



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS

SEDE CENTRAL

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

INVESTIGACIÓN JURÍDICA

**“ANÁLISIS DE LA APLICABILIDAD RETROACTIVA DE LA DOCTRINA
ADMINISTRATIVA EN COSTA RICA EN ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A LA LUZ DE LOS DICTÁMENES Y CRITERIOS
INTERPRETATIVOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”**

ELABORADO POR:

ESTEBAN LÓPEZ FLORES

SAN JOSÉ, COSTA RICA

2026

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido.....	2
Índice de siglas	4
Capítulo I: Planteamiento del problema.....	5
1.1. Pregunta Problema.....	5
1.2. Objetivos.....	7
1.2.1 Objetivo general	7
1.2.2 Objetivos específicos	7
1.3. Hipótesis	8
1.4. Justificación	8
1.5. Antecedentes de investigación.....	10
2.1 Naturaleza jurídica de la doctrina	21
2.1.1 Concepto	21
2.1.2 Doctrina como fuente indirecta del Derecho	22
2.1.3 Relación con la jurisprudencia	23
2.2 Valor normativo de la doctrina en el ordenamiento costarricense.....	23
2.2.1 Doctrina en el Derecho Administrativo	24
2.2.2 Influencia en la interpretación judicial	24
2.2.3 Recepción en la jurisprudencia constitucional	25
2.3 Doctrina y creación del Derecho Administrativo.....	26
2.3.1 Principios generales del Derecho	26
2.4. Concepto de retroactividad en el Derecho	26
2.4.1 Definición jurídica de retroactividad	27
2.4.2 Diferencia entre retroactividad, ultraactividad y aplicación inmediata	28
2.4.3. Retroactividad y la jurisprudencia	28
2.5 Principio de irretroactividad de la ley	29
2.5.1 Origen histórico	30
2.5.2 Fundamento constitucional	30
2.5.3 Seguridad jurídica	31
2.6 Derechos adquiridos	32
2.6.1 Protección derechos adquiridos frente a la Administración	32
2.6.2 Toma de decisiones administrativas	32

2.7 Responsabilidad del Estado	33
2.8 Impacto en el sector privado.....	34
2.9 Derechos subjetivos	34
2.10 Protección de actos consolidados	35
3.1 Diseño	36
3.2 Enfoque.....	37
3.3 Tipo de investigación.....	38
3.4 Población y muestra.....	39
3.5 Fuentes de información (primarias y secundarias).....	39
3.6 Fuentes primarias	40
3.6.1 Fuentes secundarias	40
3.7 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos	40
3.8 Técnica: análisis documental	41
3.9 Instrumento: fichas de análisis documental	42
Tablas	42
5.1 Conclusiones.....	48
5.2 Recomendaciones.....	50

Índice de siglas

SIGLA	SIGNIFICADO
LGAP	Ley General de la Administración Pública
CP	Constitución Política

Capítulo I: Planteamiento del problema

1.1. Pregunta Problema

En el ordenamiento jurídico costarricense, los actos de la Administración Pública se encuentran sujetos al principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública), donde toda actuación administrativa debe ajustarse al marco jurídico vigente y a las competencias atribuidas por el ordenamiento. Dentro de este contexto, la interpretación y aplicación de las normas administrativas adquieren especial relevancia cuando existen cambios legislativos que inciden sobre actos administrativos dictados bajo una normativa anterior.

La problemática se presenta particularmente cuando, con posterioridad a la emisión de un acto administrativo, se desarrolla o modifica la doctrina administrativa utilizada para interpretar determinadas disposiciones jurídicas. En estos supuestos, surge la necesidad de determinar si los nuevos criterios interpretativos pueden proyectarse sobre situaciones jurídicas originadas durante la vigencia de una legislación anterior, así como cuáles son los límites jurídicos que deben observarse para evitar que dicha aplicación produzca efectos retroactivos contrarios a los principios que rigen la actuación administrativa.

Esta situación es de vital importancia en Costa Rica, debido al papel que desempeña la Procuraduría General de la República en la interpretación del ordenamiento jurídico, particularmente mediante los dictámenes y criterios que conforman doctrina administrativa. La utilización posterior de estos criterios interpretativos puede generar consecuencias respecto de actos administrativos previamente dictados, lo que plantea interrogantes relacionadas con la seguridad jurídica, la irretroactividad, la confianza legítima.

En consecuencia, resulta necesario delimitar bajo qué circunstancias un criterio doctrinal posterior puede ser aplicado a actos administrativos emitidos durante la vigencia de una legislación anterior, diferenciando entre la interpretación de una norma preexistente y la utilización de un criterio administrativo posterior que pueda modificar sustancialmente la manera en que dicha norma fue entendida o aplicada.

A partir de esta problemática, la presente investigación se orienta a analizar los criterios jurídicos que permiten determinar la validez de la aplicación retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica, con especial atención a los criterios interpretativos emanados de la Procuraduría General de la República y a su incidencia sobre actos administrativos dictados bajo legislación anterior.

En la presente investigación, surge como interrogante el tema de ¿En qué condiciones resulta jurídicamente válida la aplicación retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica a actos administrativos dictados bajo legislación anterior, conforme a los criterios interpretativos de la Procuraduría General de la República?

Este problema adquiere relevancia debido a que la retroactividad doctrina administrativa puede generar conflictos en materia de seguridad jurídica, afectando derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas y la confianza legítima de los administrados (Ortiz Zamora, 2019). En el ámbito del derecho administrativo, los actos dictados bajo la vigencia de un marco legal previo podrían verse sujetos a reinterpretaciones posteriores, lo que plantea interrogantes sobre la validez, eficacia y consecuencias jurídicas de la retroactividad aplicada por la doctrina administrativa.

Además, la investigación busca identificar si los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, al ser un órgano consultivo superior técnico-jurídico de la Administración Pública, poseen suficiente fundamento legal y constitucional para justificar la aplicación retroactiva de la doctrina a actos ya consumados, o si tal práctica podría vulnerar derechos de los administrados, contraviniendo el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 34 de la Constitución Política de Costa Rica (Constitución Política de Costa Rica, 1949).

La presente investigación permitirá analizar que se propone permitirá, por un lado, analizar la compatibilidad de la retroactividad doctrinal con los principios constitucionales y administrativos, y por otro, evaluar los posibles efectos jurídicos sobre los actos administrativos preexistentes, proporcionando una base para recomendaciones sobre la aplicación futura de la doctrina administrativa en el país.

1.2. Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Analizar la procedencia y los límites de la aplicación retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica respecto de actos administrativos dictados al amparo de leyes anteriores, a la luz de los criterios interpretativos, dictámenes y opiniones jurídicas emitidos por la Procuraduría General de la República.

1.2.2 Objetivos específicos

- Examinar el concepto, naturaleza jurídica y función de la doctrina administrativa en el ordenamiento jurídico costarricense.

- Determinar el marco normativo y jurisprudencial que regula la retroactividad en el Derecho Administrativo en Costa Rica.
- Identificar casos prácticos o precedentes en los que se haya aplicado retroactivamente una doctrina administrativa sobre actos anteriores.

1.3. Hipótesis

La doctrina administrativa emitida por la Procuraduría General de la República puede aplicarse retroactivamente a actos administrativos dictados bajo normativa anterior, siempre que no afecte situaciones jurídicas consolidadas ni vulnere los principios de seguridad jurídica y legalidad.

1.4. Justificación

El problema central de la presente investigación se orienta a determinar la procedencia jurídica y los límites de la aplicación retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica, particularmente en relación con actos administrativos dictados por la Administración Pública al amparo de leyes vigentes. La retroactividad doctrinal adquiere especial relevancia en el ámbito del Derecho Administrativo, en la medida en que puede incidir directamente sobre la validez y la eficacia de actos administrativos previamente emitidos.

La aplicación retroactiva de criterios interpretativos, dictámenes y opiniones jurídicas emitidos por la Procuraduría General de la República podría plantear riesgos potenciales para la seguridad jurídica, la protección de los derechos adquiridos y la confianza legítima de los administrados. En este contexto, surge un litigio jurídico relevante respecto a si tales criterios doctrinales pueden proyectar efectos hacia el pasado sin contravenir principios

constitucionales fundamentales, en particular el principio de irretroactividad de la ley, consagrado en el artículo 34 de la Constitución Política de Costa Rica, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen la actuación administrativa.

Desde una perspectiva académica, el estudio resulta pertinente debido a la escasa sistematización existente sobre los alcances y límites de la retroactividad de la doctrina administrativa en el ordenamiento jurídico costarricense. La Procuraduría General de la República ha emitido dictámenes y opiniones jurídicas que abordan este tema de forma casuística, no siempre se cuenta con un análisis integral que permita identificar criterios uniformes, límites materiales y principios rectores que orienten su aplicación retroactiva. En este sentido, la investigación contribuye al fortalecimiento del conocimiento jurídico-administrativo y al desarrollo de una interpretación coherente del sistema jurídico costarricense.

Por otro lado, la relevancia de esta investigación es significativa para juristas, académicos, empleados públicos, privados y legisladores, ya que de la correcta comprensión y aplicación de la doctrina administrativa depende la coherencia del ordenamiento jurídico y la legitimidad de la actuación estatal. De manera particular, resulta de interés para los órganos de la Administración Pública y para las asesorías jurídicas del Estado incluyendo a la propia Procuraduría General de la República, en tanto que estos actores tienen la responsabilidad de garantizar que los criterios doctrinales que emiten y aplican se ajusten a los límites constitucionales y legales vigentes.

Los beneficiarios directos de la investigación son los entes públicos y profesionales del Derecho que intervienen en la emisión, interpretación, aplicación o fiscalización de actos

administrativos, así como los órganos administrativos encargados de dictarlos. De forma indirecta, también se benefician los ciudadanos y las empresas que interactúan con la Administración Pública, en la medida en que el estudio contribuye a reforzar naturaleza jurídica de las normas, así como la protección de los derechos frente a eventuales efectos retroactivos de la doctrina administrativa.

La investigación pretende, además, analizar y clarificar los límites jurídicos de la retroactividad de la doctrina administrativa en Costa Rica, evaluando su aplicación tanto en el ámbito del sector público como en las relaciones jurídicas que involucran a sujetos privados frente a la Administración. A través del análisis de criterios interpretativos, dictámenes y opiniones jurídicas emitidos por la Procuraduría General de la República, se busca identificar los principales riesgos, consecuencias jurídicas y parámetros interpretativos que deben considerarse para evitar afectaciones indebidas a situaciones jurídicas firmes.

Como último, el estudio tiene como propósito aportar un marco teórico y práctico que sirva de guía para la interpretación y aplicación de la doctrina administrativa con efectos retroactivos en Costa Rica, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad jurídica y a una actuación administrativa adecuada y centrada a los principios constitucionales y administrativos.

1.5. Antecedentes de investigación

En este apartado se hará un análisis de la aplicabilidad retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica, para ello requiere una comprensión previa de la evolución histórica y doctrinaria del derecho administrativo en el país, así como de los principios constitucionales y legales que regulan la actuación de la Administración Pública. La

retroactividad normativa o doctrinal constituye un tema de gran relevancia, ya que su aplicación puede afectar derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas y la seguridad jurídica de los administrados.

Los antecedentes permitirán identificar cómo se ha abordado la retroactividad en distintos contextos, tanto en la interpretación de normas legales como en la aplicación de criterios administrativos por parte de órganos del Estado, incluyendo la Procuraduría General de la República. Asimismo, facilitan comprender las actividades o ejecuciones existentes entre la retroactividad de la doctrina administrativa y los principios constitucionales de irretroactividad y protección de derechos adquiridos, especialmente en la gestión de actos administrativos dirigidos al sector público y privado.

La revisión de los antecedentes no solo proporciona un marco conceptual y jurídico sólido, sino que también permite situar la investigación en el contexto nacional, identificando las experiencias previas, las posturas doctrinales y la jurisprudencia relevante que orientan la interpretación de la retroactividad administrativa. En consecuencia, los antecedentes constituyen un pilar fundamental para la investigación, al servir de base para el análisis crítico y la proposición de criterios que contribuyan a la coherencia y seguridad del ordenamiento administrativo en Costa Rica.

España

Señala que la administración pública y la constitucionalización del derecho administrativo, podría sostenerse que la mayor responsabilidad objetiva de contribuir a dicho avance recae precisamente en estos sectores, empero, cabe destacar que los académicos y

doctrinarios no asumen la responsabilidad de renovar críticamente las ideas jurídicas, cabe preguntarse más quién habría de hacerlo.

En otros términos, ¿quién tiene un deber moral mayor de generar propuestas intelectuales innovadoras orientadas a la mejora del sistema jurídico? Pese a ello, los escritores y profesores se limitan a describir el orden normativo vigente, a reproducir soluciones ya adoptadas por la legislación y la jurisprudencia, y eluden examinar críticamente sus omisiones y desaciertos, se perpetúa un ciclo de reiteración de concepciones superadas (Gordillo, 2013).

De este modo, se transmiten a los estudiantes de hoy, a jueces y legisladores del mañana, principios y enfoques heredados que resultan insuficientes para responder a las exigencias de la sociedad actual. Es cierto que el cambio se produce ocasionalmente y que la doctrina suele dar cuenta fiel de él; pero cabe cuestionarse cuántas veces logra anticiparlo, señalar oportunamente las disfunciones concretas del sistema de protección de los derechos humanos o comprometerse con la formación de un pensamiento jurídico democrático y humanista, en lugar de limitarse a la mera descripción de mecanismos normativos o a análisis técnicos excesivamente fragmentarios que, con razón, despiertan escaso interés incluso entre los propios estudiantes (Gordillo, 2013).

No resulta incalificable, aunque sí insuficiente, celebrar desde la cátedra los avances alcanzados en la administración, la legislación o la justicia, pues verdaderamente necesario que la academia proporcione ideas nuevas capaces de orientar el cambio y promover el progreso jurídico y social, ya que ciertamente, ningún actor transforma por sí solo la realidad: todo proceso de cambio es el resultado de una labor colectiva, extensa y compleja. No

obstante, el papel específico de la doctrina consiste en anticipar el rumbo, advertir los riesgos y señalar alternativas, más que en limitarse a relatar retrospectivamente el camino ya recorrido o a reiterar verdades consolidadas por la práctica institucional (Gordillo, 2013).

Resulta evidente que esta concepción responde a una doctrina de carácter autoritario, razón por la cual, en la actualidad, incluso en los sistemas que tradicionalmente la han sostenido, se procura atenuar su alcance, por ejemplo, se afirma que la doble personalidad del Estado se manifiesta en el ámbito del derecho público y del derecho privado, evitando calificarla como “soberana”, noción que implicaba consecuencias como la irresponsabilidad estatal y reconociendo, además, que dicha dualidad no produce de manera necesaria ni automática todos los efectos que históricamente se le atribuían.

Por otro lado, cabe citar a Montesquieu, quien acertaba que la premisa de que quien usurpa el poder tiende naturalmente a abusar de él, formuló su conocida teoría de la separación de los poderes. Esta concepción sostiene que el poder debe limitarse mediante el propio poder, lo cual se logra fraccionando el poder estatal y estableciendo un sistema de contrapesos entre sus distintos componentes, de modo que se controlen mutuamente, para ello, se asignan las funciones estatales a órganos diferenciados, integrados por personas físicas distintas, quienes emiten criterios jurídicos (Gordillo, 2013).

La forma concreta en que se distribuyen dichas funciones ha sido resuelta de manera diversa por las constituciones de cada Estado; sin embargo, en términos generales, la mayoría de ellas ha incorporado el principio de separación inspirado en la teoría de Montesquieu, respetando sus postulados esenciales que quien dicta las leyes no sea el encargado de ejecutarlas ni de aplicarlas; que quien las ejecuta no tenga competencia para crearlas ni para

juzgar su aplicación; y que quien juzga no ejerza funciones legislativas ni ejecutivas (Gordillo, 2013).

De este modo, se configuran los conceptos fundamentales de Legislación, Administración y Justicia, categorías que continúan en permanente desarrollo. Con mayor precisión conceptual, actualmente se prefiere hablar de “separación de funciones” antes que, de separación de poderes, en tanto el poder estatal es único. No obstante, se mantiene inalterado el principio según el cual esta distribución funcional tiene como finalidad ordenar el ejercicio del poder público y prevenir su degeneración en formas de despotismo o arbitrariedad.

En efecto, tanto la práctica como la doctrina han tendido a construir respuestas para situaciones particulares más que a formular criterios generales plenamente satisfactorios. Por esta razón, si bien en ciertos supuestos es posible identificar con relativa seguridad la naturaleza de la función ejercida, en la mayoría de los casos la incertidumbre resulta inevitable y persistente.

Verbigracia, pueden considerarse los actos y hechos llevados a cabo por el Congreso, en el que existe consenso en calificar como actividad administrativa su función de control sobre el Poder Ejecutivo, tales como investigaciones, solicitudes de informes, otorgamiento de venias y autorizaciones, así como otras tareas de carácter netamente ejecutivo que desarrolla el propio órgano legislativo. En este sentido, se incluyen las actividades vinculadas a la gestión de la Biblioteca del Congreso (organización, funcionamiento, adquisición de libros y materiales, administración de catálogos), de la Imprenta (compra de insumos, edición y comercialización de los diarios de sesiones), del servicio de confitería (adjudicación y

fiscalización de concesiones), y, en general, las relativas al nombramiento, conducción y remoción del personal legislativo. Estos actos, que desde el punto de vista orgánico revisten naturaleza legislativa por emanar del Congreso, presentan desde una perspectiva material o sustancial un carácter propiamente administrativo (Gordillo, 2013).

Costa Rica

En suelo costarricense, el desarrollo doctrinal del derecho administrativo en Costa Rica no se consolidó sino hasta la segunda mitad del siglo XX. Si bien con anterioridad existieron algunos trabajos vinculados al derecho público en sentido amplio, entre los que destacan Antonio Zambrana y Vázquez, autor de *La Administración: un estudio* (1897); Ernesto Martín Carranza, con *Principios de Derecho Administrativo* (1934); y Gonzalo Facio Segreda, autor de *Lecciones de Derecho Administrativo* (1960), la verdadera transformación del derecho administrativo costarricense se atribuye a la obra de Eduardo Ortiz Ortiz.

El Dr. Ortiz Ortiz, mediante una prolífica producción intelectual entre la que se encuentran *La autonomía administrativa costarricense* (1967), *Tesis de Derecho Administrativo* (1972), *La Municipalidad en Costa Rica* (1987), *Justicia Administrativa Costarricense* (1990), *La vía de hecho y la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (1993), *Expropiación y responsabilidad pública* (1996), además de numerosos ensayos marcó un punto de inflexión en la disciplina (Ortiz, 2021).

Más adelante del siglo XX, otros autores también ejercieron una influencia significativa en la evolución del derecho administrativo nacional, entre ellos Mauro Murillo Arias, autor de *Ensayos de Derecho Público y Perfiles del amparo costarricense*; Jorge Enrique Romero Pérez, con obras como *El servicio público, Derecho administrativo y Estado*

costarricense, Los contratos del Estado y Derecho Administrativo General; Enrique Rojas Franco, autor de El incidente de suspensión del acto administrativo impugnado y La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica; así como Rodolfo Saborío Valverde, con Las vías de hecho de la Administración.

Posteriormente, como resultado de una mayor madurez académica propiciada por el acceso de juristas costarricenses a estudios de posgrado en diversas universidades europeas a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se inauguró una tercera etapa caracterizada por la intensa producción doctrinaria de autores como Manrique Jiménez Meza, Ernesto Jinesta Lobo, Aldo Milano Sánchez y Óscar González Camacho. Sus obras contribuyeron de manera decisiva a la modernización y renovación del derecho administrativo costarricense durante la década de los noventa y, especialmente, en los primeros años del siglo XXI (Ortiz, 2021).

En una cuarta generación de administrativistas, favorecida por una mayor accesibilidad a estudios de posgrado tanto en el extranjero como en el ámbito nacional, se ubican, entre otros, Jorge Córdoba Ortega, Juan Carlos Castro Loría, María Lourdes Echandi Gurdían, Magally Hernández Rodríguez, César Hines Céspedes, Joaquín Villalobos Soto y Ronald Hidalgo Cuadra. Finalmente, en una quinta generación a la que se adscribe el propio autor, nutrida del legado de las cuatro etapas anteriores, se encuentran académicos como Hubert Fernández Arguello, Jorge Leiva Poveda, Francisco Obando León, Manuel Ventura Rodríguez, Carlos Ubico Durán y Ricardo Barquero Córdoba, entre otros (Ortiz, 2021).

El artículo 2 de la Ley General de la Administración Pública establece que las normas aplicables al Estado resultan extensivas a los demás entes públicos, pero no opera el mismo

criterio en sentido inverso. Esta solución responde a la necesidad de contar con un régimen jurídico supletorio común para todo el sector público, el cual solo puede ser el propio del Estado, en tanto constituye el ordenamiento jurídico supremo, general y más desarrollado dentro de dicho ámbito. De este modo, la LGAP se pronunció expresamente en contra de las corrientes doctrinarias vigentes en su momento que defendían la existencia de un derecho diferenciado e incompatible entre el Estado y los demás entes públicos (Ortiz, 2021).

Este esquema normativo se ve reforzado por lo dispuesto en el artículo 3, conforme al cual el derecho público rige como principio general para los entes públicos, con la salvedad de aquellos de naturaleza industrial o mercantil, cuya actividad se somete al derecho privado.

Empero, respecto de los entes públicos regidos por el derecho privado, el artículo 4 reconoce que la trascendencia de sus fines y su condición pública exigen la aplicación de un régimen mínimo especial y exorbitante del derecho privado. En particular, se impone la observancia de los cuatro principios del servicio público: continuidad, eficiencia, adaptabilidad e igualdad en el trato de los administrados, sean o no usuarios, los cuales se erigen como parámetros superiores de toda actuación de la Administración pública, ya sea que actúe bajo un régimen de derecho público o de derecho privado (Ortiz, 2021).

Finalmente, el artículo 5 precisa los límites de actuación de los entes públicos sometidos al derecho privado. En efecto, en determinados supuestos el ejercicio de potestades de imperio puede resultar innecesario o desproporcionado, por lo que la Administración puede optar por suspender voluntariamente dichas potestades en el marco de un convenio, con el objetivo de satisfacer de mejor manera el interés público. Sin embargo, dicha suspensión tiene siempre carácter voluntario y temporal, y no puede implicar una renuncia

definitiva a las potestades propias del derecho público. En consecuencia, la norma dispone que, si la Administración habiendo actuado bajo un régimen de derecho privado decide dejar sin efecto esa suspensión voluntaria y con ello ocasiona un perjuicio al particular contratante, deberá indemnizarlo de manera plena (Ortiz, 2021).

El criterio general en materia de aplicación temporal de las normas jurídicas establece que estas rigen hacia el porvenir, una vez verificado el supuesto de hecho previsto en la disposición normativa. No obstante, una norma puede abarcar hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor, hechos producidos durante su vigencia o incluso situaciones que se proyectan más allá de ella. En el primer supuesto se configura la retroactividad; en el segundo, la irretroactividad propiamente dicha; y en el tercero, la ultraactividad normativa. En este análisis interesa particularmente la figura de la retroactividad (Procuraduría General de la República, Dictamen 076 del 21/02/2005).

La retroactividad se presenta cuando una norma jurídica nueva pretende extender su ámbito de aplicación a situaciones fácticas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor, invadiendo así el campo de aplicación de la normativa anterior. Por el contrario, el principio de irretroactividad implica que la nueva norma se limite a regir los hechos producidos durante su vigencia, sin afectar aquellos que surgieron bajo el imperio de la ley derogada. En consecuencia, para determinar si una norma posee carácter retroactivo, es necesario establecer si su aplicación se proyecta exclusivamente hacia el futuro o si incide sobre hechos o situaciones ya consumadas, o incluso sobre relaciones jurídicas en curso de ejecución (Procuraduría General de la República, Dictamen 076 del 21/02/2005).

Desde una perspectiva general, puede sostenerse que toda norma retroactiva, en cuanto tal, es potencialmente lesiva del principio de seguridad jurídica. Sin embargo, el grado de afectación varía según el caso concreto y no toda retroactividad implica necesariamente una vulneración al orden jurídico. En el ordenamiento costarricense, el principio de irretroactividad normativa posee rango constitucional. Así lo consagra el artículo 34 de la Constitución Política, al disponer que ninguna ley puede recibir efecto retroactivo cuando ello cause perjuicio a una persona, afecte derechos patrimoniales adquiridos o altere situaciones jurídicas consolidadas (Procuraduría General de la República, Dictamen 076 del 21/02/2005).

Sin embargo, la prohibición constitucional no se extiende a toda forma de retroactividad, además, la Constitución proscribe únicamente aquella retroactividad que resulte perjudicial, lesione derechos patrimoniales adquiridos o desconozca situaciones jurídicas consolidadas. A contrario sensu, la retroactividad es admisible cuando favorece a una persona y no genera perjuicio a terceros. Bajo esta lógica, las normas tributarias o penales que introducen un régimen más beneficioso para el contribuyente o para la persona imputada pueden aplicarse retroactivamente.

Por ello, el texto constitucional hace referencia expresa a las leyes, resulta evidente que esta prohibición se proyecta sobre todo tipo de norma jurídica, en particular sobre los reglamentos y la doctrina. La cuestión que se plantea, entonces, es si este principio resulta igualmente aplicable a las normas constitucionales, es decir, si una disposición constitucional puede desplegar efectos retroactivos y, en consecuencia, incidir sobre hechos ocurridos con

anterioridad a su vigencia (Procuraduría General de la República, Dictamen 076 del 21/02/2005).

Este problema fue abordado tempranamente por el Tribunal Constitucional español, el cual resolvió afirmativamente, reconociendo la eficacia retroactiva de la Constitución, especialmente en materia de derechos fundamentales. Dada la influencia que dicho Tribunal ha ejercido sobre la jurisprudencia constitucional costarricense, resulta pertinente reproducir sus argumentos (Procuraduría General de la República, Dictamen 076 del 21/02/2005).

Capítulo II: Marco teórico

2.1 Naturaleza jurídica de la doctrina

La doctrina administrativa constituye uno de los elementos fundamentales para la comprensión, interpretación y desarrollo del Derecho, a pesar de sus limitaciones, su influencia en la construcción del ordenamiento jurídico es significativa, especialmente en sistemas de tradición romano-germánica como el costarricense (García de Enterría y Fernández, 2017).

Desde una perspectiva teórica, la doctrina se ubica dentro de las fuentes del Derecho como una fuente auxiliar o indirecta, cuya función principal es orientar la interpretación de las normas y contribuir a la sistematización del ordenamiento jurídico, además, su relevancia radica en su capacidad para generar criterios técnicos que son posteriormente utilizados por los operadores jurídicos, particularmente jueces y administradores de justicia (Santamaría Pastor, 2015).

2.1.1 Concepto

La doctrina administrativa puede definirse como el conjunto de estudios, opiniones y elaboraciones teóricas realizadas por juristas y académicos sobre el contenido, interpretación y aplicación del derecho. Es decir, que se trata, de una actividad intelectual que busca explicar, sistematizar y, en muchos casos, proponer soluciones a los problemas jurídicos (De Otto, 1987).

Una de sus funciones, es que cumple la calidad interpretativa, al ofrecer criterios para comprender el sentido y alcance de las normas jurídicas, por ello, es que desempeña una función integradora y creadora, al llenar vacíos legales y contribuir a la evolución del derecho mediante propuestas doctrinales que pueden ser acogidas por la jurisprudencia o el legislador (Pérez Luño, 2007).

En este sentido, la doctrina no solo describe el derecho vigente, sino que también influye en su transformación, convirtiéndose en un elemento dinámico dentro del sistema jurídico que servirá de una herramienta útil para la Administración de Justicia.

2.1.2 Doctrina como fuente indirecta del Derecho

En la teoría de las fuentes del Derecho, la doctrina es considerada una fuente indirecta o secundaria, en contraposición a las fuentes formales como la ley, la jurisprudencia vinculante y la costumbre, por estas circunstancias no tiene fuerza obligatoria por sí misma, pero puede incidir en la creación y aplicación del Derecho (González Pérez, 2003).

Su carácter indirecto no implica irrelevancia, por el contrario, la doctrina desempeña un papel esencial en la interpretación jurídica, especialmente en aquellos casos donde la norma es ambigua, incompleta o inexistente. En estos supuestos, los operadores jurídicos recurren a la doctrina como un criterio orientador para adoptar decisiones fundamentadas.

Por ende, en el ámbito del Derecho Administrativo, la doctrina ha sido históricamente una fuente clave en la construcción de principios generales, muchos de los cuales han sido posteriormente incorporados al ordenamiento positivo (García de Enterría y Fernández, 2017).

2.1.3 Relación con la jurisprudencia

La doctrina y la jurisprudencia mantienen una relación estrecha y complementaria dentro del sistema jurídico; es decir, que mientras la doctrina elabora construcciones teóricas y propone interpretaciones, la jurisprudencia las valida, adapta o rechaza a través de su aplicación en casos concretos (Santamaría Pastor, 2015).

En muchos casos, los tribunales recurren expresamente a la doctrina para fundamentar sus decisiones, especialmente cuando se enfrentan a problemas jurídicos complejos o novedosos y a su vez, analiza críticamente la jurisprudencia, contribuyendo a su desarrollo y perfeccionamiento para la fundamentación de un acto.

Esta interacción, genera un proceso dinámico de retroalimentación, en el cual la doctrina influye en la jurisprudencia y esta, a su vez, orienta la evolución doctrinal, por lo tanto, ambas fuentes desempeñan un papel esencial en la consolidación del ordenamiento jurídico (Santamaría Pastor, 2015).

2.2 Valor normativo de la doctrina en el ordenamiento costarricense

En el ordenamiento jurídico costarricense, la doctrina no constituye una fuente formal del Derecho, pero posee un importante valor interpretativo, pues su influencia se manifiesta principalmente en la labor de los tribunales y de la Administración Pública, que recurren a ella para fundamentar sus decisiones.

La jurisprudencia y la doctrina tienen un papel interpretativo relevante en el sistema jurídico, especialmente en la resolución de lagunas normativas y en la interpretación de principios constitucionales y administrativos (Castillo Víquez, 2020).

2.2.1 Doctrina en el Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo es uno de los campos donde la doctrina ha tenido mayor incidencia, esto se debe, en gran medida, a la complejidad y dinamismo de la actividad administrativa, así como a la necesidad de desarrollar principios que orienten la actuación de la Administración Pública (García de Enterría y Fernández, 2017).

La doctrina administrativa ha contribuido significativamente a la definición de conceptos como el acto administrativo, la potestad discrecional, la responsabilidad del Estado y los principios de legalidad y proporcionalidad que se desarrollan para motivar los actos, por ello, es que muchos de estos conceptos han sido posteriormente acogidos por la legislación y la jurisprudencia a través de la Administración de Justicia.

En el contexto costarricense, la influencia doctrinal se refleja en la interpretación de la Ley General de la Administración Pública y en la construcción de criterios aplicables a la actuación estatal (García de Enterría y Fernández, 2017).

2.2.2 Influencia en la interpretación judicial

La doctrina ejerce una influencia directa en la interpretación judicial, al proporcionar herramientas conceptuales y argumentativas que permiten a los jueces y juezas resolver los

casos sometidos a su conocimiento, ante esta influencia es particularmente evidente en materias complejas o en ausencia de regulación expresa (Pérez Luño, 2007).

Los tribunales de justicia suelen citar autores doctrinales para reforzar sus argumentos, lo que evidencia el reconocimiento implícito de su valor dentro del sistema jurídico, lo que contribuye a la coherencia y racionalidad de las decisiones judiciales (Pérez Luño, 2007).

Tanto así, que la doctrina facilita la uniformidad en la interpretación del derecho, al ofrecer criterios comunes que pueden ser adoptados por distintos órganos jurisdiccionales.

2.2.3 Recepción en la jurisprudencia constitucional

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido el valor de la doctrina como criterio auxiliar en la interpretación de la Constitución; y es frecuente encontrar referencias a autores nacionales e internacionales, especialmente en temas relacionados con derechos fundamentales y principios constitucionales (Castillo Víquez, 2020).

Esta práctica evidencia que, aunque la doctrina no es vinculante, sí desempeña un papel relevante en la construcción del razonamiento judicial y la jurisprudencia constitucional ha recurrido a la doctrina para desarrollar conceptos como la seguridad jurídica, la proporcionalidad y la confianza legítima (Castillo Víquez, 2020).

En consecuencia, la doctrina se convierte en un instrumento clave para la interpretación constitucional, contribuyendo a la evolución del Derecho en Costa Rica.

2.3 Doctrina y creación del Derecho Administrativo

La doctrina en Costa Rica ha desarrollado un papel fundamental en la creación y desarrollo del Derecho Administrativo, tanto en el ámbito internacional como en el contexto costarricense, a diferencia de otras ramas del Derecho establecidas en el artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública, el Derecho Administrativo ha sido construido en gran medida a partir de elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales (García de Enterría & Fernández, 2017).

2.3.1 Principios generales del Derecho

Los principios generales del Derecho constituyen uno de los principales aportes de la doctrina al ordenamiento jurídico, pues actúan como criterios orientadores para la interpretación y aplicación de las normas, especialmente en ausencia de regulación expresa (De Otto, 1987).

En el Derecho Administrativo, principios como la legalidad, la seguridad jurídica, la proporcionalidad y la confianza legítima han sido desarrollados en gran medida por la doctrina y posteriormente incorporados a la jurisprudencia y a la legislación (De Otto, 1987).

Estos principios cumplen una función integradora, permitiendo resolver conflictos jurídicos de manera coherente con los valores fundamentales del ordenamiento.

2.4. Concepto de retroactividad en el Derecho

La retroactividad constituye un elemento esencial dentro del análisis de la eficacia temporal de las normas jurídicas; en términos generales, se refiere a la posibilidad de que una

norma, acto o criterio interpretativo produzca efectos sobre situaciones jurídicas que se originaron con anterioridad a su entrada en vigor, por ello, esta figura representa una excepción al principio general de que las normas rigen hacia el futuro, conocido como principio de aplicación inmediata (García de Enterría y Fernández, 2017).

Desde la teoría general del Derecho, la retroactividad plantea tensiones relevantes con principios fundamentales como la seguridad jurídica y la confianza legítima, ya que implica alterar las consecuencias jurídicas de hechos pasados bajo un nuevo marco normativo, por esa razón, su admisibilidad suele estar limitada y condicionada a criterios estrictos, especialmente cuando puede afectar derechos consolidados (Pérez Luño, 2007).

2.4.1 Definición jurídica de retroactividad

La retroactividad puede definirse como la aplicación de una norma nueva a hechos, actos o situaciones jurídicas anteriores a su vigencia, produciendo efectos jurídicos sobre estos, esta definición implica que la norma no solo regula situaciones futuras, sino que incide directamente en relaciones jurídicas ya existentes o incluso concluidas (De Otto, 1987).

La doctrina distingue entre distintos grados de retroactividad, pues es auténtica o propia, y ocurre cuando la norma incide sobre situaciones completamente consumadas en el pasado, mientras que la retroactividad impropia se refiere a la aplicación de la norma a efectos futuros de situaciones jurídicas nacidas bajo una legislación anterior (Santamaría Pastor, 2015).

Esta distinción resulta clave para determinar la legitimidad de la retroactividad, ya que la retroactividad propia suele estar prohibida en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, mientras que la impropia puede ser admisible bajo ciertas condiciones.

2.4.2 Diferencia entre retroactividad, ultraactividad y aplicación inmediata

Para una correcta comprensión del fenómeno de la retroactividad, es necesario diferenciarlo de otras figuras relacionadas con la eficacia temporal de las normas: la ultraactividad y la aplicación inmediata.

La retroactividad, como se ha indicado, implica la aplicación de una norma nueva a situaciones pasadas, y consiste en la prolongación de los efectos de una norma derogada sobre situaciones nacidas durante su vigencia, permitiendo que continúe produciendo efectos aun después de haber sido sustituida (González Pérez, 2003).

En discordancia, la aplicación inmediata de la norma supone que esta rige hacia el futuro desde su entrada en vigor, afectando únicamente situaciones jurídicas que se desarrollan a partir de ese momento, sin incidir sobre derechos adquiridos o situaciones consolidadas (García de Enterría y Fernández, 2017).

Estas tres figuras responden a diferentes formas de resolver conflictos de leyes en el tiempo, siendo la aplicación inmediata la regla general, la retroactividad una excepción, y la ultraactividad un mecanismo de transición normativa.

2.4.3. Retroactividad y la jurisprudencia

La retroactividad puede manifestarse no solo en el ámbito normativo, sino también en el plano interpretativo, es decir, que es posible distinguir entre retroactividad normativa y retroactividad jurisprudencial.

La retroactividad normativa ocurre cuando una ley o disposición jurídica establece expresamente su aplicación a situaciones anteriores a su vigencia., este fenómeno está generalmente limitado por disposiciones constitucionales que protegen los derechos adquiridos (De Otto, 1987).

Por otro lado, la retroactividad jurisprudencial se produce cuando existe un cambio en la interpretación del Derecho, ya sea por parte de los tribunales o de la doctrina, y se aplica a casos que se originaron bajo una interpretación anterior. Aunque la doctrina no es formalmente vinculante, su influencia en la jurisprudencia puede generar efectos prácticos equivalentes a una retroactividad interpretativa (Pérez Luño, 2007).

Este fenómeno resulta especialmente relevante en el Derecho Administrativo, donde la evolución de criterios interpretativos puede incidir en la validez y efectos de actos administrativos previamente dictados.

2.5 Principio de irretroactividad de la ley

El principio de irretroactividad de la ley emerge una garantía fundamental del Estado de Derecho, orientada a proteger la estabilidad de las relaciones jurídicas y la previsibilidad del ordenamiento jurídico, es decir, que establece que las normas jurídicas no deben aplicarse a hechos ocurridos antes de su entrada en vigor, especialmente cuando ello implique un perjuicio para los derechos de las personas (García de Enterría y Fernández, 2017).

Cabe destacar que una de sus funciones es evitar la arbitrariedad de parte de la Administración Pública, asegurando que los actos que se dicten se haga bajo el marco normativo conocido, y ante este premisa es que la irretroactividad se vincula estrechamente con el principio de seguridad jurídica.

2.5.1 Origen histórico

El principio de irretroactividad tiene sus raíces en el Derecho Romano, donde ya se reconocía la importancia de no aplicar las leyes de manera retroactiva en perjuicio de los ciudadanos, a su vez, este principio fue desarrollado en el constitucionalismo moderno, particularmente a partir de la Revolución Francesa, como una garantía frente al abuso del poder estatal (De Otto, 1987).

En el desarrollo contemporáneo, la irretroactividad ha sido incorporada en la mayoría de los actos que desarrolla la Administración, ya que su evolución ha estado marcada por la incorporación de excepciones, especialmente en materia penal y sancionadora, donde se admite la retroactividad en materia administrativa (Santamaría Pastor, 2015).

2.5.2 Fundamento constitucional

En el ordenamiento jurídico costarricense, el principio de irretroactividad se encuentra consagrado en el artículo 34 de la Constitución Política, el cual establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, ni de sus derechos patrimoniales adquiridos ni de situaciones jurídicas consolidadas.

Esta disposición constituye una garantía expresa de protección a los administrados frente a la aplicación arbitraria de normas retroactivas. La Sala Constitucional en su jurisprudencia ha reiterado que esta prohibición no es absoluta, pero sí establece un límite claro cuando se trata de afectar negativamente derechos adquiridos (Sala Constitucional, Voto N° 2000-02306).

En consecuencia, la Constitución costarricense prohíbe la retroactividad en perjuicio de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, consolidando así un principio esencial para la estabilidad del orden jurídico.

2.5.3 Seguridad jurídica

El principio de irretroactividad se encuentra estrechamente vinculado con la seguridad jurídica, entendida como la certeza que tienen los ciudadanos respecto al contenido y aplicación del Derecho, sin embargo, la seguridad jurídica implica que las normas sean estables, previsibles y no arbitrarias (Pérez Luño, 2007).

Por su parte, la confianza legítima constituye una manifestación específica de la seguridad jurídica en el ámbito del Derecho Administrativo, pues este principio protege las expectativas razonables de los administrados respecto a la actuación de la Administración Pública, evitando cambios bruscos o inesperados que puedan afectar sus intereses (González Pérez, 2003).

En conjunto, ambos principios actúan como límites a la retroactividad, garantizando que el ejercicio del poder público no genere incertidumbre ni afecte de manera injustificada las situaciones jurídicas previamente consolidadas.

2.6 Derechos adquiridos

Los derechos adquiridos son aquellas situaciones jurídicas subjetivas que han ingresado de manera definitiva al patrimonio de un sujeto, tras el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la normativa vigente al momento de su constitución (García de Enterría y Fernández, 2017).

Por su parte, las situaciones jurídicas consolidadas se refieren a relaciones jurídicas que han alcanzado un grado de estabilidad tal que no pueden ser alteradas sin afectar la seguridad jurídica de las personas, estas incluyen no solo derechos subjetivos, sino también estados jurídicos plenamente definidos (Santamaría Pastor, 2015).

2.6.1 Protección derechos adquiridos frente a la Administración

En el ámbito del Derecho Administrativo, la protección de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas constituye un límite fundamental a la actuación de la Administración Pública; esta no puede desconocer ni afectar retroactivamente estos derechos sin incurrir en una violación del ordenamiento jurídico (González Pérez, 2003).

La jurisprudencia costarricense ha reiterado que la Administración debe respetar la estabilidad de las relaciones jurídicas, garantizando la seguridad jurídica de los administrados, y por lo que cualquier actuación retroactiva debe ser excepcional, justificada y compatible con los principios constitucionales.

2.6.2 Toma de decisiones administrativas

La toma de decisiones administrativas se basa en el marco normativo e interpretativo vigente al momento en que se dicta el acto, en el sentido, de que la aplicación retroactiva de criterios doctrinales o jurisprudenciales puede generar incertidumbre en los funcionarios públicos, quienes podrían ver cuestionadas decisiones adoptadas conforme a criterios previamente aceptados (Santamaría Pastor, 2015).

Esta situación puede afectar la eficiencia administrativa, ya que introduce un elemento de inseguridad en la actuación estatal y para los funcionarios podrían adoptar posturas excesivamente conservadoras para evitar eventuales responsabilidades, lo que podría afectar la gestión pública (Santamaría Pastor, 2015).

Asimismo, la retroactividad puede obligar a la Administración a revisar actos previamente dictados, lo cual impacta la estabilidad de las decisiones administrativas y la confianza en la actuación estatal.

2.7 Responsabilidad del Estado

Uno de los efectos más relevantes de la retroactividad en el ámbito administrativo es su incidencia en la responsabilidad del Estado, cuando la propia Administración aplica retroactivamente un criterio que afecta derechos de los administrados, lo que puede generar responsabilidad patrimonial por los daños causados (González Pérez, 2003).

En el ordenamiento jurídico costarricense, la responsabilidad del Estado se fundamenta en el principio de legalidad y en la obligación de reparar los daños antijurídicos causados por su actuación, por ello, la aplicación retroactiva de criterios interpretativos

podría considerarse ilegítima si vulnera derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Además, la jurisprudencia ha señalado que la Administración debe actuar con previsibilidad y coherencia, de manera que los cambios interpretativos no pueden aplicarse de forma arbitraria ni afectar negativamente a los administrados sin una justificación motivada y justificada (Pérez Luño, 2007).

2.8 Impacto en el sector privado

La retroactividad en la aplicación de criterios doctrinales o interpretativos tiene un impacto directo en los administrados, quienes dependen de la estabilidad del ordenamiento jurídico para planificar sus actividades y ejercer sus derechos, y para el sector privado es particularmente sensible a cambios retroactivos que puedan afectar sus intereses (Santamaría Pastor, 2015).

2.9 Derechos subjetivos

Uno de los principales conflictos que surgen en este ámbito es la tensión entre los derechos subjetivos de los administrados y las potestades públicas de la Administración, pues los primeros buscan la protección de sus derechos adquiridos, y la Administración puede pretender aplicar nuevos criterios en ejercicio de sus competencias, lo que podría generar un perjuicio a la persona afectada (De Otto, 1987).

La doctrina ha señalado que las potestades públicas deben ejercerse dentro de los límites del ordenamiento jurídico, respetando los derechos de los administrados, en el

sentido, de que la aplicación retroactiva de criterios interpretativos no puede justificar la vulneración de derechos subjetivos legítimamente adquiridos (De Otto, 1987).

Este equilibrio resulta fundamental para garantizar un sistema jurídico justo y coherente, en el cual el poder público no actúe de manera arbitraria.

2.10 Protección de actos consolidados

Las situaciones jurídicas consolidadas constituyen un límite esencial a la retroactividad; y para los administrados tienen derecho a que las relaciones jurídicas que han alcanzado un grado de estabilidad no sean alteradas por cambios posteriores en la interpretación del Derecho (García de Enterría y Fernández, 2017).

En el contexto costarricense, este principio se encuentra amparado por el artículo 34 de la Constitución Política, que prohíbe la retroactividad en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

La protección de estas situaciones garantiza la confianza de las personas en el ordenamiento jurídico y en la actuación de la Administración, evitando que cambios interpretativos generen efectos perjudiciales sobre relaciones jurídicas previamente establecidas.

Capítulo III. Marco Metodológico

En este capítulo se presenta el marco metodológico de la investigación, en el cual se describe de manera detallada la estrategia utilizada para el desarrollo del estudio. Su propósito es establecer el conjunto de procedimientos, métodos y técnicas que permiten dar respuesta tanto al objetivo general como a los objetivos específicos planteados.

En este sentido, se define el enfoque metodológico, el tipo de investigación y el diseño empleado, así como las fuentes de información utilizadas, en el cual se detallan las técnicas e instrumentos para la recolección de la información y los procedimientos aplicados para su análisis e interpretación.

Dado que la presente investigación es de carácter jurídico-doctrinal, no se recurre a técnicas empíricas como la entrevista, sino que se fundamenta en el análisis de fuentes documentales, tales como legislación, doctrina y jurisprudencia.

3.1 Diseño

Para comprender el término metodológico de la investigación, el diseño puede definirse como “la estrategia general que adopta el investigador para responder al problema planteado. En atención al diseño, la investigación se clasifica en: documental, de campo y experimental” (Arias, 2012, p. 27).

En el presente estudio de investigación se adopta Diseño documental jurídico-dogmático, que el más utilizado en investigaciones jurídicas. Consiste en estudiar

sistemáticamente las normas, principios y doctrina para interpretar el derecho vigente. Desarrollarlo en esta investigación, consiste en la recopilación, análisis e interpretación de información proveniente de fuentes escritas, tales como libros, revistas, artículos científicos, tesis, normativa jurídica y jurisprudencia.

Este tipo de diseño es particularmente adecuado en investigaciones jurídicas, donde el objeto de estudio se centra en el análisis de normas, principios y criterios doctrinales (Bernal, 2010).

La elección de este diseño responde a la naturaleza teórica del problema investigado, el cual no requiere la observación directa de fenómenos empíricos ni la recolección de datos mediante trabajo de campo, sino el estudio sistemático del conocimiento jurídico existente.

Por esta razón, no se aplican técnicas como entrevistas, ya que el análisis se basa en la interpretación de fuentes doctrinales y normativas, lo cual resulta suficiente y pertinente para alcanzar los objetivos propuestos.

3.2 Enfoque

El estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, el cual se caracteriza por su orientación hacia la comprensión e interpretación de fenómenos desde una perspectiva analítica y contextual.

Según Hernández y Mendoza (2018), “La investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva del contexto en que ocurren y analizando sus significados” (p. 390).

El enfoque cualitativo resulta idóneo para esta investigación, ya que permite analizar en profundidad conceptos jurídicos como la retroactividad, la doctrina y la seguridad jurídica, así como su aplicación en el ordenamiento costarricense.

A diferencia del enfoque cuantitativo, que se basa en la medición y el análisis estadístico de datos, y es por esta circunstancia que no se recurre a la recolección de datos numéricos ni a la aplicación de instrumentos estadísticos.

En este caso, el análisis cualitativo se materializa mediante la revisión de doctrina, normativa y jurisprudencia, lo cual permite desarrollar una comprensión integral del fenómeno estudiado.

3.3 Tipo de investigación

El tipo de investigación corresponde a un estudio descriptivo y analítico de carácter jurídico-doctrinal.

La investigación descriptiva tiene como finalidad detallar las características de un fenómeno o situación, permitiendo identificar sus elementos esenciales (Hernández et al., 2010). En este caso, se describen los conceptos de retroactividad, doctrina, derechos adquiridos y su aplicación en el Derecho Administrativo.

Por su parte, la investigación analítica implica un examen crítico del fenómeno estudiado, con el objetivo de interpretar sus implicaciones y establecer relaciones entre sus componentes. En este estudio, se analiza la aplicabilidad retroactiva de la doctrina y sus efectos en la Administración Pública y los administrados.

Asimismo, se trata de una investigación jurídica-doctrinal, ya que se basa en el estudio sistemático de fuentes del Derecho, tales como la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, con el fin de interpretar y desarrollar el conocimiento jurídico existente (Bernal, 2010).

3.4 Población y muestra

En investigaciones jurídicas de carácter documental, la población no está constituida por personas, sino por fuentes de información.

Según Bologna (2018), la población puede definirse como: “el conjunto de unidades de análisis que son objeto de estudio en una investigación” (p. 45).

En este caso, la población está conformada por fuentes jurídicas relevantes, tales como:

- Normativa costarricense
- Jurisprudencia de la Sala Constitucional
- Doctrina nacional e internacional
- Libros y artículos académicos

Asimismo, no se aplican entrevistas ni encuestas, debido a que la naturaleza del estudio es documental y doctrinal, lo cual hace innecesaria la recolección de datos empíricos.

3.5 Fuentes de información (primarias y secundarias)

Se denomina fuente de información a todo recurso que permite obtener datos relevantes para el desarrollo de una investigación (Barrantes, 2016).

En este estudio se emplean fuentes primarias y secundarias, descritas a continuación:

3.6 Fuentes primarias

Las fuentes primarias son aquellas que contienen información original y directa sobre el objeto de estudio (Bernal, 2010). En esta investigación, incluyen:

- Constitución Política de Costa Rica
- Ley General de la Administración Pública
- Jurisprudencia de la Sala Constitucional
- Dictámenes de la Procuraduría General de la República

3.6.1 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias corresponden a interpretaciones, análisis y estudios elaborados a partir de fuentes primarias. En este caso, incluyen:

- Libros de Derecho Administrativo
- Artículos académicos
- Tesis universitarias
- Doctrina jurídica nacional e internacional

Estas fuentes permiten desarrollar el marco teórico y sustentar el análisis jurídico del tema investigado.

3.7 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos

Es importante distinguir entre técnica e instrumento, según Pimienta y De la Orden (2017), la técnica es el procedimiento general utilizado para recolectar información, mientras que el instrumento es el medio específico mediante el cual se aplica dicha técnica.

3.8 Técnica: análisis documental

La técnica utilizada en esta investigación es el análisis documental, el cual consiste en la revisión, selección, interpretación y sistematización de información contenida en documentos escritos (Bernal, 2010).

Esta técnica permite identificar criterios doctrinales, normativos y jurisprudenciales relevantes para el estudio de la retroactividad en el Derecho Administrativo costarricense.

Aunado a lo anterior, resulta necesario traer a colación que el derecho administrativo, dentro de su marco de regulación jurídica, puede acudir a la doctrina como fuente de interpretación del ordenamiento jurídico. En este sentido, la doctrina desarrollada por diversos autores ha adquirido especial relevancia para la comprensión de las instituciones y principios que conforman esta rama del derecho.

Particularmente, en materia administrativa, se observa una importante continuidad en el desarrollo de sus fundamentos sustantivos, por cuanto diversos conceptos, principios e instituciones jurídicas han mantenido su vigencia a través del tiempo, aun frente a las modificaciones legislativas y a la evolución de los criterios jurisprudenciales. Por esta razón, las aportaciones de autores clásicos y de antigua data continúan siendo utilizadas en la actualidad como referentes doctrinales para la interpretación y fundamentación de

actuaciones y actos administrativos en aquellos supuestos en los que resulta necesario recurrir a la doctrina especializada.

3.9 Instrumento: fichas de análisis documental

Como instrumento se emplean fichas de análisis documental, las cuales permiten organizar la información recopilada de manera sistemática. Estas fichas incluyen:

- Datos bibliográficos
- Ideas principales
- Citas relevantes
- Comentarios del investigador

Tablas

Se pueden utilizar matrices de análisis para organizar la información doctrinal y jurisprudencial, aunque no se presentan resultados estadísticos, ya que la investigación no es cuantitativa.

4.1 Desarrollo de la investigación

4.1.2 Doctrina administrativa

Es el conjunto de criterios, interpretaciones y opiniones jurídicas que orientan la actuación de la Administración Pública al aplicar e interpretar las normas.

En el contexto costarricense, esto es especialmente importante porque la Procuraduría General de la República mediante sus dictámenes y pronunciamientos, desarrolla criterios

sobre cómo deben interpretarse y aplicarse determinadas normas por parte de la Administración.

4.1.3 Dictámenes y criterios interpretativos de la Procuraduría General de la República

Dictamen PGR-C-229-2018, del 12 de setiembre del 2018

Este dictamen resulta de especial relevancia para la presente investigación, debido a que analiza los efectos temporales de los cambios en la jurisprudencia administrativa. La Procuraduría General de la República establece que, cuando se produce una modificación sustancial respecto de un criterio administrativo anteriormente sostenido, el nuevo criterio debe aplicarse hacia el futuro y no de manera retroactiva.

Esta limitación encuentra fundamento en los principios de seguridad jurídica e irretroactividad, los cuales buscan proteger a los actos de la Administración Pública que actuaron conforme al criterio vigente al momento en que se produjeron determinadas situaciones jurídicas.

En consecuencia, el dictamen permite identificar un límite relevante al ejercicio de la potestad interpretativa de la Administración, al impedir que un cambio sustancial de criterio perjudique retroactivamente situaciones consolidadas bajo la interpretación anteriormente aceptada.

Dictamen PGR-C-285-2022, de 19 de diciembre de 2022

Este dictamen establece que la Procuraduría reconoce la existencia de un cambio de criterio y, consecuentemente, analiza los efectos temporales que debe producir la nueva

interpretación. En este contexto, establece que la reconsideración debe surtir efectos hacia el futuro, con el propósito de preservar la seguridad jurídica y evitar que el nuevo criterio afecte situaciones jurídicas desarrolladas bajo la interpretación anteriormente vigente.

Además, este pronunciamiento permite evidenciar que el cambio de doctrina administrativa no produce, por regla general, efectos retroactivos cuando ello pueda afectar la parte sustantiva del desarrollo de un acto de la Administración Pública.

Dictamen PGR-C-088-2024, del 20 de mayo del 2024

La Procuraduría General de la República establece una distinción respecto de los efectos temporales de sus criterios interpretativos. Como regla general, los dictámenes poseen un carácter declarativo, en tanto interpretan el alcance de normas jurídicas preexistentes.

No obstante, la Procuraduría reconoce una excepción cuando el nuevo pronunciamiento implica la reconsideración de un criterio administrativo anteriormente sostenido. En estos casos, el cambio de interpretación puede producir efectos hacia el futuro, con el propósito de salvaguardar la seguridad jurídica de los administrados que actuaron conforme al criterio previamente establecido.

Este pronunciamiento resulta particularmente significativo para la presente investigación, pues permite determinar que la aplicación temporal de la doctrina administrativa debe analizarse atendiendo a la naturaleza del criterio emitido y, especialmente, a la existencia de un cambio respecto de una interpretación administrativa anterior.

4.1.4 Cambios en la doctrina administrativa

La doctrina administrativa no constituye un criterio inmutable, debido a que la interpretación y aplicación de las normas jurídicas por parte de la Administración Pública pueden experimentar modificaciones como consecuencia de nuevas circunstancias jurídicas, cambios en la interpretación del ordenamiento.

En este sentido, un cambio en la doctrina administrativa se produce cuando la Administración modifica de manera relevante el criterio interpretativo que había mantenido respecto de una determinada situación jurídica.

Estos cambios adquieren especial importancia cuando el nuevo criterio pretende aplicarse a situaciones que se originaron o desarrollaron durante la vigencia de una interpretación anterior y la modificación de un criterio administrativo puede generar consecuencias para la Administración Pública en cuanto a sus actuaciones.

4.1.5 Análisis de los resultados

Del análisis realizado sobre la aplicabilidad retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica, a la luz de los dictámenes y criterios interpretativos de la Procuraduría General de la República, se concluye que un cambio sustancial en la doctrina administrativa no debe producir, como regla general, efectos retroactivos cuando pueda afectar situaciones jurídicas desarrolladas bajo un criterio administrativo anteriormente vigente.

Los criterios analizados permiten determinar que la Procuraduría General de la República reconoce una diferencia entre la interpretación de una norma jurídica y el cambio

sustancial de un criterio administrativo previamente establecido. Mientras una interpretación puede tener efectos declarativos respecto de la norma interpretada, la reconsideración o modificación de un criterio anterior exige valorar sus efectos temporales, especialmente cuando los administrados actuaron de conformidad con la interpretación vigente en ese momento.

En este sentido, el Dictamen PGR-C-229-2018 constituye un criterio fundamental al establecer que, ante un cambio sustancial de la jurisprudencia administrativa, el nuevo criterio debe aplicarse hacia el futuro, en protección de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad. Esta posición es posteriormente reforzada por el Dictamen PGR-C-285-2022, en el cual la Procuraduría analiza una reconsideración de un criterio anterior y reconoce la necesidad de que el nuevo criterio produzca efectos hacia el futuro.

Asimismo, el Dictamen PGR-C-088-2024 permite precisar que los efectos temporales de los criterios de la Procuraduría deben analizarse según la naturaleza del pronunciamiento. No todo nuevo criterio implica necesariamente un cambio de doctrina administrativa. Por ello, resulta indispensable determinar si se trata de una interpretación de una norma preexistente o de una modificación sustancial de un criterio que anteriormente orientaba la actuación administrativa.

En consecuencia, la aplicabilidad temporal de la doctrina administrativa no puede determinarse de manera automática, sino que requiere analizar cada caso concreto, la naturaleza del cambio interpretativo, la existencia de un criterio administrativo anterior y las consecuencias que su aplicación pueda generar sobre situaciones jurídicas previamente desarrolladas.

De esta manera, los criterios de la Procuraduría General de la República permiten sostener que la potestad de la Administración para modificar su doctrina administrativa debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la seguridad jurídica y la irretroactividad, garantizando un equilibrio entre la necesaria evolución de la interpretación administrativa y la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

A partir del análisis desarrollado en la presente investigación, orientada a estudiar la aplicabilidad retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica, se formulan las siguientes conclusiones:

5.1.2 Objetivo 1: Examinar el concepto, naturaleza jurídica y función de la doctrina administrativa en el ordenamiento jurídico costarricense

Se concluye que la doctrina, aunque carece de carácter vinculante dentro del ordenamiento jurídico costarricense, posee una naturaleza interpretativa relevante, constituyéndose como una fuente indirecta del Derecho. Su función principal radica en orientar la interpretación de las normas y contribuir a la construcción del Derecho Administrativo, particularmente en contextos donde existen vacíos normativos o ambigüedades.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha reforzado este principio como una garantía esencial de la seguridad jurídica, lo que permite afirmar que la retroactividad constituye una excepción y no una regla dentro del sistema jurídico administrativo.

5.1.3 Objetivo 2: Determinar el marco normativo y jurisprudencial que regula la retroactividad en el Derecho Administrativo en Costa Rica

Se concluye, además, que la aplicación retroactiva de la doctrina administrativa no es jurídicamente procedente de forma directa, dado que la doctrina no tiene fuerza normativa obligatoria. No obstante, puede generar efectos retroactivos de manera indirecta cuando es

incorporada por la jurisprudencia o por criterios administrativos, lo que plantea importantes desafíos en términos de seguridad jurídica y confianza legítima.

Se identifica que la aplicación retroactiva de criterios doctrinales o interpretativos puede tener consecuencias relevantes en la validez de los actos administrativos, especialmente cuando se pretende aplicar nuevos criterios a actos dictados bajo interpretaciones anteriores. En estos casos, la retroactividad debe analizarse con cautela, respetando siempre los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

También se determina que el ordenamiento jurídico costarricense establece límites claros a la retroactividad, especialmente a través del artículo 34 de la Constitución Política, el cual prohíbe la aplicación retroactiva de normas en perjuicio de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Como último, existen precedentes en el ámbito administrativo y jurisprudencial costarricense donde se han aplicado cambios interpretativos con efectos sobre situaciones anteriores; sin embargo, estos casos han sido limitados y condicionados al respeto de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

5.1.4 Objetivo 3: Identificar casos prácticos o precedentes en los que se haya aplicado retroactivamente una doctrina administrativa sobre actos anteriores.

Se concluye que la aplicabilidad retroactiva de la doctrina administrativa en Costa Rica es limitada, excepcional y sujeta a estrictos controles jurídicos, especialmente cuando puede afectar derechos de los administrados. La Procuraduría General de la República, mediante sus dictámenes, desempeña un papel relevante en la interpretación del Derecho Administrativo, pero sus criterios no pueden aplicarse retroactivamente en perjuicio de situaciones jurídicas consolidadas.

5.2 Recomendaciones

A partir de las conclusiones expuestas, se plantean las siguientes recomendaciones:

A la Administración Pública

Evitar la aplicación retroactiva de criterios doctrinales o interpretativos, salvo en aquellos casos en que dicha aplicación resulte favorable al administrado o no afecte derechos adquiridos. Esto contribuirá a fortalecer la seguridad jurídica y la confianza en la actuación estatal.

Se sugiere que los órganos administrativos fundamenten adecuadamente sus decisiones cuando adopten nuevos criterios interpretativos, justificando su aplicación en el tiempo, con el fin de evitar arbitrariedades y posibles responsabilidades patrimoniales del Estado.

A la Procuraduría General de la República

Establecer lineamientos más claros sobre los efectos temporales de sus dictámenes, con el objetivo de delimitar su aplicabilidad y evitar interpretaciones que puedan generar inseguridad jurídica.

A los Tribunales de Justicia

Se recomienda a los tribunales de justicia continuar desarrollando criterios jurisprudenciales que delimiten de manera precisa los alcances de la retroactividad en el Derecho Administrativo, estableciendo parámetros claros para su aplicación excepcional.

Finalmente, se sugiere que los tribunales profundicen en el análisis de casos concretos en los que se haya aplicado retroactividad interpretativa en Costa Rica, con el fin de generar mayor claridad sobre sus efectos prácticos y su impacto en los administrados.

Referencias bibliográficas

- Arias, F. G. (2012). El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica (6ta ed.). Episteme
https://www.researchgate.net/publication/301894369_EL_PROYECTO_DE_INVESTIGACION_6a_EDICION
- Barrantes, R. (2016). Investigación: Un camino al conocimiento. EUNED.
<https://editorial.uned.ac.cr/gpd-investigacion-un-camino-al-conocimiento-9789968480758.html>
- Bernal, C. A. (2010). Metodología de la investigación (3.^a ed.). Pearson.
https://www.academia.edu/76957970/Metodolog%C3%ADa_de_la_investigaci%C3%B3n_Bernal_pdf
- Bologna (2018), Metodos Estadisticos de Investigación
<https://es.scribd.com/document/543130882/eduardo-Bologna-manual-2018-Cap-1>
- Castillo Víquez, F. (2020). La retroactividad en la jurisprudencia ordinaria y constitucional en materia tributaria. Revista de la Sala Constitucional, (2), 86–99. ISSN 2215
 chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/2020/Articulo/PDF/La_retroactividad_en_la_jurisprudencia_ordinaria_y_constitucional_en_materia_tributaria_.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949).
https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

De Otto, I. (1987). Derecho constitucional: Sistema de fuentes. Ariel.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2011884.pdf> García de Enterría, E., y
 Fernández, T. R. (2017). Curso de Derecho administrativo (18ta ed.). Civitas.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo (18.^a ed.). Civitas.

González Pérez, J. (2003). El principio de seguridad jurídica. Civitas.
https://ipdt.org/uploads/docs/04_Rev26_EGG.pdf

Gordillo, A (201) Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Tomo 8. Teoría general
 del derecho administrativo. (2013).chrome-
 extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gordillo.com/pdf_tomo
 8/tomo8.pdf

Ley General de la Administración Pública. (1978).
[https://sinalevi.go.cr/ResultadosNormativa/Informacion?param1=13231¶m2=7
 0611¶m3=1¶m4=](https://sinalevi.go.cr/ResultadosNormativa/Informacion?param1=13231¶m2=70611¶m3=1¶m4=)

Ortiz Ortiz, Eduardo (1967) La autonomía administrativa costarricense.

Ortiz Zamora, L. A. (2021). Derecho administrativo costarricense entre prerrogativa y
 garantía.
 chrome- chrome-
 extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.boe.es/biblioteca_juridi
 ca/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-B-2021-10005300080

Pérez Luño, A. E. (2007). La seguridad jurídica. Ariel.
 Chrome-
 tension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://biblioteca.cejamericas.org/serv
 er/api/core/bitstreams/f5b6a8a8-bb5d-4b1b-aca1-453710c1b772/content

Pimienta, J., & De la Orden, A. (2017). Metodología de la investigación. Pearson.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-076-2005.<https://sinalevi.go.cr/ResultadosPronunciamiento/Informacion?param1=13006¶m2=0>

Procuraduría General de la República, Dictamen PGR-C-229-2018.<https://sinalevi.go.cr/ResultadosPronunciamiento/Informacion?param1=20604¶m2=0>

Procuraduría General de la República, Dictamen PGR-C-285-2022.<https://sinalevi.go.cr/ResultadosPronunciamiento/Informacion?param1=23851¶m2=0>

Procuraduría General de la República, Dictamen PGR-C-088-2024.<https://sinalevi.go.cr/ResultadosPronunciamiento/Informacion?param1=24403¶m2=0>

Santamaría Pastor, J. A. (2015). Principios de Derecho administrativo general. Iustel.
<https://www.iustel.com/editorial/?ficha=1&referencia=90218100>

Voto N° 2000-02306, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-128218>

Anexo**Anexo 1. Matriz de análisis documental de los dictámenes de la Procuraduría General de la República**

Número de Dictamen	Institución Pública	Fecha	Categoría de análisis
PGR-C-229-2018	Procuraduría General de la República	12 de setiembre de 2018	Cambio de criterio administrativo
PGR-C-285-2022	Procuraduría General de la República	19 de diciembre de 2022	Reconsideración de criterio administrativo
PGR-C-088-2024	Procuraduría General de la República	20 de mayo de 2024	Naturaleza declarativa de los criterios interpretativos y cambio de criterio