

ÍNDICE

TESIS XI. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

1. Necesidad, concepto y elementos de la organización	37
2. Naturaleza jurídica de las normas de organización.....	38
A) Organización y ordenamiento.....	38
B) Validez relativa y validez general de la norma de organización. La responsabilidad externa del servidor público	39
3. Objeto de las normas de organización.....	43
4. Concepto y denominación de los componentes de la organización: oficina (órgano y dependencias), centro de acción y servidor público.....	43
5. Régimen de los centros de acción.....	49
6. Asignación de atribución (Fin).....	50
7. Asignación de competencia	50
8. Clases de competencia	53
A) Materia.....	53
B) Territorio	54
C) Grado.....	54
D) Tiempo	54
E) Exclusividad y concurrencia.....	55
a) Competencia concurrente	55
b) Competencia relativamente concurrente	55
c) Competencia exclusiva	56

9. Capacidad y competencia	56
10. Régimen de la competencia.....	58
11. La personalidad del órgano. Posibilidad.....	60
A) Relaciones del centro con el ente	60
B) Relaciones del centro con terceros. El caso del centro-persona jurídica.....	61
C) Relaciones del centro con otros centros	62
D) Relaciones del centro con el agente público	63
12. Clases de centros de acción	63
A) Por la estructura.....	64
a) Individuales y colegiados, según el número de individuos titulares del órgano.....	64
b) Simples o complejos, según el número de órganos que componen el órgano	66
B) Por la función	67
a) Internos y externos	67
b) Agentes y auxiliares.....	67
i. Deliberantes	67
ii. Representantes	67
iii. Ejecutivos.....	68
c) Auxiliares.....	68
i. De vigilancia o contralor.....	68
ii. Consultivos	68
iii. Documentales.....	70
iv. Secundarios	70
13. Relaciones inter-orgánicas.....	70
A) El concepto y la naturaleza.....	70

B) Clasificación de las relaciones inter-orgánicas	71
a) Relaciones de coordinación	72
i. Unión personal	72
ii. Colegios representativos	72
iii. El procedimiento de articulación	73
iv. Es posible que la ley no haya coordinado en un procedimiento la intervención de los distintos intereses y de los órganos respectivos	73
b) Relaciones de supremacía	74
i. Concepto	74
ii. Supuestos de existencia	75
iii. Contenido de la relación jerárquica	77
c) Relaciones de transferencia	83
i. Concepto, justificación, tipos supuestos y fuentes ...	83
ii. Delegación	85
iii. Avocación	90
iv. Sustitución. Concepto, naturaleza, supuestos, tipos y límites	93
v. Suplencia	96
vi. Desconcentración	99
TESIS XII. ORGANIZACIÓN COLEGIAL	
1. Concepto y elementos	105
A) El colegio o titular colegiado	105
B) Independencia del colegio	106
a) Sujeción a potestades de dirección del jerarca respectivo o del Poder Ejecutivo	106
b) Sujeción a la vigilancia del jerarca o Poder Ejecutivo	107

c) Sujeción a la potestad de revisión del jerarca o Poder Ejecutivo	107
d) Sujeción a la potestad disciplinaria del jerarca o Poder Ejecutivo	107
e) Sujeción a órdenes del jerarca, relativas al temario del día.....	107
C) Independencia del miembro del colegio	108
a) Sujeción a la potestad directiva y disciplinaria del Presidente del colegio.....	108
i. Potestad directiva	109
ii. Potestad disciplinaria	109
b) Sujeción a la potestad jerárquica y disciplinaria del colegio.....	109
c) Sujeción a la potestad normativa del colegio	110
d) Sujeción a la potestad directiva del representado	110
i. Deliberación	111
ii. Unidad de tiempo y de lugar.....	115
iii. Principio mayoritario.....	116
iv. Ordenamiento interno	117
2. Constitución e integración del colegio	119
A) Constitución	119
B) Integración	120
3. Inelegibilidad e incompatibilidad.....	123
4. Procedimiento administrativo colegial.....	125
A) Convocatoria	125
B) Participación.....	127
a) Abstención obligatoria	128
b) La constitución de la sesión. El quórum y sus tipos.....	129

i. El quórum estructural	129
ii. Quórum funcional	129
C) Votación	132
5. Clases de colegios.....	134
A) Colegios comunes	135
B) Colegios representativos	135
6. La colegialidad en Costa Rica.....	137
TESIS XIII. EL SERVIDOR PÚBLICO	
1. El servidor público.....	139
2. Clasificación de los servidores públicos.....	141
A) Naturaleza de la actividad. Funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión.....	141
B) Funcionario y empleado	142
C) Servidor profesional y servidor honorario.....	144
D) Servidor de régimen público o de régimen privado (trabajador).....	146
a) Régimen administrativo	147
i. El Estatuto del Servicio Civil	147
ii. Contenido de la relación de servicio administrativa	150
b) Régimen laboral (privado).....	151
E) Servidor regular, interino y de emergencia.....	153
3. Relación orgánica y relación de servicio.....	155
A) Relación orgánica	155
B) Relación de servicio	156
C) Origen de las relaciones orgánica y de servicio. Contrato, acto unilateral. Juramentación y rendición de caución.....	158

159	a) La cuestión de si el origen de las relaciones orgánicas y de servicio es o no contractual, representa un problema de puro derecho positivo, que no debe resolverse mediante simples razonamientos teóricos ..	158
159	b) El origen contractual de la relación entre ente y servidor público no determina necesariamente un régimen privado ..	159
134	D) Naturaleza de la relación orgánica ..	161
135	E) El problema de imputación ..	166
137	4. El funcionario de Facto.....	169
139	A) Concepto. Función y deslinde de la doctrina.....	169
141	B) Casuística.....	172
141	a) Falta de investidura.....	173
141	b) Vicio en la investidura	175
142	i. Irregular constitución de la oficina (órgano).....	175
144	ii. Falta de requisitos subjetivos, genéricos o específicos, del servidor nombrado.....	176
146	iii. Defectos de forma.....	176
147	iv. Violaciones de procedimiento.....	176
147	v. Incompetencia.....	176
150	vi. Vicio de voluntad, por error, dolo o violencia.....	176
151	vii. Defecto en la delegación, la suplencia, la avocación o la sustitución.....	176
153	c) Cesación, suspensión e ineficacia de la investidura	177
155	C) Condiciones de aplicación	178
155	D) Las doctrinas excluidas.....	180
156	a) El gobierno de facto	180
158	b) La doctrina de la urgencia.....	181

c) Los efectos de la doctrina.....	182
i. Posición del funcionario.....	183
ii. La validez de los actos del funcionario de hecho.....	184
iii. Posición de la administración.....	184
d) La doctrina del funcionario de hecho en Costa Rica.....	186
i. La interferencia del Derecho Penal.....	186
ii. La doctrina y las normas administrativas.....	187
iii. La Constitución y la doctrina del funcionario de hecho.....	188
e) Crítica de la doctrina del funcionario de hecho.....	189

TESIS XIV. EL ADMINISTRADO

1. Concepto.....	193
2. Capacidad pública activa del administrado.....	195
3. Las circunstancias modificativas de la capacidad del administrado.....	197
A) Edad.....	197
B) Nacionalidad.....	198
C) Enfermedad e incapacidad mental.....	199
D) La dignidad y buena conducta.....	200
4. La actividad del administrado.....	200
5. La capacidad activa del administrado.....	203
A) El particular puede producir por sí un efecto de derecho público, mediante su voluntad dirigida a ello, sin la participación el Estado.....	203
B) El particular puede participar en el procedimiento administrativo para la formación de un acto administrativo unilateral.....	203

C) Distinción entre contrato y acto administrativo necesitado de coadyuvante.....	208
---	-----

TESIS XV. SITUACIONES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

1. Situaciones objetivas y subjetivas. Concepto y tipos.....	211
2. La relación jurídica, el derecho subjetivo y la obligación.....	215
3. Clases y notas del derecho subjetivo.....	218
4. Naturaleza de los derechos subjetivos públicos.....	224
5. La potestad.....	226
6. El deber.....	230
7. Los intereses, el derecho y el interés frente a la administración.....	232
8. El interés legítimo.....	242
A) Las notas contrastantes del derecho subjetivo.....	242
B) La estructura del interés legítimo.....	243
C) La teoría del interés ocasional o reflejamente protegido. Su utilidad.....	246
a) El interés genérico o <i>uti universi</i>	247
b) El interés legítimo.....	247
D) Las situaciones legitimantes. La clasificación de los interesados legítimos.....	250
a) Los intereses ocasionalmente protegidos.....	252
b) Los intereses del interesado como destinatario del acto administrativo.....	253
E) Deslinde de figuras afines. El interés legítimo, el interés en el fallo y el interés en la demanda. Régimen positivo...	257
a) El interés sustancial.....	257
b) El interés en el fallo, (interés en actuar).....	259
c) El interés en la demanda o en el juicio.....	261

F) Noción y caracteres	262
a) El interés debe ser personal e individual	263
b) El interés debe ser actual	264
c) El interés debe ser directo.....	265
d) El interés debe ser legítimo, con lo que se dice que debe ser tutelado o, al menos, prohibido por el ordenamiento.....	265
G) Signos distintivos.....	266
a) Normas de acción y de relación.....	266
b) Potestad discrecional y reglada	267
c) Carencia de potestad y ejercicio ilegítimo de una potestad existente.....	267
d) Exclusividad (conurrencia) del interés y carácter reglado (discrecional) del acto.....	271
H) Ejercicio y disposición del interés legítimo. Renuncia, transacción y transmisión	272
I) Régimen doctrinal y positivo del interés legítimo.....	274
J) De la resarcibilidad del interés legítimo.....	276
 TESIS XVI. INTERESES COLECTIVOS Y LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL	
1. Acción popular	281
2. Legitimación: Concepto y notas.....	282
3. El carácter incidental y subjetivo de la acción de constitucionalidad en Costa Rica.....	288
4. La inexistencia de un régimen propio de la legitimación en la jurisdicción constitucional incidental.....	292
5. El artículo 75 párrafo segundo LJC y la acción directa de inconstitucionalidad.....	294
A) El artículo 75 LJC y la legitimación por aplicación directa de la norma	294

B)	El artículo 75 LJC y la acción popular de inconstitucionalidad	295
C)	La legitimación por intereses difusos en el proceso de constitucionalidad.....	296
a)	La convergencia de los intereses públicos y privados en un <i>tertium genus</i> : los intereses colectivos	297
b)	Los intereses colectivos y su división en corporativos y difusos	300
i.	El interés colectivo y su concepto	301
ii.	Los intereses corporativos.....	307
iii.	Los intereses difusos.....	308
6.	La jurisprudencia de EE.UU., Italia y Francia.....	312
A)	Estados Unidos	312
B)	Italia	314
C)	Francia.....	315
7.	Las bases constitucionales de los intereses difusos	317
TESIS XVII. EL ACTO ADMINISTRATIVO		
1.	Concepto	319
A)	Declaración.....	319
B)	Declaración unilateral	322
C)	Declaración dirigida a producir un efecto de derecho	323
a)	Los atestados	324
b)	Los certificados	324
c)	Las inscripciones.....	324
d)	Las comunicaciones.....	324
e)	Las actas.....	325
f)	Las declaraciones constitutivas	326

g) Declaración emanada normalmente de la administración (Poder Ejecutivo) y entes administrativos menores.....	327
h) Declaración dictada en uso de una potestad administrativa.....	329
2. Perfección, validez, eficacia, licitud, nulidad, ineficacia.....	339

TESIS XVIII. LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. El sujeto	344
A) Competencia	344
B) Regularidad en el nombramiento del funcionario.....	346
C) Legitimación	346
2. Voluntad	347
3. Objeto	348
4. Contenido.....	351
5. Motivo	357
6. Fin.....	359

TESIS XIX. EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto	365
2. Eficacia subjetiva del acto.....	365
3. Eficacia temporal del acto administrativo.....	370
A) La comunicación del acto administrativo	370
B) Las condiciones y plazos suspensivos	372
C) La retroactividad del acto administrativo	373
4. La ejecutividad y la ejecutoriedad del acto administrativo	374
A) La autoridad y la ejecutoriedad del acto	375
B) Fundamento político y jurídico	376

a)	La presunción de legitimidad del acto administrativo ...	377
b)	El carácter público del acto administrativo	379
C)	La ejecutoriedad del acto, la Constitución y los principios generales del Derecho Administrativo	379
D)	Supuestos de la ejecutoriedad	382
a)	Existencia de un acto administrativo desfavorable al particular	384
b)	La eficacia del acto administrativo	384
c)	La intimación como requisito de la ejecución	384
d)	Requisito fundamental es la legalidad de la ejecución coactiva	384
E)	Modos de ejecución coactiva del acto administrativo	385
a)	Ejecución forzosa de bien	385
b)	Ejecución subsidiaria o sustitutiva	385
c)	Ejecución específica (cumplimiento forzoso y ejecución personal)	387
d)	Las sanciones administrativas	389
F)	Suspensión y término de la eficacia	392
a)	La suspensión del acto	392
b)	Fin de la eficacia	393
c)	La anulación	395
i.	Definición	396
ii.	Régimen	398
d)	La revocación	401
i.	Definición	401
ii.	Fundamento de la potestad de revocar	401
iii.	Sujeto	404

	iv. Forma y procedimiento	405
	v. Motivo	406
	vi. Requisitos de validez y eficacia	406
	vii. Discrecionalidad	406

TESIS XX. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.	Actos regla, acto condición, acto subjetivo	411
2.	Actividad material, social o técnica, y actividad jurídica	412
3.	Acto preparatorio, acto principal, acto integrativo, acto confirmatorio	413
4.	Acto de imperio y de gestión	414
5.	Acto de derecho privado y acto de derecho público.....	415
6.	Acto impugnabile e inimpugnabile	417
7.	Acto lícito, válido y oportuno	418
8.	Acto interno y acto externo	420
9.	Acto reglado y discrecional	421
10.	Mero acto y negocio jurídico administrativo.....	423
11.	Clasificación por los elementos del acto	424
	A) Acto simple	424
	B) El acto complejo	424
	C) Acto unilateral	425
12.	Clasificación por el contenido del acto	426
	A) Acto general concreto	426
	B) Actos favorables	427
	a) Admisión	427
	b) Concesión	427
	c) Autorizaciones	428

d) Aprobaciones.....	431
C) Actos desfavorables.....	432
a) Órdenes.....	432
b) Actos de conversión.....	434
c) Actos extintivos.....	435
d) Actos punitivos.....	436

TESIS XXI. INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. La invalidez y las sanciones de la legalidad.....	437
2. Clasificaciones de la invalidez.....	439
3. Nulidad absoluta y relativa.....	443
4. Inexistencia y nulidad.....	449

TESIS XXII. LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto.....	453
2. Sujeto.....	454
A) Irregularidad en la investidura del funcionario.....	454
B) Irregularidad en la legitimación.....	456
C) Incompetencia.....	456
a) Incompetencia absoluta.....	457
b) Incompetencia por razón del territorio y de la materia.....	457
c) Incompetencia relativa.....	458
3. Voluntad.....	459
A) Error y dolo.....	462
B) Violencia física.....	463
C) Violencia moral.....	464
D) Enfermedad, minoridad.....	464

E) Simulación.....	465
4. Procedimiento.....	466
5. Forma.....	467
6. Motivo.....	468
7. Contenido.....	470
8. El fin.....	471
A) Actos inspirados por motivos personales.....	472
B) Actos inspirados en el interés de un tercero.....	472
C) Actos inspirados en un fin público ilegal.....	473
D) La clásica concepción de la desviación de poder.....	473
E) La concepción moderna de la desviación de poder.....	474
F) El exceso de poder: violación de los límites de la potestad discrecional.....	477
a) Diversa terminología.....	477
b) Naturaleza del exceso de poder.....	478
c) Los principios generales del Derecho Administrativo ...	479
d) La discrecionalidad y principios técnico jurídicos del Derecho Administrativo.....	481
e) Enumeración y aplicación de los principios límites de la discrecionalidad.....	484
9. Motivo.....	485
A) Control de la materialidad del hecho motivo.....	485
B) Control de la calificación legal de los hechos: interpretación de los conceptos indeterminados.....	486
10. Contenido.....	487
A) Contradicción entre actos administrativos.....	487
B) La violación del precedente produce nulidad relativa.....	489

..... C) Injusticia manifiesta.....	489
..... D) Principio de oportunidad mínima.....	490
11. Violaciones de circulares y prácticas administrativas.....	491
TESIS XXIII. LAS NULDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1. Planteo del problema: El orden jurídico administrativo, un orden de intereses públicos y privados.....	493
2. La legitimidad o legalidad contrapuestas al acto.....	495
3. Invalidez, eficacia y efectividad del acto administrativo.....	499
A) Presunción de validez, ejecutoriedad y “posesión” en el acto administrativo.....	499
a) El sistema español.....	503
b) La situación en Costa Rica: los artículos 169 y 357 de la LGAP.....	507
c) La suspensión incidental del acto absolutamente nulo o nulo de pleno derecho.....	513
B) Nulidad relativa y eficacia equiparada (artículos 146 y 176 de la LGAP).....	517
14. Régimen sustantivo de las nulidades.....	518
A) Los tipos de invalidez y su régimen.....	519
a) La tricotomía de las irregularidades y la dicotomía de las invalideces.....	519
b) El régimen material de las invalideces.....	520
c) Convalidación.....	524
B) Régimen de revisión administrativa de las nulidades.....	525
a) Invalidez, procedimiento y proceso.....	525
b) La potestad de anulación de oficio. Esta encuentra trámites y requerimientos formales diversos, según cuál sea el tipo de invalidez de base.....	529

i.	Hipótesis de la nulidad relativa.....	529
ii.	Hipótesis de la nulidad absoluta o de pleno derecho.....	531
5.	El régimen procesal de las nulidades.....	535
A)	Régimen procesal de la nulidad de pleno Derecho, absoluta o nulidad	535
a)	Enjuiciamiento <i>ex-officio</i>	535
b)	El plazo especial de impugnación.....	542
c)	El carácter declarativo y retroactivo del fallo contra la nulidad de pleno derecho	547
d)	Legitimación pública.....	548
B)	Régimen de la nulidad absoluta y de la relativa	548
a)	Acto nulo	548
b)	Acto anulable.....	549
6.	El problema de la llamada “inexistencia” del acto.....	550
7.	Signos distintivos de ambas nulidades.....	551
8.	Caducidad y prescripción en materia de nulidades administrativas.....	555
A)	Autonomía de las potestades de impugnación y de las situaciones sustantivas tutelables	555
B)	Nulidades y responsabilidad administrativas: caducidad o prescripción	556
C)	Derogación del artículo 21.2 de la LRJCA.....	558
D)	Relación entre caducidad administrativa y prescripciones comunes.....	561
E)	Planteo de la posibilidad de disociación entre acto firme y acción resarcitoria	563
a)	Conversión del acto en hecho jurídico	564
b)	La desplificación del acto administrativo consentido y firme	566

99.	Anulación y declaración de nulidad: eficacia retroactiva limitada del fallo contencioso-administrativo	574
A)	Eficacia del fallo declarativo o anulatorio.....	574
a)	La anulación y la declaración de nulidad en la LGAP ...	574
b)	Eficacia potencial y eficacia actual y sus opuestos.....	575
c)	Los efectos del fallo anulatorio: la retroactividad limitada	578
d)	El artículo 178 de la LGAP y su justificación.....	580
i.	el principio de “conservación jurídica” en la LGAP ...	580
ii.	Los límites a la retroactividad	582
iii.	¿Hechos consolidados o efectos del acto anulado?	584
B)	La opción final de la LGAP: retroactividad o irretroactividad relativas.....	585
a)	Alcances del artículo 178 y de la irretroactividad del fallo anulatorio	585
b)	El orden de los pronunciamientos	587