

## ÍNDICE

Tabla de Abreviaturas... ..29

### CAPÍTULO PRIMERO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.- Precisiones sobre el concepto  
"Administración"

.....  
..... 31

2.- Definición de Administración  
Pública.....

..... 32

3.- Organización  
Administrativa.....

.....  
. 33

A.- Ente público mayor (estado o  
administración

publica  
central).....

.....  
34

B.- Entes públicos menores  
(administración pública

descentralizada).....	
.....	
.....	34
C- Sistemas de estructuración de la Organización Administrativa (Centralización y Descentralización Administrativas).....	
.....	
.....	35
D.- Centralización Administrativa.....	
.....	
.....	37
E.- Descentralización administrativa.....	
.....	
.....	37
E.I.- Concepto y definición.....	
.....	
.....	37
E.2.- Consecuencias o efectos de la descentralización administrativa.....	
.....	
.....	41
E.3.- Grados de autonomía.....	
.....	
.....	41
a) Primer grado de autonomía (administrativa o mínima).....	
.....	
.....	43
b) Segundo grado de autonomía (política, de gobierno o media).....	
.....	
.....	44

c) Tercer grado de autonomía (organizativa o plena).....	45
E.4.- Tutela administrativa (o dirección intersubjetiva).....	56
a ) Noción.....	56

-13-

ernesto jinesta lobo

b) Distinción entre tutela administrativa y jerarquía administrativa.....	63
c) Contenido de la tutela administrativa o dirección Ínter subjetiva (potestades del estado o ente público mayor respecto de los entes públicos menores).....	65
<b>c.1) Potestad de planificación o programación.....</b>	<b>66</b>
c.1.a) Definición.....	66
c.1.b) Principios rectores de la planificación.....	67
1.- Democratización y concertación.....	67
2.- Vinculante.....	67
3.- Racionalidad.....	67
4.- Previsión.....	68
5.- Universalidad.....	68
6.- Unidad.....	68
7.- Continuidad.....	69
8.- Inherencia.....	69
c.1.c) Tipología de los planes.....	69
c.1.d) Tipología legal.....	70
c.1.e) Sujetos planificadores y sistema nacional de planificación .....	71
c.1.f) Procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.....	71
c.1.g) Naturaleza de la planificación en Costa Rica...72	
c.1.h) Propuestas de reforma (de lege ferenda).....	74

c.2) Potestad de dirección -directrices-.....	78
c.2.a) Noción.....	78
c.2.b) Directrices.....	79
1.- Concepto.....	79
2.- Contenido.....	80
3.- Órgano del ente público mayor (Estado) competente para dictarlas .....	82
4.- Sujetos jurídico-públicos destinatarios.....	84
5.- Ejemplo práctico de directriz.....	85
c.3) Potestad de Coordinación.....	88
c.S.a) Coordinación sectorial (sectorización).....	90
c.S.b) Coordinación regional (regionalización) .....	91

tratado de derecho administrativo -tomo I

<b>c.4) Potestad de control</b> .....	93
c.4.a) Control sobre los actos.....	93
1.- Autorizaciones.....	93
2.- Aprobaciones, refrendos y vistos buenos.....	94
3.- Simples comunicaciones o notificaciones.....	96
4.- Dictámenes.....	96
5.- Jerarquías impropias.....	97
c.4.b) Control sobre las personas.....	98
c.4.c) Control de actividad o actuación.....	100
c.5) Potestad de evaluación de resultados.....	101
c.S.a) Reforma constitucional.....	101
1.- Administraciones publicas, evaluación de resultados y rendición de cuentas.....	102
2.- Funcionarios públicos, evaluación de resultados y rendición de cuentas.....	109
c.S.b) Normativa vigente antes de la reforma constitucional.....	112
1.- Ley de Planificación Nacional (N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).....	112
2.- Comisión de Eficiencia Administrativa (Decreto Ejecutivo N° 5642-P del 7 de enero de 1976).....	113
3.- Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) -Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN	

del 17 de mayo de 1994 y sus reformas-.....	115
4.- Sistema Nacional de Evaluación (SINE -Decreto Ejecutivo N° 25175-PLAN del 7 de abril de 1995-)......	117
5.- ARESEP y la calidad de los servicios públicos (Ley N° 7953 del 28 de marzo de 1996)......	121
6.- Contralorías de servicios públicos (Decreto Ejecutivo N° 26025-PLAN DEL 18DE ABRIL DE 1997)......	122
c.S.c) Propuestas para el desarrollo legislativo del artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política.....	127
d) Tutela administrativa y autonomía.....	133

-14-

-15-

ernesto jinesta lobo

<b>d.1)</b> Tutela administrativa y autonomía administrativa o de primer grado.....	133
<b>d.2)</b> Tutela administrativa y la autonomía de segundo grado (política o de gobierno).....	136
d.3) Tutela administrativa y autonomía de tercer grado (organización).....	144
e) Tutela administrativa y sector privado.....	144
f) Regulación normativa de la tutela administrativa.....	146
E.5.- Tipología de la descentralización administrativa.....	150
a) Descentralización territorial.....	150
b) Descentralización institucional (también denominada funcional, por servicios, instrumental o auxiliar).....	152
c) Descentralización Corporativa .....	154
4.- Órgano público.....	155
A.- Concepto y elementos.....	155
B.- Clasificación.....	158
B.1.- Criterio subjetivo.....	159
B.2.- Criterio objetivo.....	159
5.- Organización administrativa en Costa Rica.....	161

A.- Administración central.....	161
A.I.- Órganos constitucionales.....	161
a) Poder Ejecutivo.....	161
b) Poder Legislativo .....	162
c) Poder Judicial.....	163
d) Tribunal Supremo de Elecciones.....	164
e) Contraloría General de la República.....	164
A.2.- Órganos de relevancia constitucional.....	166
B.- Administración pública descentralizada.....	166
B.I.- Administración pública descentralizada territorial.....	166
B.2.- Administración pública descentralizada institucional o funcional.....	167
a) Instituciones Autónomas.....	167
b) Instituciones Semiautónomas.....	169

tratado de o-recho administrativo -tomo I

c) Entes Públicos no Estatales.....	170
B.3.- Administración descentralizada corporativa...	171
B.4.- Órgano-persona.....	174
B.5.- Empresas Públicas.....	180
a) Empresa pública-ente de derecho público.....	185
b) Empresa Pública-órgano público.....	188
c) Empresa pública-ente de derecho privado.....	191
B.6.- Particulares en el ejercicio de funciones públicas (muñera publica).....	200
a) Notario público.....	200
b) Contador Público.....	201
c) Concesionario de obras o servicios públicos.	201
d) Otros.....	202

## **CAPÍTULO SEGUNDO ADMINISTRADO**

1.- Concepto.....	205
2.- Categorías de administrados (relaciones de sujeción o de supremacía general y especial).....	207
A.- Administrado simple.....	207
B.- Administrado cualificado.....	207

3.- Situaciones jurídico-sustanciales de los administrados frente a las administraciones públicas.....	208
A.- Situaciones de poder o activas.....	210
A.1.-Libertades.....	210
A.2.-Potestad.....	210
A.3.- Derecho subjetivo.....	211
A.4.- Interés legítimo.....	212
a) Perfil formal.....	212
b) Perfil sustancial.....	214
<b>b.1)</b> Interés legítimo personal.....	214
<b>b.2)</b> Intereses legítimos colectivos.....	214
b.2.a) Intereses corporativos .....	216
b.2.b) Intereses difusos.....	217
B.- Situaciones de deber o pasivas.....	219
B.1.-Sujeción.....	219

-16-

-17-

ernesto **jinestalo**

B.2.-Obligación.....	220
B.3.-Carga.....	220
B.4.- Deber público.....	220
C.- Situaciones mixtas o complejas.....	221
C.1.- Poderes funcionales.....	221
C.2.- Status.....	222

## CAPÍTULO TERCERO DERECHO ADMINISTRATIVO

.223

### 1.- Características peculiares del Derecho Administrativo

A.- Ubicuidad.....	223
B.- Complejidad y dispersión normativas.....	224
C.- Ingredientes histórico y político de las normas administrativas.....	226

2.- Noción de Derecho Administrativo .....	228
3.- Fuentes del Derecho Administrativo .....	229
A.- Fuentes escritas.....	230
A.1.- Constitución Política.....	230
A.2.- Tratados internacionales y normas de la comunidad centroamericana.....	232
A.3.-Ley.....	234
A.4.- Actos con valor de ley.....	237
a) Decretos de facto.....	238
b) Decretos de urgencia.....	239
b.1) Estado de sitio.....	240
b.2) Estado de defensa nacional.....	241
c) Decretos de urgencia atípicos.....	241
d) Límites de los decretos de urgencia.....	241
e) Control de los decretos de urgencia .....	242
A.5.- Reglamento.....	242
a) Concepto de reglamento.....	242
b) Fundamento y justificación potestad reglamentaria.....	243
c) Relación reglamento-ley.....	244

tratado de derecho administrativo -tomo 1

d) Límites del reglamento.....	244
d.1) Formales.....	244
d.1.a) Competencia.....	244
d.1.b) Jerarquía normativa..... , .....	245
d.1.c) Procedimiento de emanación.....	246
d.2) Sustanciales.....	247
d.2.a) Principios generales del Derecho.....	247
d.2.b) Técnicas de control de la discrecionalidad ....	248
d.2.c) Materia reglamentaria.....	248
d.2.d) Principio de irretroactividad.....	249
d.2.e) Principio de inderogabilidad singular del reglamento.....	250
e) Clases de Reglamentos.....	251
e.1) Reglamentos ejecutivos.....	251
e.1.a) Concepto y fundamento.....	251
e.1.b) Objeto..... ."	252
e.1.c) Límites.....	252
e.1.d) Extinción.....	253
e.2) Reglamentos autónomos o independientes.....	253
e.2.a) Reglamentos autónomos de organización.....	254
e.2.b) Reglamentos autónomos de servicio.....	257

f) Tratamiento de la potestad reglamentaria en la jurisprudencia constitucional.....	258
f.1) La potestad reglamentaria.....	258
f.2) Límites de la potestad reglamentaria.....	260
f.2.a) Principio de interdicción de la arbitrariedad.....	260
f.2.b) Principio de separación de funciones.....	261
f.3) Reglamento Ejecutivo.....	261
B.- Fuentes no escritas.....	262
B.1.- Principios generales del derecho.....	262
a) Concepto.....	262
b) Funciones.....	264
c) Algunos principios generales del Derecho Administrativo.....	265
c.1) Principio de legalidad -juricidad o reserva de ley-.....	266
c.2) Principio de razonabilidad o proporcionalidad.....	270
c.3) Principio de necesidad.....	274
c.4) Principio de protección de la confianza legítima.....	274

-18-

-19-

ernfsto jiniísta lobo

B.2.- Jurisprudencia.....	277
B.3.-Costumbre.....	284
C.- Derecho Privado supletorio.....	289

## **CAPÍTULO CUARTO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

1.- Separación de funciones -división de poderes-.....	291
2.- Principio de separación de funciones en la Constitución Política de 1949.....	296
3.- Mutación del principio de separación de funciones en el ordenamiento jurídico costarricense.....	298
4.- Importancia del concepto "función".....	308
5.- Dificultades existentes y soluciones.....	310
6.- Criterios de clasificación de las funciones estatales.....	311

A.- Sustancial, material u objetivo.....	311
B.- Formal, subjetivo u orgánico.....	314
C.-Por el régimen jurídico de los actos .....	314
D.- Insuficiencia de tales criterios.....	316
7.- Concepto sustantivo-formal de la función legislativa.....	316
8.- Concepto sustantivo-formal de la función jurisdiccional.....	321
9.- Función administrativa de los tres Poderes del Estado.....	331
10.-Criterios para delimitar la función administrativa... 333	

## CAPÍTULO QUINTO FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

1.- Teoría de las formas de manifestación de la función administrativa y de la relación jurídico-administrativa.....	351
tratado de derecho administrativo -tomo I	
2.- Sistematización de las formas de manifestación de la función administrativa.....	356
A.- Actividad jurídica y no jurídica (actividad formal y material).....	356
B.- Actos y hechos de la Administración.....	357
B.1.- Actos no jurídicos.....	357
B.2.- Actos jurídicos.....	359
B.3.- Hechos no jurídicos.....	359
B.4.- Hechos jurídicos.....	359
C.- Inactividad u omisiones de las administraciones públicas.....	360
C.1.- Omisiones no jurídicas.....	361
C.2.- Omisiones jurídicas.....	361
D.- Hechos jurídicos o actuaciones materiales y técnicas de efectos jurídicos de las administraciones publicas.....	362
D.1.- Coacción directa.....	362

D.2.- Coacción anómala (estados administrativos de urgencia y necesidad).....	364
a) Urgencia.....	364
b) Teoría de las circunstancias excepcionales...	366
c) Estados administrativos de necesidad y urgencia en la jurisprudencia constitucional.....	368
d) Regulación legislativa de los estados de necesidad y la urgencia: La Ley Nacional de Emergencia N° 7914 del 28 de septiembre de 1999 y otras leyes.....	372
D.3.- Prestación de servicios públicos.....	377
D.4.- Preparación y ejecución de los actos administrativos.....	377
D.5.- Coacción ilegítima: la vía de hecho.....	379
a) Noción legislativa de vía de hecho.....	379
b) Hermenéutica gramatical del artículo 357 de la LGAP.....	383
c) Hermenéutica histórica del artículo 357 de la LGAP.. ...	384

-20-

-21-

ernesto jinesta lobo

<b>c.1)</b> Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo francés.....	384
c.2) Significado de la vía de hecho en el sistema jurídico-administrativo español.....	389
<b>c.3)</b> Antecedentes legislativos inmediatos del artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública.....	394
<b>c.4)</b> Contexto histórico-jurídico existente al momento de promulgarse la Ley General de la Administración Pública.....	395
d) Hermenéutica sistemática del artículo 357 de la LGAP.....	398
E.- Actividad formal.....	400
E.I.- Actividad formal unilateral.....	401
a) Acto administrativo.....	401
b) Reglamento.....	401

E.2.- Actividad formal bilateral o plurilateral (contratos administrativos).....	401
E- Inactividad jurídica formal o material.....	403
El.- Inactividad fómalo silencial.....	404
F.2.- Inactividad material .....	404
a) Inactividad material negativa.....	405
<b>a.1)</b> Inactividad material jurídica.....	405
<b>a.2)</b> Inactividad material fáctica.....	406
b) Inactividad material positiva.....	406
c) Inactividad de efectos trilaterales.....	407

## **CAPÍTULO SEXTO ACTO ADMINISTRATIVO**

1.- Alcances del concepto .....	409
a) Actuaciones materiales de la Administración ...	409
b) Declaraciones administrativas de todo tipo.....	413
c) Declaraciones administrativas unilaterales, bilaterales, individuales y generales, con efectos jurídicos directos .....	414
d) Declaraciones administrativas unilaterales, individuales y generales, con efectos directos ..	414
tratado de derecho administrativo -tomo I	
e) Declaraciones administrativas unilaterales e individuales, con efectos directos.....	414
2.- Definición de acto administrativo.....	414
3.- Análisis de la definición.....	415
A.- Declaración.....	415
B.- Unilateral.....	419
1.- Acto de formación unilateral pero de efectos bilaterales.....	420
2.- Actos que requieren de la solicitud del administrado.....	421
C.- Realizada en ejercicio de la función administrativa.....	422
D.- Productora de efectos jurídicos.....	423
D.1.- Actuales o potenciales.....	424
D.2.- Internos o externos.....	424
D.3.- Públicos o privados (distinción indebida entre acto civil de la administración y	

acto administrativo).....	426
D.4.- Directos o indirectos.....	428
D.5.- Provisionales o finales (definitivos).....	429
a)    Acto final o definitivo.....	430
b)    Acto de trámite.....	431
c)    Acto que agota la vía administrativa o causa estado.....	434
d) Acto firme.....	434
D.6.- Futuros o retroactivos.....	435
D.7.- Individuales o generales.....	435
4.- Concepto jurídico-positivo de acto administrativo.. ...	441

## CAPÍTULO SÉPTIMO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Introducción.....	443
2.- Elementos materiales o sustanciales .. ...	444

-22-

-23-

ernesto jinesta lobo

A.- Subjetivos.....	444
A.I.- Competencia.....	444
a)    Concepto.....	444
b)    Requisitos.....	448
c)    Criterios de determinación.....	448
c.1) Por razón de la materia.....	449
c.2) Por razón del territorio.....	449
c.3) Por razón del tiempo.....	454
c.4) Por razón del grado o jerárquica.....	455
d) Transferencias o cambios de competencia.....	459
d.1) Delegación.....	463
d.1.a) Definición.....	463
d.1.b) Sujetos.....	465
d.1.c) Objeto.....	466
d.1.d) Clases de delegación.....	467
d.1.e) Límites.....	469
d.1.f) Figuras afines.....	470
d.1.g) Crítica a la regulación legislativa de la delegación.....	472

d.2) Avocación.....	475
d.2.a) Definición.....	475
d.2.b) Requisitos.....	476
d.2.c) Límites.....	477
<b>d.2.d) Sujetos.....</b>	<b>478</b>
d.2.c) Objeto.....	478
d.2.f) Crítica a la regulación legislativa de la avocación .....	478
d.3) Sustitución.....	482
d.4) Suplencia.....	485
d.5) Subrogación.....	486
d.6) Desconcentración.....	487
d.6.a) Noción.....	487
d.6.b) Definición.....	489
d.ó.c) Tipología.....	496
a) Desconcentración mínima.....	496
b) Desconcentración máxima.....	498
e) Conflictos de competencia.....	505
e.1) Conflictos de competencia dentro de un mismo Ministerio o ente.....	506
e.2) Conflictos de competencia entre distintos Ministerios.....	506

-24-

tratado de derecho administrativo -tomo 1

e.3) Conflictos entre el Estado y otros entes o entre éstos.....	507
e.4) Conflictos de competencia planteados por la parte interesada en un procedimiento administrativo.....	508
A.2.- Regularidad en la investidura del funcionario.....	509
a) Con relación al propio funcionario de hecho ....	511
b) Con referencia a los Administrados.....	512
c) En lo atinente a la Administración.....	512
A.3.- Legitimación.....	513
A.4.- Voluntad.....	514
».- Objetivos.....	522
IJ.1.- Motivo.....	522
B.2.-Contenido.....	526
a) Contenido esencial o necesario.....	527

b)	Contenido implícito y natural.....	527
c)	Contenido accidental.....	528
B.3.-	Fin.....	533
3.-	Elementos formales.....	538
A.-	Forma de expresión o instrumentación del acto administrativo.....	539
A.1.-	Expresión escrita.....	539
A.2.-	Expresión verbal u oral.....	540
A.3.-	Expresión por signos o símbolos.....	541
A.4.-	Expresión tácita, implícita y presunta.....	542
a)	Acto tácito.....	542
b)	Acto implícito.....	543
c)	Acto presunto.....	543
B.-	Motivación.....	546
C.-	Procedimiento administrativo . . .	549

## CAPÍTULO OCTAVO VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.-	Validez del acto administrativo... ..	555
-----	---------------------------------------	-----

-25-

ernesto jinesta lobo

2.-	Invalidez del acto administrativo.....	557
A.-	Concepto.....	557
B.-	Efectos y límites.....	559
B.1.-	Principio favor acti.....	559
B.2.-	Presunción de legitimidad o validez del acto administrativo.....	559
B.3.-	Invalidez parcial.....	560
B.4.-	Conservación de actuaciones.....	560
B.5.-	Convalidación.....	560
B.6.-	Saneamiento.....	561
B.7.-	Conversión.....	561
C.-	Grados de invalidez.....	561
C.1.-	El sistema bipartito de nulidades.....	561
C.2.-	Criterios de distinción entre la nulidad absoluta y relativa.....	564

C.3.- Nulidad absoluta.....	565
C.4.- Nulidad relativa.....	567
3.- Eficacia del acto administrativo.....	
569	
A.- Definición.....	569
B.- Eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad.....	570
<b>B.1.-Ejecutividad.....</b>	<b>570</b>
B.2.-Ejecutoriedad.....	572
C.- Síntesis y balance crítico.....	580
D.- Ciclo de la eficacia.....	582
D.I.-Inicio.....	582
a) Inicio de la eficacia supeditada	
a la comunicación.....	582
a.1) Publicación .....	584
a.2) Notificación.....	585
a.3) Comunicación defectuosa.....	587
b) Inicio inmediato de la eficacia.....	587
c) Inicio de la eficacia supeditado	
a la aprobación.....	588
e) Inicio demorado de la eficacia por exigencia	
del contenido del acto.....	588
D.2.- Cesación de la eficacia.....	589
a) Cesación temporal.....	589
b) Cesación definitiva.....	591
I. Límites de la eficacia y retroactividad.....	592
E.1.- Límites subjetivos.....	592
E.2.- Límites objetivos.....	593
E.3.- Límites espaciales.....	593
E.4.- Límites temporales.....	594

tratado de derecho administrativo -tomo 1

## CAPÍTULO NOVENO MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I.- Modificación.....	597
A.- Adoración.....	597
II.- (invalidación, saneamiento v ratificación	
.....	599

,600

2.- Extinción.

A.- Cese de cumplimiento del objeto.....	600
<b>U.- Imposibilidad</b> sobrevenida.....	600
(.- Expiración del plazo.....	600
I).- ( Cese de cumplimiento de la condición resolutoria.....	601
I' .- Renuncia.....	601
<b>i Revocación.....</b>	<b>601</b>
I I.- Concepto.....	601
I'.2.- fundamento.....	604
K3.- Sujetos.....	605
1.4.- Objeto.....	605
K5.- Motivo.....	608
1<'.6.- Contenido.....	609
1-'.7.- Plazo.....	610
I' .«.- Efectos.....	610
1.9.- Procedimiento.....	610
(j.- Anulación (nulidad relativa o absoluta) .....	611
G.I.- Anulación en vía administrativa.....	611
a) Anulación a instancia de parte.....	611
b) Anulación de oficio ( o revisión de oficio)....	612

-26-

-27-

ernesto jinhsta lobo

<b>b.1)</b> Anulación o revisión de oficio de los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos.....	612
<b>b.2)</b> Anulación o revisión de oficio de los actos administrativos de gravamen.....	620
G.2.-Anulación en vía judicial.....	621
H.- Caducidad.....	623
I.- Desuso.....	624

}- Rechazo o renuncia.....	624
----------------------------	-----

**CAPÍTULO DÉCIMO**  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS**  
**TÍPICOS**

1.- Autorización.....	625
2.- Aprobación.....	627
3.- Concesión.....	628
4.- Permiso.....	634
5.- Dispensa.....	636
6.- Admisión.....	637
7.- Renuncia.....	637
8.- Orden.....	638
9.- Registro y certificación.....	638
10.- Sanción.....	639

<b>BIBLIOGRAFÍA..</b> ...	641
---------------------------	-----

