

## 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
<b>TESIS XII. ORGANIZACIÓN COLEGIAL</b> .....	
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
<b>TESIS XIII. EL SERVIDOR PÚBLICO</b>	
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

.....	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
.....	b) El origen contractual de la relación entre ente y servidor público no determina necesariamente un régimen privado .....	159
.....	D) Naturaleza de la relación orgánica .....	161
.....	E) El problema de imputación .....	166
4.	El funcionario de Facto.....	169
.....	A) Concepto. Función y deslinde de la doctrina.....	169
.....	B) Casuística.....	172
.....	a) Falta de investidura.....	173
.....	b) Vicio en la investidura .....	175
.....	i. Irregular constitución de la oficina (órgano).....	175
.....	ii. Falta de requisitos subjetivos, genéricos o específicos, del servidor nombrado.....	176
.....	iii. Defectos de forma.....	176
.....	iv. Violaciones de procedimiento.....	176
.....	v. Incompetencia.....	176
.....	vi. Vicio de voluntad, por error, dolo o violencia.....	176
.....	vii. Defecto en la delegación, la suplencia, la avocación o la sustitución.....	176
.....	c) Cesación, suspensión e ineficacia de la investidura .....	177
.....	C) Condiciones de aplicación .....	178
.....	D) Las doctrinas excluidas.....	180
.....	a) El gobierno de facto .....	180
.....	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 deber 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
 <b>TESIS XVI. INTERESES COLECTIVOS Y LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL</b>	
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
<b>TESIS XVII. EL ACTO ADMINISTRATIVO</b>		
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
<b>TESIS XXIII. LAS NULDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
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