unos de todos los recursos que en la vía administrativa tenga el negocio de que se trata.

Con respecto a la figura del silencio administrativo señala lo siguiente:

"La vía administrativa se considerará agotada; cuando recaiga resolución expresa (que sería lo normal) o hayan transcurrido -mas de tres meses desde la fecha de la presentación del recurso (silencio administrativo)."<sup>10</sup>

#### **v. Ley 1226 del 15 de noviembre de 1950**

"Esta ley regula el agotamiento de la vía administrativa en términos generales, a como estaba regulado en leyes y decretos anteriores, cuando dice en su artículo 4º que el juzgado no dará curso a la demanda, sino, cuando se hubiere agotado la vía administrativa, y aclara diciendo, que esta se considerará o entenderá agotada, cuando so haya hecho uso de todos los recursos que en ella tenga el negocio, cuando se haya desechado el reclamo por resolución firme debidamente notificado a la parte por medio de la publicación en la "Gaceta", cuando ésta proceda o por medio de telegrama o nota certificada dirigida al reclamante.

Con respecto al Silencio Administrativo se produce una variante ya que se redujo el plazo que debe transcurrir desde la presentación del recurso c de la petición ante la Administración para que surja el Silencio Administrativo; así lo dice en el artículo citado, "Se entenderá agotada esa vía..., cuando hayal transcurrido más de dos meses desde la fecha de la presentación del reclamo sin que éste haya sido resuelto."

Como es sabido, el plazo que debía transcurrir para que surgiera el silencio administrativo, antes de esta disposición, era de tres meses, plazo que se contaba a partir de la presentación del recurso o petición ante la Administración Pública.

Además, esta ley regula en forma expresa el plazo dentro del cual se debe establecer el recurso contencioso administrativo el cual es de un aro, contado desde la fecha de publicación en "La Gaceta" de la resolución que tiene por agotada la vía administrativa o desde que el interesado haya recibido el telegrama o nota certificada de la resolución firme que desecha el reclamo, o desde la fecha en que hubiere vencido el término de dos meses desde la presentación del recurso o petición ante la administración sin haber recaído resolución expresa.

(...)

O sea, dicha ley señalaba expresamente los actos impugnables en la vía contenciosa administrativa (actos definitivos o bien de trámite que decidan el fondo del asunto) y como requisito indispensable para la admisión de I la demanda, se debía aportar la certificación de la resolución que da por agotada la vía administrativa o constancia de no haberse dictado esa resolución

dentro del término legal (silencio administrativo)."<sup>11</sup>

**vi. Ley 3367 del 12 de mayo de 1966**

"Esta ley vino a regular en una forma similar, el agotamiento de la vía] administrativa y el silencio administrativo como estaba regulado en leyes y decretos anteriores, sólo que lo hace en una forma más precisa y amplia.

Así, dicha ley regula en forma clara, cuando se debe agotar la vía administrativa, como respecto de los actos de los cuales no es necesario agotar la vía administrativa, si se van a impugnar en la vía contenciosa (artículos 20 inciso I, 31 incisos 1-2-3, 32 incisos a-b-c, 87, 18)

Además, se regula el silencio administrativo en forma expresa, pero únicamente el negativo, ya que no hace mención del positivo y a la vez indica que, no obstante, que se dé la denegación presunta, la administración está obligada a pronunciarse expresamente (artículo 33 y 19).

Asimismo, regula en forma expresa el plazo dentro del cual se debe interponer el recurso contencioso administrativo una vez que se ha agotado la vía administrativa, cuando ha recaído resolución expresa o se presume resolución denegatoria, en virtud del instituto del silencio administrativo (artículo 37)."<sup>12</sup>

**vii. Ley 6227 de 28 de agosto de 1978**

"Hay que hacer notar con respecto a esta Ley General de la Administración Pública que fue elaborada con una alta dosis técnica, que dotó a la Administración Pública costarricense de un marco jurídico general, que hasta el momento, antes de su promulgación; había faltado en nuestro ordenamiento jurídico; al ponerse en vigencia y aplicarse esta ley se está eliminando una serie de prácticas consuetudinarias y disposiciones legales y reglamentarias,, carentes de todo sistema y orden que hasta el momento han suplido la ausencia de régimen general.

Este Ley de la Administración Pública, sin embargo, supone una serie de ajustes de las prácticas y procedimientos de la Administración al nuevo régimen que no puede realizarse de la noche a la mañana."<sup>13</sup>

"En la concepción clásica del Derecho Administrativo sustancial y formal, las administraciones públicas, en cuanto procuran y atienden los intereses públicos o la satisfacción de las necesidades colectivas, deben estar provistas de una serie de

prerrogativas extraordinarias. Así, en el ámbito del Derecho Procesal Administrativo, tradicionalmente, se admitió como un privilegio de carácter formal el agotamiento preceptivo de la vía administrativa o la vía gubernativa previa, esto es, que los administrados que se estiman lesionados o agraviados por un acto administrativo deben, de previo a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, agotar todos los recursos administrativos ordinarios procedentes contra el mismo en sede administrativa. Consecuentemente, el agotamiento de la vía administrativa, se convierte en un requisito de admisibilidad del proceso contencioso-administrativo en su versión objetiva o revisora clásica y tradicional. En la base de este instituto subyace la denominada prerrogativa de la autotutela declarativa y ejecutiva de las administraciones públicas, la cual ha encontrado sustento, al propio tiempo, en principios tales como los de eficacia, eficiencia y buena administración. La autotutela declarativa significa que los entes públicos pueden, por sí y ante sí, sin necesidad de acudir ante un juez, imponerle obligaciones a los administrados o bien suprimirles o modificarles sus situaciones jurídicas sustanciales -llámense derechos subjetivos o intereses legítimos-. La obligación legislativa ineludible del administrado de ejercer o plantear todos los recursos administrativos ordinarios contra un acto administrativo antes de acudir ante el juez contencioso-administrativo, constituye una manifestación específica de la autotutela declarativa de las administraciones públicas, puesto que, el legislador espera que la propia administración pública pueda defender el acto administrativo impugnado o bien anularlo o modificarlo, evitándole tener que comparecer ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta forma, en la vía administrativa la administración pública se convierte, al mismo tiempo, en juez y parte, puesto que, debe atender las solicitudes o pedimentos formulados por los administrados y resolver los recursos administrativos ordinarios que procedan contra el acto final que ella misma dicte. Como se ve, la autotutela es un concepto diametralmente opuesto al que impera en el resto de las ramas jurídicas, en las que opera la heterotutela, esto es, la ejercida por un tercero supra partes con las garantías constitucionales de imparcialidad, independencia y objetividad, como lo es un órgano jurisdiccional. Así, a modo de ejemplo, en el ámbito del Derecho Privado un particular puede imponerle una obligación o afectar las situaciones jurídicas sustanciales de otro, única y exclusivamente, si ello surge de forma consensuada a través de la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad (artículo 28 de la Constitución Política) o de la intervención de un juez (artículo 41 de la Constitución Política). No obstante, los principios rectores de la organización y función administrativa de

la eficiencia y eficacia, plasmados en la propia Constitución Política (artículos 140, inciso 8º, y 191), deben entenderse, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, subordinados a los derechos fundamentales y deben ceder ante éstos, puesto que, constituyen el fundamento y la base de entero ordenamiento jurídico. Modernamente las administraciones públicas deben ser concebidas y entendidas como un sujeto de Derecho más del ordenamiento jurídico, de modo que resulta repugnante para el Derecho de la Constitución la asimetría o desigualdad crónica que campea en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa entre el administrado o el ciudadano y el respectivo ente público. El reconocimiento y otorgamiento legislativo de una serie de prerrogativas formales o adjetivas a los entes públicos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no tiene justificación objetiva y razonable si su función administrativa, de acuerdo con el parámetro constitucional (artículos 33 y 49 de la Constitución Política) debe ser objeto de un control de legalidad plenario y universal, sin fisuras o reductos exentos y, sobre todo, si son creados y puestos en funcionamiento para servir o atender las necesidades de los ciudadanos o administrados - organizaciones serviciales."<sup>14</sup>

#### **f. Legitimación**

"El art. 275 LGAP confiere la legitimación para interponer con eficacia el recurso que tienda al agotamiento de la vía administrativa a aquel que "tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho en virtud del acto final", complementando de este modo la regulación de la LRJCA, la cual exige para ejercitar pretensiones declarativas la existencia de un interés legítimo y directo (art. 10.1.a)."<sup>15</sup>

#### **g. Procedimiento**

"Teniendo en cuenta, a modo introductorio, que los recursos de revocatoria o reposición y apelación tienen como inexcusable presupuesto la existencia de una actividad administrativa previa de carácter expreso, el procedimiento de sustanciación puede resumirse del siguiente modo:

a') Interposición.

El recurso se interpondrá por medio de un escrito dirigido al órgano administrativo autor del acto que se impugna, en el que deberá expresarse, además del acto contra que se recurre (285 LGPA):

- 1) Indicación de la oficina a que se dirige.
- 2) Nombre y apellidos, residencia y lugar para notificaciones de la parte y de quien la representa.

3) La pretensión, que consistirá normalmente en la solicitud de anulación del acto recurrido, con indicación además de los daños y perjuicios que se reclamen, y de su estimación, origen y naturaleza. No es necesario, aunque sí conveniente, hacer constar expresamente el tipo de recurso que se presenta, dado que en virtud del principio de informalismo consagrado en los arts. 124, 160 y 348 LGAP su omisión no invadilaría la gestión. Puede solicitar el recurrente la suspensión del acto si concurren los perjuicios graves o de difícil imposible reparación indicados por el 148 LGAP.

4) Los motivos o fundamentos de hecho, en este punto suelen separarse los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que sustentan la petición. En general, la LGAP permite que los recursos puedan fundarse, sin más, en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder (arts 131 y 158.1 LGAP);

5) Fecha y firma.

El plazo de interposición del recurso de apelación es de tres días si no se alega la existencia de una nulidad absoluta (346.1 LGAP). Si se invoca una causal de nulidad absoluta opera el plazo de cuatro años establecido por el art. 175 LGAP.

El plazo para la interposición de la reposición es de dos meses (art. 31.3 LRJCA), a contar desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto.

Los referidos plazos son de caducidad, ya que su incumplimiento produce la firmeza del acto y, en consecuencia, la inadmisión de la acción contencioso-administrativa."<sup>16</sup>

#### **h. Recurso de Reposición**

"Se trata de un medio de impugnación horizontal procedente cuando quien dicta el acto final es el jerarca o superior jerárquico supremo del respectivo órgano o ente administrativo. No debe confundirse con la revocatoria -en este el órgano que lo dicta sí tiene un superior jerárquico-.

Sobre el particular, los artículos 344.3 y 345.2 LGAP establecen que ese recurso se rige por las reglas que establece para el mismo la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. De igual forma, la LGAP dispuso, en su artículo 368.2. mantener vigentes las disposiciones del procedimiento administrativo o contenidas en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El artículo 33. párrafo 3. LRJCA dispone que "... cuando lo impugnado emanare directamente de la respectiva entidad administrativa y careciere de ulterior recurso superior de la respectiva entidad administrativa y careciere de ulterior recurso



*administrativo, deberá formularse recurso de reposición o reconsideración ante el mismo órgano que ha dictado el acto...".<sup>17</sup>*

### **i. Recurso de Apelación**

Al igual que el recurso de reposición, el recurso de apelación tiene la condición de ser un recurso de carácter ordinario, tal y como lo plantea de forma clara el artículo 343 de la LGAP. Asimismo, como lo indicaremos, en los supuestos regulados por la LGAP al igual que el recurso de reposición, el recurso de apelación se constituye en un presupuesto procesal del proceso contencioso administrativo, en el tanto es el medio por el cual se alcanza el agotamiento de la vía administrativa.

A diferencia, según se vio, de diversas disposiciones legales especiales, la LGAP establece como regla general aquella según la cual, en el caso de actos finales que no emanan directamente del Superior Jerarca, es tan sólo necesario interponer el recurso ordinario de apelación.

Ha establecido al efecto la doctrina que:

*" Para entender por agotada la vía administrativa no es en la actualidad necesario interponer sucesivos recursos de alzada hasta llegar al vértice de la pirámide jerárquica en torno a la cual se organiza la Administración: la LGAP depuso en su artículo 350 que en el procedimiento habrá en todos los casos una única instancia de alzada, cualquiera que fuere la procedencia del acto recurrido."*

Esta conclusión puede ser extraída de lo establecido por los artículos 344.2 y. como lo indican los anteriores autores, de lo establecido por el artículo 126, ambos de la LGAP. en el tanto deja el primero sentada claramente la regla de que, en el caso de que el acto no emane directamente del Superior Jerarca, podrá ser interpuesto tan sólo el recurso de apelación, el cual, una vez resuelto por el órgano correspondiente -art. 126-, pondrá fin a la vía administrativa.

No deja duda alguna en ese sentido la resolución No. 9180 de las 15:30 horas del 20 de enero de 1987 de la Sección Primera del Tribunal

Superior de lo Contencioso Administrativo, cuando de forma clara indica.

*La doctrina del Derecho Procesal Administrativo enseña que la vía administrativa se agota por el ejercicio en tiempo y forma de los recursos administrativos que tenga el asunto (art.31.1. aparte a), conexo con el 18.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 126 y 350.2 de la Ley General de la Administración Pública). Caso especial es el del agotamiento por*

*silencio administrativo. Ahora bien, cuando quien ha decidido el reclamo es un órgano que no es el jerarca, cabe, entonces, recurso de apelación ante el superior y lo que éste decida agota la vía administrativa: pero si quien toma la resolución o acto que agravia al interesado es el jerarca administrativo, el recurso que procede para agotar la vía administrativa es el de reposición. En el caso en estudio la vía administrativa quedó agotada con la resolución del recurso de alzada, por lo que no cabía interponer, como lo hizo el actor, el recurso que llamó "revisión", lo que quizá lo confundió en cuanto al plazo para interponer la acción, pues lo dejó transcurrir."*<sup>18</sup>

**j. Agotamiento de la Vía Administrativa como requisito de admisibilidad del proceso contencioso administrativo en el Derecho comparado**

"Con motivo del antes mencionado desarrollo de la figura del derecho a la tutela judicial efectiva, tanto de forma doctrinal como jurisprudencial, Italia, España y Alemania, han visto aumentar cada día más la importancia de lograr precisar el contenido esencial de esta garantía constitucional, pieza angular del sistema de derecho.

Dentro de esta construcción, han sido diversas las ocasiones frente a las cuales la doctrina se ha comenzado a cuestionar la constitucionalidad del agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de todo proceso contencioso administrativo, en especial en el caso español en el cual es ineludible cumplir con éste.

A diferencia de nuestro caso, como del caso español, en la justicia administrativa italiana. "la regla general que preside la materia es lo del carácter potestativo de las vías administrativas previas ", situación idéntica se presenta en el caso francés, caso en el cual " la regla general es que los recursos administrativos constituyen una opción del recurrente, que puede, si lo prefiere, acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa". Así las cosas, estos antecedentes como el sistemático reclamo de las gestiones de los particulares, al margen de la enorme lentitud para obtener la resolución administrativa final, han venido ocasionando expresiones de la más autorizada Doctrina que tiende hacia la eliminación de dicho requisito como un requisito inexorable para el posterior ejercicio del derecho de accionar en la vía contencioso administrativa."<sup>19</sup>

## 2. Normativa

### a. Constitución Política<sup>20</sup>

#### Artículo 11.-

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante ley No. 8003 de 8 de junio del 2000. LG# 126 de 30 de junio del 2000.

#### Artículo 49.-

Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 3124 de 25 de junio de 1963.

### b. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>21</sup>

#### 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 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 omita 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.
- (\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 8422 de 6 de octubre del 2004. LG# 212 de 29 de octubre del 2004.

**Artículo 31.-**

1. Será requisito para admitir la acción contencioso-administrativa el agotamiento de la vía administrativa.
2. Este trámite se entenderá cumplido:
  - a) Cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio; y
  - b) Cuando la ley lo disponga expresamente.
3. En todo caso, cuando lo impugnado emanare directamente de la jerarquía superior de la respectiva entidad administrativa y careciere de ulterior recurso administrativo, deberá formularse recurso de reposición o reconsideración ante el mismo órgano que ha dictado el acto o la disposición, en el plazo de dos meses, a contar de la fecha en que se notifique o publique el acto, con los requisitos a que se refiere el artículo 38.

**Artículo 41.-**

1. Si el Tribunal lo considerare procedente, declarará no haber lugar a la admisión del reclamo aun sin pedir el expediente administrativo, cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:
  - d) Que no está agotada la vía administrativa.

**Artículo 50.-**

1. Los demandados y coadyuvantes podrán alegar, dentro de los dos primeros tercios del emplazamiento para contestar, las siguientes defensas previas:
  - c) La falta de agotamiento de la vía administrativa.

**Artículo 96.-**

3. Si el defecto consistiere en que la acción es prematura por no haberse agotado la vía administrativa, y fuere denunciado en la forma prevista en el párrafo 3 del artículo 33, el Tribunal requerirá al demandante para que formule el recurso administrativo del caso en el plazo de diez días, y si se acreditaré dentro de los cinco siguientes haberlo deducido, quedará en suspenso el procedimiento hasta que sea resuelto en forma expresa o presunta.

**c. Ley General de la Administración Pública<sup>22</sup>**

**Artículo 18.-**

1. La acción será admisible en relación con las disposiciones y

actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite; y en cuanto a estos últimos, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía o hagan imposible o suspendan su continuación.

**2.** La impugnación de las disposiciones de carácter general se regirá por lo previsto en el artículo 20.

**Artículo 126.-** Pondrán fin a la vía administrativa los actos emanados de los siguientes órganos y autoridades, cuando resuelvan definitivamente los recursos de reposición o de apelación previstos en el Libro Segundo de esta Ley, interpuestos contra el acto final:

- a) Los del Poder Ejecutivo, Presidente de la República y Consejo de Gobierno, o, en su caso, los del jerarca del respectivo Supremo Poder;
- b) Los de los respectivos jefes de las entidades descentralizadas, cuando correspondan a la competencia exclusiva o a la especialidad administrativa de las mismas, salvo que se otorgue por ley algún recurso administrativo contra ellos;
- c) Los de los órganos desconcentrados de la Administración, o en su caso los del órgano superior de los mismos, cuando correspondan a su competencia exclusiva y siempre que no se otorgue, por ley o reglamento, algún recurso administrativo contra ellos; y
- d) Los de los Ministros, Viceministros y cualesquiera otros órganos y autoridades, cuando la ley lo disponga expresamente o niegue todo ulterior recurso administrativo contra ellos.

**Artículo 127.-** Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud de silencio u otro acto presunto, la Administración está siempre obligada a dictar resolución expresa sobre el fondo dentro de los plazos correspondientes, y aún después, en este caso sin perjuicio del silencio ni de las responsabilidades consiguientes, dentro del año previsto por el artículo 37.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**Artículo 353.-**

1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al

expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

**Artículo 354.-** El recurso de revisión deberá interponerse:

a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;

b) En el caso segundo, dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos; y

c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme que los funde.

#### **d. Ley Orgánica del Colegio de Abogados<sup>23</sup>**

#### **Artículo 9.- (\*)**

Los abogados que pertenezcan al Colegio están obligados:

**1o.** A concurrir a las Juntas Generales, ordinarias y extraordinarias, si residen dentro de un radio de cinco kilómetros de la capital y sólo a las ordinarias si tuviesen su residencia en un radio mayor de cinco y menor de veinticuatro kilómetros.

Estarán exentos de esa obligación los abogados que figuren como miembros de los Supremos Poderes y los mayores de sesenta años.

**2o.** A desempeñar los cargos y funciones que se les encomienden; y

**3o.** A pagar las contribuciones que la ley o el Colegio les imponga

**4o.** A acatar las tarifas de honorarios que dicte el Colegio, debidamente promulgadas de acuerdo con esta ley.

**(\*)**

El Reglamento del Colegio establecerá las sanciones que podrá imponer la Directiva sin recurso alguno por el incumplimiento de esos deberes, entre las cuales podrá figurar la suspensión del ejercicio de la profesión hasta por treinta días la primera vez y hasta por tres meses las siguientes. Esa suspensión comprende el ejercicio profesional y el desempeño de empleo o funciones públicas. Para los dos últimos casos la suspensión será decretada por quien tenga la facultad de ordenarla con vista del oficio de la Directiva en que le dé cuenta del tiempo que aquella debe durar. Esta surtirá sus efectos a partir del día siguiente a la publicación del aviso en el "Boletín Judicial"

**(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 6595 de 6 de agosto de 1985**

#### **Artículo 10.-**

Deberán ser suspendidos en el ejercicio de su profesión los abogados:

1.- Cuando se hubiera dictado contra ellos auto firme de elevación a juicio, por delito doloso que merezca pena de prisión mayor de tres años, siempre que a juicio de la Junta Directiva del Colegio de Abogados el hecho atribuido afecte gravemente el ejercicio correcto de la abogacía.

Asimismo, deberán ser suspendidos cuando fueren condenados por delito a una pena de prisión o de suspensión para cargos y oficios públicos y profesionales liberales. Para tales efectos, el tribunal respectivo deberá comunicar lo pertinente a la Fiscalía del Colegio de Abogados.

2.- Cuando se nieguen, sin motivo justificado, a rendir cuentas a sus poderdantes o clientes.

3.- Cuando en cualquier forma apareciere que han incurrido en apropiación, malversación, defraudación, exacción o uso indebido de fondos en daño de sus clientes, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles consiguientes.

4.- Cuando el abogado haya autenticado firma falsa, o firma no puesta en su presencia, o cuando se preste a que, por su medio, litiguen personas no autorizadas por la ley.

5.- Cuando su conducta sea notoriamente viciosa por embriaguez, por drogadicción o cualquier trastorno grave de conducta que comprometa el ejercicio de la profesión.



6.- Cuando, en general, cometan alguna falta de probidad u honradez, en el ejercicio de la profesión, no comprendida en ninguno de los números anteriores.

#### **Artículo 12.-**

En los demás casos del artículo transanterior, la Junta Directiva del Colegio de Abogados, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley General de Administración Pública, decretará la suspensión, por mayoría absoluta de votos presentes y en votación secreta. La resolución final tendrá únicamente el recurso de revocatoria, cuya decisión dará por agotada la vía administrativa.

#### **Artículo 18.-**

Son atribuciones de la Junta General:

- 1o. Dictar los Reglamentos necesarios para que el Colegio llene debidamente sus diversos cometidos;
- 2o. Examinar el presupuesto de gastos para el ejercicio en curso que presente la Directiva;
- 3o. Examinar los actos de la Junta de Gobierno y conocer de las quejas que se interpongan contra la Directiva por infracciones de esta ley o de los Reglamentos del Colegio;
- 4o. Conocer, en apelación, de las resoluciones de la Directiva, siempre que el recurso sea interpuesto por un miembro del Colegio, y dentro del tercero día después de la lectura del acta respectiva;
- 5o. Elegir anualmente, o cuando se presente el caso, por renuncia u otra causa, la Junta de Gobierno o Directiva total o parcialmente en la forma dispuesta por esta ley.

### **3. Jurisprudencia**

#### **a. Nulidad de Acto Administrativo que Anula Nombramiento**

[SALA PRIMERA]<sup>24</sup>

"I.- Mediante este proceso los actores pretenden la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales el Tribunal de Escalafón Médico Nacional dispuso acoger el reclamo formulado por [los dos médicos demandados], contra la Caja Costarricense de Seguro Social

-para la cual laboran- y anuló los nombramientos efectuados a los actores, en virtud de que se omitió realizar el respectivo concurso por oposición, que ordena el artículo 2 del Reglamento del Estatuto Nacional de Servicios Médicos. El conflicto surgido entre las partes, y que dio origen a este proceso, no encuentra su motivo en la aplicación de un instituto laboral, sino en la de un acto administrativo, pues la nulidad del acto que denegó los nombramientos que se reclaman tendría como efecto el reconocimiento de la vigencia del nombramiento de los actores [...]. Esto último configura, precisamente, el objeto de impugnación en autos, y no se combate con argumentos derivados de la aplicación del Código de Trabajo. Todo lo contrario. Con arreglo a principios de derecho administrativo, cuya violación se alega, se pretende la declaratoria de ilegalidad del acto que dejó sin efecto los nombramientos de los actores y la vigencia de esos nombramientos. Lo anterior, a la vez que coloca al subjúdice al margen de la jurisdicción laboral lo ubica dentro del campo propio de la competencia contencioso administrativa. Ello, según las razones que se consignarán, las cuales se basan, no en la mera pretensión formulada en la demanda, sino además, y fundamentalmente, en consideraciones de fondo, atinentes al Derecho sustantivo. En la resolución N° 240 de las 15,15 horas del 13 de diciembre de 1989, esta Sala, por voto de mayoría, en un caso análogo al presente -excepto que ahí se pedía la reinstalación por involucrar una cesación de servicios y aquí no-, expresó lo que se transcribe en los Considerandos III a VI que siguen. "Como puede apreciarse, la petitoria aludida denota un linaje sustancialmente administrativo. Basta cotejar algunos principios básicos delimitadores de esa materia, para corroborar lo dicho. El artículo 10, en su párrafo 1.a), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone: "Podrán demandar la declaración de ilegalidad y, en su caso, la anulación de los actos y de las disposiciones de la Administración Pública: a) Los que tuvieren interés legítimo y directo en ello". El párrafo 3° del citado artículo establece: "Si se pretendiere, además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con o sin reparación patrimonial, únicamente podrán promover la acción el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento que se considera infringido por el acto o disposición impugnados". Asimismo, el artículo 22 ibídem preceptúa: "El demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y las disposiciones susceptibles de impugnación, según el capítulo anterior". Por último, el artículo siguiente, número 23, del mismo cuerpo legal dice: "La parte demandante, a que se refiere el artículo 10, párrafo 3, podrá pretender, además de lo previsto en el artículo que antecede, el reconocimiento de una situación

jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda.". Como complemento de lo anterior, y en estrecha relación con las pretensiones del caso concreto, conviene invocar el artículo 62 ejusdem, el cual, a la letra, reza: "Si la sentencia acogiere la acción: a) declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición impugnados; b) Si se hubiera deducido las pretensiones a que se refiere el artículo 23, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento; y c) Si se hubiera pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia podrá formular pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los mismos siempre que constare probada en los autos; en otro caso, se limitará a declarar el derecho y quedará al período de ejecución de sentencia la determinación de la correspondiente cuantía.". "Dentro de la petitoria que entraña la demanda de que se conoce, la cual, como se ha visto, es de índole esencialmente administrativa, figura como primer extremo, la declaratoria de nulidad de actos de un ente estatal. Al respecto, es oportuno recordar que el objeto primordial, al establecerse la jurisdicción contencioso administrativa, en la Constitución Política, artículo 49, fue precisamente el de "garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de Derecho público". Acorde con ello, el artículo 1º de la Ley Reguladora antedicha señala en lo conducente, que por ella "... se regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública...". Es claro entonces que, amén de las otras razones complementarias que aquí se exponen, si lo que se está impugnando fundamentalmente en el proceso es un acto administrativo por razones de ilegalidad, la sede para su conocimiento y resolución, ha de ser la jurisdicción contencioso administrativa. Según se ha visto, de la nulidad del acto que se aduce y cuya declaratoria se pide en el subjúdice, emanan consecuencias, de acuerdo con la normativa especial administrativa, que se traducen en la reinstalación y el resarcimiento. Sea, que tal fenómeno, consistente en la nulidad de un acto de la Administración con el resultado de tales reconocimientos, constituye manifestación característica del Derecho administrativo, y no del laboral, pues dichos conceptos son ajenos a este último, ya que el Código de Trabajo no contempla la reinstalación obligatoria ni reconoce indemnización alguna proveniente de la declaratoria de nulidad de un acto. Los

conceptos e institutos jurídicos dichos, dentro del contexto propio de la demanda instaurada, acusan una naturaleza propia del Derecho Administrativo, que no rima con la jurisdicción laboral. Por ende, optar por esta última en el caso concreto, implicaría constreñir al juez de la materia a lidiar con criterios, principios y hasta fundamentos fácticos que le son extraños los cuales en su respectiva aplicación y dilucidación requieren de procedimientos específicos que, por ser ajenos al Derecho Laboral, no están contemplados en su normativa. Si se ataca el acto de un órgano estatal, el cual constituye presupuesto objetivo del proceso contencioso administrativo, bajo los principios y conceptos propios de esa disciplina jurídica, el asunto respectivo cae ineludiblemente dentro del objetivo primordial de dicha jurisdicción, cual es, como se dijo, garantizar la legalidad de la función pública, expresada a través de los actos administrativos. Por otro lado, si en la especie se trata de una cuestión sustantiva regida por principios de linaje administrativo, el procedimiento a seguir para su resolución, debe ser de esa misma índole, pues como con acierto indiscutible señala Piero Calamandrei, el Derecho Adjetivo debe seguir al sustantivo, como la sombra al cuerpo.". "Recapitulando, cabe expresar que el caso bajo examen, por los planteamientos y pretensiones que presenta su acción, no corresponde a la jurisdicción laboral, pues el conflicto que en él se enmarca, no deriva de la aplicación del Código de la materia (artículo 395 del Código de Trabajo), sino de leyes de naturaleza administrativa. Sea, que no se pide en el proceso indemnización porque el acto de despido haya sido injustificado o carente de causa (artículo 29 en relación con el 81 ibídem), sino porque se reputa ilegal el acto administrativo que lo acuerda. El examen judicial para determinar la ilegalidad de un acto de la Administración supone un procedimiento especial, a la vez que un tratamiento basado en conceptos y principios también especiales inherentes a la disciplina jurídica que configura el Derecho Administrativo, el cual determina a su vez una específica jurisdicción. Diferente sería si se acude a los tribunales pidiendo el pago de preaviso de despido, auxilio de cesantía, vacaciones y aguinaldo proporcionales (institutos o conceptos de índole eminentemente laboral), por un despido que se reputa injustificado, acordado mediante acto administrativo; por el hecho de serlo, y de ser impugnado para el logro de una indemnización, no va a quedar en sede administrativa -aunque el conflicto esté relacionado con un acto de la Administración Pública-, porque la cuestión subyacente corresponde a la jurisdicción de trabajo. Este sería precisamente el caso a que se refiere el artículo 4 inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece, en lo que interesa. No corresponderán a la Jurisdicción Contencioso

Administrativa: a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la Jurisdicción de Trabajo.". "En virtud de lo expuesto, y en relación con el principio de la "Plenitud Hermética del Ordenamiento Jurídico", lo indicado es aplicarlo en el subjúdice con respecto al juez de lo Contencioso -si algo tiene que aplicar de lo laboral, que siempre será accesorio- y no a la inversa, pues de hacerse esto último, se introducen en el juicio de trabajo -como ya se ha dicho- modalidades, principios e institutos procesales, que pugnan con su naturaleza. Si el trabajador, acorde con su petitoria, escoge la vía contenciosa, es porque sus pretensiones específicas se avienen mejor con las posibilidades que le brinda esta jurisdicción. Al respecto, cabe recordar que son las pretensiones, con los respectivos hechos que las sustentan, las que, en definitiva, determinan no sólo lo que será materia de debate en el juicio, sino además, la verdadera índole de éste. Nótese, como ya fue expresado, que el artículo 4° de la Ley Reguladora, al hacer la remisión a la vía laboral, señala que los casos que deban ser sometidos a dicha sede, serán aquellos que correspondan a la jurisdicción de trabajo; y de acuerdo con el artículo 395 del Código respectivo, tales casos serán los que surjan de conflictos o diferencias, entre patronos y trabajadores, derivados de la aplicación de ese Código, del contrato de trabajo y de hechos íntimamente relacionados con él. En esta causa, la diferencia o conflicto entre patrono y trabajador no proviene de la aplicación de un instituto laboral -como sería el despido, el cual como tal se combata- sino administrativo, y al impugnarse el respectivo acto, desde la óptica administrativa, el conflicto queda al margen de la jurisdicción laboral. Ya se dijo que correspondería a ésta, si se adujera, no la nulidad del acto, sino la responsabilidad patronal proveniente de ese acto, generándose así el derecho del trabajador al pago de las indemnizaciones respectivas, cuyo reconocimiento se pida. Ha de observarse, en fin, que, según la naturaleza determinada por los hechos aducidos y pretensiones esgrimidas en autos, el caso encaja dentro de la prescripción del artículo 86 inciso 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que señala la materia de conocimiento del juez Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Por otro lado, con arreglo a las razones ya apuntadas, no procede aquí la aplicación del artículo 4° inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.". Con base en las razones precedentes, aplicables en lo fundamental al caso concreto, esta Sala se inclina, por mayoría, por declarar que el conocimiento del presente asunto corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda (entre otras, resoluciones de esta Sala Nos. 40 de 13,30 y 41 de 13,35 hrs. ambas del 7 de abril, y 69 de 14,40 hrs.

del 23 de junio, todas del año 1993)."

**b. Análisis sobre la Legitimación para Reclamar la Nulidad**

[SALA PRIMERA]<sup>25</sup>

"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 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 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, 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). VI.- Es necesario analizar lo sucedido al momento de la interposición de la demanda así como de su deducción. El actor era el propietario del fundo en el momento que la administración dictó el acto aquí impugnado. En el transcurso del presente juicio vendió el inmueble a O. G. S. Esta Sala no encuentra la violación alegada por la representación estatal puesto que el actor tiene legitimación de acuerdo a lo requerido por el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. O. R. G. se vio afectado patrimonialmente por el acto ahora impugnado. Posee

pretensiones por las responsabilidades de los daños y perjuicios ocasionados por el acto impugnado el cual se dio al ser propietario del bien, igualmente el actor está legitimado pues la misma venta del inmueble a que se refiere este litigio podría ocasionarle daños y perjuicios en relación a los efectos del acto anulado. Por ello y siendo que las pretensiones del presente proceso no se encuentran determinadas dentro de una acción real sino que tienen por objeto anular el acto y reparar el daño causado por éste a quien fue titular del inmueble al momento de dictarse el acto es que el actor conserva su legitimación e interés y por lo que no es de recibo el recurso en ese sentido."

### **c. Lesión de Intereses Difusos**

[SALA PRIMERA]<sup>26</sup>

"I.- El 11 de setiembre de 1981 el Instituto de Desarrollo Agrario formalizó un contrato de arrendamiento con la sociedad C.P.S.A. A partir de esa fecha, el contrato fue objeto de renovaciones consecutivas, encontrándose vigente al momento de ser interpuesta la presente demanda. Tal convenio ha permitido a la arrendataria el uso y el disfrute de un terreno ubicado en la Provincia de Puntarenas, Cantón de Osa, Distrito de Sierpe, en principio para fines agropecuarios y de vivienda y, posteriormente, turísticos. El inmueble cuenta con una cabida de una hectárea tres mil sesenta y siete metros con quince decímetros cuadrados y se localiza al margen sur del Río Sierpe. La actividad administrativa que se objeta, data del 24 de febrero de 1992, cuando la Junta Directiva del citado Instituto, en la sesión N° 15-92, artículo XXXVI, autorizó a su Director Administrativo a renovar el referido contrato de arrendamiento, renovación que se suscribió el 7 de mayo de 1992 con una vigencia de cinco años. Precisamente inconforme con ese contrato, la sociedad D.S.A. gestionó administrativamente su anulación. Reclamó, entre otras cosas, que el terrero dado en arriendo involucraba una zona inalienable, específicamente los cincuenta metros al margen de un río navegable, lo que causaba la nulidad absoluta de ese convenio. El Instituto rechazó los recursos planteados y dio por agotada la vía administrativa. D.S.A. formula el presente proceso ordinario alegando la nulidad absoluta tanto del acuerdo de Junta Directiva que autorizó el contrato, cuanto de éste, por ser contrarios a la ley y carecer el ente emisor de jurisdicción y competencia para dictarlo y suscribirlo, respectivamente. Por otra parte, recrimina haber sido despojado del potencial usufructo y disfrute como colindante de aquella zona inalienable. En primera instancia el juzgador acoge la excepción de falta de legitimación activa y declara indamisible la acción. El Tribunal Superior, en alzada, confirma el fallo del A-quo. [...] IV.- Agravio de fondo.- En



punto a la falta de legitimación activa declarada en esta litis, el actor recrimina la no actuación de los artículos 1, 2, 3, 4, 14 y 15 de la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre. 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 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 inadmisibile 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 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.-"

#### **d. Responsabilidad Civil de la Administración**

[SALA PRIMERA]<sup>27</sup>

"VIII.- Cabe reparar, por otra parte, que el extremo petitorio sétimo, no es cobijado por los efectos de la cosa juzgada material, puesto que en él lo que se reclama es el pago de los daños y perjuicios, en suma equivalente al monto de los honorarios de abogado y notario que, normalmente, al ritmo creciente de esos ingresos, podía el actor haber devengado, desde el primero de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, hasta que estuviera en capacidad de continuar percibiendo esos ingresos. Acertadamente, el Tribunal Superior dispuso el análisis de esta petición, en forma separada a aquélla en la que se reclamaban los honorarios de abogado y notario no cancelados a la fecha de la cesación del trabajo, la cual sí fue resuelta en sede laboral y, por ende, cubierta por los efectos de la cosa juzgada material. En atención al mencionado reclamo, la pretensión del actor es para que la demandada le cancele, por honorarios de abogado y notario, la suma relativa a los ingresos que pudo haber devengado, desde la fecha de su retiro obligado hasta que estuviera en capacidad de continuar percibiéndolos. Obsérvese, que, aun y cuando la Ley General de la Administración Pública, propiamente, en sus artículos 190, 191 y 192 y la Ley Reguladora de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa, en sus artículos 10, 23, 61 y 62, dispongan, en términos generales, que la Administración será responsable de los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones, debiendo resarcirlos e indemnizarlos en beneficio del sujeto perjudicado en sus derechos subjetivos con su actuación, es lo cierto, también, que el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, que, precisamente, se ubica dentro del apartado que regula el régimen común de la responsabilidad, establece que "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo". Asimismo, el artículo 23 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone que la parte demandante podrá pretender, además del reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y la adopción de las medidas necesarias para su restablecimiento, la indemnización de los daños y perjuicios "cuando proceda". De acuerdo con esas disposiciones, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, solo procederá, cuando esos daños y perjuicios sean efectivos, evaluables e individualizables, en relación con la persona que los reclama, como sujeto con interés legítimo y directo en ello, pues de lo contrario, la pretensión de daños y perjuicios se torna improcedente. En sub-júdice, no puede afirmarse que ese reclamo del actor, en concreto, cobrar una suma de dinero por concepto de honorarios de abogado y notario que, normalmente y al ritmo creciente de esos ingresos, pudo (eventualmente) haber devengado en el período comprendido entre su retiro forzado y hasta que estuviera en capacidad de continuar percibiendo esos ingresos, se encuentre amparado en un derecho real o personal que le sirva de fundamento. Toda acción, para ser acogida en demanda, requiere de la concurrencia de tres presupuestos sustanciales que la han de justificar: Un derecho que le sirva de fundamento, la debida legitimación, activa de parte de quien la formula, y pasiva de quien resulta ser el sujeto a quien va dirigida, y el interés actual en ejercitarla. El señor G.U., aunque fue separado de sus cargos con fundamento en actos administrativos viciados de nulidad, conforme a la declaratoria de inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley para el equilibrio del sector financiero que a su respecto fueron la base para su despido, no tiene a su favor un derecho que le sirva de fundamento a su pretensión para cobrar aquellos extremos. Tan solo posee una mera expectativa, que resulta insuficiente para la admisión, en sentencia, de esa pretensión, dado que contraviene la exigencia contenida en el artículo 196 de la Ley General de Administración Pública, que exige que los daños y perjuicios sean efectivos, evaluables e individualizables, pero no eventuales, irreales e

incierto, como lo serían, aquellos honorarios de abogado y notario que, normalmente y al ritmo creciente de esos ingresos, en su eventualidad, pudiesen haber ingresado en el peculio del actor, desde su retiro forzado y hasta que estuviera en capacidad de continuar percibiéndolos según la supervivencia de vida. En definitiva, esos supuestos y remotos daños y perjuicios, lejos de constituir pretensiones concretas y reales, constituyen extremos inciertos y de imposible cuantificación, no porque se hayan dejado de demostrar, sino por la naturaleza remota, indeterminada e incierta que revisten. Por lo demás, es claro que ya entre el señor G.U. y la Caja Costarricense de Seguro Social no existe vínculo, en virtud del cual, aquél prestaba sus servicios profesionales lo que generaba, así, su retribución y la causa para devengar sus honorarios. De este modo, ni don G. tiene deber alguno de seguir ejecutando las funciones que realizaba para esa Institución, ni ésta mantiene obligación alguna de pagarle por servicios profesionales que en todo caso no ha realizado efectivamente, ni existe causa que de lugar para los honorarios e ingresos que ahora reclama el demandante. Obviamente, el honorario, salario o ingreso, el actor lo percibiría, a cambio de una contraprestación, cual era su trabajo. De modo que si no ha desplegado función alguna, luego de su retiro forzoso, no tiene sustento para exigir las sumas de dinero que pretende, pues a cambio, no ha ejecutado ninguna contraprestación. Esos ingresos encuentran razón de ser, dentro de una determinada relación sinalagmática, producto de la cual el ejecutor del servicio u obra, emprende sus funciones, en tanto espera recibir una contraprestación de naturaleza monetaria. De esta manera, si el aquí actor no ha desplegado función alguna, no tiene derecho para reclamar honorarios, los que sí estuviera en derecho de reclamar si, efectivamente, hubiese realizado las funciones que constituían la causa que los generaba. De todos modos, como ya se dijo, esa pretensión se basa en simples expectativas de lo que el accionante pudo, quizá, llegar a realizar, de mantenerse en el puesto y, obviamente, de haber llegado a prestar sus servicios profesionales, lo que sin duda no realizó. La indeterminación, en este sentido, es tal, que no existe base para acoger ese reclamo, pues se quebrantaría lo preceptuado en el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, cuando establece que "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo"; aspecto sobre el que esta Sala ha manifestado: "No cualquier daño da pie a la obligación de resarcir. Para tal efecto, han de confluir, básicamente, las siguientes características para ser un "daño resarcible": A) Debe ser cierto; real y efectivo, y no meramente eventual o hipotético, no puede estar fundado en realizaciones supuestas o conjeturales ..." (Sala Primera de la Corte Suprema de

Justicia, número 139, de las catorce horas quince minutos del dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y dos). En razón de lo dicho, no se han cometido las violaciones de ley aducidas, por lo que el recurso deviene improcedente en este particular."

**e. Condenatoria en costas al Colegio de Abogados por imponer sanción a abogado, cuando aún no encontraba colegiado**

"No cabe duda a esta Sala que por principio y por disposición de su Ley Orgánica, el Colegio de Abogados bifurca su actuación en dos sectores: a) por un lado, cumple una función de interés público que el Estado le ha encomendado, en resguardo del debido ejercicio de la profesión; este control o fiscalización lo puede ejercer sobre todos sus miembros, por ser obligatoria la colegiatura. La actuación del Colegio de Abogados, y en general de todos los colegios profesionales, como ya lo indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva No. OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, encuentra su razón de ser (especialmente en aquellas profesiones que se denominan de carácter liberal) en el interés público existente a que exista una preparación adecuada de sus miembros, y una estricta observancia de las normas de la ética y el decoro profesional. Para la Sala, es precisamente en cumplimiento de este fin de interés público, que la Ley Orgánica del Colegio de Abogados, lo autoriza para conocer y sancionar las faltas de sus miembros. b) Por otro lado, actúa en defensa de los intereses y el bienestar común de sus agremiados. Igualmente se ha reconocido que su potestad disciplinaria para conocer y sancionar las faltas de sus agremiados, es constitucional, siendo que la resolución que adopte su Junta Directiva agota la vía administrativa y abre la posibilidad al profesional para interponer un proceso contencioso administrativo en donde un Tribunal jurisdiccional revisará lo actuado administrativamente. En este caso conforme quedó demostrado el recurrente Steve López Elizondo se incorporó al Colegio demandado el primero de setiembre de 1999, siendo que cuando el 12 del mismo mes y año, Facundo Rodríguez Moraga en su condición de Intendente del Concejo Municipal de Lepanto, Puntarenas, interpuso la queja contra el licenciado Miguel Jiménez Calderón, la cual posteriormente se amplió contra el recurrente, por una serie de hechos relacionados con la contratación de ambos para atender un caso laboral que aquejaba a la Municipalidad de Lepanto por el despido de dos empleados, el amparado tenía diez días de incorporado. Además, para cuando sucedieron los hechos que motivaron esa queja, conforme lo acepta el Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica, en los dos informes rendidos bajo la gravedad del juramento, (folios 12, 13, 437 y 438), el recurrente

no estaba incorporado a ese Colegio, por lo que evidentemente no procedía la sanción por hechos que sucedieron cuando no era agremiado pues en ese caso no podía el citado Colegio ejercer su potestad disciplinaria, independientemente de otro tipo de responsabilidad que pudiera recaer sobre el amparado, como la penal, por los hechos que acusó el afectado y sobre lo cual a esta Sala no le corresponde pronunciarse. En razón de lo anterior, se estima que al recurrente se le ha infringido su derecho al trabajo, por lo que se declara con lugar el recurso y en consecuencia se dispone anular parcialmente el acuerdo 8.23 de la Junta Directiva en sesión ordinaria número 29-2001 celebrada el 3 de setiembre del 2001, únicamente en cuanto sancionó al mismo. En virtud de lo anterior, se considera innecesario pronunciarse acerca del otro hecho alegado por el amparado en cuanto que se mantenía la segunda sanción que se le impuso, de seis meses de suspensión en el ejercicio de la abogacía, a pesar de que ya se hizo el depósito de quinientos cinco mil colones prevenido." <sup>28</sup>

#### **f. Rechazo de suspensión del acto administrativo**

"I.- Como probados tiene el Tribunal, los siguientes actos procesales que constan en el expediente: a) La Junta Directiva del Colegio de Abogados de Costa Rica, constituida en consejo de disciplina, en sesión ordinaria número 33-2001 del ocho de octubre del dos mil uno, acuerdo 3.28, resolvió imponer al incidentista la sanción disciplinaria de un mes de suspensión en el ejercicio de su profesión de abogado. (Expediente administrativo, folios 35 a 38). b) Contra dicho acuerdo el accionante formuló recurso de revocatoria, de apelación y nulidad concomitante, los cuales fueron declarados sin lugar en sesión ordinaria, 32-2002 del primero de agosto de dos mil dos, acuerdo 4.13. ( Mismo expediente, folios 39 a 46). c) Mediante aviso en el Boletín Judicial de la Gaceta número 218 del doce de noviembre de dos mil dos, se publicó el que daba cuenta de la suspensión declarada. ( Folio 48 del mismo expediente). d) Este incidente fue presentado el ocho de noviembre de aquél año, y recibido por el Juzgado de Instancia el once del mismo mes y año. ( Folio 10 del legajo de suspensión).

II.- En el escrito de agravios presentado ante el Juzgado de Instancia, se formularon los que de seguido se señalan: 1) en la resolución combatida se dice que el incidente se presentó extemporáneamente, el once de noviembre del dos mil dos, lo cual no es cierto, pues consta que fue interpuesto el ocho de aquel mes y año. 2) También se afirma que se omitió aportar copia del acto que agotó la vía administrativa, cuando en realidad se presentó. 3) Señala que la violación al debido proceso es evidente, según consta en el mismo expediente. 4) Pide eliminar esa incongruencia,

anulando la recurrida y ordenando se admita y resuelva el propuesto.

III. Tiene razón en parte el recurrente, en cuanto a la fecha en que interpuso la articulación, pero es también cierto que al Juzgado llegó hasta el once de noviembre del dos mil dos; si consta la presentación de la resolución en la que el Colegio de Abogados agotaba la vía administrativa. Esos errores pueden subsanarse en esta instancia como en efecto se hace, de manera que no es indispensable decretar la nulidad pedida. (Artículo 197 del Código Procesal Civil). En cuanto a la otra razón esgrimida por la juzgadora de instancia, en el sentido de que el incidente era extemporáneo, debido a que en la data en que se presentó la articulación, ya la sanción debería haber sido cumplida, aún cuando en aquella fecha no era exacto, en este momento sí lo es. Nótese que la publicación respectiva, ocurrió el doce de noviembre del dos mil dos, de suerte que en este momento, carecería de interés resolver sobre un acto administrativo, que ya surtió sus efectos. La suspensión, tiene como presupuesto de admisibilidad que la ejecución tenga la potencial capacidad de producir daños y perjuicios de imposible o muy difícil reparación, no es un acto revocatorio. (Artículo 91-2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Por esas razones, ha de confirmarse lo resuelto por el a-quo."<sup>29</sup>

**g. Presupuestos para que proceda la suspensión del acto administrativo sancionatorio**

"IV.- Para el otorgamiento de la cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, es necesario que concurren varios presupuestos: en primer término el periculum in mora que consiste en el temor razonable y objetivamente fundamentado de la parte actora de que la situación jurídica sustancial aducida resulte seriamente dañada o perjudicada de forma grave o irreparable durante el transcurso de tiempo necesario para dictar la sentencia principal; uno de los perfiles relevantes de este presupuesto está constituido por lo que en doctrina se ha denominado "bilateralidad del periculum in mora", lo que impone aplicar el principio de proporcionalidad, ponderando los diversos intereses involucrados al acceder a la suspensión de la ejecución debiendo así valorar el interés del solicitante (privado) frente a los intereses público o de terceros, por lo que sólo se otorgará la medida cuando el perjuicio que pueda sufrir el solicitante, sea cualitativa y cuantitativamente superior al daño sufrido por la contraparte. Otro de los presupuestos está constituido por el fumus boni iuris, que sería esa apariencia de buen derecho y que se manifiesta en la seriedad de la demanda presentada. Así las cosas, y luego de la ponderación de estos presupuestos el Tribunal, llega a

convencimiento idéntico al del Juzgador de instancia, motivo que impone confirmar el fallo combatido. Se debe tener presente que los actos administrativos son ejecutivos y ejecutorios y es en razón de esta característica con que cuentan de fuerza obligatoria y ejecutiva, que solo en casos excepcionales puede ordenarse su suspensión, siempre y cuando, con su ejecución, ocasionen daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, según lo preceptuado por el ordinal 91 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El éxito de una medida cautelar como la analizada, depende además, de la reparación del daño y de su relación con el interés público, el que debe prevalecer en resguardo de la seguridad y salubridad de toda la comunidad, de modo tal, que si la inejecución pone en peligro alguno de esos valores, el beneficio pedido ha de denegarse. El único interés de la colectividad que existe en casos como el presente, es que la labor profesional se realice conforme a la ética que debe imperar en todas las actuaciones de un profesional en Derecho y por ello, el ejercicio del petente no puede calificar como tal sino como un interés privado. No cabe duda que la sanción impuesta por el Colegio de Abogados al Licenciado Valverde Segura, le causa a éste una serie de inconvenientes de importante magnitud, dado que se le está impidiendo el ejercicio de su profesión durante un lapso prolongado. Empero, tomando en consideración el interés público y dados los hechos denunciados, se determina que la ejecución de la medida, si bien lesiona intereses privados de don Jorge Enrique, ellos son perfectamente cuantificables y resarcibles, en el eventual caso de que el proceso principal prospere. La conducta que se le endilga es además, sumamente grave. Lo que se le achaca es haber prestado su nombre para facilitar el ejercicio profesional a su hermano quien, por no ser abogado, no estaba legalmente autorizado para hacerlo, resultando engañado con tal actuación el denunciante ante el Colegio de Abogados señor Leonel Ramírez Gutiérrez, quien había contratado al hermano del incidentista como abogado, situación que fue conocida por el apelante y por ello no lleva razón en su alegato, pues las razones ahí expuestas no son por las que se le impuso la sanción. Es, justamente por la naturaleza de los cargos que se hicieron al actor y que motivaron la imposición de la sanción disciplinaria cuya suspensión éste pide, que interesa a la comunidad la ejecución del acto disciplinario, antes de que una sentencia desvirtúe o confirme aquéllos. Es por lo expuesto que el Tribunal comparte en un todo los motivos que tuvo el señor Juez para denegar la medida, debiendo en consecuencia, rechazarse la apelación.-"<sup>30</sup>izado por los artículos 24 y 113 de la Constitución es desproporcionada respecto a la exigencia de permitir a la Administración el examen previo de las quejas de los usuarios en orden a evitar largos y costosos procedimientos judiciales y



*constituye un privilegio injustificado de la Administración. Con ello -sigue diciendo la Corte- resulta violado también el artículo 3 de la Constitución bajo la perspectiva de la igualdad de las partes del contrato, igualdad contractual que debe presidir las relaciones entre los usuarios y la Administración Postal, dado que se trata de una relación de naturaleza contractual sometida fundamentalmente al régimen de Derecho privado.*

***Sobre la base de esta apreciación la sentencia dedica algunas consideraciones a perfilar el contenido del fallo, llegando a la conclusión de que la adecuación del precepto controvertido a la Constitución sólo puede conseguirse entendiendo que el particular queda en libertad para elegir entre la interposición de la reclamación administrativa previa (en los plazos específicamente establecidos al efecto) con posterior recurso a los Tribunales, o bien optar de forma inmediata por el recurso a estos últimos. El fallo de la sentencia declara por ello la inconstitucionalidad de la norma cuestionada "en la parte que no prevé la posibilidad de la acción judicial en defecto de reclamación previa en vía administrativa"<sup>31</sup>***

**FUENTES CITADAS:**

- 1 GIMENO SENDRA, Vicente. Derecho Procesal Administrativo Costarricense. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1993. pp. 180-181.
- 2 BREWER-CARIÁS, Allan R. Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Consultada el 27 de abril de 2007. Disponible en: <http://www.usfq.edu.ec/foro/02.pdf>.
- 3 Gimeno Sendra V. [et. Al.] (1994) *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*. (1ª ed.) San José: Editorial Juricentro, pp. 281, 283 y 284. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.272.86 D431d).
- 4 Instituto Nacional de Seguros. *Agotamiento de la vía administrativa*. Recuperado el 7 de julio de 2006 de: <http://portal.ins-cr.com/AccesoCabezal/Glosario/Agotamiento+de+la+v%C3%ADa+administrativa.htm>
- 5 MILANO SÁNCHEZ, Aldo. Ensayo de derecho procesal administrativo. 1º Edición, San José CR. Universidad de San José, 1997. (Localizado en la Biblioteca de Derecho UCR, signatura 344.272.86 M637e)
- 6 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, p. 8. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).
- 7 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, pp. 8-9. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).
- 8 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, pp. 9-10. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).
- 9 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, p. 10. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).
- 10 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, p. 11. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).
- 11 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, pp. 11-12 y 13. (Localizado en la

Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).

12 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, p. 14. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).

13 Esquivel Carranza M. (1980) *El agotamiento de la Vía Administrativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, pp. 16-17. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 296 B).

14 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 03669-2006 de las quince horas del quince de marzo del dos mil seis.

15 Gimeno Sendra V. [et. Al.] (1994) *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*. (1ª ed.) San José: Editorial Juricentro, pp. 284-285. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.272.86 D431d)

16 Gimeno Sendra V. [et. Al.] (1994) *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*. (1ª ed.) San José: Editorial Juricentro, pp. 285-286. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.272.86 D431d)

17 Jinesta Lobo E. (2001, enero-febrero) El agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos. *Revista IVSTITIA*. N° 169-170, P. 33. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340 I).

18 Milano A. (1995) El agotamiento de la vía administrativa en la justicia administrativa costarricense. Críticas y perspectivas. *Revista IVSTITIA*. N° 104, P. 8. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340 I).

19 Milano A. (1995) El agotamiento de la vía administrativa en la justicia administrativa costarricense. Críticas y perspectivas. *Revista IVSTITIA*. N° 104, pp. 10-11. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340 I).

20 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.

21 Ley Número 3667. Costa Rica, 12 de marzo de 1966.

22 Ley Número 6227. Costa Rica, 2 de mayo de 1978.

23 Ley Número 13. Costa Rica, 28 de octubre de 1941.

- 24 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 006-1994, de las catorce horas con treinta minutos del cinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro.
- 25 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 017-1998, de las dieciseis horas del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
- 26 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 039-1998, de las quince horas con treinta minutos del veintidós de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- 27 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 055-1997, de las catorce horas con treinta minutos del cuatro de julio de mil novecientos noventa y siete.
- 28 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 12045-2005, de las dieciseis horas con catorce minutos del seis de setiembre de dos mil cinco.
- 29 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 145-2003, de las dieciseis horas del veintiuno de mayo de dos mil tres.
- 30 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 295-2005, de las diez horas del veintisiete de julio de dos mil cinco.
- 31 Milano A. (1995) El agotamiento de la vía administrativa en la justicia administrativa costarricense. Críticas y perspectivas. *Revista IVSTITIA*. N° 104, p. 11. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340 I).