EDUARDO ORTÍZ ORTÍZ, LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA DE 1978 Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO INEROAMERICANO*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

Conocí al muy recordado y querido amigo Eduardo Ortíz Ortíz, hace más de medio siglo, en julio de 1970, cuando fui invitado a viajar a San José para participar en una Conferencia sobre reforma administrativa en América latina, organizada por el entonces Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). En aquél entonces yo me desempeñaba como Presidente de la Comisión de Administración Pública del gobierno de Venezuela.

Hice lo que siempre fue mi regla de entonces cada vez que visitaba por primera vez un país, y era contactar al principal profesor de derecho administrativo. Wilburg Jiménez Castro, quien organizó el Seminario que motivó mi viaje, me indicó a Eduardo, a quien entonces llamé, y fui a conocer en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Allí, nos reunimos, y junto con Rodolfo Piza Escalante, quien se unió al grupo, pasamos cerca de tres horas hablando, sí, hablando de todo lo imaginable, mientras caminábamos entre los automóviles estacionados por el estacionamiento de la Facultad.

De allí nació entre los tres una amistad de toda la vida, que duró hasta que mis dos amigos fueron despidiéndose de estas avenidas mundanas. Ambos apuntaban a ser lo que fueron, destacadísimos profesores, académicos y profesionales, con quienes compartí múltiples actividades académicas, en Caracas, San José, Bogotá y tantas otras ciudades del Continente. Y fue en ese marco de intercambios

* Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 12 de mayo de 2025

académicos, que en aquellos mismos años setenta, junto con Agustín Gordillo de Argentina, Jaime Vidal Perdomo de Colombia, Eduardo por Costa Rica y yo por Venezuela, constituimos la primera Asociación Latinoamericana de Profesores de Derecho Administrativo, que tanto evolucionó en las décadas posteriores, y que hoy se agrupan en el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, la Asociación Latinoamericana de Derecho Administrativo, y el Instituto Internacional de Derecho Administrativo.

Con Eduardo, la relación fue muy estrecha y dinámica, nos reunimos durante los años posteriores en numerosas ocasiones, donde programamos cursos y hablamos de proyectos, y en más de una ocasión, en particular, hablamos de lo que entonces era el Proyecto de Ley General de la Administración Pública, en cuya redacción tanto contribuyó el propio Eduardo.

Esa hermosa Ley General costarricense, sancionada en 1978, con sus 370 artículos, como desde el inicio se lo comenté y luego lo expresé en algunas publicaciones, no solo constituye aún hoy el único ejemplo de un auténtico Código de Derecho Administrativo en el Continente que, incluso, llega a consagrar expresamente la autonomía de nuestra disciplina respecto de las otras ramas del derecho" (art. 9), sino que, como tal, tiene la característica única de ser materialmente, un Manual de Derecho Administrativo, escrito en los artículos de una ley, cuyos capítulos bien podrían ser el propio programa de un Curso universitario general de nuestra disciplina.

Así, en una sola ley, los costarricenses lograron compendiar lo que en el resto de los países latinoamericanos está conformado por un complejo de leyes dispersas, principios generales, interpretación jurisprudencial y doctrina.

No hay que olvidar, además, que cuando se sancionó la Ley General en 1978, solo había en América Latina dos Leyes de procedimiento administrativo que se

habían sancionado en Argentina, en 1967 y en Uruguay, en 1973. Hoy en día, casi cinco décadas después, en todos nuestros países ya se han sancionado leyes sobre procedimientos administrativos, pero ninguna con las características de la Ley General, cuyas normas, en gran parte respondieron a las ideas y propuestas de Eduardo Ortíz, habiendo sido pioneras y novedosas en nuestra disciplina.

En esa perspectiva, en este acto homenaje de justo a Eduardo Ortíz Ortíz, quisiera referirme a alguna de ellas, en particular, las vinculadas al principio de la legalidad, tan esencial en la confirmación de nuestra disciplina, tal como quedó plasmado en la Ley General, haciendo referencia a la positivización del principio, a las normas sobre el poder discrecional de la Administración y sus límites, y a las relativas a la finalidad de las actuaciones de la Administración.

1. La positivización del principio de legalidad

Sobre la positivización del principio de legalidad, se destaca, por ejemplo, la positivización del principio de legalidad, que en una norma impone a la Administración el deber de actuar "sometida al ordenamiento jurídico" (art. 11.1), agregando, en otra norma (art. 13), que: *"*La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos;*"*

En cuanto a las normas escritas, la Ley incluso enumera las fuentes y su jerarquía, comenzando por la Constitución Política; los tratados internacionales; las leyes y los demás actos con valor de ley; los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes; y los reglamentos de los entes descentralizados; y las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. (art. 6.1); Y en cuanto a las normas no escritas, la Ley General las refiere a las que derivadn de los principios generales del derecho administrativo. Todas ellas, forman en la

terminología de la Ley, el "*Ordenamiento Jurídico"* u "*Ordenamiento Administrativo,"* y en general el "*Derecho,"* que es la fuente última de la legaldiad.

La Ley General, además, positiviza el principio de la plenitud del ordenamiento jurídico-administrativo, en el sentido de que excluye la existencia de lagunas del Derecho o de dicho ordenamiento, razón por la cual las lagunas del derecho escrito deben ser integradas a los efectos de poder construir la norma aplicable del ordenamiento administrativo aplicable. Para ello, dispone que las normas no escritas —como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho— son las que deben servir para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito, a cuyo efecto tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan" (art. 7). Es decir, para interpretar la ley y suplir la ausencia de norma escrita -dice la ley General, deben aplicarse "por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre, y el derecho privado y sus principios," (art. 9.2) las cuales entonces. al suplir la ausencia de normas escritas, "tendrán el rango de ley" (art. 7.2).

El artículo 8 de la Ley General, además, agrega que esas normas no escritas son las "necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo;" declaración con la cual, además, la Ley General positivizas otro de los principios fundamentales de nuestro derecho administrativo contemporáneo, como es el del equilibrio entre los poderes y prerrogativas de la Administración, por una parte, y por la otra, los derechos y libertades de los particulares, apuntando en artículo 9, que dicho equilibrio no ha de romperse, ni en beneficio del Estado ni de los administrados.

Por ello, incluso la declaración en la Ley de que la interpretación que se haga de la Ley, en todo caso debe realizarse conforme a ese equilibro, es decir, "en la forma

que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular" (art. 10.1).

Por último, dentro de las normas relativas a la interpretación del ordenamiento jurídico, se destaca la declaración expresa de la Ley General de que sus preceptos no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación, prescribiendo que esa reglamentación ausente será suplida en la misma forma y orden en que se integra el ordenamiento escrito como ates se ha mencionado (art. 20), "tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valores de la conducta y hechos a que se refiere" (art. 10.2.

2. Principios referidos a la discrecionalidad administrativa y sus límites

Vinculado al principio de la legalidad, la Ley General regula también expresamente el tratamiento de la discrecionalidad administrativa, reconociendo no sólo la necesidad, sino la normalidad de la discrecionalidad de la Administración, la cual indica expresamente que puede darse "incluso por ausencia de Ley en el caso concreto" (Art. 15.1). De esto resulta el principio de que el poder discrecional, conforme a la Ley General, no requiere texto expreso, sino que se presume siempre en ausencia de Ley.

Sin embargo, la contrapartida a esta previsión, son los límites a la discrecionalidad previstos en la propia Ley General.

Esta en efecto, comienza por establecer en forma general que la discrecionalidad "estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable" (art. 15), de lo que puede derivarse que la razonabilidad es el primer límite básico del poder discrecional, al cual se agregan “la justicia y la racionalidad,” lo que implica que no pueden “dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a

principios de justicia, lógica o conveniencia" (art. 16.1), o como se dice en otra norma, todas las actuaciones discrecionales deben realzarse “con apego, “a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquél” (art. 261,1).

Además de estos límites, agrega la Ley General que el acto discrecional debe respetar el principio de la igualdad (art. 4), debe perseguir solo el fin público previsto en la norma atributiva de competencia (Art. 10.1), y debe respetar los derechos particulares (art.17).

La consecuencia de todos estos límites legales es, conforme a texto también expreso de la Ley General, que los actos discrecionales son inválidos, “cuando violen reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso” (art. 160).

En todo caso, la consecuencia fundamental de la consagración expresa de límites al poder discrecional, es la posibilidad de que los mismos puedan ser controlados por el Juez contencioso administrativo, pues el control de la legalidad no sólo abarca los aspectos reglados del acto discrecional, sino que también se ejerce, conforme lo señala la Ley General "sobre la observancia de sus límites" (art. 15.2). En consecuencia, el Juez contencioso administrativo puede controlar la conformidad del acto con las reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera el control de la legalidad, lo cual es válido principalmente en relación con los principios de la racionalidad técnica, de justicia, de lógica y de conveniencia. (Art. 16.2)

3. Principios sobre la finalidad de la actividad administrativa

Otro aspecto novedoso de la ley General, además de la declaración general antes mencionada de que en particular los actos discrecionales deben perseguir solo el fin público previsto en la norma atributiva de competencia (art. 10.1), es que en general,

la Ley General de la Administración Pública dispone sobre la finalidad de la actividad administrativa que, siempre, "los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento" (art. 13.1).

Ello implica el principio de que un acto administrativo es válido, como lo dice la Ley General, sólo cuando "se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta" (art. 128); declarando expresamente que "la persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder" (art. 131.3).

Utilizó la Ley General, así, la terminología acuñada en Francia para identificar el vicio en la finalidad del acto administrativo, y que sanciona de ilegalidad tanto los casos en los cuales el acto administrativo sea extraño al interés general, como aquellos que, aún adoptados en interés general, sus fines no sean los que justifican el otorgamiento de la competencia específica al funcionario.

**

La anterior breve muestra de algunas regulaciones establecidas en la Ley General, pone en evidencia, y de allí su importancia, que lo que en la mayoría de los países latinoamericanos solo son principios generales de nuestra disciplina, en Costa Rica son normas de derecho positivo, lo que coloca a la Ley General, como un ejemplo único en nuestros países, de ser un auténtico Código de la parte dogmática del derecho administrativo, en cuya redacción tanto colaboró e influyó nuestro querido y recordado amigo Eduardo Ortíz Ortíz.

Nueva York, mayo 2025