



#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

AUTOR: LCDO. KENNETH ARRONES MORERA

ABRIL 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Lcdo. Arrones Morera Kenneth. Formas de manifestación de la función administrativa

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

Total de páginas: 16

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

Formas de manifestación de la función administrativa.....	5
Función administrativa.....	5
Formas de manifestación de la conducta administrativa.....	5
Actividad formal.....	6
Actividad material.....	7
Inactividad de la administración.....	8
Omisiones formales.....	8
Silencio negativo.....	10
Silencio positivo.....	11
Inactividad material.....	14

> PREGUNTA DISPARADORA

¿Cuáles son las diversas formas de manifestación de la conducta administrativa?

RESUMEN

A través de la presente lectura, se busca efectuar un recorrido por las distintas formas de manifestación de la conducta administrativa, con el fin de establecer las diferencias entre actos y hechos de la Administración, conductas formales y actividades materiales, así como las omisiones formales y materiales, dentro de ellas, también analizar lo respectivo al silencio negativo y positivo de la Administración.

PALABRAS CLAVE

conducta administrativa, inactividad, actividad formal, omisiones, silencio negativo.

> TRIGGER QUESTION

What are the various forms of manifestation of administrative conduct?

ABSTRACT

Through this reading, we seek to take a tour of the different forms of manifestation of administrative behavior, in order to establish the differences between acts and facts of the Administration, formal behaviors and material activities, as well as formal omissions and materials, within them, also analyze the respective negative and positive silence of the Administration.

KEYWORDS

administrative conduct, inactivity, formal activity, omissions, negative silence.



FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa se entiende de acuerdo con la teoría residual, como toda aquella desplegada por la Administración que no sea función jurisdiccional, legislativa o electoral. No puede pasarse por alto que el Poder Judicial, Legislativo y Tribunal Supremo de Elecciones desarrollan labores administrativas, además de sus funciones constitucionales originarias, como por ejemplo cesan (despiden) a un funcionario por alguna falta disciplinaria como lo puede ser un chofer, una secretaria o técnicos, o bien cuando se realizan procedimientos para la adquisición de bienes y suministros.

Desde esa óptica descrita en el párrafo anterior, la función administrativa es más fácil de ubicar si se descartan las otras funciones del Estado; en ese caso, la legislativa consiste en la creación, derogación, reforma e interpretación auténtica de las leyes, mediante la aplicación del procedimiento constitucional (art. 121.1 C. P); la jurisdiccional, encargada de conocer, resolver y ejecutar conflictos de relevancia jurídica (153 C.P) y, la electoral, relativa a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (art. 99 C.P).

FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA

Debe tenerse en consideración que la Administración Pública como persona jurídica que es, realiza acciones, indica cosas e incluso las omite, es por ellos que existe diversas formas de manifestación de la conducta administrativa, en ese caso, puede subdividirse en actos (actividad formal), hechos (actuaciones materiales) de la administración e inactividad formal o material.

En los actos o actividad formal, normalmente surge un razonamiento para expresar la voluntad, juicio o conocimiento de la administración, sobre un punto en particular como sucede, por ejemplo; cuando se resuelve un recurso ordinario presentado por un administrado en contra de una orden de la administración.

Por su parte, **los hechos o actividad material de la administración están constituidos por simples actuaciones materiales o físicas o periciales desarrolladas por los funcionarios de la administración,** como por ejemplo cuando el camión recolecta la basura de un cantón a raíz de un servicio municipal.

La diferencia entre ambas es bastante evidente, en la primera, se aplica un juicio de valor, razonamientos y el intelecto en general del funcionario para dictar voluntad, juicio o conocimiento de la administración, con frecuencia están dirigidos igualmente al intelecto del habitante y suelen constar en documentos físicos, aunque excepcionalmente pueden ser emitidos de manera verbal.

Por su parte, las actuaciones materiales son operaciones de igual forma desarrolladas por los funcionarios, pero sin ese componente decisorio-intelectual que se les imprime a los actos, es por lo que normalmente se refleja en la prestación de servicios públicos o la preparación o la ejecución de actos administrativos.

La inactividad de la administración se refleja cuando una administración no lleva a cabo alguna función que le corresponde y ha sido previamente definida por el ordenamiento jurídico, así, tenemos que existe inactividad formal (cuando la administración no dicta un acto formal) o bien, inactividad material (cuando la administración no lleva a cabo una actividad material)

ACTIVIDAD FORMAL

Este tipo de actividad se despliega en actos formales jurídicos y actos formales no jurídicos, la diferencia entre uno y otro radica en que, en el primer caso, despliega efectos para el administrado, ya sean favorables o no; mientras, en el segundo, no surte ningún efecto para la contraparte en la relación jurídica.

Un ejemplo de la primera situación se da cuando un oficial de tránsito multa a un conductor por infringir el límite de velocidad establecido en la norma, en este caso, el administrado verá afectado su patrimonio al tener que destinar parte de este al pago de la multa.

En el segundo supuesto, tal y como se indicó previo, no hay efectos para el administrado o estos llegan a ser tan leves que ni tan siquiera se pueden percibir con claridad, ejemplo: una invitación de un jerarca de una administración pública a sus subordinados para celebrar el aniversario de la entidad. Nada pierde o gana el funcionario con la invitación extendida.

La actividad formal de la Administración Pública se conoce también como actos administrativos. Son manifestaciones de voluntad, juicio o conocimiento de esta y tiene como destinatario usualmente los administrados; sin embargo, también pueden ser dirigidos a funcionarios públicos o bien a otras administraciones.

ACTIVIDAD MATERIAL

Los hechos de la administración también son conocidos como actividad material, se constituyen estas por ser actuaciones físicas, técnicas o de índole similar que bien sirven de base para formar la voluntad del sujeto público actuante, ejecutarla o prestar algún servicio público particular, entre otras.

Al igual que la clasificación anterior, también pueden subdividirse en actividad material jurídica y no jurídica, según si surte efectos directos o no en el destinatario de la conducta. Por ejemplo, un oficial de policía que ejerce sus rondas de vigilancia rutinarias en una zona (actividad material no jurídica), un funcionario municipal de manera dolosa o culposa destruye una pared de una casa de habitación llevando a cabo labores en el inmueble contiguo (actividad material jurídica).

Las actuaciones materiales jurídicas de la Administración Pública pueden subdividirse en otras especies, todas bajo el mismo principio; es decir, operaciones físicas, técnicas o de índole similar desarrolladas por funcionarios públicos que tienden a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados.

Se puede clasificar de acuerdo con si se ajustan al ordenamiento jurídico o no; en otras palabras, según la actuación material se acople a lo establecido en la norma o no ingresará en una u otra clasificación. En el primer caso (acordes al bloque de legalidad) se denominan coacción directa y deben ser siempre respuestas a situaciones de emergencia, como, por ejemplo: el departamento de bomberos que acude a la atención de un incendio. Se da en situaciones que exigen una reacción prácticamente instantánea para salvaguardar los bienes de la administración, de terceros o el orden público.

Para el segundo supuesto, en el cual lo actuado por la Administración se despega del ordenamiento jurídico, se denomina coacción ilegítima o vía de hecho. En este, la Administración lleva a cabo una actuación material que no se encuentra autorizada por una norma previa, tampoco por un acto administrativo precedente, ni responde a un servicio público autorizado. Sucede por ejemplo cuando se da la destrucción de un objeto que no fue autorizado por un acto administrativo o también cuando se da la suspensión del servicio de electricidad a un cliente que ha hecho puntualmente su pago.

INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración Pública puede dejar de hacer o indicar aspectos que le corresponden, en aquellos casos en los cuales esto suceda, se denomina inactividad u omisiones de la administración. La omisión puede ser materiales o formales, según si se deja de dictar un acto administrativo que es de su competencia o si no se lleva a cabo alguna actuación material que le correspondía.

Más sencillo, cuando no se dicta un acto administrativo que está en obligación de emitir se está en presencia de una omisión formal; mientras que cuando no se realiza una actividad material, la inactividad u omisión será de ese tipo: material.

OMISIONES FORMALES

El ordenamiento jurídico ha fijado plazos específicos para que la administración pública resuelva las distintas gestiones que formulen los administrados ante esta, de esa forma, se puede determinar si se está en presencia o no de una omisión formal. Sobre esto se pronuncia el artículo 261 a 263 de la Ley General de la Administración Pública en el siguiente sentido:

Artículo 261.

- 1.** El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta Ley.
- 2.** Para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario contra el acto definitivo habrá el término de un mes contado a partir de la presentación del mismo.
- 3.** Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por el Código Procesal Contencioso-Administrativo (*).(*)(Así reformado el aparte anterior por el inciso 12) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N.º 8508 de 28 de abril de 2006)

Artículo 262.-Los actos de procedimiento deberán producirse dentro de los siguientes plazos:

- a)** Los de mero trámite y la decisión de peticiones de ese carácter, tres días;
- b)** Las notificaciones, tres días contados a partir del acto de que se trate o de producidos los hechos que deben darse a conocer;
- c)** Los dictámenes, peritajes, e informes técnicos similares, diez días después de solicitados;
- d)** Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados.

Artículo 263.-

1. En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor, o si por cualquiera otra razón el órgano no ha podido realizar los actos o actuaciones previstos, dentro de los plazos señalados por los artículos 261 y 262, deberá comunicarlo a las partes y al superior dando las razones para ello y fijando simultáneamente un nuevo plazo al efecto, que nunca podrá exceder de los ahí indicados.

2. Si ha mediado culpa del servidor en el retardo, cabrá sanción disciplinaria en su contra y, si la culpa es grave, responsabilidad civil ante el administrado tanto del servidor como de la Administración.

Del texto anterior se extraen varias pautas, la primera de ellas es que la administración pública, cualquiera que sea, cuenta con un plazo de dos meses para resolver las gestiones que se planteen ante estas, sin poder exceder ese plazo si pretende emitir un ajustado plenamente con el ordenamiento jurídico.

Como segundo aspecto, para finalizar la fase recursiva se cuenta con un plazo de un mes, debe comprenderse aquí que el administrado formuló los recursos ordinarios de revocatoria o apelación en contra del acto administrativo que le perjudica, por lo cual, la Administración debe pronunciarse, ya sea la misma autoridad que emitió el acto o bien, el superior jerárquico del ente o el órgano actuante.

Si la autoridad no resuelve las gestiones en el plazo establecido, el administrado debe entender que han sido rechazadas, lo cual genera o configura lo que se conoce como el silencio administrativo. Existen dos tipos de silencios administrativos, el positivo y el negativo. En el primer supuesto, a pesar de que la gestión no ha sido resuelta, se presume que han sido acogidas; en el segundo, no.



SILENCIO NEGATIVO

La regla general de los silencios administrativos es que surja siempre el negativo; es decir, que se rechace presuntamente la pretensión sostenida por el administrado para, de esa manera, abrir la puerta para que acuda a la vía jurisdiccional si lo considera pertinente, es por lo que se le conoce también como acto presunto. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha definido el silencio negativo de la siguiente forma:

Ante la ausencia de manifestación de voluntad expresa por parte de la Administración, la Ley, faculta en circunstancias específicas y para ciertos efectos, la presunción de esa voluntad, ya sea en un sentido negativo o desestimatorio, o bien, positivo o afirmativo. El silencio negativo es una ficción legal, por la cual, transcurrido el plazo de ley se permite al administrado recurrir a la vía judicial bajo la presunción de que sus pretensiones han sido denegadas por la Administración. Sala Primera de la Corte. Res. N.º 88- 94 de las 15:05 h del 19 de octubre de 1994.

La figura en comentario ha perdido utilidad práctica en esta materia. Se debe tener presente que a partir de la sentencia N.º 3669-2006 de la Sala Constitucional, se consideró que el agotamiento preceptivo (obligatorio) de la vía administrativa como presupuesto de admisibilidad para la vía jurisdiccional rozaba con el derecho de la constitución, entonces es que de esa manera se tornó en facultativo plantear los recursos ordinarios en contra de los actos administrativos, excepto en los supuestos que la misma sentencia salvó.

Así, la figura del silencio administrativo desestimatorio era mucho más útil ante el panorama previo a la declaratoria de inconstitucionalidad del agotamiento de la vía administrativa; en cuyo caso ocurre que el negativo emergía como figura de agilización para acudir al juez de lo contencioso a discutir el asunto; sin embargo, el hecho de que se considere actualmente como facultativo plantear los recurso y no impida el acceso al aparato jurisdiccional, hace que pierda por mucho su importancia.

Ahora bien, el hecho de que la Administración no emane el acto administrativo en tiempo, genera en tesis de principio el silencio negativo; no obstante, esto no libera al órgano o ente público de su deber de resolver la gestión planteada, aunque sea fuera de tiempo, por el contrario, se encuentra en la obligación de atender el pedido del administrado, sin que esto reste validez o eficacia al pronunciamiento. Sobre esto habla el numeral 329 de la Ley General de la Administración Pública.



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.

La norma antes expuesta también establece una consecuencia para el funcionario que resuelva fuera de plazo y es que se le reputará como falta grave de servicio, esto, incluso, puede ser un factor que le genere responsabilidad tanto a la Administración como a él en lo personal.

SILENCIO POSITIVO

El silencio positivo aparece como la excepción a la regla, ocurre solamente en aquellas ocasiones en las cuales en forma expresa una ley así lo establezca. Encuentra su regulación legal en lo expuesto en el numeral 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública, léase lo que citan estas normas:

Artículo 330.-

1. El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela.
2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones.

Artículo 331.-

1. El plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales.
2. Acaecido el silencio positivo no podrá la Administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma previstos en esta ley.

El silencio positivo ha sido también definido por la Sala Primera de la Corte de la siguiente manera:

El silencio positivo, en cambio, constituye un verdadero acto administrativo. Así se desprende del texto del artículo 331 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone que acaecido este “no podrá la Administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto, sino en aquellos casos y en la forma prevista por la ley” Sala Primera de la Corte. Res. N.º 88- 94 de las 15:05 h del 19 de octubre de 1994.

Para que el silencio positivo tenga lugar, tal y como lo citan las normas en comentario, resulta necesario también que el administrado cumpla con todos los requisitos que establezca el ordenamiento jurídico, para efectos de obtener el permiso, licencia, autorización o aprobación que pretende; por lo tanto, si no concurren esos elementos indispensables, a pesar de que la norma lo autorice, debe entenderse la gestión como rechazada.

El silencio positivo no puede surgir como un mecanismo jurídico que permita evadir requisitos establecidos en la ley o en los reglamentos ejecutivos para ejercer una o varias actividades en particular, o bien obtener situaciones jurídicas favorables, por el contrario, tiene la finalidad de agilizar el procedimiento en los casos en que el administrado cumpla con todos los requisitos y exista un retardo injustificado a la hora de resolver por parte la autoridad correspondiente.

La Sala Primera de la Corte avala lo anterior expuesto, al señalar lo siguiente:

Para que opere el silencio positivo, debe el particular haber cumplido en su gestión con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la norma, pues lo contrario implicaría la ausencia de presupuestos esenciales para la existencia del acto, no pudiendo operar cuando se omite alguno de ellos. Sala Primera de la Corte. Res. N.º 88- 94 de las 15:05 h del 19 de octubre de 1994

Otra diferencia importante es el plazo, puede notarse que en el caso de que el administrado solicite una aprobación, permiso, licencia o autorización debe haberse superado el espacio temporal de un mes como mínimo, para que este opere y le genere una situación jurídica al solicitante.

Adicionalmente, en cuanto al silencio positivo se trata, resulta necesario observar lo dispuesto en el artículo 7) de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley N.º 8220, en la cual se establece un procedimiento para que el administrado solicite la declaratoria de esta figura en su favor. Cita la norma lo siguiente:

Artículo 7- Procedimiento para aplicar el silencio positivo. Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que esta se haya pronunciado, procederá el silencio positivo de pleno derecho y se tendrán por aprobadas tales solicitudes, siempre y cuando se cumpla con los requisitos legalmente establecidos.

En el caso de aquellos trámites que para el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones que no cuenten con un plazo previamente definido de resolución, se tendrá como plazo el que dispone la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

De igual manera, en el caso de trámites o requisitos que sean necesarios para otro trámite, en aplicación del silencio positivo, el administrado podrá continuar con las gestiones subsiguientes.

Para la aplicación del silencio positivo bastará con que el administrado señale mediante declaración jurada rendida ante notario público, o firmada por el administrado en presencia del funcionario, o bien, mediante documento electrónico con firma digital, indicando que la Administración no resolvió dentro del plazo correspondiente y cumplió con los requisitos para el otorgamiento de la solicitud realizada. En tal supuesto, la Administración deberá emitir una resolución o acto administrativo confirmatorio del permiso, la licencia o la autorización en aplicación del silencio positivo en el plazo de dos días hábiles posteriores a la recepción de la declaración jurada.

Estos requisitos serán únicamente los estipulados expresamente en las leyes, los decretos ejecutivos, los reglamentos o las disposiciones administrativas como resoluciones generales y que se encuentren debidamente publicados en el Catálogo Nacional de Trámites, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la presente ley.

En los trámites que se gestionen mediante plataformas digitales se aplicará el silencio positivo, pudiendo exceptuarse de la presentación de declaración jurada, siempre que se cumplan todas las demás condiciones dispuestas en el presente artículo y en lo que establezca el reglamento sobre el funcionamiento de la plataforma respectiva.

En el cumplimiento de este procedimiento, la Administración deberá coordinar a lo interno para informar al oficial de Simplificación de Trámites, de conformidad con el artículo 11 de esta ley. Ninguna institución podrá desconocer o rechazar la aplicación del silencio



positivo que opera de pleno derecho. Cuando sea procedente, la Administración aplicará el procedimiento de nulidad en sede administrativa regulado en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, o iniciará un proceso judicial de lesividad del Código Procesal Contencioso Administrativo para demostrar que los requisitos correspondientes no fueron cumplidos.

Quedan exceptuados de la aplicación del silencio positivo, las licencias, los permisos y las autorizaciones en materia de salud pública y ambiente y aquellas materias en las que, por disposición constitucional, legal o jurisprudencia judicial, expresamente así lo indiquen. Cada institución debe señalar expresamente, en el Catálogo Nacional de Trámites, para qué casos específicos no resulta aplicable esta figura, so pena de incurrir en una falta administrativa por parte del oficial de Simplificación de Trámites.

La norma antes citada viene a establecer una especie de procedimiento o trámite para darle formalidad a la figura del silencio positivo de la administración; sin embargo, no puede pasarse por alto que este solo surge cuando el interesado cumpla plenamente con todos los requisitos que se exigen en las normas que regulen la materia. Además, de que no opera en aquellas áreas en las cuales la Sala Constitucional u otras autoridades jurisdiccionales así lo han establecido, tales como: lo urbanístico, la explotación de recursos minerales, la ambiental, entre otras.

INACTIVIDAD MATERIAL

La inactividad material de la Administración consiste en que la Administración dejó efectuar una conducta específica que le corresponde; no obstante, en este caso, no tiene ninguna vinculación en el dictado de un acto administrativo, sino más bien con la omisión de realizar acciones concretas distintas.

Puede reflejarse esa inactividad perfectamente, porque se dejó de prestar un servicio público en particular como la recolección de basura, reparación y mantenimiento de carreteras, obras públicas en general, prestación del servicio de seguridad ciudadana, entre otros. También se aprecia cuando se deja de ejecutar un acto administrativo previo o bien cuando la Administración no cumple algún deber de realizar algo.

Para finalizar, es menester resaltar que la inactividad material puede ser criterio de imputación de responsabilidad para el funcionario y, desde luego, para la misma administración que incumple con sus obligaciones preestablecidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

Fuentes de consulta bibliográfica

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

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.