



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

ACTO ADMINISTRATIVO, ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUTIVOS Y SUS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

AUTOR: LCDO. KENNETH ARRONES MORERA

MARZO 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

**ACTO ADMINISTRATIVO, ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUTIVOS Y
SUS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES**

Lcdo. Arrones Morera Kenneth. - Acto Administrativo, elementos
esenciales constitutivos y sus características principales

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022.

Total de páginas: 32

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Costa Rica

El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

TABLA DE CONTENIDOS

Acto Administrativo.....	5
Definición	5
De efectos concretos o generales	8
De efectos internos y externos.....	9
De mero trámite y de mero trámite con efecto propio	9
Finales y definitivos.....	10
Actos de efectos futuros y retroactivos.....	10
Elementos esenciales constitutivos del acto administrativo	11
Elementos constitutivos materiales subjetivos.....	12
Criterio de determinación de la competencia.....	13
Formas de transferencia de la competencia administrativa.....	15
Delegación.....	16
Avocación	17
Sustitución.....	18
Subrogación.....	20
Investidura y legitimación	21
Voluntad	21
El motivo como elemento objetivo del acto administrativo	22
El contenido como elemento constitutivo esencial del acto administrativo.....	22
El fin como elemento constitutivo esencial del acto administrativo.....	23
Elementos formales del acto administrativo.....	24
Forma de emitirlos o dictarlos.....	24
Motivación como elemento formal del acto administrativo	25
Procedimiento administrativo.....	26

> PREGUNTA DISPARADORA

¿Qué es un acto administrativo y cuáles son sus elementos constitutivos esenciales?

RESUMEN

La presente lectura busca repasar el concepto de acto administrativo, los distintos tipos o clasificaciones de actos administrativos, sus elementos esenciales constitutivos y otra serie de aspectos que son de marcada relevancia para el derecho administrativo en nuestro ordenamiento jurídico.

> PALABRAS CLAVE

unilateral, bilateral, voluntad, motivo, contenido, legitimación.

> TRIGGER QUESTION

What is an administrative act and characteristics are its essential constituent elements?

ABSTRACT

The protection of intellectual property in Costa Rica is based on International Law through the different agreements that it has signed over time. Based on these agreements, the Costa Rican legislator has laid the foundations for the national legal framework to expand the protection of rights derived from intellectual property in Costa Rican territory.

> KEYWORDS

unilateral, bilateral, will, motive, content, legitimacy.



ACTO ADMINISTRATIVO

DEFINICIÓN

El acto administrativo es una de las distintas formas existentes de manifestar la conducta de la administración pública; quizá, la más común y frecuente de todas. Por lo anterior, su entendimiento resulta de vital importancia para un buen manejo del derecho administrativo en general; pues se hace presente prácticamente a diario en el quehacer de la Administración y sus diversas relaciones con el administrado.

El acto administrativo es el vehículo por el cual se transporta la voluntad, juicio o conocimiento de la administración a los administrados, en algunas ocasiones lo es para generarle efectos positivos, en otras no; es decir, por medio de un acto administrativo puede crearse, modificarse o extinguirse una situación jurídica al sujeto destinatario de sus efectos, en tanto que puede beneficiarlo o perjudicarlo.

El doctor Ernesto Jinesta Lobo define el concepto de acto administrativo de muy buena manera en su libro Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, parte general, cita lo siguiente:

“El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa o inmediata.”

Varias cosas deben comentarse respecto de la definición anterior, lo primero es que en la doctrina se encuentra una serie de intentos por definir el acto administrativo, todas igualmente respetables; sin embargo, esta es la que –a juicio del redactor– se presta de mejor forma para el fácil entendimiento de este tema.

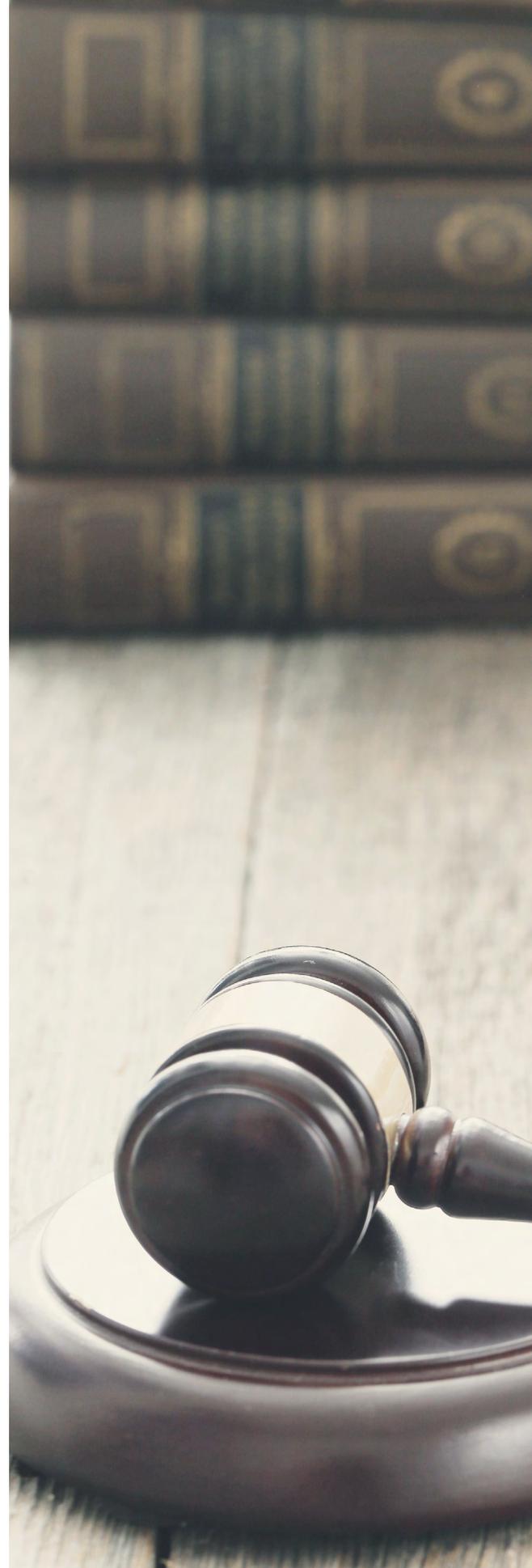
La definición sostiene que es una declaración unilateral, significa que solo una parte intervine en el proceso de formación de ese acto administrativo, precisamente es la Administración Pública y no se requiere del consentimiento del administrado para su dictado; por el contrario, este por lo general se convierte en el destinatario de sus efectos, por ello debe soportar sus consecuencias, salvo aquellos supuestos en los que el ordenamiento jurídico permite suspenderlos de manera provisional.

Algún sector de la doctrina sostiene que existen actos administrativos bilaterales; es decir, para la formación de este resulta necesaria la anuencia de la administración y del administrado. Lo anterior es aceptable, pero ciertamente tiene que generarse la crítica de que no es en sentido estricto la voluntad del administrado lo que hace falta, sino más bien una solicitud o requerimiento de este ante la administración para su emisión, por ejemplo: un ciudadano que solicita su pensión por vejez en régimen respectivo.

También cita el autor que esa declaración debe ser de voluntad, conocimiento o juicio. Y, es que la Administración puede manifestar distintos aspectos según el contexto en el cual se encuentre, puede hacer uso de una potestad de imperio para imponer obligaciones al administrado, o bien, certificar algo que consta en sus registros o manifestar su opinión sobre un punto en concreto.

En el primer supuesto, hay que tener claro que la voluntad que se manifiesta siempre debe ser la de la Administración y la del funcionario público en particular. Lo emitido en su totalidad debe ajustarse al ordenamiento jurídico, incluso bajo consecuencia de nulidad absoluta o relativa de lo actuado en caso de observar algún postulado normativo escrito o no escrito.

Ocurre una manifestación de voluntad, por ejemplo, cuando un funcionario del Ministerio de Salud, previo a realizar una visita de inspección, ordena al dueño de un establecimiento comercial el cierre de este por considerar que existen condiciones de salubridad poco aptas para la operación del negocio y, por ende, colocan en riesgo la salud pública de los usuarios.





**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

En el caso descrito en el párrafo anterior, se manifiesta con claridad la voluntad de la administración y, lo que pretende, es no permitir la continuidad de la operación de local comercial por haberse detectado la existencia de circunstancias particulares que ponen en riesgo la salud pública; por lo tanto, precisamente en uso de las facultades que le han sido asignadas a la Administración, esta dispone el cierre del establecimiento hasta el tanto no se corrijan las irregularidades.

Lo anterior es solo uno de los supuestos en los cuales se expresa una voluntad administrativa, puede ocurrir también cuando un oficial de tránsito consigna una multa en contra de un conductor de un vehículo que ha infringido el límite máximo de velocidad en una carretera, o cuando un funcionario municipal rechaza la solicitud de un permiso de construcción planteada por un administrado.

La implementación de una potestad administrativa es, en muchos de los casos, la forma más usual para emitir actos administrativos; sin embargo, no solo esta modalidad existe. La Administración Pública costarricense en prestadora de servicios y como tal puede ocurrir perfectamente que el ciudadano requiera la certificación de información determinada que se encuentra en manos de algún ente u órgano público, como sucede con los registros públicos cuando se solicita una certificación de estado civil, de nacimiento, la hoja de delincuencia, entre otras. La diferencia con la anterior radica en que aquí, no se impone una obligación ni se emite una voluntad, simplemente se certifica un requisito que conoce la Administración.

Por su parte, las distintas administraciones también emiten declaraciones de juicio al exponer su criterio sobre algún punto en particular. Sucede esto cuando resuelve un recurso administrativo o se emite en dictamen por parte del Procuraduría General de República o la Contraloría General de la Republica en sus respectivos campos.

De mucha importancia resulta destacar que todo acto administrativo que se emita debe hacerse siempre en satisfacción de los intereses públicos, nunca buscando un interés privado; pues esto implicaría la posible nulidad de lo actuado por la administración y, consecuentemente, deja sin posibilidad de surtir ningún tipo de efectos en lo particular o general.

Lo anterior está estrechamente relacionado con el hecho de que el acto administrativo debe efectuarse en ejercicio de la función administrativa. Es válido recordar que esta función se logra determinar (con críticas de algunos autores) por medio del descarte de la aplicación de la teoría residual; es decir, se descartan las funciones que no sean legislativas, jurisdiccionales o electorales, entonces serán administrativas.

Además, el acto administrativo debe ser productor de efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa o inmediata. Lo anterior significa que es capaz de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados u otras administraciones incluso. Más sencillo, por medio de este se puede crear, modificar o extinguir un derecho u obligación al destinatario de sus efectos.

En cuanto a los efectos de los actos administrativos, se puede encontrar una clasificación amplia, así, puede tenerse actos de efectos concretos o generales, internos, externos, de mero trámite, de mero trámite con efectos propio, finales, definitivos, futuros o retroactivos, entre otras, obsérvese de manera más puntual cada uno de ellos.

DE EFECTOS CONCRETOS O GENERALES

Los actos administrativos pueden dividirse de acuerdo con el número de personas a las que van dirigidos sus efectos; por ejemplo, los hay concretos o particulares, que van direccionados a un sujeto individual, como cuando se dicta una orden de cese de construcción de una obra que está siendo desarrollada sin los permisos de construcción respectivos. Quien se considera afectado es la persona jurídica o física titular del proyecto.

Por su parte, los actos de efectos generales o normativos se dirigen a una comunidad de personas, al cúmulo de funcionarios de una administración, a la totalidad de los habitantes de un cantón, en fin, a un número no determinado de administrados como sucede con la colectividad nacional.

Se le conoce también como actos de efectos normativos, dado que esa es su función más natural, normar algún punto en concreto. Como ejemplo más clásico se pueden señalar los decretos o reglamentos ejecutivos o autónomos, o bien, la circulares que se emitan por parte de un jerarca a sus administrados.



DE EFECTOS INTERNOS Y EXTERNOS

El criterio de distinción en este caso radica en si el acto administrativo va dirigido a lo interno de una administración pública o a lo externo de esta. Cuando se dicta un reglamento autónomo de organización, este va dirigido necesariamente a lo interno de la administración; mientras que cuando se dictamina una orden de cierre de un establecimiento, los efectos encuentran su destinatario a lo externo del ente u órgano que lo dictó.

No puede perderse de vista que resulta plenamente posible que un acto administrativo comparta varios de los supuestos de las clasificaciones existentes, estas categorías no son excluyentes entre sí, más que en los casos en los cuales sí resulta evidente esa contradicción. Por ejemplo, un acto puede ser interno y de efectos generales, o bien externo y de efectos concretos o individuales; no obstante, no puede ser de efectos interno y externos al mismo tiempo, o de efectos concretos y generales a la misma vez.

DE MERO TRÁMITE Y DE MERO TRÁMITE CON EFECTO PROPIO

Dentro de un procedimiento administrativo (entendido como el conjunto de etapas que se siguen para formar la voluntad de la Administración), surgen diversos momentos y, en cada uno de ellos, se emiten actos administrativos distintos, alguno con un efecto directo y otros de manera indirecta, los segundos también son conocidos como actos de mero trámite o preparatorios.

Estos actos ocurren cuando se ordenan algunos aspectos que ayudan a impulsar el proceso o sirve de complemento, base o preparación para el dictado del acto administrativo final. Una solicitud de copias para notificar al denunciado, o una pericia emitida por un experto que se usa como insumo para tomar una decisión, son ejemplos de actos de mero trámite o efectos indirectos.

Por otro lado, también existen los actos de mero trámite, pero con efectos propio; en este caso, sin ser el acto que resuelve por el fondo la cuestión debatida, puede ponerle fin (tal como ocurre con una excepción de prescripción en un procedimiento disciplinario que se acoge) o bien, una medida cautelar dictada en sede administrativa que suspende, de manera indefinida, el avance del procedimiento. En este caso, este tipo de actos se les denomina actos de mero trámite con efecto propio.

Hay una diferencia que es digna de resaltar a nivel procesal entre el primero y el segundo y es que los actos que se consideran únicamente como de mero trámite, no son susceptibles de ser revisados por el juez de lo contencioso administrativo, toda vez que se considera que, al no generar efectos directos, no es posible someterlo al conocimiento jurisdiccional (artículo 66 inciso g) del Código Procesal Contencioso Administrativo).

En el caso de los actos administrativos de mero trámite con efectos propios, al afectar la esfera de derechos del administrado, sí es susceptible de ser impugnado de manera individual en la jurisdicción de la materia, independientemente de que no haya finalizado el procedimiento administrativo, toda vez que se utilizan potestades de imperio capaces de variar las situaciones jurídicas de los administrados.

FINALES Y DEFINITIVOS

En todo procedimiento administrativo la administración actuante tiene como finalidad formar su voluntad para luego materializarla mediante la emisión de un acto, ya sea al crear, extinguir o modificar situaciones jurídicas de la contraparte de relación jurídico-administrativa. Una vez que esto ocurre; es decir, cuando la cuestión de fondo sometida a análisis ante el órgano público se resuelve, se crea lo que se conoce como acto final.

No obstante, lo anterior, contra el acto final se pueden plantear los recursos ordinarios que el ordenamiento jurídico permite; en otras palabras, revocatoria y apelación, aunado a aquellos de corte extraordinario también. Con esto, al acto que resuelve los recursos que se planteen en un procedimiento en última instancia administrativa, se le denomina acto final.

ACTOS DE EFECTOS FUTUROS Y RETROACTIVOS

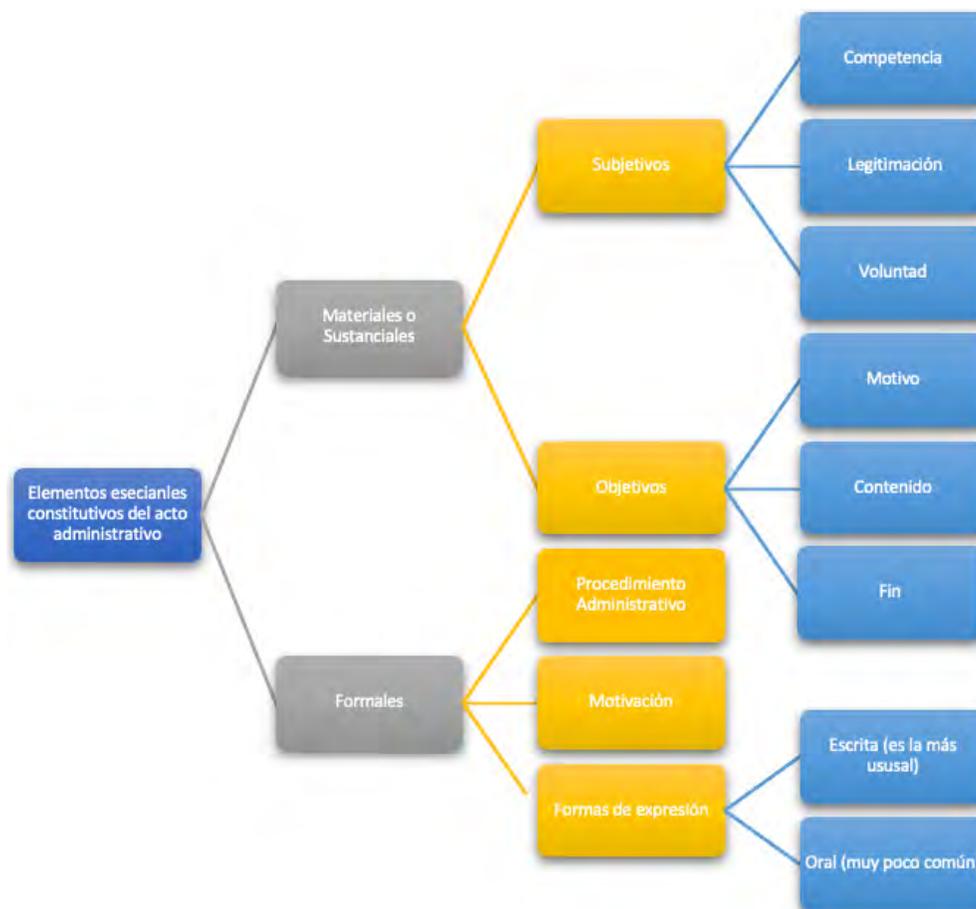
La regla general es que los actos administrativos solamente surtan efecto hacia futuro una vez que han sido notificados o publicados, según si son de efectos generales o concretos, en este caso, se conocen como actos ex nunc; sin embargo, también puede que sus efectos sean hacia atrás o retroactivos ex tunc, para ello se considera que solo podrá surtir ese tipo de efectos en los supuestos en los que no violente una situación jurídica consolidada o un derecho adquirido o bien, cuando favorezca al administrado.

ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Un acto administrativo está conformado por una serie de elementos constitutivos; por lo tanto, ocurre que si no se da la concurrencia simultánea de todos estos, puede verse afectada su validez y generar una posible nulidad de lo actuado que puede ser relativa o absoluta, de acuerdo con las condiciones particulares que se establecen en el ordenamiento jurídico.

El doctor Jinesta Lobo en su Tratado de Derecho Administrativo establece una clasificación de los elementos del acto, los subdivide en materiales y formales, los materiales se dividen en subjetivos y objetivos. Los subjetivos se desglosan en competencia, legitimación e investidura; mientras los objetivos en motivo, contenido y fin. Por su parte, los elementos formales se clasifican en motivación, procedimiento administrativo y formas de manifestación.

El siguiente esquema trata de graficar las líneas expuestas anteriormente.



Fuente: elaboración propia, 2022

Los elementos formales se refieren básicamente a la manera o formalidades que deben observarse a la hora de dictar el acto; mientras que los materiales regulan los aspectos que debe contener el acto en sí mismo en cuando al fondo de lo dictado se refiere.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS MATERIALES SUBJETIVOS

Competencia La competencia puede definirse como el conjunto de potestades y deberes que se le asignan a la Administración Pública con el propósito de que lleve a cabo las funciones públicas que le son propias. La asignación previa de una competencia es necesaria para que el órgano o ente público pueda actuar válidamente.

Lo anterior es consecuencia del enunciado establecido en el numeral 129) de la Ley General de la Administración Pública, al momento que indica que: “el acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia”.

La competencia como elemento constitutivo debe ser otorgada, al menos, por una norma de rango legal, siempre que se pretenda trasladar potestades de imperio, de esa forma lo establece el artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública: “*Artículo 59.-1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio*”.

Adicionalmente, debe cumplir con ciertas características particulares, tales como:

- Irrenunciables
- Intransferibles (excepto los supuestos autorizados por la ley)
- Imprescriptibles
- Asignadas por ley (si se trata de potestades de imperio)

El fundamento jurídico de lo anterior se extrae de lo expuesto en el numeral 66) de la Ley General de la Administración Pública. Véase lo que cita el artículo en cuestión:

“Artículo 66.- 1.

Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles”.

CRITERIO DE DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA

La competencia encuentra ciertos criterios de determinación. De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, artículo 60) se clasifica en:

- Materia
- Territorio
- Tiempo
- Grado

En lo que respecta a la **materia** se refiere a la especialidad de la función que le ha sido transferida al ente u órgano público, puede entenderse aquí que hay temas particulares que se reservan a ciertas administraciones públicas, como por ejemplo el tema de seguros sociales, el cual se le asigna a la Caja Costarricense del Seguro Social.

El **territorio** es otro de los límites del ejercicio de la competencia, a pesar de que la mayoría de los entes u órganos del aparato público mantienen una competencia a nivel nacional, lo cierto del caso es que existen otros que solamente pueden ejercer las competencias respectivas en un territorio específico y particular, como sucede con el caso de las municipalidades que tienen como límite territorial los del cantón para el cual deben prestar sus servicios (ver artículo 3 del Código Municipal). El órgano o el ente que no actúe dentro de sus límites territoriales de competencias, se expone a una posible nulidad de lo actuado, en ese tanto la actuación administrativa deberá tener lugar en la sede normal del órgano y dentro de los límites territoriales de su competencia, so pena de nulidad absoluta del acto, salvo que este, por su naturaleza, deba realizarse fuera de sede. (Artículo 268 LGAP)

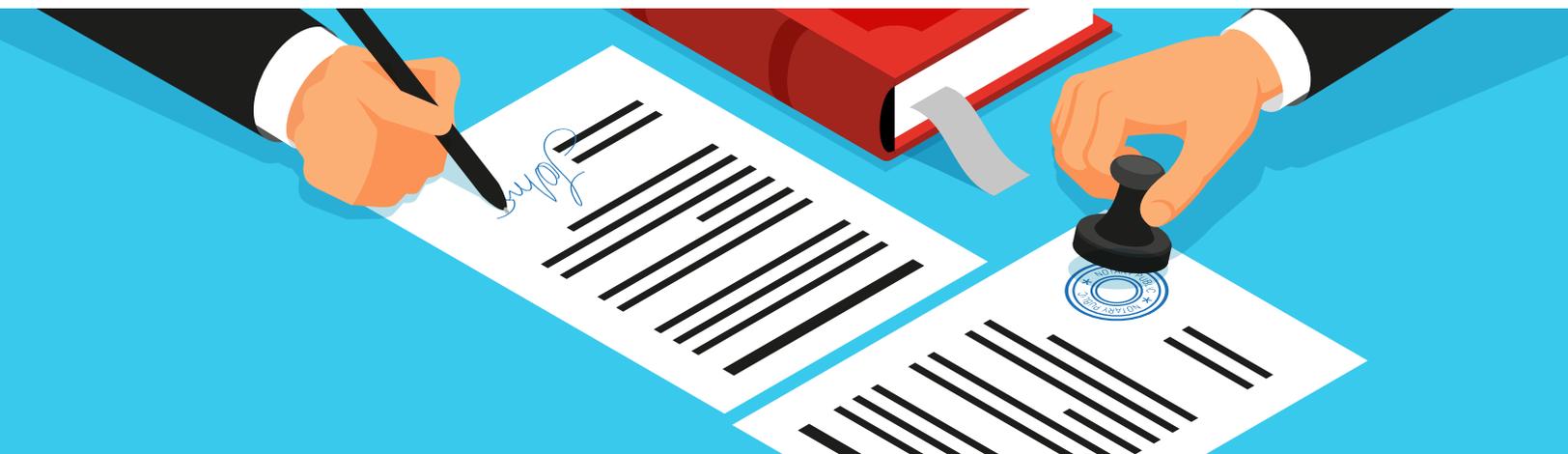
En lo que respecta al tiempo para ejercer la competencia, la regla general marca que el ente u órgano actuante mantiene de manera constante la posibilidad de ejercerla en cualquier momento, incluso resulta válida en aquellos supuestos en los cuales sea dictado el acto fuera de tiempo, así lo ordenan los numerales 127 y 329 de la LGAP.

Artículo 127.-Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud del silencio o de algún acto presunto, la Administración siempre estará obligada a dictar la resolución de fondo, de manera expresa y motivada, sin perjuicio de los efectos del silencio para fines de impugnación jurisdiccional, de conformidad con el Código Procesal Contencioso-Administrativo.

Artículo 329.-

1. La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley.
2. El no hacerlo se reputará falta grave de servicio.
3. El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley. A pesar de lo anterior, existen supuestos en los cuales una competencia puede ser empleada por una administración pública solamente en ciertas oportunidades y no de manera constante, como sucede en aquellos casos en los cuales las municipalidades, en tiempos específicos, se encuentran habilitadas para prohibir la venta de licor en el cantón por la celebración de algún evento de importancia nacional o local, como pueden ser las elecciones presidenciales, días de festejos patrios, entre otros.

Lo relativo al grado tiene que ver con la organización jerárquica del ente u órgano del que se trate, esto significa que, a mayor jerarquía, mayor grado de competencia y, como consecuencia, los subordinados deberán obedecer o acatar lo resuelto por sus superiores. El ejemplo más claro sucede cuando se plantea un recurso de revocatoria o apelación en contra de un acto administrativo, el inferior, una vez resuelto el recurso de revocatoria, debe elevarlo al superior en grado para que conozca sobre el recurso de apelación planteado.





FORMAS DE TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

La regla general en materia de transferencia de competencias públicas es que se realice por medio de norma legal como mínimo, siempre y cuando implique el traslado de potestades de imperio; no obstante, el ordenamiento jurídico, con el fin de lograr una prestación del servicio apegada a los principios que deben regir como: eficiencia, eficacia, celeridad y otros, brinda una serie de opciones que permite trasladar la competencia.

El artículo 85) de la Ley General de la Administración Pública se refiere sobre el tema anterior de la siguiente manera:

Artículo 85.-

- 1.** Toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia.
- 2.** En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida.
- 3.** No podrán hacerse transferencias por virtud de práctica, uso o costumbre.

Debe hacerse la salvedad también de que, de acuerdo con el numeral 87) y 89) de la LGAP, no es posible hacer transferencias de competencias de los órganos constitucionales de la Administración que estén regulados únicamente en la Constitución, así como también ser motivada, temporal, salvo el caso de la suplencia y la sustitución de órgano, claramente limitada en su contenido por el acto que le da origen.

La competencia puede transferirse por medio de delegación, avocación, sustitución, subrogación y suplencia, además de la descentralización y desconcentración administrativa que son institutos jurídicos que se estudian en el tema relativo a organización administrativa, por ello se suprime el análisis de esas figuras de este tema.

DELEGACIÓN

La delegación es un fenómeno por medio del cual el superior jerárquico de una administración pública puede descargar en su subordinado las funciones que le corresponden, esto con el propósito de hacer más ágil, céleres, eficientes y eficaces el ejercicio de las competencias públicas que le han sido asignadas.

Se puede delegar competencias siempre y cuando sea de un superior hacia su inmediato inferior, la función delegada sea de la misma naturaleza, materia y territorio y esta delegación puede ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha otorgado. Sobre esto relata el artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública lo siguiente:

Artículo 89.-

- 1.** Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.
- 2.** La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta Sección.
- 3.** No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo
- 4.** La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado.

Esta figura presenta ciertos límites y particularidades que se encuentran dispuestas en los artículos 90), 91) y 92) cuya lectura se torna relevante para el entendimiento de lo estudiado.

Artículo 90.-La delegación tendrá siempre los siguientes límites

- a)** La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido;
- b)** No podrán delegarse potestades delegadas;
- c)** No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia;

d) No podrá hacerse delegación sino entre órgano de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función; y

e) El órgano colegiado no podrán delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el secretario.

Artículo 91.-El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia. Sólo habrá lugar a culpa en la elección cuando ésta haya sido discrecional.

Artículo 92.-Se podrá delegar la firma de resoluciones, en cuyo caso el delegante será el único responsable y el delegado no podrá resolver, limitándose a firmar lo resuelto por aquél.

AVOCACIÓN

La avocación es el fenómeno inverso a la delegación; significa que, si por ese fenómeno de transferencia se descargan funciones en el inferior inmediato, por este, el superior asume una competencia que le corresponde al inferior en virtud de su posición jerárquica, incluso por razones de oportunidad y sin necesidad de que exista recurso planteado en contra del acto. Encuentra asidero jurídico en lo dispuesto en los ordinales siguientes:

Artículo 93.-

1. El superior podrá, incluso por razones de oportunidad, avocar la decisión de asuntos del inmediato inferior cuando no haya recurso jerárquico contra la decisión de éste y en tal caso la resolución del superior agotará también la vía administrativa.

2. La avocación no creará subordinación especial entre avocante y avocado.

3. El avocado no tendrá ninguna vigilancia sobre la conducta del avocante ni es responsable por ésta.

4. Cuando se refiera a un tipo de negocio, y no a uno determinado, deberá publicarse en el Diario Oficial.

5. Tendrá los mismos límites de la delegación en lo compatible.

6. La avocación no jerárquica o de competencias de un órgano que no sea el inmediato inferior requerirá de otra ley que la autorice.

Artículo 94.-El órgano delegante podrá avocar el conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponde decidir al inferior en virtud de la delegación general.

SUSTITUCIÓN

Se da la sustitución cuando una competencia la lleva a cabo otro órgano. **Existen dos tipos: la sustitución del acto y la sustitución del titular. En el primero de ellos, a quien le corresponde la competencia es omiso en cumplirla, de manera contraria, al ordenamiento jurídico y con ello puede generar daños graves al receptor de los efectos de la conducta, entonces el superior puede sustituirlo en el dictado de un acto administrativo particular, por ejemplo.**

En el segundo caso, la sustitución del titular, se sustituye o remueve a un titular de un ente u órgano público porque desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno. Para sustituir al titular debe seguirse el procedimiento dispuesto en los siguientes numerales de la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 97.-

1. El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita la conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo, pese a la debida intimación para que los cumpla, sin probar justa causa al respecto.
2. Para hacer la intimación bastará el envío de carta certificada al inferior con tres días de anticipación, advirtiéndole la posibilidad de la sustitución.
3. La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior.

Artículo 98.-

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.
2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.

3. Los actos del sustituto, en este caso, se reputarán propios del ente u órgano que ha sufrido la sustitución, para todo efecto legal.
4. La sustitución regulada por este artículo creará un vínculo jerárquico entre el Poder Ejecutivo y el sustituto, pero ninguna entre éste y el sustituto (*) (*) (NOTA: debe leerse correctamente como “sustituido”)
5. La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir.
6. El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución.
7. Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior.

Suplencia

Como la misma palabra lo dice, la suplencia se utiliza para suplir ausencias temporales de los titulares de un puesto particular, como puede ocurrir ante el caso de que un funcionario regular de la Administración se encuentre incapacitado por motivos médicos o bien, goce de su periodo legal de vacaciones o cualquier otro supuesto en el cual no esté ejerciendo sus funciones de manera justificada.

Los artículos 95) y 96) de la Ley en comentario regulan esta figura.

Artículo 95.-

1. Las ausencias temporales o definitivas del servidor podrán ser suplidas por el superior jerárquico inmediato o por el suplente que se nombre.
2. Si el superior jerárquico no quisiere hacer la suplencia o transcurridos dos meses de iniciado su ejercicio por él, deberá nombrarse al suplente de conformidad con la ley.
3. Si la plaza está cubierta por el régimen especial del Servicio Civil el suplente será nombrado de conformidad con éste; si no lo está podrá ser nombrado libremente.

Artículo 96.-

- 1.** El suplente sustituirá al titular para todo efecto legal, sin subordinación ninguna, y ejercerá las competencias del órgano con la plenitud de los poderes y deberes que las mismas contienen.
- 2.** Toda suplencia requerirá el nombramiento del suplente, con la excepción prevista en el artículo anterior, en cuanto al superior jerárquico inmediato.
- 3.** El nombramiento del suplente se hará siempre dejando a salvo la potestad de nombrar un nuevo titular, sin responsabilidad ninguna para la Administración.

SUBROGACIÓN

La subrogación también se regula en los numerales 95 y 96 de la LGAP. Opera en los supuestos en que queda temporalmente vacante el puesto por abstención o recusación (230 a 238 LGAP). Se transfiere la competencia al subrogado previsto por el ordenamiento jurídico o el que designe el superior jerárquico.

Conflictos de competencia Los conflictos administrativos de competencia se dan cuando dos órganos o entes de la Administración Pública se aducen ser propietarios de una misma competencia o bien, rechazan esta; es decir, indican ambos que a ninguno le corresponde ejercerla. Al primer supuesto se le conoce como un conflicto de competencias positivo; mientras, el segundo es negativo.

Cuando los conflictos de competencia surgen entre un mismo ministerio o ente lo resuelve el superior jerárquico común (artículos 73-75 LGAP) sin olvidarse -como aspecto importante- que el inferior no puede sostener conflicto de competencia con su superior jerárquico.

Cuando aparecen entre distintos ministerios, el llamado a resolverlos es el presidente de la República (artículos 76-77 LGAP). Los conflictos de competencia entre el Estado y otros entes públicos menores o entre estos también los resuelve el presidente de la República (artículos 78-79 LGAP).

Por su parte, la Sala Constitucional en el voto 3855-93 y 4450-93 aclaró que no es violación a la autonomía administrativa que el presidente de la República resuelva los conflictos entre estos. Al presidente le corresponde resolver los conflictos de entes creados por ley y a la Sala Constitucional los conflictos de los entes en la Constitución Política.



INVESTIDURA Y LEGITIMACIÓN

La investidura es un subcomponente del elemento competencia, mediante esta se designa, de manera general, una persona para ejercer un cargo público en particular. Normalmente, se visualiza por medio de la figura del nombramiento, siempre y cuando se haya comprobado su idoneidad para el cargo, conforme lo ordena el bloque de legalidad. A diferencia de la anterior (investidura), la legitimación consiste en una habilitación concreta para llevar a cabo un acto en específico.

VOLUNTAD

La voluntad constituye la manifestación expresa de los deseos de la administración pública, no puede ser la voluntad personal de funcionario actuante la que domine; por el contrario, debe ser la satisfacción de intereses generales la que siempre lleva la batuta en cualquier actuación administrativa. De llegar a percibirse un vicio en la voluntad administrativa, es posible que se dé una nulidad de lo actuado.

El artículo 130 de la LGAP regula lo pertinente a este tema:

Artículo 130.-

- 1.** El acto deberá aparecer objetivamente como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida a producir el efecto jurídico deseado para el fin querido por el ordenamiento.
- 2.** El error no será vicio del acto administrativo, pero cuando recaiga sobre otros elementos del mismo, la ausencia de éstos viciará el acto, de conformidad con esta ley.
- 3.** El dolo y la violencia viciarán el acto únicamente cuando constituyan desviación de poder.

EL MOTIVO COMO ELEMENTO OBJETIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Además de la competencia, tal y como se dispuso de previo, el acto administrativo está compuesto por una serie de elementos constitutivos esenciales, dentro de ellos, se encuentra el motivo. **Este se puede definir como las razones de hecho y de derecho que justifican el actuar de la administración.**

En un ejemplo práctico se puede suponer que un administrado plantea una denuncia ante el Ministerio de Salud por ruidos excesivos que provienen de un bar cercano, el funcionario estatal se apersona al sitio, realiza las pruebas técnicas y corrobora que, en efecto, se transgreden los límites máximos permitidos por el ordenamiento jurídico.

El hecho de haber corroborado que del sitio denunciado provienen ruidos excesivos es la razón de fondo que obliga a la administración a actuar y, en ese tanto, se convierte en la parte fáctica del motivo. También el motivo mantiene una vertiente jurídica, la cual se relaciona con la norma en concreto que le permite ejercer la competencia.

En el ejemplo anterior, al Ministerio de Salud se le ha asignado la competencia relativa sobre el control de los ruidos que generan ese tipo de actividades; por lo tanto, se encuentra habilitado para dictar órdenes sanitarias destinadas a mitigar las molestias que generan. De esa forma, tenemos que hay razones de hecho y de derecho que sirven de base a la actuación administrativa. De acuerdo con el numeral 131 de la LGAP, el motivo debe ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.

EL CONTENIDO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO ESENCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El contenido es otro de los elementos esenciales que constituyen un acto administrativo; se ve reflejado mayormente en la parte dispositiva de estos y se conforma en las órdenes, disposiciones, sanciones, juicios, voluntades o conocimientos que se disponen por parte de la Administración. Como ejemplo de esto puede pensarse en un oficial de tránsito, quien ordena el retiro de las placas de un vehículo por circular sin la respectiva revisión técnica vehicular.

LA VOLUNTAD CONSTITUYE LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE LOS DESEOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO PUEDE SER LA VOLUNTAD PERSONAL DE FUNCIONARIO ACTUANTE LA QUE DOMINE; POR EL CONTRARIO, DEBE SER LA SATISFACCIÓN DE INTERESES GENERALES LA QUE SIEMPRE LLEVA LA BATUTA EN CUALQUIER ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

El contenido debe ser lícito, claro, posible y preciso, así lo ordena el numeral 132 de la LGAP, véase el artículo a continuación:

Artículo 132.-

- 1.** El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.
- 2.** Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.
- 3.** Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.
- 4.** Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

En el contenido de un acto administrativo resulta posible incorporar elementos accidentales, tales como: condiciones suspensivas o resolutorias, términos o modos de cumplimiento, desde luego debe estar siempre sometido al principio de razonabilidad y proporcionalidad; es decir, buscar siempre la forma de dañar lo menos posible el patrimonio del administrado, sin dejar en ningún momento descubierto el interés público.

EL FIN COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO ESENCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo, sin excepción alguna, debe satisfacer un fin público, entendido este como la obligación de buscar el mejor panorama posible para la colectividad en cada escenario concreto. Este elemento es precisamente el que separa el uso del poder público de la arbitrariedad y se convierte en la base del Estado de Derecho que rige en el territorio nacional.

El objetivo lo fija naturalmente el legislador en el ordenamiento jurídico y conforme al principio de legalidad, la administración pública debe observarlo con fidelidad, sin poder separarse de las pautas dispuestas en las normas que lo regulen. Perseguir un fin distinto al público es considerado de una desviación de poder y trae como consecuencia ineludible la nulidad absoluta de todo lo actuado, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales, patrimoniales o disciplinarias que se le puedan achacar al funcionario.

Este elemento lo regula el numeral 131) de la Ley General de la Administración Pública, al disponer lo siguiente:

- 1)** Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines particulares a los cuales se subordinarán los demás.
- 2)** Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento.
- 3)** La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder.

Como ejemplo de fines públicos pueden señalarse la protección de la seguridad ciudadana en todos sus ámbitos, la estabilidad de las finanzas públicas, la tutela del medio ambiente, la salud pública, el manejo eficiente de los recursos minerales del Estado, los fondos de pensiones, entre otros.

ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como se indicó en los apartados anteriores, el acto administrativo está compuesto también por elementos formales, tales como: la forma de dictarlos, la motivación y el procedimiento administrativo, la ausencia de cualquiera de ellos, puede devenir igualmente en la nulidad de la conducta administrativa.

FORMA DE EMITIRLOS O DICTARLOS

Lo más natural –en cuanto a la forma de emitir los actos administrativos– es que sea bajo la modalidad escrita, resulta el método más cómodo y permite con mayor facilidad constatar la presencia de todos los elementos esenciales constitutivos; no obstante, también se admite la posibilidad de que sean dictados actos administrativos verbales u orales.

La segunda modalidad (verbal) es mucho menos frecuente, casi inexistente, sin embargo, puede utilizarse para los supuestos de urgencia en los cuales el funcionario no pueda acudir a los medios necesarios para la escritura del acto. Los artículos 134 y 135 de la Ley General de Administración Pública, se refieren a este tema de la siguiente manera:



Artículo 134.-

1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.
2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.

Artículo 135.-

1. Cuando deba dictarse una serie de actos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, permisos, licencias, etc., podrán refundirse en un sólo documento que especificará las personas y otras circunstancias que individualicen cada uno de los actos, y sólo dicho documento llevará la firma de rigor.
2. Los actos a que se refiere el artículo anterior serán considerados a todos los efectos, tales como notificaciones e impugnaciones, etc., como actos administrativos diferenciados.

Cabe destacar que la norma exige además de la escritura del acto, aspectos formales, tales como: hacer constar el ente u órgano actuante, la normas que justifican el actuar, firma y cargo de la persona que emite la actuación en particular, ello con el propósito de poder verificar otros elementos como la competencia, la legitimación y el motivo del proceder público.

MOTIVACIÓN COMO ELEMENTO FORMAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La motivación tiene una vinculación muy marcada con otro elemento del acto: el motivo. Puede decirse que este complementa al anterior. La motivación básicamente consiste en indicar al administrado las razones de hecho y de derecho que justifican su actuar.

La diferencia con el motivo es que ese radica en que las situaciones fácticas y jurídicas deben existir al momento de dictar el acto; mientras aquí se trata de expresarlas con claridad, para que el destinatario de los efectos pueda comprender las razones del dictado del acto en su contra.

El artículo 136 regula los actos que deben ser motivados y los enlista (sin ser esta taxativa) como se puede ver a continuación:

Artículo 136.-

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:

a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;

b) Los que resuelvan recursos;

c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;

d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;

e) Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y

f) Los que deban serlo en virtud de ley.

2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia.

La motivación del acto administrativo es de vital transcendencia para el ejercicio correcto y sano del derecho de defensa del administrado, en el tanto este sepa las razones por las cuales se ha dictado y las normas que habilitan a la Administración a hacerlo, este podrá combatirlo; sin ellos, se transgrede de manera clara las posibilidades del ejercicio del contradictorio.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo se constituye por las diversas etapas que debe seguir o superar la Administración Pública, para formar su voluntad y emitir un acto administrativo y, como finalidad, mantiene el garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado en todo momento previo a la decisión tomada. El artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública se refiere a esto, en el siguiente sentido:

Artículo 214.-

- 1.** El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- 2.** Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

Este es un tema extenso y su análisis exhaustivo escapa la finalidad de esta lectura; por ello, basta con señalar que una transgresión al debido proceso y el derecho de defensa al administrado, puede acarrear una nulidad absoluta o relativa de lo actuado.

Como insumo de estudio es importante destacar que la Sala Constitucional se ha pronunciado de manera clara en este tema y señala los diversos postulados que debe observar la administración, con la finalidad de llevar a cabo el procedimiento administrativo, véase lo citado a continuación.

[...] el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' [...] se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada. [...] el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibidem, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa [...]. Sentencia N.º 15-90 de las dieciséis cuarenta y cinco horas de cinco de enero de mil novecientos noventa de la Sala Constitucional.

Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva N.º 1739-92), aplicables a cualquier procedimiento sancionatorio o que pueda tener por resultado la pérdida de derechos subjetivos. La Administración debe, en atención al derecho de defensa del administrado: a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se imputan; b) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria. (Sentencia N°5469-95 de las 18:03 horas de 4 de octubre de 1995).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente. (1949). Constitución Política de Costa Rica.

Jinesta Lobo, E. (2009). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1. Parte General. (2da. Ed.). San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227 del 02 de mayo de 1978 y sus reformas.

Sala Constitucional. (04 de octubre de 1995). Voto N.º 5469-95.

Sala Constitucional. (05 de enero de 1999). Voto N.º 15-90.

IMAGENES TOMADAS DE

Imágenes tomadas de www.pixabay.com, www.freepik.com, <https://stock.adobe.com>

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr
San José, Costa Rica.