

CUADRO Nº 8

Costa Rica: Población total
Según: Condición de actividad
Por: Fechas.

Fecha	Población total	Fuerza de trabajo		P. inactiva total	Tasa de desempleo
		Total	Ocupados		
Julio 1976	1.871.780	585.313	542.332	42.981	7.5%
Noviembre 1976	2.018.493	657.709	616.788	40.921	6.8
Marzo 1977	2.032.775	700.470	680.758	19.712	2.8
Julio 1977	2.048.087	666.682	631.977	34.705	5.2
Noviembre 1977	2.065.576	684.698	653.265	31.433	4.6
Marzo 1978	2.081.877	741.474	709.153	32.321	4.4
Julio 1978	2.098.345	701.422	667.697	33.725	4.8
Noviembre 1978	2.115.041	719.710	687.044	32.666	4.5
Marzo 1979	2.132.021	791.631	756.547	35.084	4.8
Julio 1979	2.148.858	719.014	686.901	32.113	4.5
Mayo 1973	2.165.921	743.386	707.135	36.251	4.9

Fuente: Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Resultados principales. Encuesta nacional de hogares. Empleo y Desempleos, julio 1979.

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Apreciaciones Generales

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

SUMARIO: Resumen; 1. Preliminar; 2. Definición; 3. Enfoques sobre el acto administrativo; 4. Caracteres; 5. Elementos: subjetivos, objetivos y formales; 6. Clasificación; 7. Nulidades; 8. Bibliografía de referencia.

Resumen

Este breve trabajo introductorio al tema estratégico del acto administrativo, tratará de dar una simple idea acerca de varios aspectos del citado acto, como son: concepto, enfoque para su debida comprensión, sus notas características, elementos integrantes básicos y su clasificación; con la indicación de la bibliografía utilizada en la confección de este sencillo escrito.

Debido, en parte, al fuerte proceso inflacionario, que padece el país, se hace prioritariamente necesario proporcionar a los estudiantes de derecho el material didáctico elemental que necesita para el desarrollo de las materias que componen el *curriculum* de esta carrera universitaria. El precio de los libros y revistas jurídicas se torna, prácticamente, no adquisible por los educandos, de ahí el esfuerzo que la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, está haciendo —desde varios frentes— para solucionar el problema del material didáctico, entre ellos —cabe citar— la consolidación de un programa editorial, que ya ha publicado varias obras de profesores de este centro docente.

Deseamos contribuir, con este artesanal artículo, a ese esfuerzo didáctico.

1. Preliminar

El concepto de acto administrativo nace con la Revolución Francesa (1789). Antes de este acontecimiento de relieve histórico, se hablaba de actos del Rey, actos de la Corona o actos del Fisco.

El nacimiento de ese concepto va ligado a la idea, meramente intuitiva, de la actividad del Estado, de la Administración Pública. Fue la práctica y la experiencia la que ha venido a perfilar mejor el concepto citado y a darle su contenido peculiar y concreto.

Por ley francesa del 3 de setiembre de 1795, se da carta de ciudadanía al concepto del acto en mención, al decirse que los actos de la administración no eran propios del conocimiento de los tribunales ordinarios, sino, como ya se sabía, de los tribunales contenciosos.

Esta sujeción de los actos de la administración a la ley (principio de legalidad en sentido lato) y a los tribunales contenciosos administrativos, forma parte de los elementos que integran la definición del Estado de Derecho. Así se da la relación entre "administración y justicia" (o, entre la administración pública, en el ejercicio de funciones administrativas, y el Poder Judicial, en la utilización de la función jurisdiccional).

Los ultra monárquicos pretendieron, entre otros, que la administración no quedara subordinada al Poder Judicial, empero, la evolución del derecho administrativo (como regulador de la función administrativa), más bien ha ido perfeccionando los mecanismos de ese control jurisdiccional sobre la ejecución misma de la actividad del Estado.

La soberanía ya no es del Rey (como en el Estado absolutista, última forma del poder político feudal), sino de la Ley. El Estado queda sometido a la Ley y éste encarna la soberanía popular, simbolizada en el Parlamento (Poder Legislativo).

2. Definición

El acto administrativo se puede definir genéricamente como el producto de la Administración Pública. Esta materializa su gestión mediante actos, pero no exclusivamente.

Se han dado muchas definiciones del acto administrativo.

Existe consenso en el sentido de que la de Guido Zanobini es la más aceptable:

cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento, juicio, realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa.

Para Manuel María Díez ese acto es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad administrativa.

Agustín Gordillo afirma, por su parte, que ese acto es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, le "agregan" a la definición de Zanobini, el hecho de la distinción entre potestad administrativa generadora de actos de la Administración y aquella que produce reglamentos; a pesar que Zanobini también lo aclara también en su exposición de la definición.

Estos autores explican así la definición:

- La declaración implica que sea intelectual; para así marginar las actividades meramente materiales (ejecuciones coactivas o parte de la actividad técnica de la administración).
- Declaración de voluntad: hacer del conocimiento de los demás un contenido de voluntad o del querer volitivo de la administración. (v.gr.: nombramientos, destituciones, órdenes).
- De simple juicio: cualquier acto consultivo o informes, rendiciones de cuentas.
- De deseo: propuestas o peticiones de un órgano a otro.

— De conocimiento: actos certificantes, registros de títulos, documentos, levantamiento de actas.

Estos actos son propios de la Administración pública y en el ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la reglamentaria (García de Enterría; y, Fernández).

Estos actos deben producir efectos jurídicos, en el ejercicio de potestades administrativas, que son públicas, cuyo ejercicio da lugar a la materialización de funciones públicas, lo cual configura actos de derecho público (Zanobini).

El mismo Zanobini subraya que los actos administrativos son diversos de los reglamentos, que tienen un contenido normativo formal.

3. Enfoques sobre el acto administrativo

El acto administrativo puede verse desde dos perspectivas, al menos:

- a) Subjetiva: aquí el acto de la Administración Pública de voluntad, juicio, deseo, conocimiento en el ejercicio de una potestad administrativa diversa de la reglamentaria (Guido Zanobini).
- b) Objetiva: se conceptúa el acto administrativo como la conducta externa del agente público, imputable a la Administración y regulada por el Derecho Público. Se trata, pues, de una conducta de la Administración regulada por el Derecho Público. Es una conducta externa y jurídicamente relevante de la Administración Pública (Eduardo Ortiz).

En esas formas de definir el acto administrativo, se pone la atención en el autor o sujeto del acto (Administración Pública, tesis subjetiva); o, en un hecho externo y objetivo que queda plasmado por la actuación administrativa (tesis objetiva),

Ambas no son excluyentes, sino que se pueden complementar diciendo que el acto administrativo es el acto realizado por la Administración Pública (tesis subjetiva) en el ejercicio de una potestad administrativa, diversa de la reglamentaria; y, que consiste en una conducta externa y jurídicamente de dicho sujeto bajo la regulación del Derecho Público (tesis objetiva).

4. Caracteres

Las notas que caracterizan al acto administrativo son las siguientes:

- Presunción de legitimidad
- Estabilidad
- Impugnabilidad
- Ejecutividad y ejecutoriedad

La explicación de esas notas, puede darse de la forma que a continuación se expresa.

a) Presunción de legitimidad

Se recuerda que el derecho administrativo, regulador de la función administrativa, es un derecho de desigualdad por la superioridad de la Administración Pública. Ya se sabe que esa desigualdad es característica del derecho público y sin duda del derecho administrativo, comparándolo con el derecho privado, que vienen a ser regulador de entes que son pares o iguales. La Administración Pública se considera superior y puede imponerse mediante el acto unilateral imperativo (lo que en Francia se le llama el privilegio de la anticipación) (cf. Eduardo Ortiz, *Los privilegios de la Administración pública*, San José, Revista de Ciencias Jurídicas, N° 23, 1974, pp. 7 y 8).

Como expresión de esa superioridad de la Administración, que juega en el terreno de los privilegios del ente con potestad de imperio, está la presunción de legitimidad de los actos administrativos.

Se parte del supuesto que el acto de la Administración está sujeto, que no tiene vicios y que por lo tanto se puede aplicar sin problemas. Se argumenta que partir del supuesto opuesto, paralizaría la Administración y que por ello es preferible optar por el mal menor, a pesar de que se pueda perjudicar a los administrados, los cuales, tienen, como defensa —frente a la arbitrariedad del Estado— los recursos legales correspondientes.

Existe esa presunción de validez, perfección, y de congruencia con el Ordenamiento jurídico. Esta presunción, en muchas ocasiones es falsa, pues el Estado emite —diariamente— gran número de actos que son “anti-jurídicos”.

También los defensores de esta presunción alegan que por razones de seguridad jurídica, el Estado debe contar con este respaldo o aval.

En el campo contrario a esta presunción, se desarrollan las llamadas nulidades del acto administrativo, las que serán analizadas posteriormente.

b) Estabilidad

Atañe a la vigencia de la duración del efecto del acto administrativo. Estos actos no pueden darse y revocarse rápidamente; deben contar con cierta estabilidad en el tiempo, ya que de lo contrario provocarían el caos y la desorganización, tanto en el ámbito del Estado como en el de la sociedad.

Claro está que un acto administrativo puede ser revocado por la propia administración o a instancia de parte interesada, por ejemplo; pero, esta nota apunta hacia la idónea estabilidad de la actuación del Estado.

La estabilidad opera en favor del administrado, en cuanto que declara derechos subjetivos, causa estado y sea regular. El acto administrativo debe declarar tales derechos, es decir, una situación jurídica particularizada, debida con exclusividad por la Administración ante una norma que expresamente predetermina esa conducta (Dromi, 1973, p. 215).

* Se dice que causa estado, cuando el acto se ha notificado al interesado, que se complete el proceso de formación del acto en su plenitud, haciéndolo del conocimiento del administrado. No debe confundirse con los conceptos de acto firme (aquel que ya no puede ser impugnado porque transcurrió el tiempo para ser impugnado) ni con el acto definitivo (el emanado del órgano superior de la administración).

Se habla de un acto administrativo regular, cuando éste reúne las condiciones esenciales de validez (forma y competencia).

c) Impugnabilidad

El acto administrativo puede ser impugnado, mediante los recursos correspondientes en vía administrativa y en vía jurisdiccional.

Este campo de la impugnabilidad da lugar al tema respectivo de los recursos o “remedios” en sede de la misma Administración pública o acudiendo a los Tribunales que administran derecho.

d) Ejecutividad y ejecutoriedad

Los actos administrativos se dictan para ser ejecutados, para producir efectos jurídicos, previsto y determinado. Le es consubstancial la obligatoriedad, el deber ser respetado por todos como válido (Dromi, 1973, p. 222).

Así, tales actos pueden ser exigibles, obligatorios, ejecutivos en cuanto que poseen ejecutividad; ya sea que se lleven a la práctica o no —ejecutoriedad—. Tal ejecutividad significa que el acto administrativo tiene que cumplirse, es obligatorio, exigible. Esa ejecutividad implica el concepto de eficacia o capacidad de ser puesto en práctica, de producir efectos jurídicos.

La ejecutoriedad tiene este sentido: es la capacidad que tiene la propia Administración de poner en práctica, por sus propios medios, el acto administrativo. La ejecutoriedad supone que el acto es ejecutivo (válido y perfecto) e implica la capacidad real de surtir efectos.

Son los artículos 146 a 151 de la Ley de Administración Pública (LAP) los que se refieren a la ejecutoriedad. Manda el art. 146 que la Administración tendrá la potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los Tribunales (a la vía judicial), los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aún contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar, lo cual lo concreta el artículo 151 al ordenar que queda prohibida la resistencia violenta a la ejecución del acto administrativo, bajo la sanción de responsabilidad civil y en su caso penal. (Ver Código Penal con la figura respectiva).

5. Elementos

El acto administrativo (ya sea como acto de voluntad, enfoque subjetivo; o, como conducta externa de la Administración, de conformidad con la Ley, enfoque objetivo) está compuesto de elementos que lo integran, constituyen el modo en que el ordenamiento jurídico determina su

formación y manifestación. Esos elementos son las cualidades jurídicas que debe reunir una conducta de la Administración destinada a producir un efecto jurídico, para producirlo efectivamente y lograr su finalidad. (Ortiz, *acto administrativo*, Lecciones de Derecho administrativo, 1973, T. II).

A) Clasificación de los elementos

Se pueden clasificar en este orden o siguiendo estos criterios:

- a) Subjetivos
- b) Objetivos y
- c) Formales

Se habla de que son elementos subjetivos porque atañen al autor del acto: la Administración Pública y su órgano o ente correspondiente.

a) Subjetivos: Esta noción contiene dos aspectos:

- i) Competencia
- ii) Regularidad de la investidura del funcionario

i) Competencia: titularidad de las situaciones subjetivas de naturaleza administrativa y se refiere a las potestades y derechos de la Administración (competencia activa) y a sus deberes y obligaciones (competencia pasiva).

La competencia se puede clasificar con base en estos criterios:

- Materia
- Territorio
- Tiempo
- Grado
- Personas

Materia: señala el fin último y más amplio del acto (por su naturaleza, si es salud, trabajo, hacienda, comercio, etc.). Los elementos fin y materia se conjugan aquí para determinar la competencia por razón de la materia.

Territorio: indica los límites espaciales dentro de los cuales debe el acto adoptarse y ejecutarse (Guanacaste, Desamparados, Aserrí, etc.).

Tiempo: límite temporal (plazo de tiempo específico) dentro del cual surte, legalmente, efectos un acto. El agente público pierde la competencia, en el tiempo, para dictar un acto o ejercer una potestad, cuando transcurre el plazo temporal para ejercerlo" conforme a derecho". Si lo hace es extemporáneo y ya ha perdido la competencia para ello.

Grado: se da en la relación entre dos órganos, uno superior y otro subalterno. Abarca la jerarquía propia y la impropia. Decisiones de los Directores de Departamento respecto del Ministro (jerarquía propia, porque hay relación jerárquica de jefatura); o, respecto de las adjudicaciones de los entes públicos, en materia de contratos públicos, cuando la Contraloría General de la República, mediante su Departamento de Licitaciones, anula o confirma una selección determinada (jerarquía impropia, porque el ente contralor no es superior jerárquico, v.gr., de un Ministerio).

Personas: en razón del ámbito de su competencia específica, como ente público, v.gr.: la Universidad respecto de su servicio público educativo, el Patronato Nacional de la Infancia y demás entes descentralizados en relación al servicio público asignado por el Ordenamiento Jurídico.

ii) Regularidad de la investidura del funcionario

El agente público debe estar debidamente nombrado. Ello significa que las normas que regulan la relación laboral administrativa se deben cristalizar e incidir en dicho agente. Equivale al acto de nombramiento, toma legal de posesión del cargo o status, de conformidad con las formalidades procedimentales ejercicio legal del puesto público, etc.

Se trata del funcionario o agente público de derecho. El que tiene defectos o irregularidades en la investidura se le denomina "agente público de hecho". Está regulado en la LAP (Ley de Administración Pública), según los artículos 115 a 119. Lo define el numeral 115 así: será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular (conforme a derecho), pero del todo sin investidura o en su caso, con una investidura inválida o ineficaz.

b) Objetivos

Los elementos objetivos son:

- Presupuesto de hecho
- Fin
- Causa
- Motivo
- Contenido

Presupuesto de hecho: son aquellos presupuestos factuales que la norma jurídica propone, que le dan fundamento a la emisión y aplicación del acto. Como el acto administrativo es el ejercicio de una potestad, dicho acto sólo puede emitirse en función del presupuesto de hecho tipificado por la norma jurídica correspondiente.

Este presupuesto de hecho proviene de una norma atributiva de la potestad y es un elemento reglado y por ende fiscalizable por el juez (García de Enterría; y, Fernández, T. I., 1974).

Debemos indicar que este presupuesto como los elementos contenido y fin del acto administrativo, son reglados; no, discrecionales.

⊙ Causa: es la congruencia que debe existir entre el acto y el ordenamiento jurídico. El art. 128 de la Ley de Administración Pública manda que será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico (aspecto objetivo), incluyendo el móvil (aspecto subjetivo) del funcionario.

Fin: la pronta y eficaz satisfacción del interés general. La Ley de Administración Pública (LAP) 131 manda que todo acto administrativo tendrá uno o más fines particulares (siendo el genérico, el de tutelar el interés público o general) a los cuales se subordinarán los demás fines. Le corresponderá al Ordenamiento Jurídico fijar los fines particulares. En el caso de que la ley sea omisa respecto de estos fines particulares, el juez y el administrador, respectivamente deberán determinarlos al tenor de los otros elementos del acto y del ordenamiento jurídico en su conjunto ("del resto del ordenamiento", sic.).

En este numeral, in fine, se define lo que es la desviación de poder, como la persecución, por la Administración, de un fin distinto del principal (habrá fines principales y secundarios), con detrimento del fin primario. Agregamos, también que, esa desviación se dará también cuando, groseramente, se realicen o se busquen fines privados en lugar de los de interés público.

En ambos se nota la congruencia que debe existir, en términos objetivos, entre el acto y el ordenamiento jurídico.

Motivo: en el acto administrativo, los motivos (o razones fundamentadoras del acto) están incorporados a la causa. La motivación del acto es esencial y constituye uno de los vicios más frecuentes en la emisión de actos administrativos.

* Los actos administrativos tienen que estar razonados, motivados, fundamentados; y no ser una mera voluntad o conducta caprichosa de la Administración.

La Administración está obligada a hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las que apoya sus decisiones. A esto se refiere la motivación del acto o concretamente, su motivo. Su elemento en el que se encuentran esas razones factuales y jurídicas. Motivar un acto, dice García de Enterría; y Fernández (T. I., 1974, p. 388) es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación nace.

La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto administrativo. No es un mero requisito formal, sino de fondo. Esa motivación ha de ser suficiente, pertinentemente y congruente al dar razón plena y amplia del proceso lógico y jurídico que ha llevado a la toma de una decisión de la Administración.

Un análisis exhaustivo y cuidadoso del motivo pondrá a flote la relativa o absoluta arbitrariedad o juridicidad del acto administrativo. De ahí, la importancia crucial que desempeña al interior del citado acto.

El artículo 133 de la Ley de Administración Pública (LAP) manda que el motivo debe ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto. En el caso en que no esté regulado el motivo, deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados en el ordenamiento (párrafo segundo de ese numeral).

Atañe allí a los conceptos jurídicos indeterminados (expropiación por causa de utilidad pública, buena fe, interés público, interés general, fin público, etc.). Estos conceptos dan pie para que la Administración, con cierta frecuencia, abuse de ellos y emita actos ilegales.

Contenido

En lo que se refiere al contenido (su substancia definitoria e individualizadora), se indica que pueden existir tres contenidos:

Natural: el que necesariamente forma parte del acto, porque sirve para individualizarlo, para evitar que se confunda con otro acto. Es suficiente su inclusión en el acto para que éste sea idóneo y produzca los efectos jurídicos normales (Diez, 1961, pp. 228-229).

Implícito: está comprendido en el mismo, aun cuando no se indique manifiestamente.

Eventual: atañe a las cláusulas que la voluntad de la Administración puede introducir en el acto en adición a las que constituyen el contenido necesario, para determinar, en el caso concreto, el efecto que debe producir el acto.

Pueden existir actos de contenido reglado y discrecional respectivamente. En el contenido reglado, la norma jurídica predetermina el contenido del acto. No existe el contenido eventual. Tanto el necesario como el implícito están determinados por ley (Diez, cit., p. 230).

En lo referente al contenido discrecional de los actos, se indica que en este caso, el eventual puede ser desarrollado por la Administración y el necesario está delimitado discrecionalmente por el ente público. hip

Asimismo se afirma que el contenido u objeto del acto administrativo, debe ser posible, en cuanto que sea factible de realización mediante vía jurídica lícita o sea conforme a la ley y, cierto, en cuanto que contenga certeza.

Es el artículo 132 de la LAP el que afirma que el contenido deberá ser lícito, posible, claro, preciso y, abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas. Añadiendo el párrafo segundo de ese numeral que el contenido deberá ser proporcionado al fin legal; y, correspondiente al

motivo, cuando ambos están regulados. En el supuesto de que el motivo no esté regulado, el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa (párrafo tercero). Su adaptación al fin, se podrá lograr por medio de la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido *supra* (antes o arriba) citadas estos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo (in fine).

A propósito de estos elementos cabe indicar que se habla del acto administrativo discrecional, cuando el acto presenta el motivo o el contenido (o ambos simultáneamente) en forma imprecisa, ya que la ley no ha determinado del todo uno de ellos o porque la ley los ha definido usando conceptos jurídicos indeterminados. Cabalmente, la discrecionalidad consiste en la elección que ese margen de apreciación subjetiva implica. Cuando la ley, determina en forma precisa el contenido y el motivo determinado en forma clara y precisa por la ley (Ortiz, T. II, acto administrativo).

c) Formales

Los elementos formales del acto administrativo son: el procedimiento y la forma de manifestación del respectivo acto administrativo.

Procedimiento: se trata del modo de producción de un acto.

De acuerdo con la LAP el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de conformidad con el ordenamiento jurídico (el cual incluye las normas escritas y las no escritas). El objeto del procedimiento es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final (art. 214).

Por su parte el artículo 216 de la LAP manda que la Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento jurídico; y, cuando se trate de actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquel.

En lo pertinente a la protección del administrado, el numeral 224 de la LAP manda que las normas procedimentales deberán interpretarse en la manera más favorable al administrado. Advirtiendo, por lo que se ha dado en llamar el "informalismo" del derecho administrativo (el cual es muy relativo), que tal informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son de pleno derecho, es decir, absolutas.

La Administración actuará procedimentalmente con la intención de lograr un máximo de celeridad y de eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento jurídico (normas escritas unidas con las no escritas) y a los derechos e intereses del administrado (art. 225 de la LAP).

Claro está que este numeral es uno de los más violados por la praxis administrativa; empero, el vicio no hace norma ni tampoco la corruptela.

Los actos administrativos se hacen constar en expedientes para fines probatorios, entre otros. A pesar de que un sector de tales actos se producen verbalmente, se deben incorporar a la grafía en el papel, dándole esa índole escrita.)

El expediente escrito es la pieza esencial, entre otras del quehacer de la Administración.

De ahí, pues, que los actos tengan esa forma escrita de manifestación, de notificación, en su eficacia jurídica.

6. Clasificación

Por lo que atañe a la clasificación de los actos administrativos haremos mención de una manera de ubicarlos, advirtiendo que se han dado una pluralidad de tipologías.

1. a) Actos de autoridad. De imperio o de poder. Aquí el Estado se presenta como el "Príncipe", como encarnación del Poder Público, en forma autoritaria respecto de los administrados (particular, en cuanto sujetos del derecho administrativo, cf. Jesús González Pérez, *El Administrado*, Madrid, 1966, p. 16). Regidos por el derecho administrativo.
- b) Actos de gestión. Regidos por el derecho privado. Aquí el Estado aparece frente al administrado como una persona cualquiera, despojada de su potestad de imperio. (En la realidad, esto no es cierto, por cuanto el Estado es tal y no un sujeto de derecho común). Esta conceptualización partió de la tesis errónea de que el Estado poseía una doble personalidad: una de derecho público; y, otra de derecho privado. El Estado es una única persona, con diversas funciones, objetivos y procedimientos. Esta modalidad de enfoque ya ha sido desechada por ese motivo, pero en el siglo pasado se usó con cierta frecuencia.
2. a) Actos de mero trámite. Aquellos que facilitan, preparan o instrumentalizan los actos definitivos o resolutorios. Ejemplos: informes, autorizaciones.
- b) Actos resolutorios. Deciden el fondo del asunto. Resuelven lo que el administrado plantea y también las cuestiones derivadas del expediente administrativo.
3. a) Actos favorables. Los que favorecen o benefician al administrado (le reconocen un derecho, una actuación o le liberan de un deber).
- b) Actos de gravamen. Los que imponen una carga o una obligación.

4. a) Actos constitutivos. Los que crean, modifican, extinguen, relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en los administrados o en la propia Administración Pública (expropiación, jubilación, orden).
- b) Actos declarativos. Acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido (certificación, notificación).
5. a) Actos singulares. Cuando el destinatario del acto administrativo es concreto e individualizado.
- b) Actos generales. Cuando los destinatarios del acto constituyen una pluralidad indeterminada de sujetos.

De acuerdo con la clasificación que da nuestra Ley de Administración Pública (LAP), se tiene lo siguiente:

1. a) Actos externos. Van destinados al administrado.
- b) Actos internos. No van destinados al administrado (art. 120, 1).
2. a) Actos concretos. Van destinados a su sujeto identificado.
- b) Actos generales. "No van destinados a un sujeto identificado" (sic). (Afectan a una pluralidad de administrados). (Art. 120, 1).
3. a) Decretos. Aquellos actos de alcance general.
- b) Acuerdos. Los actos administrativos concretos. (Art. 121, 1).
4. a) Reglamentos. Decretos reglamentarios. Son aquellos decretos de alcance normativo.
- b) Resoluciones. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo. (Art. 121, incisos 2 y 3).
5. a) Explicitos. Aquellos escritos; ya sea externos o internos, de contenido expreso.
- b) Implícitos. El acto que se expresa a través de otro que necesariamente lo implica (art. 138) (*acto tácito*).

7. Nulidades

Por lo que atañe a este aspecto del acto de la Administración Pública sujeto al derecho administrativo, hacemos la indicación que estamos elaborando un artículo sobre este tema. Observamos que recientemente se ha publicado *La nulidad del acto administrativo*, de Luis Martínez y José María Pereira en "Revista Judicial", N° 22, 1982; y el de Eduardo Ortiz *Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública* (Ponencia al Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, 1981, Colegio de Abogados).

8. Bibliografía de referencia

- Alessi, Renato. *Derecho administrativo* (Barcelona) Bosh, T. I, 1970).
- Anderson, Perry. *El estado absolutista* (México: Siglo XXI, 1980).
- Diez, Manuel María. *El acto administrativo* (Buenos Aires: TEA, 1961).
Derecho administrativo (Buenos Aires: Omeba, T. II, 1965).
- Dromi, José Roberto. *Instituciones de derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1973).
El acto administrativo (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973).
Derecho subjetivo y responsabilidad pública (Bogotá: Temis, 1980).
- Fiorini, Bartolomé. *Teoría jurídica del acto administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1969).
Manual de derecho administrativo (Buenos Aires: La Ley, 1968, T. I.).
- García de Enterría, E.; Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo* (Madrid: Civitas, T. I., 1974).
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo* (Buenos Aires: Ediciones Macchi, T. 3, 1979).
El acto administrativo (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1969).
- Jéze, Gastón. *Principios generales del derecho administrativo* (Buenos Aires: Depalma, T. I, 1950).
- Landi, Guido; Potenza, Giuseppe. *Manuale di diritto amministrativo* (Milano: Giuffrè, 1974).
- Linares, Juan Francisco. *Fundamentos de derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1975).
- Munro Puerto, Miguel. *Teoría de la forma de los actos jurídicos en derecho público* (Valencia: Alcoy, 1976).
- Ortiz, Eduardo. *Lecciones de derecho administrativo* (San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1973, T. I y II).
- Tutela administrativa* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 6, 1966).
- Los privilegios de la Administración Pública* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 23, 1974).
- Los sujetos del derecho administrativo* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, Nos. 8 y 9, 1967).
- Meoño Segura, Johnny. *Administración pública* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1982).
Introducción a la burocracia pública (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1980).
- Rojas Franco, J. Enrique. *La acumulación de acciones y de autos en la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa de Costa Rica* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 26, 1975).
- Vedel, Georges. *Derecho administrativo* (Madrid: Aguilar, 1980).
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo* (Calí: Banco Popular, 1978).
- Zanobini, Guido. *Curso de derecho administrativo* (Buenos Aires: Arayú, 1954; parte general).