

INDICE

Tabla de Abreviaturas

CAPITULO PRIMERO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.- Precisiones sobre el concepto “Administración”	1
2.- Definición de Administración Pública	1
3.- Organización Administrativa	2
A.- Ente público mayor (estado o administración pública central)	3
B.- Entes públicos menores (administración pública descentralizada)	3
C.- Sistemas de estructuración de la Organización Administrativa (Centralización y Descentralización Administrativas)	4
D.- Centralización Administrativa	5
E.- Descentralización administrativa	6
E.1.- Concepto y definición	6
E.2.- Consecuencias o efectos de la descentralización administrativa	8
E.3.- Grados de autonomía	9
a) Primer grado de autonomía (administrativa o mínima)	10
b) Segundo grado de autonomía (política, de gobierno o media)	11
c) Tercer grado de autonomía (organizativa o plena)	12
E.4.- Tutela administrativa (o dirección intersubjetiva)	18
a) Noción	18
b) Distinción entre tutela administrativa y jerarquía administrativa	23
c) Contenido de la tutela administrativa o dirección intersubjetiva (potestades del estado o ente público mayor respecto de los entes públicos menores)	25
c.1) Potestad de planificación o programación	25
c.1.a) Definición	25
c.1.b) Principios rectores de la planificación	26
1.- Democratización y concertación	26
2.- Vinculante	26
3.- Racionalidad	26
4.- Previsión	27
5.- Universalidad	27

6.- Unidad	27
7.- Continuidad	27
8.- Inherencia	27
c.1.c) Tipología de los planes	28
c.1.d) Tipología legal	28
c.1.e) Sujetos planificadores y sistema nacional de planificación	29
c.1.f) Procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	29
c.1.g) Naturaleza de la planificación en Costa Rica	30
c.1.h) Propuestas de reforma (<i>de lege ferenda</i>)	32
c.2) Potestad de dirección –directrices-.	34
c.2.a) Noción	34
c.2.b) Directrices	35
1.- Concepto	35
2.- Contenido	36
3.- Órgano del ente público mayor (Estado) competente para dictarlas	37
4.- Sujetos jurídico-públicos destinatarios	39
5.- Ejemplo práctico de directriz	39
c.3) Potestad de Coordinación	42
c.3.a) Coordinación sectorial (sectorización)	43
c.3.b) Coordinación regional (regionalización)	44
c.4) Potestad de control	45
c.4.a) Control sobre los actos	46
1.- Autorizaciones	46
2.- Aprobaciones, refrendos y vistos buenos	47
3.- Simples comunicaciones o notificaciones	48
4.- Dictámenes	48
5.- Jerarquías impropias	48
c.4.b) Control sobre las personas	49
c.4.c) Control de actividad o actuación	51
c.5) Potestad de evaluación de resultados	52
c.5.a) Reforma constitucional	52
1.- Administraciones públicas, evaluación de resultados y rendición de cuentas	52
2.- Funcionarios públicos, evaluación de resultados y rendición de cuentas	57
c.5.b) Normativa vigente antes de la reforma constitucional	59
1.- Ley de Planificación Nacional (No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas)	60
2.- Comisión de Eficiencia Administrativa (Decreto Ejecutivo No. 5642-P del 7 de enero de 1976)	60
3.- Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) –Decreto Ejecutivo No.	

23323-PLAN del 17 de mayo de 1994 y sus reformas-	62
4.- Sistema Nacional de Evaluación (SINE -Decreto Ejecutivo No. 25175-PLAN del 7 de abril de 1995-)	63
5.- ARESEP y la calidad de los servicios públicos (Ley No. 7953 del 28 de marzo de 1996)	66
6.- Contralorías de servicios públicos (Decreto Ejecutivo No. 26025-PLAN DEL 18 DE ABRIL DE 1997)	67
c.5.c) Propuestas para el desarrollo legislativo del artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política	70
d) Tutela administrativa y autonomía	75
d.1) Tutela administrativa y autonomía administrativa o de primer grado	75
d.2) Tutela administrativa y la autonomía de segundo grado (política o de gobierno)	77
d.3) Tutela administrativa y autonomía de tercer grado (organización)	82
e) Tutela administrativa y sector privado	82
f) Regulación normativa de la tutela administrativa	83
E.5.- Tipología de la descentralización administrativa	86
a) Descentralización territorial	86
b) Descentralización institucional (también denominada funcional, por servicios, instrumental o auxiliar)	88
c) Descentralización Corporativa	89
4.- Órgano público	90
A.- Concepto y elementos	90
B.- Clasificación	92
B.1.- Criterio subjetivo	93
B.2.- Criterio objetivo.	93
5.- Organización administrativa en Costa Rica	94
A.- Administración central	94
A.1.- Órganos constitucionales	94
a) Poder Ejecutivo	95
b) Poder Legislativo	95
c) Poder Judicial	96
d) Tribunal Supremo de Elecciones	96
e) Contraloría General de la República	97
A.2.- Órganos de relevancia constitucional	98
B.- Administración pública descentralizada	98
B.1.- Administración pública descentralizada territorial	98
B.2.- Administración pública descentralizada institucional o funcional	99

a) Instituciones Autónomas	99
b) Instituciones Semiautónomas	100
c) Entes Públicos no Estatales.	101
B.3.- Administración descentralizada corporativa	102
B.4.- Órgano-persona	104
B.5.- Empresas Públicas	108
a) Empresa pública-ente de derecho público	113
b) Empresa Pública-órgano público	114
c) Empresa pública-ente de derecho privado	116
B.6.- Particulares en el ejercicio de funciones públicas (<i>munera publica</i>)	122
a) Notario público	123
b) Contador Público	123
c) Concesionario de obras o servicios públicos	123
d) Otros	124

CAPITULO SEGUNDO ADMINISTRADO

1.- Concepto	127
2.- Categorías de administrados (relaciones de sujeción o de supremacía general y especial)	128
A.- Administrado simple	128
B.- Administrado cualificado	128
3.- Situaciones jurídico-sustanciales de los administrados frente a las administraciones públicas	129
A.- Situaciones de poder o activas	131
A.1.- Libertades	131
A.2.- Potestad	131
A.3.- Derecho subjetivo	131
A.4.- Interés legítimo	132
a) Perfil formal	132
b) Perfil sustancial	134
b.1) Interés legítimo personal	134
b.2) Intereses legítimos colectivos	134
b.2.a) Intereses corporativos	136
b.2.b) Intereses difusos	136
B.- Situaciones de deber o pasivas	138
B.1.- Sujeción	138
B.2.- Obligación	138
B.3.- Carga	139
B.4.- Deber público	139
C.- Situaciones mixtas o complejas	139
C.1.- Poderes funcionales	139
C.2.- Status	140

CAPITULO TERCERO

DERECHO ADMINISTRATIVO

1.- Características peculiares del Derecho Administrativo	141
A.- Ubicuidad	141
B.- Complejidad y dispersión normativas	142
C.- Ingredientes histórico y político de las normas administrativas	143
2.- Noción de Derecho Administrativo	144
3.- Fuentes del Derecho Administrativo	146
A.- Fuentes escritas	146
A.1.- Constitución Política	146
A.2.- Tratados internacionales y normas de la comunidad centroamericana	148
A.3.- Ley	149
A.4.- Actos con valor de ley	152
a) Decretos de facto	152
b) Decretos de urgencia	153
b.1) Estado de sitio	154
b.2) Estado de defensa nacional	155
c) Decretos de urgencia atípicos	155
d) Límites de los decretos de urgencia	155
e) Control de los decretos de urgencia	155
A.5.- Reglamento	156
a) Concepto de reglamento	156
b) Fundamento y justificación potestad reglamentaria	156
c) Relación reglamento-ley	157
d) Límites del reglamento	158
d.1) Formales	158
d.1.a) Competencia	158
d.1.b) Jerarquía normativa	158
d.1.c) Procedimiento de emanación	159
d.2) Sustanciales	160
d.2.a) Principios generales del Derecho	160
d.2.b) Técnicas de control de la discrecionalidad	160
d.2.c) Materia reglamentaria	161
d.2.d) Principio de irretroactividad	161
d.2.e) Principio de inderogabilidad singular del reglamento	162
e) Clases de Reglamentos	163
e.1) Reglamentos ejecutivos	163
e.1.a) Concepto y fundamento	163
e.1.b) Objeto	164
e.1.c) Límites	164
e.1.d) Extinción	165
e.2) Reglamentos autónomos o indepen-	

dientes	165
e.2.a) Reglamentos autónomos de organización	166
e.2.b) Reglamentos autónomos de servicio	167
f) Tratamiento de la potestad reglamentaria en la jurisprudencia constitucional	169
f.1) La potestad reglamentaria	169
f.2) Límites de la potestad reglamentaria	170
f.2.a) Principio de interdicción de la arbitrariedad	170
f.2.b) Principio de separación de funciones	170
f.3) Reglamento Ejecutivo	171
B.- Fuentes no escritas	172
B.1.- Principios generales del derecho	172
a) Concepto	172
b) Funciones	173
c) Algunos principios generales del Derecho Administrativo	174
c.1) Principio de legalidad –juricidad o reserva de ley-	174
c.2) Principio de razonabilidad o proporcionalidad	177
c.3) Principio de necesidad	180
c.4) Principio de protección de la confianza legítima.	180
B.2.- Jurisprudencia	182
B.3.- Costumbre	188
C.- Derecho Privado supletorio	192

CAPITULO CUARTO FUNCION ADMINISTRATIVA

1.- Separación de funciones -división de poderes-	193
2.- Principio de separación de funciones en la Constitución Política de 1949	196
3.- Mutación del principio de separación de funciones en el ordenamiento jurídico costarricense	198
4.- Importancia del concepto “función”	206
5.- Dificultades existentes y soluciones	207
6.- Criterios de clasificación de las funciones estatales	208
A.- Sustancial, material u objetivo	208
B.- Formal, subjetivo u orgánico	210
C.- Por el régimen jurídico de los actos	211
D.- Insuficiencia de tales criterios	212
7.- Concepto sustantivo-formal de la función legislativa	212
8.- Concepto sustantivo-formal de la función jurisdiccional	216
9.- Función administrativa de los tres Poderes del Estado	223

10.- Criterios para delimitar la función administrativa	225
---	-----

CAPITULO QUINTO FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

1.- Teoría de las formas de manifestación de la función administrativa y de la relación jurídico-administrativa	239
2.- Sistematización de las formas de manifestación de la función administrativa	243
A.- Actividad jurídica y no jurídica (actividad formal y material)	243
B.- Actos y hechos de la Administración	243
B.1.- Actos no jurídicos	244
B.2.- Actos jurídicos	244
B.3.- Hechos no jurídicos	244
B.4.- Hechos jurídicos	244
C.- Inactividad u omisiones de las administraciones públicas	246
C.1.- Omisiones no jurídicas	247
C.2.- Omisiones jurídicas	247
D.- Hechos jurídicos o actuaciones materiales y técnicas de efectos jurídicos de las administraciones públicas	247
D.1.- Coacción directa	248
D.2.- Coacción anómala (estados administrativos de urgencia y necesidad)	249
a) Urgencia	249
b) Teoría de las circunstancias excepcionales	250
c) Estados administrativos de necesidad y urgencia en la jurisprudencia constitucional	252
d) Regulación legislativa de los estados de necesidad y la urgencia: La Ley Nacional de Emergencia No. 7914 del 28 de septiembre de 1999 y otras leyes	256
D.3.- Prestación de servicios públicos.	259
D.4.- Preparación y ejecución de los actos administrativos	259
D.5.- Coacción ilegítima: la vía de hecho	260
a) Noción legislativa de vía de hecho	261
b) Hermenéutica gramatical del artículo 357 de la LGAP	264
c) Hermenéutica histórica del artículo 357 de la LGAP	265
c.1) Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo francés	265
c.2) Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo español	269

c.3) Antecedentes legislativos inmediatos del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública	272
c.4) Contexto histórico-jurídico existente al momento de promulgarse la Ley General de la Administración Pública	273
d) Hermenéutica sistemática del artículo 357 de la LGAP	275
E.- Actividad formal	277
E.1.- Actividad formal unilateral	277
a) Acto administrativo	278
b) Reglamento	278
E.2.- Actividad formal bilateral o plurilateral (contratos administrativos)	278
F.- Inactividad jurídica formal o material	279
F.1.- Inactividad formal o silencial	280
F.2.- Inactividad material	281
a) Inactividad material negativa	281
a.1) Inactividad material jurídica	281
a.2) Inactividad material fáctica	282
b) Inactividad material positiva	282
c) Inactividad de efectos trilaterales	283

CAPITULO SEXTO ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Alcances del concepto	285
2.- Definición de acto administrativo	289
3.- Análisis de la definición	290
A.- Declaración	290
B.- Unilateral	293
C.- Realizada en ejercicio de la función administrativa	295
D.- Productora de efectos jurídicos	296
D.1.- Actuales o potenciales	297
D.2.- Internos o externos	297
D.3.- Públicos o privados (distinción indebida entre acto civil de la administración y acto administrativo)	298
D.4.- Directos o indirectos	299
D.5.- Provisionales o finales (definitivos)	300
a) Acto final o definitivo	301
b) Acto de trámite	302
c) Acto que agota la vía administrativa o causa estado	303
d) Acto firme	304
D.6.- Futuros o retroactivos	304
D.7.- Individuales o generales	305

CAPITULO SÉPTIMO

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Introducción	311
2.- Elementos materiales o sustanciales	311
A.- Subjetivos	311
A.1.- Competencia	311
a) Concepto	311
b) Requisitos	314
c) Criterios de determinación	315
c.1) Por razón de la materia	315
c.2) Por razón del territorio	315
c.3) Por razón del tiempo	319
c.4) Por razón del grado o jerárquica	320
d) Transferencias o cambios de competencia	323
d.1) Delegación	326
d.1.a) Definición	326
d.1.b) Sujetos	328
d.1.c) Objeto	329
d.1.d) Clases de delegación	329
d.1.e) Límites	331
d.1.f) Figuras afines	332
d.1.g) Crítica a la regulación legislativa de la delegación	333
d.2) Avocación	335
d.2.a) Definición	335
d.2.b) Requisitos	335
d.2.c) Límites	337
d.2.d) Sujetos	337
d.2.e) Objeto	337
d.2.f) Crítica a la regulación legislativa de la avocación	337
d.3) Sustitución	340
d.4) Suplencia	343
d.5) Subrogación	343
d.6) Desconcentración	344
d.6.a) Noción	344
d.6.b) Definición.	346
d.6.c) Tipología	350
a) Desconcentración mínima	350
b) Desconcentración máxima	352
e) Conflictos de competencia	357
e.1) Conflictos de competencia dentro de un mismo Ministerio o ente	357
e.2) Conflictos de competencia entre distintos	357

Ministerios	358
e.3) Conflictos entre el Estado y otros entes o entre éstos	358
e.4) Conflictos de competencia planteados por la parte interesada en un procedimiento administrativo	360
A.2.- Regularidad en la investidura del funcionario	360
A.3.- Legitimación	363
A.4.- Voluntad	364
B.- Objetivos	370
B.1.- Motivo	370
B.2.- Contenido	373
B.3.- Fin	378
3.- Elementos formales	382
A.- Forma de expresión o instrumentación del acto administrativo	382
A.1.- Expresión escrita	382
A.2.- Expresión verbal u oral	383
A.3.- Expresión por signos o símbolos	384
A.4.- Expresión tácita, implícita y presunta	384
a) Acto tácito	384
b) Acto implícito	385
c) Acto presunto.	386
B.- Motivación	387
C.- Procedimiento administrativo	390

CAPITULO OCTAVO

VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Validez del acto administrativo	395
2.- Invalidez del acto administrativo	396
A.- Concepto	396
B.- Efectos y límites	398
B.1.- Principio favor acti	398
B.2.- Presunción de legitimidad o validez del acto administrativo	398
B.3.- Invalidez parcial	398
B.4.- Conservación de actuaciones	399
B.5.- Convalidación	399
B.6.- Saneamiento	399
B.7.- Conversión	400
C.- Grados de invalidez	400
C.1.- El sistema bipartito de nulidades	400
C.2.- Criterios de distinción entre la nulidad absoluta y relativa	402
C.3.- Nulidad absoluta	402
C.4.- Nulidad relativa	404
3.- Eficacia del acto administrativo	405
A.- Definición	405

B.- Eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad	406
B.1.- Ejecutividad	406
B.2.- Ejecutoriedad	406
C.- Síntesis y balance crítico	413
D.- Ciclo de la eficacia	415
D.1.- Inicio	415
a) Inicio de la eficacia supeditada a la comunicación	415
a.1) Publicación	416
a.2) Notificación	417
a.3) Comunicación defectuosa	418
b) Inicio inmediato de la eficacia	419
c) Inicio de la eficacia supeditado a la aprobación	419
e) Inicio demorado de la eficacia por exigencia del contenido del acto	420
D.2.- Cesación de la eficacia	420
a) Cesación temporal	420
b) Cesación definitiva	422
E.- Límites de la eficacia y retroactividad	423
E.1.- Límites subjetivos	423
E.2.- Límites objetivos	424
E.3.- Límites espaciales	424
E.4.- Límites temporales	424

CAPITULO NOVENO

MODIFICACION Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Modificación	427
A.- Aclaración	427
B.- Convalidación, saneamiento y ratificación	429
2.- Extinción	429
A.- Cumplimiento del objeto	429
B.- Imposibilidad sobrevenida	429
C.- Expiración del plazo	429
D.- Cumplimiento de la condición resolutoria	430
E.- Renuncia	430
F.- Revocación	430
F.1.- Concepto	430
F.2.- Fundamento	432
F.3.- Sujetos	433
F.4.- Objeto	433
F.5.- Motivo	435
F.6.- Contenido	436
F.7.- Plazo	437
F.8.- Efectos	437
F.9.- Procedimiento	437
G.- Anulación (nulidad relativa o absoluta)	437

G.1.- Anulación en vía administrativa	438
a) Anulación a instancia de parte	438
b) Anulación de oficio (o revisión de oficio)	439
b.1) Anulación o revisión de oficio de los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos	439
b.2) Anulación o revisión de oficio de los actos administrativos de gravamen	445
G.2.- Anulación en vía judicial	445
H.- Caducidad	447
I.- Desuso	447
J.- Rechazo o renuncia	447

CAPITULO DECIMO

ACTOS ADMINISTRATIVOS TIPICOS

1.- Autorización	449
2.- Aprobación	450
3.- Concesión	437
4.- Permiso	441
5.- Dispensa	443
6.- Admisión	444
7.- Renuncia	444
8.- Orden	444
9.- Registro y certificación	445
10.- Sanción	446
BIBLIOGRAFÍA	449