

PROYECTO DE LEY GENERAL
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARA LA REPUBLICA DE COSTA RICA

A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

INTRODUCCION

I. NATURALEZA Y PROPOSITO DEL PROYECTO

1. El presente Proyecto se denomina Ley General de la Administración Pública, y no Código Administrativo o algo similar, porque se trata de suplir la ausencia de ciertos principios fundamentales de nuestro derecho público, no de formular un régimen de todas sus instituciones.

2. El contenido del proyecto revela que esos principios se refieren fundamentalmente a la organización pública y al acto y al procedimiento administrativos, y que forman el antecedente indispensable de cualquier otra institución administrativa, razón por la cual constituyen la parte general y propiamente dogmática del derecho correspondiente.

Su utilidad consiste en definir las reglas de organización y de acción que ha de seguir la Administración siempre que actúe, sea cual sea el fin de su conducta, salvo norma expresa en contrario. Con ello se garantiza un mínimo de eficiencia de la Administración, obligándola a observar permanentemente cierto orden en su vida de relación con el ciudadano, y se procura a éste un mínimo de seguridad jurídica, permitiéndole conocer de antemano las reglas normales de la conducta de aquélla.

3. El propósito del Proyecto es, entonces, lograr el equilibrio entre seguridad del ciudadano y eficiencia de la Administración, o, como se ha dicho con afortunado giro, entre la "prerrogativa y la garantía".

* Reproducida de *Rev. de la Contraloría General de la República*, San José de Costa Rica, año III, dic. 1969, N° 9, pp. 5-56.

Este enfoque queda mayormente justificado ante el enorme crecimiento de la Administración en todos sus campos. Frente a un Estado providencial e intervencionista sólo cabe un régimen administrativo preocupado por garantizar al menos un rendimiento mínimo de toda esa actividad y la protección de su destinatario. Olvidar uno de los dos extremos, conduciría necesariamente a la parálisis de la Administración o a la opresión del ciudadano.

4. Este proyecto no tiene la pretensión de producir grandes cambios estructurales ni funcionales en la Administración. ni de lograr que ésta sea más económica o eficaz. El régimen jurídico es cauce, no motor de la conducta; la buena administración es problema de ciencia, de experiencia y de buena voluntad, es decir, problema de hombres más que de instituciones y de normas técnicas más que exclusivamente jurídicas.

Pero si la ley no tiende ella misma a transformar la Administración ni a mejorar sus servicios, sí lleva en cambio la pretensión de propiciarlo, haciéndolo más fácil sin sacrificar los valores y principios del Estado de Derecho, con el más cuidadoso respeto posible a las garantías y libertades de los administrados, que son, al cabo, los verdaderos dueños de la cosa pública y los únicos amos de sus servidores.

Cualquier otro enfoque exigirá un estudio previo de organización y métodos que excedería la intención de este proyecto, el cual, como se dijo, se limita a formular los principios generales de la organización y la conducta del Poder Ejecutivo y de los demás entes públicos, en lo que no esté contradicho por otra ley.

Esas reglas, por otra parte, no podrían verse afectadas en su validez por las conclusiones que de aquel estudio se obtuvieran, porque las mismas responden a mandatos constitucionales o a principios universales del derecho público, de larga aceptación y tradición en Costa Rica. Es la Administración la que debe adaptarse a los mismos, y no a la inversa, sin que se haya probado hasta ahora que su observancia haya sido fuente de problemas o retardos injustificados en el funcionamiento diario de aquélla.

Esto es particularmente cierto tratándose del procedimiento administrativo, regulado en el Libro II del proyecto. Es indudablemente cierto que su régimen envuelve problemas de eficiencia, cuya solución el derecho no puede ignorar. Pero es igualmente cierto que el dilema clave que el procedimiento administrativo debe resolver es la contraposición entre autoridad y libertad, entre prerrogativa y garantía. Cuando este dilema no

esté en juego podrán idearse y aplicarse libremente reglas de buena administración en procura de la eficiencia; pero cuando ocurra lo inverso, porque exista peligro para los derechos o intereses del ciudadano, el derecho tendrá que exigir garantías aun a costa de retrasos, porque la libertad y la seguridad jurídicas valen bien el sacrificio relativo de la celeridad. Esta es la única solución jurídica posible en régimen de libertad. El proyecto se inclina claramente en favor de la misma.

II. FUENTES

5. La Comisión sesionó por un año, en precarias circunstancias materiales, al cabo del cual logró un último anteproyecto, que es el mismo que ahora se remite como Proyecto.

El Proyecto es reproducción del anteproyecto elaborado y sometido a la Presidencia de la República por la Comisión Especial Redactora del Proyecto Código Administrativo, integrada por el Poder Ejecutivo en la siguiente forma: Licenciado Virgilio Calvo Sánchez, Presidente; Licenciados Miguel Blanco Quirós, Eduardo Ortiz Ortiz, Rodolfo Piza Escalante, Gonzalo Retana Sandí, Rodolfo Yglesias Vieto, y Guido Loria Benavides; don Carlos María Villalón Andrés, Asesor Legal de la Presidencia; y don Niels Clausen Zúñiga, Oficial Mayor del Ministerio de la Presidencia, Secretario. (Decreto N° 138 de 12 de agosto de 1968, del señor Presidente de la República, profesor don José Joaquín Trejos Fernández y el Ministro de la Presidencia, arquitecto Diego Trejos Fonseca).

El anteproyecto se deriva sustancialmente, a su vez, de otros dos elaborados por el licenciado Ortiz, profesor de Derecho Administrativo de nuestra Universidad, quien los redactó dentro de un amplio marco de derecho comparado. Estos dos anteproyectos del profesor Ortiz fueron aprobados por la Comisión como base de un trabajo y acogidos finalmente en su mayor parte, con varias modificaciones.

La Comisión contó también con el valioso aporte de otro anteproyecto del licenciado Gonzalo Retana Sandí, Magistrado de nuestra Corte Suprema de Justicia, del cual anteproyecto se incorporó a la redacción final una serie de disposiciones.

6. El estudio cuidadoso del derecho comparado ha sido decisivo para la redacción definitiva del Proyecto, especialmente en lo que concierne al procedimiento administrativo, y en ocasiones se han copiado literalmente algunas normas particulares de otros ordenamientos o de obras

científicas. Ello no obstante, cabe advertir que la labor realizada ha sido arduamente creativa, sobre todo en lo que toca al Libro I, Régimen Jurídico de la Administración, campo en el cual el Proyecto que se presenta es innovador, por tema y sistema.

Dada la falta total de antecedentes en el derecho costarricense y la escasez de los mismos en el derecho comparado, mucha ha sido la labor de invención, lo que naturalmente agrava el riesgo del error. Es un riesgo, sin embargo, que hay que correr, antes que perpetuar la penuria actual de principios de nuestras leyes administrativas.

Puede decirse que el Libro I no está basado, como unidad, en ninguna legislación extranjera en particular. Pero, en todo caso, tiene su principal inspiración en la mejor doctrina administrativa actual, principalmente la italiana, la española y la francesa, por su orden.

Para elaborar el Libro II, sobre Procedimiento Administrativo, se ha contado en cambio con un abundante material comparativo, que ha facilitado la tarea, sin perjuicio de un amplio e inevitable margen para las soluciones locales, que abundan en el texto.

Las fuentes extranjeras principales del Libro II, Procedimiento Administrativo, han sido doctrinarias, pero también positivas. Se han consagrado, de conformidad, muchos de los principios propugnados por la mejor doctrina europea y latinoamericana sobre el tema, y se han tomado en cuenta en forma importante las leyes de procedimiento administrativo de Polonia, Yugoslavia, Austria y España, por su orden, así como la última proposición al Parlamento italiano de una *Legge Generale sulla Azione Amministrativa*, modelo de acierto y sobriedad. Se tomó en cuenta también el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo para la Provincia de Buenos Aires, del distinguido profesor argentino Agustín Gordillo, del cual se copiaron literalmente algunas disposiciones y se desarrollaron muchos principios, de afortunado enfoque en su obra doctrinal.

LIBRO I DEL REGIMEN JURIDICO

I. PRINCIPIOS GENERALES

7. Este capítulo es indispensable para sujetar la Administración Pública a ciertos principios del derecho público sustantivo, que son funda-

mento y límite de las demás normas del mismo, y de ahí su ubicación al frente del Proyecto.

8.a) El artículo 1º define la Administración Pública como organización, no como actividad, estableciendo la regla de que aquélla está constituida tanto por el Estado como por los demás entes públicos.

b) Para señalar la independencia orgánica de estos últimos, se dispone a continuación que cada uno tendrá personalidad jurídica, sin decir nada sobre el tipo de relación que habrá de existir entre dichos entes públicos menores y el Estado, que, como consecuencia, podrá ser cualquiera que señale otra ley. Con ello se desvanece el equívoco de considerar a los entes públicos como parte del Estado-sujeto, cuando en realidad, se piensa en la Administración Pública como organización administrativa total existente en el país. Según el artículo 1º entonces, dichos entes pertenecen a la Administración, no al Estado-sujeto o Estado central.

c) Se acepta que cada ente público tiene personalidad jurídica con doble capacidad, de derecho público y privado, lo que es compatible con una sola personalidad y es el resultado de la aplicación a cada ente de los dos tipos de derecho, a menudo en forma parcial y complementaria dentro de una misma situación jurídica.

d) No se insiste en que la personalidad jurídica es única, por cuanto es posible que un ente sea simultáneamente órgano de otro, y a la inversa, que un órgano tenga personalidad para ciertos efectos limitados, lo que confiere a un mismo sujeto dos personalidades, la propia y la proveniente del otro ente al que sirve como órgano. Ello no tiene nada que ver, sin embargo, con la naturaleza de la capacidad jurídica que, según el Art. 1º, puede ser pública o privada sin mengua de la personalidad única del ente público.

9.a) Se prescribe en el Art. 2º que las disposiciones de esta ley para el Estado serán aplicables a los otros entes públicos, pero no a la inversa, dada la necesidad de un régimen jurídico supletorio para todo el sector público, que sólo puede ser el del Estado, por tratarse del único ordenamiento supremo y general, y también del más desarrollado dentro de dicho sector, y con ello se toma partido contra recientes doctrinas que sostienen como normal la incompatibilidad entre el derecho para el Estado y el derecho particular para los otros entes públicos.

b) Queda aquella regla complementada por el Art. 3º, que dispone que el derecho público será aplicable por principio a los entes públicos,

con excepción de los que sean de tipo industrial o mercantil (empresas públicas), que se regirán por el derecho privado. Para determinar en qué condiciones es aplicable uno u otro derecho, es necesario determinar la naturaleza del ente. Algunas circunstancias, como el tener el ente público forma de sociedad mercantil, o el remitirse su régimen al derecho privado, o el competir con la actividad privada, pueden ser indicios que ayuden al respecto, pero el único criterio valedero es, en definitiva, el que resulte del examen de todas las disposiciones que regulan el ente de que se trata, así como de las exigencias de su giro, en las circunstancias en que se lleva a cabo, examen que es justamente el que ordena el párrafo segundo del dicho Art. 3º.

c) La relevancia de los fines del ente y su carácter público impondrán en todo caso un mínimo de régimen especial y exorbitante del derecho privado, aun en las empresas públicas, mínimo constituido para todos los entes públicos por igual y para toda su actividad por los cuatro principios fundamentales del servicio público, que así quedan erigidos en canon supremo de toda actividad administrativa externa; se trata de los principios de continuidad, eficiencia, adaptabilidad e igualdad en el trato de todos los administrados, sean o no usuarios de un servicio, según lo dispone el Art. 4º.

Pero ello no exime a la Administración de las responsabilidades que el uso de sus prerrogativas pueda imponerle, aun en hipótesis de actuación legítima y normal, cuando la misma sea fuente de daños y perjuicios por lesión de los derechos subjetivos del particular. En esta hipótesis, la indemnización del daño causado por la irrupción unilateral de las potestades públicas en los contratos privados que realicen las empresas estatales tiene que ser total y completa. El uso de potestades públicas deberá estar justificada en todo caso por razones de urgencia que la hagan inevitable, tal y como lo manda el Art. 5º. Este no se refiere a contratos públicos, en los cuales la intervención unilateral es normal de acuerdo con los principios generalmente aceptados, porque su propósito es destacar el carácter excepcional que dicha intervención tiene en los contratos privados de la Administración.

10.a) El Art. 6º establece la jerarquía de las fuentes escritas del derecho administrativo, con la particularidad de que subordina los estatutos y reglamentos de los entes descentralizados a los reglamentos del Poder Ejecutivo destinados a ejecutar las leyes, pero, en cambio, les da igual

rango que a los otros reglamentos de dicho Poder, concretamente los llamados reglamentos autónomos de organización y de servicio.

b) Con ello se admite la potestad reglamentaria de los entes descentralizados, que ha sido controvertida en doctrina y en nuestro país, por no estar expresamente consagrada por la Constitución. Es principio general, sin embargo, que el jerarca de toda la Administración tiene potestad reglamentaria para organizar su régimen interior y para regular el servicio que presta, esto último con alcance externo frente al administrado. Esta potestad reglamentaria existe aunque no la consagre la Constitución, porque es de principio, salvo que esta última la prohíba expresa o inequívocamente.

c) Desde este ángulo se da mayor rango a los reglamentos ejecutivos del Estado que a los autónomos de los otros entes, por su origen constitucional expreso, pero los autónomos del Estado tienen igual rango que los descentralizados de la misma naturaleza, porque ambos tipos se fundamentan en la potestad originaria e implícita de cada ente para darse el régimen de su vida interna y del servicio a que está sometido.

d) Debe agregarse que, según el Art. 62.1, un reglamento autónomo no puede crear potestades de autoridad pública; y que, según el Art. 20 tampoco puede regular derechos constitucionales.

e) El Art. 7, reconoce la existencia de fuentes no escritas del ordenamiento administrativo, que son la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la costumbre. Sus funciones serán la de interpretar las fuentes escritas, determinando su sentido para el caso; la de integrarlas cuando falte norma, llenando la laguna, que pueda ser la falla de una regla escrita incompleta o la del ordenamiento como un todo, si en lugar de mera insuficiencia, hay ausencia total de regulación; y finalmente, la de delimitar el ámbito de aplicación por materia de la norma, fijando los casos que cubre y los que excluye.

f) Es importante la indicación de la jurisprudencia como fuente de nuestro derecho administrativo, pues en Costa Rica se opina que no lo es, por faltar ley que así lo diga fijando las condiciones necesarias. La jurisprudencia, entendida como la serie de fallos reiterados del más alto Tribunal, es y tiene que ser fuente en todo ordenamiento, justamente por ser norma creada por un tribunal sin ulterior instancia. La única referencia es que hay sistemas en que ello está regulado y hay otros en que no lo está, con el efecto de que en los primeros el Juez aparece como

vinculado por la ley más que por la jurisprudencia, y sólo por ésta en el segundo caso. Consideramos que la última es la mejor solución, por ser más flexible y realista, pues la fuerza vinculante de la jurisprudencia no reside en la ley ni aun cuando ésta le dé autorización para existir, sino más bien en la uniformidad de criterio jurídico garantizado por el carácter supremo de su autor en la jerarquía de los tribunales.

g) Se establece la regla general de que cuando haya una norma escrita de referencia para la fuente no escrita, ésta tendrá el rango de aquélla, con lo que se quiere decir el de la misma norma escrita que interpreta, integra o delimita; pero se dispone al mismo tiempo que cuando la integración se realice por ausencia total de regulación y laguna del ordenamiento, el rango de la fuente no escrita será el de la ley, para preservar la dignidad de fuentes tan respetables como los principios generales de derecho.

h) Se dispone, acto seguido y por fuerza de la lógica, que las normas no escritas serán superiores a las escritas de inferior categoría, lo que, aunque evidente, no es de perogrullo, ni mucho menos, pues hay una tendencia muy fuerte en sistemas escritos y codificados como el nuestro a considerar que el único límite de la norma escrita es otra de igual naturaleza, aun por encima de los principios generales de derecho.

i) Se incorpora a nuestro ordenamiento administrativo, por medio del Art. 8º, toda la concepción liberal y humanista, centrada en el respeto a la dignidad, la libertad y los derechos fundamentales del individuo, vistos en armonía con el bien común, cuando se dispone que se entenderán como principios generales de nuestro derecho público todos los que sean necesarios para garantizar esos valores supremos y su armonía con la eficiencia de la Administración. El espíritu de la norma es tutelar y representa un límite a los abusos del poder tanto como a los abusos del derecho subjetivo privado en contra de la Administración e indirectamente del bien común. Por eso se habla ahí de equilibrio y no de prevalencia.

j) Se consagra en el Art. 9º la independencia del orden jurídico administrativo respecto de otros ramos del derecho, estableciendo que sólo en ausencia total de norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se podrá recurrir al derecho privado para integrar el administrativo. Y se establece claramente la jerarquía de las normas administrativas no escritas en el proceso de la integración colocando a la jurisprudencia en primer rango y a la costumbre en último, de modo que nunca pueda alegarse co-

mo derogado un precedente judicial o un principio general de derecho con base en prácticas o costumbres.

k) El Art. 10 establece la necesidad de una interpretación principalmente teleológica del derecho administrativo, con la mente puesta en los intereses sociales o públicos protegidos y en la naturaleza social o científica de los hechos y circunstancias en que ha de actuar la Administración para satisfacer aquéllos, con lo que no se hace otra cosa que acoger una corriente doctrinal cada día más fuerte en el sentido de hacer del motivo, del contenido y del fin, los elementos más importantes del acto o de la actividad administrativos. Se dispone que, dada esa preeminencia, se descarte la letra de la ley en bien de su espíritu, cuando se determine la existencia de un insalvable conflicto entre ambos. En esta hipótesis el administrador tanto como el Juez quedarán autorizados para crear una norma nueva de alcance concreto y más acorde con el espíritu de la ley, como si hubiese laguna de derecho en el caso.

11.a) Se consagra el principio de legalidad de la Administración, en los Arts. 11, 12 y 13, y, al mismo tiempo, se sientan las reglas que puedan contribuir a una aplicación flexible del mismo, cuando se regula la discrecionalidad y sus límites, en los Arts. 15, 16 y 17, así como la urgencia administrativa, en el Art. 19.

b) Se concibe la legalidad no sólo como una sujeción negativa al ordenamiento, en virtud de la cual el acto no puede violarlo ni aun tratándose de reglamentos emanados del propio autor del acto o de sus inferiores, principio este último llamado también de la "inderogabilidad singular del reglamento", todo ello tal y como lo prevé el Art. 13; sino que también se entiende la legalidad como una sujeción positiva y determinante del acto, en virtud de la cual éste ha de estar regulado expresamente, al menos en algunos de sus elementos, para reputarse jurídicamente autorizado, elementos que son, según el Art. 11, o el motivo o el contenido, alternativamente. Esa regulación mínima puede ser precisa o imprecisa, pero ha de ser expresa. Un acto totalmente regulado en virtud de fuentes implícitas no escritas no se reputará autorizado, y su emisión será una violación del ordenamiento.

c) El Art. 135, por su parte, exige que el ordenamiento regule también el fin del acto, pero no que lo haga en forma expresa. Ello significa que será el Juez el que en definitiva tendrá que determinar dicho fin, actuando como si el mismo existiera con entera independencia de la voluntad discrecional de la Administración.

d) De este modo, no sólo hay una regulación mínima exigible en cualquier acto administrativo, en cuanto a motivo o contenido, sino que hay un contralor judicial sobre el fin del mismo, como si esa regulación existiera, aunque de hecho no sea así.

e) Tratándose de servicios públicos que no impliquen el uso de potestades de imperio frente al público, bastará la autorización dada al ente en la respectiva norma de competencia para que éste pueda prestarlo jurídicamente, regulando mediante reglamento autónomo el resto de los aspectos de su actividad, según lo dispone el Art. 12.

f) Por el Art. 14 quiebran parcialmente las exigencias del principio de legalidad, de acuerdo con lo dicho, cuando se trata de servicios públicos o de contratos de duración entre Administración y administrado, pues en tales situaciones no padecen peligro ni la libertad ni los otros derechos de este último. Dentro de tales situaciones —servicios públicos y actos o contratos de duración— la Administración podrá tener todas las potestades de imperio necesarias para conducir la relación a buen término y con beneficio para ambas partes, aunque dichas potestades no estén expresamente autorizadas por el ordenamiento, siempre que haya una norma implícita no escrita que pueda suplir esa laguna. Esas potestades administrativas serán fundamentalmente las de reglamentar la relación y ejercer la vigilancia y disciplina sobre el administrado. Es esto lo que se ha llamado clásicamente una situación de supremacía especial, condicionada por la existencia de una relación jurídica de duración dentro de un grupo o de un espacio clausurados al resto del público. Este último requisito de delimitación desaparece con el aumento de la actividad administrativa y de las relaciones de servicio con la Administración, y hoy no es exigible, aunque como tal contribuya a configurar el arquetipo de la situación que el Art. 14 regula. Ello no obstante, este mismo dispone que las potestades reglamentarias y disciplinarias dentro de la relación especial estarán limitadas al ámbito interno de la misma, sin poder suprimir ni denegar los derechos subjetivos preexistentes del administrado, a título de sanción. El alcance máximo de la supremacía especial es la suspensión de su ejercicio o disfrute, por modo temporal y a título disciplinario. Lo que ha nacido por ley o con independencia de la Administración, no puede ser suprimido por ésta ni por acto administrativo, salvo ley que se disponga lo contrario a título expreso.

12.a) El Proyecto toma partido en la ardua discusión doctrinal sobre el fundamento de la discrecionalidad y opta por admitir como posi-

ble que la misma se dé aun en ausencia de ley, siempre que, por otra parte, se cumpla con el precepto de una regulación mínima y expresa contenida en el Art. 11. Pero de inmediato se enumeran sucesivamente los diversos límites o excluyentes de la discrecionalidad, que queda reducida así a un margen de libertad para determinar los elementos no regulados o imprecisamente regulados del acto administrativo, dentro del respeto a las reglas elementales de lógica, justicia y oportunidad, así como a las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica, como se desprende de los Arts. 15 y 16. Con esto la ciencia y la técnica unívocas en la circunstancia propia del caso se incorporan al bloque de la legalidad. La idea es que la discrecionalidad es posible sólo cuando el ordenamiento o reglas conexas con éste no ofrecen una regla o dirección exacta que seguir; caso opuesto no se justifica la libertad administrativa, cuya existencia ha de convertirse por obra de la legalidad si no en algo excepcional sí, al menos, en algo comprobadamente necesario.

b) Los derechos subjetivos del administrado forman, a su vez, una barrera límite de la discrecionalidad, cuya infracción vicia el acto, salvo si éste tiene legalmente por objeto la supresión o reducción de aquellos derechos, de conformidad con el artículo 17.

c) Finalmente, y como cuarto límite a la discrecionalidad administrativa, el artículo 18 sienta el principio de la libertad individual, en cuanto se dispone, por aplicación del artículo 28 de nuestra Constitución, que el ciudadano, a diferencia de la Administración, podrá actuar siempre que no le esté prohibido hacerlo, en aparente aplicación de la regla clásica de la autonomía privada de la libertad. Cuando el problema se plantea frente a la autoridad pública, la regla puede significar que la Administración no puede interferir la libertad privada sino sobre la base de un texto expreso y específico para el caso, o bien que puede hacerlo por simple analogía y por aplicación de reglas implícitas o no específicas. La opción queda a juicio del intérprete y de su ideología, aunque pareciera encuadrar más en el espíritu del Proyecto la tesis restrictiva de la autoridad. De conformidad con el artículo 11, la autorización de la intervención administrativa de autoridad tiene que ser expresa.

d) De este modo queda perfilada la discrecionalidad por una serie de cortapisas, que se inician con los llamados límites internos (regulación mínima de fin y motivo o, alternativamente, contenido, a la vez que sujeción a reglas elementales del saber y del valorar) y terminan con los límites externos (radicados en la libertad y los demás derechos sub-

jetivos contrapuestos del particular) pasando por la criba de lo que ordenan las ciencias exactas, respecto de las que no hay discrecionalidad cuando son de aplicación unívoca en el caso.

13. El artículo 19 regula y autoriza la urgencia, como fuente de derecho de rango legislativo, dentro del marco de la Constitución. Resulta obvio que ello deja a ésta sin efecto, en cuanto la misma atribuye la potestad y el procedimiento legislativos exclusivamente a la Asamblea. Si ello se considera imposible sin una reforma constitucional, la misma debería hacerse, incluyendo en la Constitución el párrafo primero del artículo 19 y abandonando expresamente el resto a la ley de ejecución.

II. DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION

14. *De los órganos constitucionales*

a) Se enumeran los cuatro órganos constitucionales existentes y tradicionales: (Presidente de la República, Ministros, Poder Ejecutivo y Consejo de Gobierno), indicando su composición y funciones propias.

b) Se autoriza el nombramiento de Viceministros y se reconoce la existencia del Ministerio de la Presidencia y el rango de Ministros del Procurador General de la República y del Director de la Oficina de Planificación, con lo cual se regulariza una situación existente digna de consolidación.

c) Se autoriza el nombramiento de Ministros sin cartera y el recargo en ellos de Ministerios, sin que aquéllos pierdan su calidad de tales, e igual se dispone en relación con los Vicepresidentes.

d) Se encarga al Presidente la dirección y coordinación de Gobierno y de la Administración nacionales en su totalidad y lo mismo a los Ministros en lo que toca a cada Ministerio o ramo administrativo, dejando abierta la posibilidad de que otras leyes les confieran igual función en relación con los otros entes públicos, en la medida en que dichas leyes lo dispongan.

e) El Ministro será el jerarca representativo del Estado en su ramo, podrá resolver los conflictos internos de su Ministerio y plantear los suyos con otros Ministerios u otros entes públicos, los cuales resolverá el Presidente de la República.

f) El Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro actuando conjuntamente) podrá transar o comprometerse en árbitros sobre asuntos de derecho público con aprobación de la Asamblea Legislativa en todo caso, y hacer lo propio sobre asuntos de derecho privado, pero únicamente con dictamen favorable de la Procuraduría General de la República cuando la estimación sea mayor de cien mil colones. Los compromisos y transacciones de derecho privado por suma inferior a ésta podrán realizarse directamente y sin otra formalidad, con todo lo cual se abre la posibilidad de la transacción en derecho público —que antes no existía en Costa Rica— y se deroga el actual régimen sobre compromisos del Estado, que exige necesariamente aprobación de la Asamblea. Se ha considerado que hay asuntos patrimoniales de la Administración o propiamente administrativos cuya solución más conveniente y expedita es la transacción, y por igual razón se ha aligerado las formalidades necesarias para el compromiso, tomando en cuenta que con el fenómeno universal de la depreciación de la moneda y el aumento vertiginoso de poder de la Administración la suma de cien mil colones resulta moderada y aceptable como límite dentro del cual el informalismo al respecto no resulta seriamente peligroso.

g) El Poder Ejecutivo podrá separarse de los dictámenes que otras leyes consideren vinculantes a su respecto, con lo que quiere liberarse al supremo órgano de la Administración nacional del gravamen que tal tipo de dictámenes significa, incompatible con esa supremacía administrativa.

h) El Consejo de Gobierno será dirigido por el Presidente de la República, quien podrá convocar y conducir las sesiones en forma exclusiva, con potestad para dictarle directrices pero no órdenes ni instrucciones. La relación del Presidente con el Consejo es de dirección, no de jerarquía.

i) Entre las nuevas atribuciones importantes del consejo estará la declaratoria de lesividad de los actos creadores de derechos emanados de la Administración central, para su ulterior impugnación contenciosa, y la autorización a que se refiere el párrafo 2do. del artículo 13 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (allanamiento de la Administración).

j) Al igual que con el Poder Ejecutivo, el Proyecto diseña el medio para que el Ministro pueda liberarse de los dictámenes vinculantes

en el ejercicio de sus funciones exclusivas, atribuyendo al Consejo la potestad de autorizar tal desviación o separación.

k) Se hace una detallada regulación del Consejo como cuerpo colegial muy característico, con neto fortalecimiento de la potestad directiva del Presidente.

l) Finalmente, se crea el cargo de Oficial Mayor, tradicional en nuestro medio, como órgano subordinado directamente al Ministro y al Viceministro, pero con funciones de punto de contacto de esos dos altos funcionarios con el resto del Despacho Ministerial, y como superior jerárquico inmediato del respectivo personal.

15. *De los órganos colegiados*

Se establece un régimen general de los órganos colegiados con las siguientes características:

a) No se requerirá convocatoria, salvo el caso de sesión extraordinaria, pero siempre deberá existir un calendario de sesiones y orden del día, excepto caso de urgencia declarado unánimemente por los dos tercios del total de votos del colegio;

b) Habrá quórum por mayoría absoluta de los miembros del colegio y se votará por mayoría absoluta de votos presentes, con las excepciones del Proyecto o de otras leyes;

c) Las sesiones serán privadas, salvo voto unánime en contrario;

d) Los acuerdos quedarán firmes una vez aprobados en la siguiente sesión, salvo voto unánime en contrario;

e) Habrá recurso de revisión de todo acuerdo no firme, en favor de los miembros del colegio, a condición de que el recurrente haya sido disidente y de que plantee el recurso en que el acuerdo se tomó, salvo si estaba ausente, en cuyo caso podrá hacerlo en la sesión de aprobación del acta;

f) Cabrá recurso de revocatoria, pero no de apelación, contra el acto de un colegio.

III. DE LA COMPETENCIA

16.a) Se dispone en el artículo 62 que la competencia habrá de ser de origen legal cuando contenga potestades de autoridad y que podrá ser reglamentaria en los demás casos.

b) Las potestades que contiene la competencia y su actuación (ejercicio de poderes o cumplimiento de deberes) serán inalienables, imprescriptibles e irrenunciables, pero no se considerará como renuncia prohibida la abstención del uso en las que son de ejercicio discrecional, ni la transacción autorizada de conformidad con esta ley, ni aun siquiera el compromiso de no ejercer una potestad en un caso concreto, hipótesis en la cual se requerirá una relación bilateral y onerosa y aprobación de la Asamblea Legislativa, específica o por ley general, todo según lo dispone el artículo 68.

El ejercicio de potestad pública en un caso concreto podrá estar sujeto a caducidad por virtud de otro texto expreso de ley, pero éste no fija el plazo y se limita a admitir la posibilidad de ello, con fines principalmente aclaratorios.

c) La incompetencia será declarable de oficio o a instancia de parte en cualquier momento, por el órgano director del procedimiento, por el superior, o por la autoridad de contralor, esto último sólo a instancia de parte, según lo dispone el artículo 70.

d) Se regulan los conflictos de competencia en forma tal que los internos queden a decisión del jerarca del ente o Administración respectivos, y los intersubjetivos a decisión del Presidente de la República, en este último caso con derecho a la acción contencioso-administrativa contra la resolución final del conflicto.

e) Se regulan los cambios de competencia o de su ejercicio, evitando en lo posible tomar partido sobre naturaleza jurídica del fenómeno genérico de las transferencias, todas tan discutidas en doctrina.

f) Se exige una norma de base para cualquier cambio de los dichos y se prohíbe la práctica, uso o costumbre al respecto (Art. 87), imponiendo límites elásticos a la posibilidad del fenómeno.

g) Se admiten como modos de transferencia la delegación, la avocación, la sustitución de titular o de acto, la suplencia y la subrogación, regulándose brevemente la desconcentración en sus tipos mínimo y máximo, aunque con reconocimiento de la diversidad de naturaleza jurídica entre esta última y las transferencias. (Arts. 86 y 91).

h) Tratando de la delegación, se contempla tanto la de funciones como la de firma y se enumeran los límites adicionales que conlleva la primera. (Arts. 94 y 96).

i) Se reserva la avocación para los casos de desconcentración que permitan al inferior agotar la vía administrativa, con el propósito de que el superior pueda suplir por esa vía la imposibilidad en que se encuentra de impedir que el inferior actúe contra su criterio. De este modo cuando otra ley desconcentre la potestad de agotar la vía administrativa el jerarca conservará siempre la posibilidad de hacerlo él por la vía de la avocación, salvo que esa otra ley expresamente se lo vede (Art. 97.1). La avocación queda sujeta a iguales límites que la delegación.

j) Se contempla el llamado contralor comisarial o la sustitución del titular, que se da cuando media una relación de dirección, no jerárquica, entre un superior y un inferior, o entre el Estado y los otros entes públicos, y que faculta a aquél para remover a los jefes por pérdida de la confianza motivada en una prolongada y reiterada violación de las directrices estatales, lo que indudablemente vendrá a dar más vigencia práctica a la potestad respectiva del Consejo de Gobierno (ahora constitucionalmente posible y jurisprudencialmente reconocida) y, además, permitirá lo propio dentro del ámbito interno de cada ente, cuando en el mismo se den relaciones puramente directrices y no jerárquicas, que es lo que normalmente ocurre con los órganos colegiados de tipo burocrático (no descentralizado). (Art. 102).

IV. DE LAS RELACIONES INTERORGANICAS

17.a) Se contempla la relación de dirección, aparte de la jerárquica, para aquellos casos en que un órgano o ente superior deposite su confianza en otro inferior, con gran discrecionalidad de éste, incompatible con órdenes o instrucciones, pero compatible con la potestad de remover e incluso de disciplinar al inferior rebelde, todo como antes se puntualizó tratando del contralor comisarial o sustitución del titular.

b) Se regula la relación jerárquica y su contenido, confiriendo expresamente al jerarca la potestad reglamentaria interna de su Despacho e incluso la de emitir reglamentos de servicio; tal potestad reglamentaria lo faculta para regular la situación del personal en ausencia de ley, aunque expresamente no se diga, todo como se desprende del artículo 107.

c) Cuando se dé un jerarca interno deliberante y no representativo (caso de nuestras Juntas Directivas) a la par de otro externo, representativo, ejecutivo y subordinado a aquél (como el Gerente de nuestras instituciones autónomas) corresponderá al primero el nombramiento del segun-

do, de sus suplentes (como el Subgerente) y demás altos empleados del ente (sobre todo del auditor y del asesor legal), y al segundo corresponderá el nombramiento del resto del personal. Quedará a criterio del jerarca colegiado interno el determinar, por reglamento, a quién corresponderá la dirección del personal que él ha nombrado.

d) Se regula lo tocante al deber de obediencia sin novedad sustancial y más bien consagrando las soluciones tradicionales en Costa Rica; desobediencia obligada en casos extremos y obediencia obligada como regla normal, previa observación al superior de los defectos y vicios del acto, por escrito o verbalmente, esto último sólo en casos de urgencia y delante de testigos.

V. DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

18.a) Se da un concepto genérico del servidor público, optando por este vocablo en lugar de otros comunes, por ser el que mejor denota la calidad funcional del concepto, que es y debe ser más alusivo al servicio que al beneficio, incluso cuando se trata de una autoridad.

b) Se contempla el régimen especial —que no excepcional— de los servidores de planilla y de los de entes públicos mercantiles (empresas públicas), las cuales ambas categorías se regirán por el derecho privado, con los paliativos que se estimen convenientes para garantizar la moralidad y seriedad de los mismos, según los determine el Poder Ejecutivo por reglamento posterior. Sin embargo, se zanja definitivamente la controversia doctrinal sobre el carácter público o privado de tales servidores para efectos penales, declarando que a ese fin se reputarán como públicos.

c) Se contempla la situación del funcionario de hecho, prescindiendo de todo elemento de buena fe en su configuración, que queda instrumentada en orden a la protección simultánea de la continuidad de la Administración y de la seguridad del administrado, sobre la base de que no haya habido declaración del vicio en la investidura y de que el que actúa como servidor —aun si es un usurpador sin título— lo haga con apego al ordenamiento en los otros aspectos de su conducta y en forma pública, pacífica y continua. Desde este punto de vista, la doctrina del funcionario de hecho se aplica ya no sólo en beneficio del particular, sino también en el de la Administración, y eventualmente en perjuicio de aquél. El funcionario de hecho llega a ser como el servidor regular, para todo

efecto legal ante el administrado y el público, aunque carezca de una verdadera relación de servicio con la Administración que le dé derecho a retribución o estabilidad, y esté obligado a devolver lo percibido de aquélla si ha actuado de mala fe. El usurpador puede llegar a ser funcionario de hecho, sin perjuicio de su responsabilidad penal por virtud del Código respectivo.

VI. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

19.a) Se clasifican los actos en internos (con efecto únicamente dentro de la Administración) y externos (con efecto ante el administrado y el público); en concretos (con efecto para un individuo determinado) y generales (con efecto para un individuo hipotético dentro de una situación igual). Los generales prevalecerán sobre los concretos (principios de legalidad ya antes examinado) y los externos sobre los internos, pero, como se explicará de inmediato, si el administrado invoca en su favor un acto interno válido, y ajustado a la norma que lo rige, el mismo prevalecerá sobre el acto externo, condicionando la validez de este último (Art. 124).

b) Se establece la regla de que los actos internos valdrán ante el administrado únicamente a opción de éste para darle la seguridad de poderlos invocar (como las órdenes jerárquicas o los dictámenes vinculantes) con el objeto de anular actos externos desfavorables o provocar otros favorables, pero se niega igual posibilidad a la Administración frente al particular, para evitar la incertidumbre de tener que tomar en cuenta la innumerable cantidad de actos internos de aquélla que puedan perjudicarlo, sin un cabal conocimiento por su parte (Art. 126).

c) Ello no obstante, dada la vital importancia que les da el ordenamiento para la buena marcha de la Administración son relevantes ante el administrado, eventualmente en su perjuicio, aunque éste no los invoque, los actos internos regulados por ley u otra norma del Estado, así como los reglamentos de personal, estos últimos en relación con los servidores afectados. Se trata, en realidad, de actos externos con apariencia contraria (Art. 126.2).

d) Se clasifican los reglamentos y demás disposiciones generales de la Administración como actos administrativos, contra la doctrina material de los mismos dominantes en Costa Rica, que suele considerarlos verdaderas leyes (Art. 126), armonizando así el Proyecto con la Ley Reguladora

de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que conceptúa igualmente los reglamentos.

20.a) Se define la validez como la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico, y se adopta un enfoque objetivista de aquél, en cuanto se considera que los vicios de la voluntad no afectarán como tales su validez, salvo si aparecen como desviación de poder o como ausencia o defecto de otros elementos del acto (Arts. 132-134).

b) Se establece la regla de que el fin del acto ha de estar siempre determinado con independencia de la voluntad y de la discrecionalidad del órgano del servidor, pues o bien lo fija expresamente la ley, o bien lo fija el Juez, con vista de los otros elementos del acto (principalmente de la competencia y del motivo) y del resto del ordenamiento, cuya consideración es necesaria por virtud del Art. 10.2. Si se prefiere el fin secundario y accesorio al que es principal, habrá desviación de poder. La preservación de este vicio pese a la concepción objetivista del acto administrativo antes aludida, es inevitable por obra del Art. 49 de la Constitución, que expresamente lo consagra en forma vinculante para el legislador (Artículo 135).

c) Se desarrolla el principio de legalidad, entendido como la exigencia de una regulación mínima del acto administrativo autorizado, según se había anticipado en el Artículo 11.1, en forma tal que se impone a tal efecto la regulación expresa, aunque sea imprecisa, bien del motivo, bien del contenido, y se establece una correspondencia entre ambos elementos, esencial para la operatividad del acto (Arts. 136 y 137).

d) Se prescribe la forma escrita como la normal del acto con las excepciones pertinentes, indicando desglosadamente los casos en que la motivación será necesaria.

Ello no obstante, se admite la posibilidad del acto implícito, entendido como el que va necesariamente supuesto por otro expreso, así como del acto tácito, entendido como aquel que va unívoca y necesariamente implicado en una serie de actividades o comportamientos materiales (Arts. 138-140-141-142).

e) Se establece la regla de que el silencio no expresará la voluntad en la Administración, salvo norma expresa en contrario. (Art. 143).

21. a) Se establece la comunicación del acto como requisito legal de su eficacia, salvo que se trate de actos que sólo produzcan derechos para el administrado, en cuyo caso aquél los producirá desde que el acto sea adoptado. (Art. 144).

b) Se establece la regla de la irretroactividad del acto administrativo y sus excepciones, tanto en favor como en contra del administrado, y la restricción de su eficacia al destinatario, con absoluta protección del tercero cuyos derechos preexistentes puedan padecer, pero no se extiende igual protección a los intereses de estos últimos, para garantizar la seguridad jurídica de la Administración en un grado medio razonable (Arts. 146-147 y 148).

c) Se regulan los requisitos de eficacia del acto, tanto legales como voluntarios, y para ambos tipos se establece un efecto retroactivo. (Art. 149).

d) Se consagra con latitud el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo y de los derechos de la Administración nacidos de su capacidad de derecho público, sin condicionar la vigencia de tal potestad ejecutiva, a la eventual autorización que puedan brindar otras leyes. Los medios de ejecución que se definen quedan autorizados por este proyecto, con las salvedades que indique el derecho transitorio del mismo. (Arts. 151 a 155).

22. Se regula la revocación, limitándola a la eliminación del acto por razones de oportunidad y permitiéndola tanto por mero cambio de criterio, cuanto por hechos supervivientes que hagan insostenible el acto ante las exigencias del interés público. Sin embargo, con igual sentido tutelar de la seguridad jurídica del administrado que es el que anima todo el Proyecto, se establece que mientras los actos desfavorables al administrado pueden ser revocados en cualquier instante sin ninguna formalidad, los favorables sólo podrán serlo previo dictamen de la Procuraduría General de la República (cuando se trate del Estado) o de la Contraloría General de la República (cuando se trata de los otros entes públicos), con reconocimiento expreso de la indemnización procedente y, de ser posible, del cálculo de la misma, so pena de nulidad absoluta. (Arts. 156 y 159).

23. a) Se define la invalidez, por contraposición con la validez, como la disconformidad del acto con el ordenamiento, incluso por violación de normas no escritas, a condición de que sea sustancial, pues cuando no lo sea se tratará de una mera irregularidad sin otras consecuencias que las disciplinarias. (Art. 162).

b) En acogimiento de una vieja jurisprudencia del Consejo de Estado de Francia y en ánimo de hacer economía de energías administrativas, se dispone la validez del acto reglado por motivo y contenido, pese a que esté viciado por incompetencia relativa, vicio de forma o desviación de poder, porque en los tres casos el acto tendría que repetirse igualmente aunque actuara el órgano competente, con la forma y la intención correctas. (Art. 165).

c) Se contempla expresamente la invalidez del acto discrecional por la violación de los límites extremos a que esté sujeto, representados por las reglas elementales de lógica, justicia y oportunidad, lo que no es otra cosa que reiteración de la incorporación de las mismas y de las reglas de la ciencia y técnica al bloque de la legalidad dispuesta por los artículos 15 y 16 ya comentados. (Arts. 162.4 y 164).

d) Se distinguen únicamente dos tipos de invalidez, la absoluta (por falta total de un elemento o imposibilidad de obtención del fin perseguido) y la relativa (por simple defecto del elemento con posibilidad de lograr el fin), regulando los efectos de esas categorías de manera que permita desechar la de la inexistencia, ya que ésta, tal y como la crearon y la continúan aplicando la doctrina y la jurisprudencia francesas, queda comprendida en la nulidad absoluta. (Arts. 170 y 171).

e) En efecto, esta trae aparejadas las siguientes consecuencias:

- 1) El acto no se presume legítimo (Art 173).
- 2) No puede ordenarse su ejecución y, caso contrario, puede haber responsabilidad penal por abuso de poder. (Arts. 173 y 174).
- 3) El administrado no incurrirá en responsabilidad de ningún tipo por su desobediencia pasiva. (Art. 180.2 y *a contrario sensu*).
- 4) La declaración de la nulidad será declarativa y retroactiva a la fecha del acto y podrá hacerse en la vía administrativa en todo caso, aun si el acto es declarativo de derechos subjetivos en favor del administrado, siempre que, en este último caso, exista dictamen favorable de la Procuraduría General de la República (si se trata del Estado), o de la Contraloría General de la República (si se trata de otros entes públicos), declarando expresamente el carácter de absoluto de la nulidad, obtenido todo lo cual puede obviarse la vía del contencioso de lesividad, que de otro modo resultaría necesaria para lograr la anulación buscada. (Arts. 175 y 177).

5) La declaración de la nulidad del acto absolutamente nulo será obligatoria una vez constatada, aun de oficio, y podrá hacerse valer por el administrado en cuatro años sin atenerse a los plazos cortos de caducidad señalados por esta ley, que están destinados exclusivamente a la nulidad relativa. (Arts. 178 y 179).

f) Las consecuencias de anulación del acto relativamente nulo son justamente las opuestas, como podrá desprenderse fácilmente de la lectura del articulado.

g) Se dispone que el Juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, excepto cuando se trate de vicios formales atinentes al sujeto, al procedimiento o a la forma de manifestación, salvo que la hipótesis sea de incompetencia relativa, en cuyo caso recobrará vigencia la regla general, todo con el propósito de tutelar un mínimo de legalidad, que sea escudo protector contra el desorden y la corrupción administrativos. (Art. 186).

h) Se crea la potestad de la Administración para anular actos nulos, absoluta o relativamente, de oficio y aunque estén firmes para el particular, por omisión o rechazo de los recursos administrativos procedentes en tiempo y forma, siempre que tal revisión se lleve a cabo en beneficio y no en perjuicio del administrado y de sus derechos, potestad que caducará en cuatro años a partir de la adopción del acto, todo con el fin de suprimir situaciones ilegales que lesionen injustamente tanto los derechos administrativos como la legalidad de la Administración. (Art. 187).

i) Se autoriza la posibilidad de convalidar y sanear el acto relativamente nulo, y la de convertirlo en otro válido, aunque sea absolutamente nulo, todo con efecto retroactivo a la fecha del acto objeto de la potestad autorizada. (Arts. 191 a 193).

VII. DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION Y DEL SERVIDOR PUBLICO

24.a) Se establece el principio general de la responsabilidad de la Administración, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero, con lo que se equipara la Administración al patrono del derecho común para estos efectos, y por similares razones de espíritu tutelar. Se dispone que esta regla suplirá cualquier laguna de las secciones siguientes relativas al tema, salvo en lo tocante a la responsabilidad por acto legíti-

mo o conducta normal de la Administración, la cual surgirá únicamente en las hipótesis previstas por la Sección Tercera, según se explicará con brevedad.

Como se desprende de la regla general enunciada, quedan excluidas como causas eximentes de responsabilidad el caso fortuito, la legitimidad de la conducta y la normalidad del funcionamiento de la Administración, siempre que se den, por otra parte, las condiciones adicionales previstas por el mismo título.

El principio determinante del régimen de la responsabilidad que se propone es la concepción de la Administración como un riesgo social cuyos resultados lesivos han de correr de cuenta de ella y no de aquel que, siendo más pobre y en todo caso extraño a la causa, debe estar garantizado contra todo daño proveniente de causas y de intereses extraños a su vida y a su acción.

b) La responsabilidad por dolo o culpa surgirá siempre que el servidor público cause un daño a tercero, aprovechando las oportunidades o instrumentos que le procure el servicio de la Administración, aunque lo haga fuera de horas y lugar de trabajo y para fines, o usando de poderes extraños a los de su competencia o posición. Es por esto que se dice que la culpa habrá de darse no sólo durante el desempeño del cargo sino también con ocasión del mismo, aunque fuera de éste, siendo la ocasión la oportunidad que brinda el cargo para hacer los contactos o adquirir los instrumentos necesarios al entuerto. Este amplio concepto comprende no sólo los casos de culpa de un servidor identificado, sino también aquellos que suelen llamarse de "mal funcionamiento de la Administración" por no poderse atribuir a nadie en particular, como cuando esta última no funciona del todo estando obligada a prestar un servicio o función tardíamente con igual resultado lesivo para el administrado.

Se incluye dentro de los casos de responsabilidad por acto ilícito la lesión de intereses legítimos, cuando la misma provenga del ejercicio ilegal de potestades públicas contrapuestas a los derechos subjetivos del particular (derechos debilitados de la doctrina italiana) o de la adjudicación ilegal posteriormente anulada de un concurso público cualquiera, hipótesis ésta en la que se propone como indemnización la mitad del proyecto lícito a derivar de la adjudicación legal, caso de haber tenido lugar en favor del actor. Con esto se da un primer paso, no por ello menos importante, en el reconocimiento de la relevancia sustantiva y no puramente

procesal de los intereses legítimos como situaciones subjetivas favorables del administrado, tendencia que tiene ya numeroso apoyo en la más nueva y mejor doctrina del derecho público.

c) Se reconoce, finalmente, la responsabilidad objetiva, sin culpa ni dolo, por acto legítimo o por funcionamiento normal de la administración, a condición de que el daño causado sea un instrumento de discriminación en perjuicio del administrado y de su patrimonio o intereses morales de otro tipo, porque lo coloque en situación de minusvalía o mayor sacrificio en relación al resto de los ciudadanos, caso de no repararse el daño causado. De este modo, el vínculo entre el funcionamiento legítimo y normal de la Administración, y su obligación de indemnizar los daños que el mismo cause, es el carácter "especial" o "desigual" del daño inferido, por la intensidad de la lesión para algunos o por la pequeña proporción de damnificados, aunque el daño no sea intenso. Se trata de lo que la doctrina suele reconocer como la "indemnización de derecho público sin responsabilidad de la Administración" y que suele fundamentarse en el principio de igualdad ante la ley en la distribución de las cargas públicas, así como en el principio subyacente en el instituto de la expropiación pública con indemnización. Se parte del supuesto de que si la actividad del Estado, inclusive la legislativa, lesiona seriamente a un ciudadano o su patrimonio por razones de interés público cuya satisfacción mejora directa o indirectamente la esfera jurídica del resto de los ciudadanos, se cometería grave discriminación si al mismo tiempo no se pusiera a estos últimos a contribuir en los costos de ese progreso común, que en virtud de la lesión sólo ha recaído sobre el damnificado, en forma totalmente especial o particular.

d) Se contempla finalmente la responsabilidad personal del servidor público por dolo o culpa graves, con exclusión de la culpa leve, pero en forma solidaria con la Administración, ante el tercero damnificado. Y se consagra también la responsabilidad de dicho servidor ante la Administración por el daño inferido a esta, al lesionar a un tercero que recupera de ella, o al dañar bienes de ella, aunque no lesione a tercero. Con lo que puede decirse que se cierra el círculo de la responsabilidad, empezando por la Administración y pasando por el servidor para volver a este, en caso de dolo o culpa grave de su parte.

LIBRO II

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. PRINCIPIOS GENERALES

25.a) En su Libro II, a partir del artículo 218, el Proyecto establece, por primera vez en Costa Rica, un régimen de procedimiento administrativo general para toda la Administración Pública, si bien estructurado sobre el sistema medular y complejo de la Administración Central. Su aplicación a las demás administraciones habrá de hacerse, por supuesto, adaptando algunas disposiciones a las particularidades de esas administraciones o de los servicios que prestan, y sin perjuicio de lo que establezcan las leyes especiales que rigen (Art. 233).

b) Sin embargo, esa adaptación no permite prever dificultades serias, porque una característica esencial del Proyecto es su carácter de 'fundamental', en el sentido de que tiende a crear un conjunto, más que de reglas concretas de actuación, de 'principios rectores del procedimiento', fácilmente comunes a toda la Administración, evitando ese reglamentismo de que a menudo adolecen las leyes con olvido de su rango superior, y de su vocación de permanencia, que reclaman su generalidad.

26.a) El Proyecto se orienta a "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" (Art. 218).

b) Se recogen así dos propósitos básicos sobre los que descansa toda la normativa del proyecto, enunciados al comienzo de esta Exposición, a saber:

1) El de resolver la contraposición entre autoridad y libertad, entre prerrogativa y garantía, buscando un justo equilibrio entre las necesidades de un procedimiento rápido, ágil y flexible, indispensable para el funcionamiento eficiente y económico de la Administración, y las garantías debidas al administrado sobre las cuales el Proyecto no admite transacción, salvo casos de excepción de urgencia que se regulan restrictivamente;

2) En general, el de garantizar la vigencia efectiva de los principios del 'Estado de Derecho' sobre los que se asienta todo el régimen institucional costarricense y que valen, no sólo para garantizar los derechos e

intereses legítimos de los administrados, sino también, cada día más, “como la condición *sine qua non* en la defensa del interés público” (Garrido-Falla).

27.a) Esa preocupación de equilibrio conduce, por el lado del interés de la Administración, a dejar a esta en libertad, dentro de la legalidad, en aquello que no afecte al administrado o terceros, disponiéndose, en consecuencia, que “el trámite que regula esta ley se aplicará cuando el acto final haya de producir efectos en la esfera jurídica de otros sujetos”, y que “el jerarca podrá regular discrecionalmente los procedimientos internos, pero deberá respetar esta ley” (Art. 219).

b) En el mismo equilibrado interés administrativo, se obliga al órgano director a “conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado”, haciendo responsables de cualquier retardo injustificado a la Administración y al funcionario (Art. 229); y la misma inquietud se repite a lo largo de todo el Proyecto, dando a aquella la posibilidad de impulsar, orientar y ajustar el procedimiento en lo necesario para la verificación de los hechos y la correcta resolución del asunto (Arts. 225 y 226 entre otros), reduciendo en los límites de lo prudente y posible los términos, trámites y formalidades, y de lo necesario las nulidades procesales (Art. 227), e imponiendo expresamente criterios de interpretación ‘antiformalista’, sobre todo para favorecer la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados (Art. 228).

28.a) Desde el punto de vista del administrado, el Proyecto se mantiene congruente, siempre dentro de aquel equilibrio, con el afán de garantizar el respeto debido a su dignidad, libertad y derechos, repetido con insistencia a lo largo de ambos libros.

b) En ese sentido, aparte los principios generales ya expuestos, desde el comienzo reconoce al administrado, como parte, su “derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley, y a alegar sobre lo actuado para hacer valer sus derechos e intereses, antes de la decisión final, de conformidad con la ley” (Art. 221), y su “derecho a una comparecencia oral y privada con la Administración, en la que se ofrecerá y recibirá en lo posible toda la prueba admitida, siempre que la decisión pueda causar daños graves a alguna o a todas aquellas” (Art. 222); pero, consciente al mismo tiempo de que todo derecho impone responsabilidades consecuentes, advierte de modo expreso que “el derecho de defensa y audiencia deberá

ser ejercido por el administrado en forma razonable”, y permite a la Administración “limitar su intervención a lo prudentemente necesario y, en caso extremo, exigirle el patrocinio o representación de un abogado” (Art. 224), esto último a fin de prevenir dilaciones y torpezas que compliquen o entraben sin necesidad el procedimiento, con perjuicio inclusive para el propio administrado.

c) Entre esas garantías, el proyecto viene también a llenar un vacío sentido de nuestra legislación, consagrando expresamente el deber de la Administración de dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, con la garantía especial de que “serán aplicables las disposiciones del Capítulo de Ejecución de Sentencias de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (Art. 232), para hacer efectivo ese cumplimiento aun, si fuere necesario, con el directo auxilio judicial.

29.a) Supuesto que el ‘Estado de Derecho’ reclama ante todo, objetivamente, la legalidad de la administración en interés de ella misma tanto como de los administrados, en el Proyecto se arbitran los medios, tanto para que el procedimiento conduzca al imperio del derecho en la actuación administrativa material o sustancial, como para que la dirección misma del procedimiento se mantenga rigurosamente dentro de sus límites, huyendo también, como se dijo al comienzo de esta Exposición, de concepciones superadas que restringían el concepto del derecho a la ley, o que excluían de su imperio los actos discrecionales, o cuando menos el ejercicio de potestades de ese carácter, por la Administración.

b) En esa orientación, el Proyecto recurre a disponer que “la Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento y, en el caso de las actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquel” (Art. 220); y aun se agrega reconociendo con esto al Derecho también como garantía de unidad, de autoridad y de orden, que “el órgano administrativo deberá actuar, además, sujetos a las órdenes, circulares e instrucciones del superior jerárquico, dentro de los límites de esta ley” (Art. 220.2).

30.a) El Proyecto se hace cargo también de que la ‘urgencia’, que en el Libro I propone incorporar al ordenamiento positivo, justifica un adecuado tratamiento procesal, ya que en ella, por su excepcional gravedad, el superior interés público no puede subordinarse a regímenes normativos montados sobre consideraciones de normalidad.

b) Por lo tanto, faculta a la Administración para "prescindir de los trámites de audiencia y comparecencia" y "de una o todas las formalidades del procedimiento, e incluso crearse un procedimiento sustitutivo especial", cuando lo exija "la urgencia (y) para evitar daños graves a las personas o de imposible reparación en las cosas" (Arts. 223 y 230).

c) Esa autorización sólo se justifica en razón de la urgencia y en la estricta medida de su necesidad; por eso "la omisión injustificada de dichos trámites causará indefensión y la nulidad absoluta de todo lo actuado posteriormente", y "el Juez podrá fiscalizar al efecto no sólo la materialidad de los hechos que motivan la urgencia, sino su gravedad y proporcionalidad en relación con la dispensa o la sustitución de trámites operados" (Arts. citados, por su orden).

31.a) En cuanto al régimen de las fuentes formales, la especialidad y autonomía de la materia a que pertenece justifica que el Proyecto acuda, como supletorias, en primer lugar a "los demás Libros de esta ley", lo cual implica, por lo pronto, el Libro I, pero anticipándose a la posibilidad de que otros se le incorporen después, como los relativos al régimen general de la Administración descentralizada, contratación administrativa, patrimonio del Estado, para ir completando el cuadro orgánico fundamental del ordenamiento administrativo del país; en segundo, a "la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", cuyo parentesco con esta es evidente; en tercero, "las demás normas, escritas y no escritas, con rango legal o reglamentario, del ordenamiento administrativo", lo cual viene a consagrar precisamente la especialidad y autonomía referidas.

b) Y sólo en su defecto, "en último término, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto del derecho común" (Art. 233). La prevalencia del ordenamiento administrativo sobre las últimas, significa también que estas deben, al ser aplicadas, adaptarse al sentido y principios propios de la materia suplida. Quedan a salvo, por supuesto, los casos de 'remisión' expresa de esta a otras leyes, que en tal caso deben tenerse por directamente incorporadas a ella, en lo que fueren compatibles, sin el juego de la supletoriedad.

II. PROCEDIMIENTOS DE COMPETENCIA

32. El Proyecto regula los principios y procedimientos de competencia, siguiendo un criterio usual, en el Libro I, dentro de los 'conflictos

administrativos' (Título III, Capítulo II del mismo, Arts. 74 a 85), reservando a este Libro II únicamente la 'abstención y recusación' de los funcionarios que participan en el procedimiento administrativo (Arts. 234 a 242); la primera, como separación por impulso de su propio deber; la segunda, a gestión de la parte que de lo contrario arriesgaría resultar perjudicada por la posible parcialidad de aquellos. La 'abstención' es semejante, pues, a la excusa de los funcionarios judiciales; la 'recusación' equivale a la misma que se da contra estos.

33. a) En esa materia, el Proyecto se remite a los motivos de impedimento, recusación y excusa de la Ley Orgánica del Poder Judicial, simplificándolos, adaptándolos a los fines y naturaleza de la acción administrativa, complementándolos con la incorporación de las prohibiciones contenidas en la Ley de Administración Financiera de la República, y dotándolos de un procedimiento menos riguroso y formal.

b) Se simplifican los motivos de abstención, involucrando a esos efectos tanto los de impedimento como los de simple recusación; y se adicionan con los casos previstos en el artículo 102 de la Ley de Administración Financiera, que también el Proyecto reforma para atenuar su innecesario rigor y generalidad, reduciendo las prohibiciones que contiene a los miembros de los Supremos Poderes y funcionarios superiores de la Administración, y dejándolos como motivos de abstención por impedimento respecto de lo demás.

c) Se mantiene, empero, la diferencia de grado resultante de sancionar con nulidad absoluta y la responsabilidad consiguiente, la actuación de los funcionarios con motivo de impedimento, y sólo con nulidad relativa, subsanable y renunciable, la de los casos restantes.

d) Se regulan separadamente: 1) La abstención y recusación de los miembros de órganos colegiados, advirtiéndose en tal caso que la abstención no se hará extensiva a sus compañeros de Colegio; 2) Las del órgano de la alzada; 3) Las de los funcionarios que sólo intervienen en el procedimiento sin dirigirlo; 4) La del Presidente de la República, quien será reemplazado para el caso concreto por el Vicepresidente que él elija, y respecto de quien, por razones comprensibles de rango, se prohíbe la recusación.

e) Se prevé, finalmente, la posibilidad de que el órgano de alzada y, en su caso, los tribunales de justicia, al conocer del acto final, consideren los motivos de abstención que hubieren podido implicar nulidad

absoluta, de oficio o a gestión de parte, así como de que aprecien discrecionalmente los demás.

III. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO

34. Se reúnen bajo este Título lo relativo a la comunicación de los actos del procedimiento —notificación y publicación—, las citaciones, los términos y plazos, el tiempo y lugar del procedimiento, las actas y anotaciones, y el acceso al expediente y sus piezas, en seis Capítulos que comprenden del artículo 243 al 278.

35. En materia de 'comunicación' se establece el principio de que "todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero deberá ser debidamente comunicado al afectado" (Art. 243), sancionado con nulidad absoluta la omisión o defecto que pueda causar indefensión; y con nulidad relativa la simple irregularidad (Art. 251). Se determina el contenido de la comunicación, de manera que garantice el conocimiento cabal del acto y de los recursos que quepan contra él (Arts. 249 y 250), y se ordena la comunicación por 'publicación' en el Diario Oficial, de los actos generales; y por 'notificación' los concretos, o inclusive los generales susceptibles de afectar particularmente al administrado (Art. 244).

36. En lo que se refiere a 'citaciones', se establecen medidas para garantizar el conocimiento del motivo de la citación y de las consecuencias legales de su inatención, su anticipación y la forma de realizarla.

En este aspecto lo más destacado del Proyecto es que otorga al órgano director potestades para citar y hacer comparecer al citado, sin las cuales la eficacia y acierto del procedimiento quedarían seriamente comprometidas (Art. 252).

37.a) La regulación de los 'términos y plazos' corresponde a la constante preocupación del Proyecto por agilizar el procedimiento hasta donde lo permite la de garantizar la legalidad y los derechos e intereses del administrado. De esta manera, los términos y plazos obligan a la Administración y a los administrados, son improrrogables; se tienen por vencidos anticipadamente si se otorgan a la Administración o si se cumplen los actos a que estaban destinados; se interrumpen solamente por motivos de fuerza mayor u otros graves imputables a la Administración; y se suspenden por la presentación de los recursos otorgados por la ley.

b) Mención separada merece la rotunda garantía de celeridad implicada en la regulación rigurosa de plazos o términos máximos para que se produzcan los diferentes tipos de actos de procedimiento: los de trámite, notificaciones y simples informes, tres días; los dictámenes, peritajes e informes técnicos, diez días; los que sean a cargo del administrado, normalmente diez días. Se establecen también para el acto final, que deberá rematar el procedimiento "dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la demanda o petición del administrado", así como para la tramitación de recursos que contra aquel se interpongan, de "un mes contado a partir de la presentación del mismo" (Art. 265). En caso de suspensión, el nuevo término "nunca podrá exceder de los ahí indicados" (Art. 267).

Todo ello significa garantizar que el procedimiento, a lo sumo, tendrá una máxima duración de tres meses, y sólo en casos extremos y excepcionales de seis.

c) Resulta, claro, que una regulación completa del procedimiento como la que se propugna, condicione los términos para que se produzca el 'silencio de la Administración' a los efectos de expedir esa vía al administrado, sustituyendo así el único y rígido de dos meses establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

38. En cuanto al 'tiempo y lugar del procedimiento', el proyecto reclama la unificación y coordinación de los horarios de trabajo y de despacho al público de toda la Administración (Art. 270), y reitera la necesidad de que la actuación administrativa se realice "con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia", imponiendo esas condiciones como "criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento" y su cumplimiento como un verdadero 'deber' de los servidores públicos, de obligatoria fiscalización por las autoridades superiores de la respectiva Administración (Art. 273).

39.a) Se regulan, finalmente, en el Capítulo V, la indispensable documentación de los actos y diligencias orales mediante 'actas y anotaciones'.

b) Y en el Cap. VI, los derechos de las partes y sus abogados al 'acceso al expediente y sus piezas', salvo casos calificados y obviamente justificables de secretos de Estado, información confidencial de la contraparte, o "cuando el examen de dichas piezas confiere a la parte un pri-

vilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros” (Art. 277).

IV. LAS PARTES

40. Se incorpora al procedimiento administrativo el principio general de legitimación consignado en el Art. 49 de la Constitución, y en la legislación contencioso administrativa, que la otorga al administrado titular, tanto de ‘derechos subjetivos’ que puedan resultar directamente afectados, lesionados o satisfechos por la actividad administrativa, como de ‘intereses legítimos’ de carácter moral, científico, religioso, económico o de cualquiera otra índole (Art. 279), haciendo mérito del concepto correcto y avanzado del ‘Estado de Derecho’ que no permite establecer excepciones de ninguna naturaleza, ni respecto de determinados actos o potestades de la Administración, ni respecto de la rama del Derecho por la cual se regulen esos actos o de la cual se deriven los derechos o intereses del administrado frente a ellos.

41. Además, el Proyecto regula y permite con la debida amplitud, la pluralidad de las partes en el procedimiento, tanto en forma de ‘litis consorcio’, como de ‘coadyuvancia’, ambas activas o pasivas, así como de intervención ‘excluyente’, distinguiéndolas técnicamente:

1) La primera, como la intervención adhesiva del tercero “para hacer valer un derecho o interés concurrente”, deduciendo “pretensiones propias a condición de que sean acumulables” (Art. 284).

2) La segunda, como la participación del interesado que simplemente colabora con la parte activa o pasiva, con derecho a ser oído en cuanto no perjudique a esa parte, pero que “no podrá pedir nada para sí ni podrá cambiar la pretensión a la que coadyuva” (Art. 282).

3) La tercera, cuando se hace valer “un derecho subjetivo o un interés contra una o ambas partes, siempre que ello no sirva para burlar plazos de caducidad” (Art. 285).

42. En lo que hace, por último, a la ‘capacidad, representación y postulación procesales’, el Proyecto se remite a las normas comunes del derecho aplicables a cada una de las partes y al órgano director, con la única novedad de expeditar al administrado la constitución de su representante profesional, eliminando formalismos innecesarios (Art. 287).

V. INICIACION Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

43. Siempre dentro de los propósitos de agilizar el procedimiento, el Proyecto permite que se inicie tanto de oficio como a instancia de parte, salvo texto legal en contrario (Art. 288), e inclusive que la Administración, discrecionalmente, proceda cuando el petente carezca de legitimación (Art. 295) o ante una reclamación o petición mal interpuesta, considerándose esta como denuncia; todo ello, como es lógico, sin perjuicio de la posibilidad de rechazarla por extemporánea, impertinente o evidentemente improcedente (Art. 296).

44.a) El informalismo que se busca en el procedimiento, lleva también a la eliminación de toda formalidad innecesaria en la presentación de las *peticiones* de los administrados, tanto en su forma como en su contenido, mientras se cumpla con los requisitos mínimos necesarios, e inclusive autorizando la fácil corrección de defectos subsanables (Arts. 289, 290 y 291), y hasta el cambio o sustitución de la petición en el curso del procedimiento, siempre que se funde en la misma causa, entendiéndose por tal el derecho o interés y los hechos invocados (Art. 294), esto último por la obvia necesidad de evitar que el informalismo se utilice indebidamente para burlar los plazos de caducidad.

b) En cuanto al *órgano* de la presentación, aunque el Proyecto exige lógicamente que se haga ante el competente o cualquier otro subordinado a él (Art. 292), debe también recordarse que la petición se tendrá por presentada en tiempo si lo fue ante un *órgano* incompetente del mismo Ministerio o ente administrativo (Art. 71), esto con el propósito de evitarle al administrado una caducidad por error.

c) En cuanto a la *documentación de la petición o reclamo*, el Proyecto mantiene el principio común de que con la presentación debe aportarse o indicarse dónde se encuentra.

Debe también ofrecerse de una vez toda la otra prueba (Art. 297), sin perjuicio de los poderes del Juez para provocar de oficio la demás que considere necesaria para mejor resolver (Arts. 301 y 310).

45.a) *La materia probatoria*, en general, está inspirada en el propósito impuesto al procedimiento, desde el principio, como "su objeto más importante": "la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final" (Art. 218.2), "en la forma más fiel y completa posible", para lo cual el *órgano* que lo dirige deberá adoptar todas las

medidas probatorias pertinentes o necesarias, aun si no han sido propuestas por las partes y aun en contra de la voluntad de estas últimas” (Art. 225). A ese propósito corresponde la expresa potestad y deber que se le imponen de ordenar y practicar “todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte” (Art. 301), inclusive con la facultad de “introducir antes del acto final nuevos hechos relacionados con los inicialmente conocidos o invocados” (Art. 310).

b) Las posibilidades probatorias de las partes y del órgano director son también extensivas a las pruebas que se encuentren en poder de terceros, dentro del respeto debido a los derechos constitucionales de estos (Art. 309), así como, en general, se garantizan confiriéndole al órgano director “las mismas facultades y deberes que las autoridades judiciales” en la materia, sometiendo a los testigos, peritos y partes a las consecuencias de los “delitos de falso testimonio y perjuicio previstos en el Código Penal” (Art. 304).

c) El informalismo en lo que hace a las pruebas se traduce también en la admisibilidad de todos los medios de prueba “que estén permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común” (Art. 302), en la posibilidad de interrogar a los testigos y confesantes con una amplia libertad, sin necesidad de formular los interrogatorios por escrito ni en forma aseverativa (Art. 308). Los dictámenes serán facultativos y no vinculantes, con las salvedades de ley (Art. 307).

d) Por último, se faculta expresamente a la Administración para “prescindir de toda prueba cuando haya de decidir únicamente con base en los hechos alegados por las partes, si los tiene por ciertos”, agregando que “deberá tenerlos por ciertos en todo caso si son hechos públicos y notorios o si constan de sus archivos tal como son alegados por las partes” (Art. 311), dando así cumplimiento a un principio evidente de economía procesal, en favor tanto del administrado como de la propia Administración.

VI. PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y PROCEDIMIENTO SUMARIO

46. El Proyecto establece, en el Título VI de este Libro, dos clases de procedimiento de carácter normal o general: a) el ‘ordinario’ (Cap. I, Arts. 312 a 323); b) el ‘sumario’ (Cap. II, Arts. 324 a 330).

47.a) El *Procedimiento ‘ordinario’* se seguirá obligatoriamente en cualquiera de los siguientes casos: “a) Si el acto final puede causar per-

juicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquiera otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente” (Art. 312); es decir, en resumen, cuando esté de por medio el administrado, dentro del expediente o frente al acto final, en conflicto posible o actual con otro administrado o con la Administración.

b) Dado el ámbito general de este Libro II del Proyecto, destinado a aplicarse solamente “cuando el acto final haya de producir efectos en la esfera jurídica de otros sujetos” (Art. 219), es el caso normal y, por tanto, ‘ordinario’.

c) Es también el procedimiento ‘ordinario’ o ‘plenario’, en cuanto que se articula siguiendo el principio de ‘preclusión’, a través de etapas definidas, y se integra, en general, con todos los requisitos y formalidades distribuidos a lo largo del Proyecto, necesarios para la seguridad, igualdad y lealtad de las partes en el curso de un completo debate procesal, como medios de garantizar el acierto, la legalidad y la justicia del acto final, en provecho, tanto de la Administración, como del administrado, según sea quien tenga de su parte la razón.

d) Por eso, juegan en este procedimiento todas las garantías de conocimiento, de continencia procesal, de derecho, carga e intervención en la petición, el debate y la prueba, de posibilidad en las alegaciones y para la impugnación, y de prontitud, eficacia y justicia del acto final, que se encuentran en todo el Proyecto y se explican en los correspondientes lugares de esta Exposición.

48.a) El *procedimiento ‘sumario’*, a la inversa, será el que haya de seguirse en los casos restantes, cuando no sea aplicable el ordinario (Art. 324); lo que equivale a decir, siempre que no haya conflicto, procesal o presente, con el administrado, ni perjuicio, material o previsible, para él, sea por tratarse de trámites que le favorezcan, o porque el acto final le sea indiferente”.

b) En este último caso, dado el ámbito mismo ya indicado de la parte procesal del proyecto, el procedimiento ‘sumario’ solamente se aplicará en ciertos casos de excepción como los mencionados en los 27 a) y 44 a) de esta Exposición (Arts. 219.2, 295 y 296), y sin perjuicio de la discrecionalidad que para ellos se reconoce a la Administración.

c) Por una causa precisamente, de esa indiferencia o inocuidad para el administrado que le caracteriza, el procedimiento sumario, al contrario del anterior, se articula en el Proyecto solamente como un modo ordenado de producción de los actos administrativos, con un mínimo de requisitos y formalidades, apenas los necesarios para garantizar el acierto y la legalidad de esos actos, ambas cosas en cuanto interesan más bien al acierto, a la economía y eficiencia de la actividad administrativa; a la legalidad, objetivamente, a la unidad y eficacia de la acción estatal, sin una innecesaria vocación específica por amparar la situación subjetiva del administrado.

d) En consecuencia, aquí el Proyecto se desentiende de los problemas de garantía procesal, preocupándose casi exclusivamente de dotar de la mayor agilidad posible a la Administración.

A ello responde que en el procedimiento sumario "no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes" (Art. 352.1), que "las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes", (Art. 352.3), que "se citará únicamente a quien haya de comparecer y se notificará sólo la audiencia sobre la conclusión del trámite para decisión final, y esta misma" (Art. 326), y que en general, el órgano director "ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de estos, sujeto únicamente a las limitaciones que señala esta ley" (Art. 327), y que todo el procedimiento "deberá ser concluido por acto final en el plazo de un mes, a partir de su iniciación de oficio o a instancia de parte" (Art. 329).

e) En el mismo primordial interés de la Administración, se permite sin embargo al órgano director "optar inicialmente por convertir en ordinario el procedimiento, por razones de complejidad e importancia de la materia a tratar", previa audiencia a las partes y la aprobación del superior (Art. 330).

f) Por supuesto, no se excluye del procedimiento sumario la participación de interesados, que pueden ser el administrado o inclusive otros entes de la Administración, por lo cual se prevé una audiencia final para formular conclusiones, así como la notificación a los interesados del acto final.

g) Es posible también que a través de esas conclusiones, o bien del expediente mismo, se pongan en evidencia circunstancias, ignoradas al principio o surgidas después, susceptibles de perjudicar o de poner en conflicto

al administrado en los términos previstos para que sea de precepto el procedimiento ordinario. Si tal ocurriere, se estaría en un caso de conversión obligada del procedimiento, en prevención de las sanciones de nulidad y de responsabilidad establecidas para garantizarlo.

VII. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO

49. En el Título VII se dispone lo concerniente a la terminación del procedimiento, que puede ser: 1) La 'normal', mediante el acto final (Cap. I, arts. 331 a 340); 2) 'Anormal', mediante el desistimiento, la renuncia y la caducidad procesal (Cap. II, arts. 341 a 345).

50.a) *La terminación 'normal' del procedimiento* sólo puede producirse mediante el 'acto final', que es el acto administrativo propiamente dicho, por lo que la regulación de su contenido, validez, eficacia, condiciones y límites es materia del Libro I del Proyecto.

Como de especial interés, merece recordarse que "el contenido deberá ser lícito, posible, claro y preciso, y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas" (Art. 136.1).

No obstante, el Libro II se hace cargo del mismo en algunos aspectos puramente procesales, relativos a su función concluyente del procedimiento.

b) Ante todo, se ocupa de reiterar y generalizar la inexcusabilidad de su pronunciamiento expreso: "La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley; el no hacerlo se reputará falta grave de servicio; (pero) el acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley" (Art. 333).

c) El 'silencio de la Administración' se mantiene, pues, conforme está regulado por la citada ley, como un medio de expeditar al administrado la vía jurisdiccional, no como una presunta resolución negativa, de la Administración: "El silencio de la Administración no podrá expresar su voluntad, salvo ley que disponga lo contrario" (Art. 143).

d) Se regula, además, el 'silencio positivo' o aprobatorio de la Administración, que se producirá después de un mes (Art. 355.1), "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” (Art. 334.1), lo mismo que “cuando se trate de permisos, licencias y autorizaciones” (Art. 334.2).

En estos casos, el silencio sí tendrá el valor del acto expreso, en cuanto impedirá a la Administración “dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma previstos por esta ley” (Art. 355.2).

e) Se introduce la posibilidad, obviamente justificada, de que el procedimiento sea resuelto prematuramente, por razones de necesidad o conveniencia evidentes, mediante una “decisión provisional, de oficio o a instancia de parte”, que no precluye ni limita la decisión final, pero que “podrá ser impugnada y ejecutada por sí misma, esto último previa garantía de daños y perjuicios si lo exigen la Administración o la contraparte” (Art. 336).

f) Igual posibilidad y con igual carácter provisional se concede para la resolución anticipada de “materia o aspectos separables” del acto final, cuando estos “estén listos para decisión” (Art. 337).

51. a) *La terminación ‘anormal’ del procedimiento* se produce, al igual que en lo contencioso administrativo, bien por ‘desistimiento’ o ‘renuncia’, bien porque se declare la ‘caducidad del procedimiento’.

b) El *desistimiento* y la *renuncia* se establecen como modos automáticos de terminación, que la Administración “aceptará de plano” (Art. 343.2), pero que “sólo afectarán a los interesados que los formulen” (Art. 342) y cuyos efectos la Administración deberá limitar “a sus posibles consecuencias patrimoniales respecto del interesado”, “si la cuestión suscitada por el expediente entrañare un interés general o fuere conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento (Art. 343.3).

c) *La caducidad del procedimiento* se produce “cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido” (Art. 344), sin que se exija propiamente su ‘culpa’ en la paralización, como ocurre en lo contencioso administrativo; de manera que “la inercia de la Administración no excusará la del administrado, para efectos de caducidad del procedimiento” a pesar del impulso de oficio que en el mismo Proyecto se impone (Art. 226).

Todo ese rigor se justifica por la necesidad de hacer partícipe al administrado, a través de su interés y diligencia en obtener una pronta resolución de una carga que todavía no parece nuestra Administración

Pública capacitada para sustituir en todo caso, ni con una disciplina equivalente a la que debe exigirse de los tribunales de justicia.

VIII. RECURSOS

52. El Proyecto establece en el Título VIII un sistema de recursos administrativos: 1) 'Ordinarios': de revocatoria y de apelación (Cap. I, Arts. 346 a 356); 2) 'Extraordinarios': propiamente, sólo el de revisión. Y agrega dos tipos más, que no son verdaderos recursos, por razones de afinidad: 3) El 'agotamiento de la vía administrativa' (Cap. III, Arts. 360 y 361); y 4) La 'queja' (Cap. IV, Arts. 362 a 364).

53.a) *Recursos 'ordinarios'*, se reconocen los de 'revocatoria', también llamado de 'reconsideración' o 'reposición' en la Ley de lo Contencioso Administrativo, y de 'apelación' o de 'alzada' (Art. 347); el primero, ante el propio órgano de la resolución recurrida; el segundo, ante el órgano superior.

b) Normalmente, ambos recursos se conceden con carácter alternativo o concurrente, para ser ejercidos en un plazo común: "es potestativo usar ambos recursos ordinarios o uno solo de ellos, pero será inadmisibile el que se interponga pasados los términos fijados en el artículo anterior" (Art. 351.3): cinco días contra el acto final, tres contra todos los demás (Art. 350.1).

c) En relación con el *recurso de 'apelación'*, se incorpora al Proyecto un principio importante de agilización del procedimiento, en beneficio tanto de la Administración como del administrado: el establecer para todos los casos posibles una "única instancia de alzada", que será siempre "el órgano llamado a agotar la vía administrativa con el Art. 130" (Art. 354).

d) En lo que hace al *recurso de 'revocatoria'*, se mantiene también su condición ya existente de requisito previo para la vía contencioso administrativa, cuando el acto impugnado emanare directamente del jerarca de la respectiva Administración.

Queda claro en el Proyecto que ese jerarca es el llamado a agotar la vía administrativa, conforme se establece en el Libro I (Art. 130); de manera que salvo alguna excepción a texto expreso legal, nunca faltará a la Administración la oportunidad de reconsiderar sus actos, a la vista de las razones del administrado, antes de su revisión jurisdiccional, con la posibilidad para este de que se le acojan más pronto sus reclamaciones,

cuando sean fundadas, y para aquélla de ahorrarse en tal caso procesos innecesarios.

c) Dentro del Proyecto, solamente cabrá mencionar como tales excepciones la posibilidad de acudir al auxilio judicial para la ejecución de los actos administrativos firmes (Art. 232), y la de los interdictos u otros remedios jurisdiccionales directos previstos contra simples actuaciones materiales de la Administración, no fundadas en un acto eficaz (Art. 361).

54.a) Con el afán de evitar dilaciones y entorpecimientos injustificados, los recursos se conceden, además de contra el acto final, solamente contra aquellos otros que en el curso del procedimiento pudieren causar por sí mismos perjuicios autónomos en el sentido de no susceptibles de reparación al conocer del recurso contra el acto final.

b) En consecuencia, en el procedimiento ordinario solamente se conceden recursos "contra el acto que lo inicia, contra el que deniegue la comparecencia oral o cualquier prueba, y contra el acto final" (Art. 349.1).

c) En el procedimiento sumario, solamente se conceden "cuando se trate del rechazo *ad portas* de la petición, de la denegación de la audiencia para concluir el procedimiento y del acto final" (Art. 348.1).

d) En ambos casos "se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento" (Arts. 349.3 y 348.4).

55.a) En lo que se refiere al trámite de los recursos, nuevamente se insiste en el informalismo que preside todo el texto del proyecto:

b) Los recursos podrán interponerse simplemente "haciéndolo constar en la notificación respectiva" (Art. 351.1), y "no requieren una redacción ni una pretensión especiales", de manera que "basta para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión" (Art. 352).

c) Deberán interponerse "ante el órgano director del procedimiento", pero cuando se trate del de apelación "aquel se limitará a emplazar a las partes ante el superior y remitirá el expediente, sin admitir ni rechazar el recurso, acompañando un informe sobre las razones del recurso" (Art. 353), eliminándose así trámites dilatorios de admisión y la necesidad de la 'apelación de hecho'.

d. Se establecen términos cortos y perentorios para la resolución, de ocho días para ambos recursos, y se faculta además al órgano director, en la revocatoria, a "reservar su resolución para el acto final" (Art. 356).

e) Se confieren al órgano de la alzada amplios poderes para facilitar el cumplimiento del fin primordial de su intervención: la fiscalización superior de la legalidad administrativa. En consecuencia, se admite que el recurso se resuelva aun con perjuicio del recurrente en los casos de nulidad absoluta, tanto material como procesal (Art. 355).

56.a) *El recurso extraordinario de revisión* se introduce al proyecto como remedio excepcional contra actos finales y firmes en que concurren circunstancias de patente injusticia no imputables al recurrente.

b) El término para interponerlo se establece entre tres meses y un año a contar del conocimiento de la circunstancia que funde la revisión (Art. 358).

57.a) *El agotamiento de la vía administrativa* se incluye, en cuanto que, como se dijo, en virtud del sistema de recursos ya existente, que el Proyecto conserva, ese agotamiento solamente se produce, salvo alguna excepción a texto expreso, al concluir el procedimiento por recurso de apelación o de revocatoria, en su caso, contra el acto final.

b) La definición de esos actos es materia del Libro I (Art. 130). En lo procesal, el régimen aplicable es el mismo de los recursos en que el agotamiento de la vía se produce.

c) En el Capítulo III, solamente se introduce una importante garantía adicional de legalidad, de la que es de esperar una notable reducción de procesos judiciales innecesarios. Así, se impone a la Administración la consulta previa a sus órganos de asesoramiento jurídico, y la ponderación de sus razones, exigiéndole la mención expresa de la consulta, de la opinión consultiva y, en su caso, de las razones que se tengan para descartarla (Arts. 360.1 y 2).

Con el fin de que este trámite no produzca dilación del procedimiento, el dictamen deberá rendirse en un máximo de seis días, sin suspensión del término para resolver (Art. 360.3).

56.a) El llamado *recurso de 'queja'* se regula de manera que garantice, con el mínimo de formalismo indispensable, y sin que se suspenda el procedimiento, una sanción y un remedio eficaces en general, contra

los "defectos de paralización y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto" (Art. 362).

b) Por supuesto, la queja procederá sin perjuicio de que se deduzcan oportunamente las responsabilidades en que haya incurrido el funcionario, de conformidad con las normas generales.

c) Si la queja no fuere resuelta en el plazo de quince días desde su formulación, el interesado podrá reproducirla ante la Presidencia de la República (Arts. 362.4 y 364).

IX. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

57.a) El proyecto incorpora, como único, especial, el *procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general*, con el fin primordial de garantizar, previamente a su promulgación, el conocimiento y la participación de entidades que pudieren resultar afectadas con ellas y que de todos modos, estarán legitimadas para impugnarlas después ante la jurisdicción contencioso administrativa.

b) Se prevé concretamente la consulta: 1) A las entidades descentralizadas; 2) A las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo, salvo cuando se opongan razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el proyecto (Arts. 365.1 y 2).

c) Se dispone, además, la anticipación necesaria para que los proyectos que han de ser sometidos al Consejo de Gobierno sean debidamente estudiados por sus miembros (Art. 367).

d) Finalmente, se prevé la posibilidad de ordenar que el Proyecto se someta a información pública, cuando a juicio del Presidente o del Ministerio respectivo la naturaleza de la disposición lo aconseje (Art. 365.3).

DISPOSICIONES FINALES COMUNES

66.a) En un último capítulo (Arts. 368 a 375) se incluyen las disposiciones comunes a ambos Libros, relativas a su vigencia y aplicación.

b) Se da a la ley el carácter de 'orden público' y el rango que le corresponde, como régimen fundamental, general y uniforme de la Administración Pública.

En este sentido, además de la disposición general que “en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán por sobre las de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor”, y “serán también criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país” (Art. 368).

67.a) En lo que se refiere a la vigencia del Libro I, se establece el principio de su aplicación inmediata desde su promulgación, pero con la salvedad, obviamente justificada e impuesta por la propia Constitución, de que esa aplicación no produzca efecto retroactivo (Art. 369.1).

b) En lo restante, se desenvuelve ese mismo principio con respecto a los actos y situaciones válidos anteriores, pero advirtiendo que “los principios generales del mismo Libro Primero prevalecerán en todo caso”. (Art. 369.2 y 3) por tratarse de principios básicos que aun desde antes han de considerarse integrantes del ordenamiento jurídico del país.

68.a) En cuanto al Libro II, siguiendo los principios normales de validez temporal de las normas procesales, se dispone su inmediata aplicación, inclusive a los procedimientos administrativos pendientes de resolución o recurso (Art. 370.1).

b) Con el propósito de prevenir caducidades que resultarían injustas, se dispone también que los plazos y términos establecidos en la nueva ley se contarán desde la vigencia de esta, salvo cuando ello implique una prórroga o ampliación de los que estaban corriendo conforme a la legislación anterior. (Art. 370.2).

c) Por el carácter general del procedimiento que se establece, la disposición derogatoria no hace excepciones respecto de procedimientos vigentes del mismo carácter general, o cuya índole no lo justifique. (Art. 371.1).

d) En relación con determinadas materias especiales, se enumera una serie de procedimientos que se mantienen vigentes, e inclusive se autoriza al Poder Ejecutivo para excluir otros por motivos igualmente justificados, pero se obliga a compatibilizarlos con los principios generales del Proyecto, y se imponen la salvedad de que “no impongan al administrado cargas o limitaciones mayores en el ejercicio de sus derechos y defensa de sus intereses legítimos”. (Art. 371).

e) En cuanto a los procedimientos especiales restantes, se les mantiene vigentes cuando sean necesarios, pero como complementarios subordinados a las disposiciones de la nueva legislación (Art. 372.1).

f) Igual reserva se establece con respecto a los procedimientos especiales regulados por la Ley de lo Contencioso Administrativo (Art. 372.2) debido principalmente a la inexistencia de esta legislación cuando aquella se promulgó.

69.a) Se dispone la reglamentación de la ley y la adaptación de la organización administrativa, dentro de los seis meses siguientes a su vigencia (Art. 373).

b) Se pone un término de un mes para la entrada en vigencia de la ley, a partir de su publicación (Art. 375).

70. Finalmente, se modifica el artículo 102 de la Ley de Administración Financiera de la República, en la forma en que esa reforma resulta obligada por la inclusión de sus motivos entre los de abstención (Art. 374, en relación con 234.1 y 241,2, y su comentario en el 336 de esta Exposición).

B) TEXTO DEL PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA *

I N D I C E

LIBRO PRIMERO

DEL REGIMEN JURIDICO

TITULO I — *Principios Generales*

Capítulo Unico

TITULO II — *De los Organos de la Administración*

Capítulo I — *De los Organos Constitucionales*

Capítulo II — *Del Oficial Mayor*

Capítulo III — *De los Organos Colegiados*

TITULO III — *De la Competencia*

Capítulo I — *Origen, Límites y Naturaleza*

* Publicado en *Diario Oficial*, 24 de enero de 1970, San José de Costa Rica, págs. 331 a 347.

Capítulo II — *De los Conflictos Administrativos*

- Sección I — Disposiciones Generales
- Sección II — De los conflictos dentro de un mismo Ministerio
- Sección III — De los conflictos entre distintos Ministerios
- Sección IV — De los conflictos de competencia entre el Estado y otros entes, o entre éstos.
- Sección V — De los conflictos con el interesado

Capítulo III — *De la Distribución y de los Cambios de la Competencia*

- Sección I — De la desconcentración
- Sección II — De los cambios de competencia en general
- Sección III — De la delegación
- Sección IV — De la avocación
- Sección V — De la suplencia y de la subrogación
- Sección VI — De la sustitución de acto
- Sección VII — De la sustitución del titular

TITULO IV — *De las Relaciones Interorgánicas*

- Capítulo I — *De la Relación de Dirección*
- Capítulo II — *De la Relación Jerárquica*

- Sección I — De la relación jerárquica propiamente
- Sección II — Del deber de obediencia

TITULO V — *De los Servidores Públicos en General*

- Capítulo I — *De los Servidores Públicos en General*
- Capítulo II — *Del Funcionario de hecho*

TITULO VI — *De los Actos Administrativos*

- Capítulo I — *De la Nomenclatura y Valor*
- Capítulo II — *De los Actos que Agotan la Vía Administrativa*
- Capítulo III — *De los Elementos y de la Validez*
- Capítulo IV — *De la Eficacia*

Sección I — De la eficacia en general

Sección II — de la ejecutoriedad

Capítulo V — *De la Revocación*

Capítulo VI — *De las Nulidades*

Sección I — Disposiciones generales

Sección II — De las clases de nulidad

Sección III — De la nulidad absoluta

Sección IV — De la nulidad relativa

Sección V — Del órgano y de los poderes

Sección VI — De la convalidación, del saneamiento y de la conversión

TITULO VII — *De la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público*

Capítulo I — *De la Responsabilidad de la Administración*

Sección I — Disposiciones Generales

Sección II — De la responsabilidad de la Administración por conducta ilícita

Sección III — De la responsabilidad de la Administración por conducta lícita

Sección IV — Del régimen común de la responsabilidad

Capítulo II — *De la Responsabilidad del Servidor Público*

Sección I — De la responsabilidad del servidor ante terceros

Sección II — De la distribución interna de responsabilidades

Sección III — De la responsabilidad disciplinaria del servidor

LIBRO SEGUNDO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TITULO I — *Principios Generales*

Capítulo Unico

TITULO II — *De la Abstención y Recusación*

Capítulo Unico

TITULO III — *De las Formalidades del Procedimiento*

Capítulo I — *De la Comunicación de los Actos de Procedimiento*

Capítulo II — *De las Citaciones*

Capítulo III — *De los Términos y Plazos*

Capítulo IV — *Del Tiempo y Lugar del Procedimiento*

Capítulo V — *De las Actas y Anotaciones*

Capítulo VI — *Del Acceso al Expediente y sus Piezas*

TITULO IV — *De las Partes*

Capítulo I — *De las Partes en General*

Capítulo II — *De la Capacidad, Representación y Postulación
Procesales*

TITULO V — *Del Nacimiento y Desarrollo de Procedimiento*

Capítulo I — *De la Iniciación del Procedimiento*

Capítulo II — *De la Documentación a Acompañar*

Capítulo III — *Del Curso del Procedimiento*

TITULO VI — *De las Diversas Clases de Procedimientos*

Capítulo I — *Del Procedimiento Ordinario*

Capítulo II — *Del Procedimiento Sumario*

TITULO VII — *De la Terminación del Procedimiento*

Capítulo I — *De la Terminación Normal*

Sección I — *Del acto final*

Sección II — *De la comunicación del acto final*

Capítulo II — *De la Terminación Anormal*

Sección I — Desistimiento y renuncia

Sección II — De la caducidad del procedimiento

TITULO VIII — *De los Recursos*

Capítulo I — *De los Recursos Ordinarios*

Capítulo II — *Del Recurso de Revisión*

Capítulo III — *Del Agotamiento de la Vía Administrativa*

Capítulo IV — *De la Queja*

TITULO IX — *De los Procedimientos Especiales*

Capítulo Unico — *De la Elaboración de Disposiciones de Carácter General*

DISPOSICIONES FINALES COMUNES

Capítulo Unico

LIBRO PRIMERO
DEL REGIMEN JURIDICO

TITULO PRIMERO
PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO UNICO

Artículo 1º.—La Administración Pública estará constituida por el Estado y demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

Artículo 2º—

1. Las reglas de esta ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial de éstos.

2. Las reglas que regulan a los otros entes públicos *no* se aplicarán al Estado, salvo que la naturaleza de la situación requiera lo contrario.

Artículo 3º—

1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.
2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.

Artículo 4º—La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Artículo 5º—

1. La aplicación de los principios fundamentales del servicio público a la actividad de los entes públicos no podrá alterar sus contratos sujetos al ordenamiento privado ni violar los derechos adquiridos con base en los mismos, salvo razones de urgente necesidad.
2. En esta última hipótesis el ente público determinante del cambio o alteración será responsable en forma plenaria por los daños y perjuicios causados.

Artículo 6º—

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:
 - a) La Constitución Política;
 - b) Los tratados y las normas de la Comunidad Centroamericana;
 - c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
 - d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las Leyes;
 - e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados;

- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizados.
- 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

Artículo 7º—

- 1. Las normas no escritas —como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho— servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.
- 2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de una norma, dichas fuentes tendrán rango de ley.
- 3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.

Artículo 8º—El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.

Artículo 9º—

- 1. El Ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho común y sus principios.
- 2. Caso de integración por laguna del ordenamiento administrativo escrito se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho común y sus principios.

Artículo 10.—

- 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.
- 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.

3. Si hay evidente contradicción entre el fin y la letra de la norma administrativa, deberá crearse otra para el caso concreto que satisfaga las exigencias del espíritu de la ley.

Artículo 11.—

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.
2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente, al menos, en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

Artículo 12.—

1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.
2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derechos del particular extraños a la relación de servicio.

Artículo 13.—

1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho común supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.
2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que estos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.

Artículo 14.—

1. Los principios generales de derechos podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.
2. Las limitaciones y las sanciones disciplinarias, en este caso, podrán alcanzar hasta la suspensión temporal de los derechos y bienes crea-

dos por la Administración dentro de la relación especial, pero no la negación ni la supresión de los mismos, ni de los otros propios del particular.

3. El Juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.

Artículo 15.—

1. La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable.
2. El Juez ejercerá contralor de legalidad sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de sus límites.

Artículo 16.—

1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.
2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.

Artículo 17.—La discrecionalidad estará limitada por los derechos del particular frente a ella, cuando la potestad discrecional no tenga por objeto la limitación o supresión de los mismos.

Artículo 18.—

1. El individuo estará facultado, en sus relaciones con la Administración, para hacer todo aquello que no le esté prohibido.
2. Se entenderá prohibido todo aquello que impida o perturbe el ejercicio legítimo de las potestades administrativas o de los derechos del particular, así como lo que viole el orden público, la moral o las buenas costumbres.

Artículo 19.—

1. El Poder Ejecutivo, previo dictamen del Consejo de Gobierno, podrá suspender la vigencia del ordenamiento administrativo, sustituyéndolo

o no por otro provisional, mediante acuerdos o disposiciones generales, por razones de urgente necesidad, para evitar daños de imposible o difícil reparación a la seguridad y a la tranquilidad, a la salud y a la economía, siempre que no haya otro medio de evitarlos y que las medidas adoptadas no violen la Constitución.

2. Los acuerdos y disposiciones de urgente necesidad deberán ser sometidos a confirmación de la Asamblea Legislativa a la brevedad posible cuando suspendan o reformen la ley, pero los efectos jurídicos nacidos de su aplicación se mantendrán, aun si son rechazados o modificados.
3. La falta de confirmación, distinta del rechazo o modificación, no afectará la validez ni la eficacia de dichos acuerdos y disposiciones.
4. Los actos de urgente necesidad que suspendan o reformen la ley serán impugnables únicamente por razones de inconstitucionalidad, en las vías ordinarias establecidas al efecto.
5. La Administración deberá reparar plenariamente el daño causado con sus acuerdos o disposiciones de urgente necesidad, una vez restablecida la normalidad.

Artículo 20.—

1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.
2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia.

Artículo 21.—Los preceptos de esta ley no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación sino que esta será suplida, salvo disposición expresa en contrario, en la misma forma y orden en que se integra el ordenamiento escrito, caso de laguna del mismo.

TITULO SEGUNDO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO PRIMERO DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES

Artículo 22.—

1. Los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado serán: el Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno.

2. El Poder Ejecutivo lo forman: El Presidente de la República y el Ministro del ramo.

Artículo 23.—La Presidencia de la República estará constituida por el Presidente de la República y los Vicepresidentes.

Artículo 24.—

1. El Consejo de Gobierno estará constituido por el Presidente de la República y los Ministros o, en su caso, los Viceministros en ejercicio.
2. Podrán asistir también a sus sesiones, con voz pero sin voto, los Vicepresidentes y las demás personas que el Presidente convoque de conformidad con el inciso 5) del artículo 147 de la Constitución Política.

Artículo 25.—

1. Las Carteras Ministeriales serán: Presidencia, Relaciones Exteriores y Culto, Gobernación y Policía, Justicia y Gracia, Seguridad Pública, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Transportes, Educación Pública, Salubridad Pública, Trabajo y Bienestar Social, y las demás que establezca la ley. Esta indicará en detalle la competencia y organización de cada Ministerio.
2. El Presidente de la República podrá designar Ministros de Gobierno sin Cartera, así como recargar dos o más Carteras en un solo Ministro, o nombrar para desempeñarlas a los Vicepresidentes y a Ministros sin Cartera.
3. Tendrán rango de Ministros para todos los efectos legales el Director de la Oficina de Planificación y el Procurador General de la República.

Artículo 26.—La creación, supresión o modificación de los Ministerios se establecerá por ley distinta a la de presupuesto, esto último sin perjuicio de las potestades de reglamentación interna del Poder Ejecutivo.

Artículo 27.—

1. El Presidente de la República podrá nombrar Viceministros.
2. Los Viceministros deberán reunir los mismos requisitos que el Ministro y tendrán las atribuciones que señalen esta ley y el respectivo Ministro.

3. Los Viceministros sustituirán en sus ausencias temporales a los respectivos Ministros.
4. El Viceministro será el superior jerárquico inmediato del Oficial Mayor, sin perjuicio de las potestades del Ministro al respecto.

Artículo 28.—

1. El Presidente de la República y el respectivo Ministro ejercerán las atribuciones que conjuntamente les señala la Constitución Política y la ley.
2. Salvo lo que dispone la Constitución Política respecto del Poder Ejecutivo, el Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio, sin perjuicio de la potestad del Presidente de la República para avocar el conocimiento, conjuntamente con aquel, de cualquiera de los asuntos de su competencia.

Artículo 29.—El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

- a) Las indicadas en la Constitución Política;
- b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada cuando otras leyes se lo permitan;
- c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado;
- d) Resolver los conflictos de competencias que se presenten entre los Ministerios;
- e) Encargar a un Vicepresidente o a un Ministro la atención de otro Ministerio cuando no haya Viceministro, en caso de ausencia o incapacidad temporal del titular, o de asuntos determinados en caso de abstención o recusación;
- f) Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Gobierno y dirigir sus deliberaciones;
- g) Nombrar las comisiones auxiliares o de trabajo transitorias o permanentes que estime necesarias; y
- h) Las demás que señalen las leyes.

Artículo 30.—

1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes,

- y dirigir y coordinar la Administración tanto Central como, en su caso, descentralizadas, del respectivo ramo.
2. Corresponderá a ambos también apartarse de los dictámenes vinculantes para el Poder Ejecutivo.
 3. Corresponderá a ambos, además, transar y comprometer en árbitros los asuntos del ramo.
 4. La transacción y el compromiso sobre asuntos de derecho público requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, y los que versen sobre asuntos de derecho privado y excedan de cien mil colones requerirán dictamen favorable de la Procuraduría General de la República.

Artículo 31.—

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:
 - a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;
 - b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio;
 - c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior;
 - d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad;
 - e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio;
 - f) Plantear los conflictos de atribuciones con otros Ministerios o con las entidades descentralizadas;
 - g) Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar del Ministerio de Hacienda el trámite de los pagos correspondientes;
 - h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio; e
 - i) Las demás facultades que les atribuyan las leyes.

Artículo 32.—Incumbirá al Consejo de Gobierno:

- a) Ejercer las atribuciones que expresamente le fija la Constitución Política;
- b) Asesorar al Presidente de la República y, cuando así lo manifieste este expresamente, resolver los demás asuntos que le encomiende. En estos casos, el Presidente podrá revisar de oficio, revocando, modificando o anulando, lo resuelto. No habrá recurso ante el Presidente de lo resuelto por el Consejo de Gobierno;
- c) Resolver los recursos de revocatoria o reposición procedentes contra sus resoluciones de conformidad con la ley;
- d) Dar la autorización a que se refiere el artículo 15, párrafo 2º, de la Ley de lo Contencioso Administrativo;
- e) Formular la declaratoria de lesividad prevista en el artículo 35, párrafo 2º, de la misma Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en relación con los actos de la Administración Central; y
- f) Autorizar a los Ministros para separarse de los dictámenes que se hubieren producido, cuando de otro modo habrían sido vinculantes, motivando la autorización.

Artículo 33.—

1. Las resoluciones del Consejo de Gobierno, no rechazadas por el Presidente, serán ejecutadas por este y el respectivo Ministro.
2. Cuando la resolución del Consejo tocara la competencia de varios Ministerios, o de ninguno a juicio del Presidente, será ejecutada con el Ministro de la Presidencia.
3. Las resoluciones del Consejo de Gobierno en materia de su competencia constitucional serán inmediatamente ejecutivas.

Artículo 34.—

1. El Presidente de la República o, en su caso, quien lo sustituya, presidirá el Consejo de Gobierno, con todas las facultades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
2. El Presidente podrá impartir directrices al Consejo, pero no órdenes ni instrucciones, excepto en cuanto al modo de desenvolvimiento de sus labores.

Artículo 35.—

1. El Presidente podrá conceder participación a sus asesores técnicos o autorizar a los Ministros para que hagan lo propio con los suyos en asuntos de su ramo.
2. Los asesores, como cualquier tercero invitado para fines de consulta, tendrán voz pero no voto.

Artículo 36.—

1. Habrá un Secretario del Consejo de Gobierno, con voz en el mismo para lo estrictamente necesario al desempeño de su cargo, quien podrá no ser Ministro.
2. El Secretario del Consejo tendrá las siguientes funciones:
 - a) Levantar y firmar las actas del Consejo;
 - b) Diligenciar el despacho de los asuntos del Consejo;
 - c) Dirigir los procedimientos administrativos pendientes ante el Consejo;
 - d) Asistir al Presidente como su Secretario Particular en el desempeño de sus funciones de Presidente del Consejo; y
 - e) Firmar, comunicar y ejecutar todos los actos relativos al despacho de los asuntos del Consejo, cuando ello no corresponda al Presidente y al respectivo Ministro.
3. Para el desempeño de su cargo el Secretario tendrá el personal auxiliar que indique el respectivo reglamento.

Artículo 37.—

1. El Consejo sesionará ordinariamente un día a la semana, que fijará el Presidente para cada sesión o por vía general para todas las sesiones del año, en cuyo caso no habrá necesidad de convocatoria para cada mes.
2. Sesionará extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente.

Artículo 38.—

1. Será potestad exclusiva del Presidente de la República convocar al Consejo, incluso para el conocimiento de los asuntos de competencia constitucional del mismo.

2. La convocatoria la hará el Presidente por cualquier medio adecuado al efecto, según su exclusivo criterio.
3. En los casos de fijación general del calendario de sesiones, el Presidente podrá cancelar libremente cualquiera de éstas.

Artículo 39.—

1. El Consejo hará quórum con las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.
2. En los asuntos que no son de competencia constitucional del Consejo podrán hacerse segundas convocatorias con al menos la mitad de la totalidad de los miembros para dentro de las veinticuatro horas posteriores.

Artículo 40.—

1. Las sesiones del Consejo serán secretas, salvo que el Presidente disponga lo contrario.
2. El orden del día será confeccionado exclusivamente por el Presidente, quien pondrá a discusión los temas respectivos en el orden cronológico que estime conveniente, a su exclusivo juicio.
3. Salvo caso de urgencia, no podrá ser tratado un asunto que no esté en el orden del día sino con el consentimiento unánime de los presentes.

Artículo 41.—

1. Las deliberaciones del Consejo se adoptan por mayoría de los votos presentes, con las excepciones que se dirán.
2. Cuando un Ministro tuviere recargado otro Ministerio contará con un solo voto en el Consejo.

Artículo 42.—Sólo podrán adoptarse por mayoría calificada de los dos tercios de los votos presentes, los siguientes acuerdos:

- a) Los de remoción de directores de entidades autónomas;
- b) Los que correspondan a las atribuciones señaladas por los incisos 1) y 2) del artículo 147 de la Constitución Política, cuando en este último caso haya de apartarse de la recomendación de la Corte Suprema de Justicia; y

- c) La declaratoria de lesividad prevista por el artículo 35, párrafo 2, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 43.—

1. La votación será pública, salvo que el Presidente disponga lo contrario o que se trate de la apreciación discrecional de cualidades o actividades de personas, o de asuntos que afecten seriamente el prestigio o el patrimonio de las mismas, en cuyo caso serán secretas.
2. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.
3. Las abstenciones o los votos en blanco se computarán para efectos de quórum y para determinar el número de votantes, pero no se podrán atribuir ni a la mayoría ni a la minoría.

Artículo 44.—

1. Las actas serán firmadas por todos los miembros del Consejo, por el Presidente y por el Secretario y deben ser leídas y aprobadas en la siguiente sesión.
2. El Reglamento interno del Consejo indicará su contenido y sus requisitos formales.
3. Los votos salvados deberán ser consignados y firmados por el Presidente y el Secretario.
4. Sin el acta debidamente firmada y formalizada, de acuerdo con esta ley, los acuerdos serán absolutamente nulos.

Artículo 45.—Los acuerdos del Consejo serán ejecutivos y comunicables desde que se adoptan, salvo si se interpone recurso de revisión contra los mismos, en cuyo caso adquirirán firmeza con la decisión desestimatoria del recurso.

Artículo 46.—

1. Los miembros del Consejo podrán interponer recurso de revisión contra un acuerdo, pero el mismo sólo será admisible si el Presidente lo apoya.
2. El recurso habrá de resolverse en la siguiente sesión y tendrá obligada preferencia para su trámite, salvo caso de urgencia, en el cual se podrá decidir en el acto.

Artículo 47.—

1. Cabrá recurso de reposición o revocatoria contra los acuerdos del Consejo que lesionan derechos o intereses legítimos, todo de conformidad con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
2. El reglamento interno del Consejo regulará el respectivo trámite.

Artículo 48.—

1. Las decisiones del Consejo serán publicadas en el Diario Oficial cuando sean generales o correspondan a la competencia constitucional del mismo, o notificadas directamente al interesado, por telegrama o carta certificada, en los demás casos.
2. Los actos constitucionales de alcance individual deberán ser, además, notificados.
3. El acto indebidamente comunicado o no comunicado no obliga al particular.

Artículo 49.—

1. El Consejo dictará su reglamento interno por acuerdo adoptado por simple mayoría, que deberá publicarse en el Diario Oficial, sin lo cual carecerá de vigencia.
2. Igualmente se hará, y con los mismos efectos, con las reformas de dicho reglamento.

CAPITULO SEGUNDO
DEL OFICIAL MAYOR

Artículo 50.—

1. El Oficial Mayor será el colaborador inmediato del Ministro y del Viceministro.
2. Estará subordinado únicamente al Ministro y al Viceministro y será el superior jerárquico de todo el personal del Ministerio, con las limitaciones que establece esta ley.

Artículo 51.—Corresponderá al Oficial Mayor:

- a) Ejercer las potestades que le confiere su calidad de superior jerárquico subordinado;

- b) Dirigir y coordinar las actividades internas y externas del Ministerio, sin perjuicio de las potestades del Ministro y Viceministro al respecto;
- c) Ser el centro de comunicación del Ministerio, en lo interno y externo;
- d) Realizar los estudios y reunir la documentación necesaria para la buena marcha del Ministerio;
- e) Delegar, avocar, sustituir o subrogar funciones dentro de los límites de esta ley; y
- f) Requerir ayuda de todo el personal del Ministerio para el cumplimiento de sus deberes.

CAPITULO TERCERO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Artículo 52.—

- 1. Cada órgano colegiado tendrá un Presidente nombrado en la forma prescrita por la ley respectiva o en su defecto por lo aquí dispuesto.
- 2. Salvo norma contraria, el Presidente será nombrado de entre los miembros del órgano colegiado, por la mayoría absoluta de ellos y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.
- 3. El Presidente tendrá las siguientes facultades y atribuciones:
 - a) Presidir, con todas las facultades necesarias para ello, las reuniones del órgano, las que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada;
 - b) Velar porque el órgano colegiado cumpla las leyes y reglamentos relativos a su función;
 - c) Fijar directrices generales e impartir instrucciones en cuanto a los aspectos de forma de las labores del órgano;
 - d) Convocar a sesiones extraordinarias;
 - e) Confeccionar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas al menos con tres días de antelación;
 - f) Resolver cualquier asunto en caso de empate, para cuyo caso tendrá voto de calidad;
 - g) Ejecutar los acuerdos del órgano; y
 - h) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.

Artículo 53.—

- 1. Los órganos colegiados nombrarán un Secretario, de entre sus miembros.

2. El Secretario tendrá las siguientes facultades y atribuciones:
 - a) Levantar las actas de las sesiones del órgano;
 - b) Comunicar las resoluciones del órgano, cuando ello no corresponda al Presidente; y
 - c) Las demás que le asignen la ley o los reglamentos.

Artículo 54.—En caso de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justa, el Presidente y el Secretario de los órganos colegiados serán sustituidos por un Presidente y un Secretario suplentes.

Artículo 55.—

1. Todo órgano colegiado se reunirá ordinariamente con la frecuencia y el día que indique la ley o un reglamento. A falta de regla expresa deberá reunirse en forma ordinaria en la fecha y con la frecuencia que el propio órgano acuerde.
2. Para reunirse en sesión ordinaria no hará falta convocatoria especial.
3. Para reunirse en sesión extraordinaria será siempre necesaria una convocatoria por escrito, con una antelación mínima de veinticuatro horas, salvo los casos de urgencia. A la convocatoria se acompañará copia del orden del día, salvo casos de urgencia.
4. No obstante, quedará válidamente constituido un órgano colegiado sin cumplir todos los requisitos referentes a la convocatoria o al orden del día, cuando asistan todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad.

Artículo 56.—

1. El quórum para que pueda sesionar válidamente el órgano colegiado será el de la mayoría absoluta de sus componentes.
2. Si no hubiere quórum, el órgano podrá sesionar válidamente en segunda convocatoria veinticuatro horas después de la señalada para la primera, salvo casos de urgencia en que podrá sesionar hasta media hora después y para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros.

Artículo 57.—

1. Las sesiones del órgano serán siempre privadas, pero el órgano podrá disponer, acordándolo así por unanimidad de sus miembros presentes,

que tenga acceso a ella el público en general o bien ciertas personas, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz pero sin voto.

2. Tendrán derecho a asistir con voz pero sin voto los representantes ejecutivos del ente, como Gerente o Subgerente, a que pertenezca el órgano colegiado, salvo que este disponga lo contrario por unanimidad.
3. Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros asistentes.
4. No podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure en el orden del día, salvo que estén presentes los dos tercios de los miembros del órgano y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de todos ellos.

Artículo 58.—

1. Caso de que alguno de los miembros del órgano interponga recurso de revisión contra un acuerdo, lo que deberá hacer en la sesión en que se tome el acuerdo respectivo, el mismo será resuelto al conocerse el acta de esa sesión, a menos que, por tratarse de un asunto que el Presidente juzgue urgente, prefiera conocerlo en sesión extraordinaria.
2. El recurso de revisión podrá ser planteado por el ausente al discutirse el acta, recurso que deberá resolverse en la misma sesión.
3. Las simples observaciones de forma, relativas a la redacción de los acuerdos, no serán consideradas para efectos del inciso anterior, como recursos de revisión.

Artículo 59.—

1. De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.
2. Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por unanimidad.
3. Las actas serán firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente, y, además, por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.

Artículo 60.—

1. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, quedando en tal caso exentos de las responsabilidades que, en su caso, pudieren derivarse de los acuerdos.
2. Cuando se trate de órganos colegiados que hayan de formular propuesta a otros de la Administración, los votos particulares o salvados de esos miembros se harán constar junto con la misma.

Artículo 61.—

1. Cabrá recurso de revocatoria contra los acuerdo del órgano colegiado.
2. Cabrá recurso de apelación exclusivamente cuando otras leyes lo indiquen.

TITULO TERCERO
DE LA COMPETENCIA

CAPITULO PRIMERO
ORIGEN, LÍMITES Y NATURALEZA

Artículo 62.—

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades públicas.
2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades públicas, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.
3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.

Artículo 63.—

1. La competencia se limitará por razón del territorio, del tiempo, de la materia y del grado.

2. Se limitará también por la naturaleza de la función que corresponda a un órgano dentro del procedimiento administrativo en que participa.

Artículo 64.—

1. Para determinar la competencia administrativa por razón del territorio serán aplicables las normas respectivas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia civil.
2. Si no son compatibles será competente el órgano que ha iniciado el procedimiento, o aquel más próximo al lugar de los hechos que son motivo de la acción administrativa.
3. Para determinar los otros tipos de competencia se estará a lo que dispongan las reglas específicas pertinentes y en ausencia de las mismas se resolverá el caso como si hubiere una laguna del ordenamiento administrativo.

Artículo 65.—

1. Cuando una norma atribuya un poder o fin a un ente u órgano compuesto por varias oficinas, sin otra especificación, será competente la oficina de función más similar, y, si no la hay, la de grado superior.
2. En este último caso, el superior podrá delegar funciones sin necesidad de dictar previamente un acto específico que opere el correspondiente cambio de funciones.

Artículo 66.—

1. Habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción.
2. Los plazos para el ejercicio de las competencias no serán de caducidad.

Artículo 67.—La competencia por razón del grado y los poderes correspondientes dependerán de la posición del órgano en la línea jerárquica.

Artículo 68.—

1. Todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales internas necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos.

2. La potestad de emitir certificantes corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario.

Artículo 69.—

1. Las potestades públicas y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.
2. No se considerará renuncia el no ejercicio de una potestad o derecho de ejercicio discrecional.
3. El compromiso de no ejercer una potestad pública en relación con un caso concreto requerirá aprobación de la Asamblea Legislativa u otra ley específica que lo autorice. Dicho compromiso sólo podrá darse como consecuencia de un acto o contrato bilateral y oneroso.
4. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes.

Artículo 70.—

1. La incompetencia será declarable de oficio en cualquier momento por el mismo órgano que dictó el acto, por el superior jerárquico o, a instancia de parte, por la autoridad de contralor.
2. El órgano que en definitiva resulte competente continuará el procedimiento y mantendrá todo lo actuado, salvo que ello no sea jurídicamente posible.

Artículo 71.—Cuando la incompetencia sea declarada en relación con una petición o instancia sujeta a término, se tendrá esta por presentada en tiempo si el órgano competente pertenece al mismo Ministerio, tratándose del Estado, o al mismo ente, tratándose de entidades descentralizadas.

Artículo 72.—El órgano que declina su competencia podrá adoptar las medidas de urgencia necesarias para evitar daños graves o irreparables a la Administración y a los particulares, comunicándolo al órgano competente.

Artículo 73.—La competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites indicados por esta ley.

CAPITULO SEGUNDO
DE LOS CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS

Sección Primera
Disposiciones Generales

Artículo 74.—

1. Los conflictos, incluso de competencia, entre órganos del Poder Ejecutivo, deberán ser resueltos de conformidad con las secciones II y III de este Capítulo, y no podrán ser llevados, en ningún caso, a los Tribunales. Las mismas reglas se aplicarán cuando se trate de conflictos entre órganos de un mismo ente.
2. Los conflictos, incluso de competencia, entre entes, serán resueltos de conformidad con la Sección IV de este Capítulo, en la vía administrativa, pero cada parte conservará su derecho a la acción contenciosa pertinente.
3. Queda a salvo lo dispuesto en la Sección V de este Capítulo para los conflictos con los interesados.

Artículo 75.—Todo conflicto entre órganos o Ministerios deberá quedar resuelto dentro del mes posterior a su planteo. El jerarca deberá vigilar el procedimiento respectivo para garantizar la celeridad que requiere la observancia de dicho término.

Sección Segunda

De los conflictos dentro de un mismo Ministerio

Artículo 76.—

1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto, remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si depende del mismo Ministerio.
2. Si se considera igualmente incompetente el órgano que recibe el expediente, elevará éste ante el superior jerárquico común, a fin de que decida el conflicto.

Artículo 77.—El órgano que se estime competente para resolver un asunto de que conoce otro de igual jerarquía, dentro del mismo Ministerio, lo requerirá de inhibición; y si el requerido se considerare competente, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 78.—

1. El inferior no podrá sostener competencia con el superior.
2. Llegado el caso, se limitará a exponerle las razones que tenga para estimar que le corresponde el conocimiento del asunto, y el superior resolverá lo procedente, agregando la exposición a sus antecedentes.

Sección Tercera

De los conflictos entre distintos Ministerios

Artículo 79.—El órgano administrativo que se estima competente para la resolución de un asunto del que entiende un órgano de otro Ministerio, o que se estime incompetente para la resolución del que le ha sido sometido, y considere competente a un órgano de otro Ministerio, elevará el expediente, mediante resolución fundada, al Ministerio de que depende, a fin de que decida si remite las actuaciones o requiere de inhibición, según el caso, al otro Ministerio.

Artículo 80.—Planteado el conflicto positivo o negativo de competencia, por considerarse competente el otro Ministerio en el primer caso, o incompetente en el segundo, se elevarán las actuaciones al Presidente de la República, quien decidirá el conflicto a la mayor brevedad.

Sección Cuarta

De los conflictos de competencia entre el Estado y otros entes, o entre éstos

Artículo 81.—Cuando el conflicto de competencia surgiere entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre estas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.

Artículo 82.—

1. El órgano que quiera plantear un conflicto deberá exponerlo al jerarca correspondiente, con expresión de pruebas y razones.
2. El jerarca podrá libremente acoger o desechar la petición dentro del octavo día después de recibida, comunicando su decisión al inferior.
3. Si la acoge la enviará al Presidente de la República a la brevedad posible, modificándola en lo que quisiere.

4. El Presidente dará audiencia por un mes a la otra Institución y decidirá en el plazo máximo de un mes, pasada la audiencia dicha, haya contestado o no la Institución.
5. Si se requiere la evacuación de prueba, el Presidente dispondrá de un mes más para tal efecto.

Artículo 83.—Si es el Estado el que plantea el conflicto se observará el mismo trámite anterior.

Sección Quinta
De los conflictos con el interesado

Artículo 84.—Cuando un interesado estime incompetente a un órgano administrativo, podrá requerirle en cualquier momento para que declare su incompetencia.

Artículo 85.—

1. El órgano requerido de incompetencia deberá pronunciarse dentro de los cinco días.
2. Si acogiere la gestión, procederá de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 76, 79 u 82 según el caso.
3. Si se estimare competente, su decisión será recurrible en la vía jerárquica por el procedimiento usual.
4. Agotada la vía jerárquica no cabrá acción contenciosa contra la resolución que fija la competencia salvo el caso del artículo 74.2, pero dictada que sea la resolución de fondo podrá plantearse la nulidad de esta por incompetencia del órgano que la dictó.
5. La falta de decisión en término se considerará como denegación tácita de la incompetencia.

CAPITULO TERCERO

DE LA DISTRIBUCIÓN Y DE LOS CAMBIOS DE LA COMPETENCIA

Sección Primera
De la Desconcentración

Artículo 86.—

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a este o al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:
 - a) Avocar competencia del inferior; ni
 - b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.
3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído a órdenes, instrucciones o circulares del superior.
4. La desconcentración máxima hará presumir la mínima, pero no a la inversa.
5. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.
6. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extensiva en su favor.

Sección Segunda
De los Cambios de Competencia en General

Artículo 87.—Las competencias administrativas o su ejercicio podrán ser transferidas mediante:

- a) Delegación;
- b) Avocación;
- c) Sustitución, del titular o de un acto;
- d) Subrogación; y
- e) Suplencia.

Artículo 88.—

1. Toda transferencia de competencia externa de un órgano a otro o de un servidor público a otro, necesita autorización normativa expresa, salvo casos de urgencia.
2. En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia tendrá rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida.
3. No podrán hacerse transferencias por virtud de práctica, uso o costumbre.

Artículo 89.—No podrán transferirse las competencias de los órganos constitucionales de la Administración que estén subordinados únicamente a la Constitución, sino sólo las que estén regidas también por la ley y demás fuentes iguales o inferiores del ordenamiento.

Artículo 90.—

1. Toda transferencia de competencia deberá ser temporal y, salvo el caso de la suplencia y de la sustitución de órgano, claramente limitada en su contenido por el acto que le da origen.
2. Toda transferencia de competencia deberá ser motivada, con las excepciones que señala esta ley.
3. La violación de los límites indicados causará la invalidez tanto del acto origen de la transferencia, como de los dictados en ejercicio de esta.

Artículo 91.—Si en el curso de un expediente se transfiere legalmente la competencia a otro órgano administrativo, con éste se continuará la causa, de oficio o a gestión de parte.

Sección Tercera
De la Delegación

Artículo 92.—

1. Todo servidor público 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 su carácter estrictamente personal.
4. La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado.

Artículo 93.—

1. El Consejo de Gobierno no podrá delegar sus funciones, sino la instrucción de las mismas, en el Secretario.
2. El Presidente sólo podrá delegar sus funciones en los Vicepresidentes.

Artículo 94.—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, excepto las del Viceministro en el Oficial Mayor, previa comunicación de la delegación al Ministro y al Presidente;
- 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 órganos de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función; y
- e) El órgano colegiado no podrá delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario.

Artículo 95.—El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado y podrá ser responsable con este por culpa en la vigilancia. Sólo habrá lugar a culpa en la elección cuando esta haya sido discrecional.

Artículo 96.—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 aquel.

Sección Cuarta

De la Avocación

Artículo 97.—

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 este 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 esta.
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 competencia de un órgano que no sea el inmediato inferior requerirá de otra ley que la autorice.

Artículo 98.—El órgano delegante podrá avocar el conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponda decidir al inferior en virtud de la delegación general.

Sección Quinta
De la Suplencia y de la Subrogación

Artículo 99.—

- 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 100.—

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.

Sección Sexta
De la Sustitución de Acto

Artículo 101.—

- 1 El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando este 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, advirtiendo la posibilidad de la sustitución.

3. La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior.
4. El inferior será responsable por los actos del sustituto, conjunta y solidariamente con este, si cabe responsabilidad penal.

Sección Séptima
De la Sustitución del Titular

Artículo 102.—

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 aquél le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas.
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 y 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 este y el 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 sustituto será por sí justa causa para la sustitución.
7. Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior.

TITULO CUARTO
DE LAS RELACIONES INTERORGANICAS

CAPITULO PRIMERO
DE LA RELACIÓN DE DIRECCIÓN

Artículo 103.—

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de

* La publicación oficial dice, por error, sustituto.

ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.

Artículo 104.—

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con el despido al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia.
2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.
3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA RELACIÓN JERÁRQUICA

Sección Primera

De la relación jerárquica propiamente

Artículos 105.—Habrá relación jerárquica entre: superior e inferior cuando ambos desempeñen funciones de la misma naturaleza y la competencia del primero abarque la del segundo por razón del territorio y de la materia.

Artículo 106.—El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

- a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan a texto expreso de ley;
- b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;
- c) Ejercer la potestad disciplinaria;

- d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo:
- e) Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable; o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y
- f) Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.

Artículo 107.—

- 1. El jerarca o superior jerárquico supremo tendrá, además, la representación de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar este mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado.
- 2. El jerarca podrá realizar, además, todos los actos y contratos necesarios para el eficiente despacho de los asuntos de su ramo.

Artículo 108.—

- 1. En silencio de la ley, el jerarca podrá nombrar, disciplinar y remover a todos los servidores del ente.
- 2. Cuando exista una articulación entre un jerarca colegiado y otro unipersonal de tipo ejecutivo, corresponderá al primero nombrar a este último, a sus suplentes y a los demás altos funcionarios del ente que indique el reglamento, y corresponderá al jerarca ejecutivo el nombramiento del resto del personal.

Artículo 109.—

- 1. La potestad de ordenar y dirigir la conducta del inferior mediante órdenes, instrucciones generales o circulares será necesaria y suficiente para la existencia de la relación jerárquica, salvo limitaciones expresas del ordenamiento.
- 2. Las otras potestades arriba enumeradas podrán darse sin que exista la jerarquía, pero su presencia hará presumir esta, salvo que de la

naturaleza de la situación o de su régimen de conjunto se desprenda lo contrario.

Artículo 110.—De no excluirse expresamente, habrá recurso jerárquico contra todo acto del inferior, en los términos de esta ley.

Sección Segunda

Del deber de obediencia

Artículo 111.—Todo servidor público estará obligado a obedecer las órdenes particulares, instrucciones o circulares del superior, con las limitaciones que establece este capítulo.

Artículo 112.—

1. Deberá desobedecer el servidor cuando se dé una cualquiera de las siguientes circunstancias:
 - a) Que el acto no provenga de un superior jerárquico, sea o no inmediato;
 - b) Que tenga por objeto la realización de actos evidentemente extraños a la competencia del inferior; y
 - c) Que sea manifiestamente arbitrario, por constituir su ejecución abuso de autoridad o cualquier otro delito.
2. La obediencia en una cualquiera de estas tres condiciones producirá responsabilidad personal del funcionario, tanto administrativo como civil, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda haber.

Artículo 113.—

1. Cuando no se dé ninguna de las circunstancias enumeradas en el artículo anterior, el servidor deberá obedecer aunque el acto del superior sea contrario al ordenamiento por cualquier otro concepto, pero en este último caso deberá consignar y enviar por escrito sus objeciones al jerarca, quien tendrá la obligación de acusar recibo.
2. El envío de las objeciones escritas salvará la responsabilidad del inferior, pero este quedará sujeto a inmediata ejecución de lo ordenado.
3. Cuando la ejecución inmediata pueda producir daños graves de imposible o difícil reparación, el inferior podrá suspenderla, sujeto a responsabilidad disciplinaria y eventualmente civil o penal si las causas justificadas resultaren inexistentes en definitiva.

4. Quedará salvo lo dispuesto por el artículo 81.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 114.—

1. En casos de urgencia el inferior podrá salvar su responsabilidad aun si no ha podido enviar sus objeciones por escrito previamente a la ejecución.
2. En estos casos el inferior podrá hacer verbalmente sus objeciones ante el inmediato superior, pero se requerirá la presencia de dos testigos.

TITULO QUINTO

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO PRIMERO

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL

Artículo 115.—

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.
2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público", y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.
3. No se consideran servidores públicos los obreros o trabajadores enganchados mediante un contrato de trabajo y pagados por el sistema de jornales de planillas, de conformidad con el Estatuto de Servicio Civil y los respectivos reglamentos, ni los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Artículo 116.—

1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.

2. Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3º del artículo 115, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.
3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.
4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.

Artículo 117.—

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
2. El interés público prevalece sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

Artículo 118.—

1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.
2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considerábase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.

CAPITULO SEGUNDO

DEL FUNCIONARIO DE HECHO

Artículo 119.—Será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida

o ineficaz, aun fuera de situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) Que no se haya declarado todavía la irregularidad en la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente;
- b) Que la conducta sea desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho.

Artículo 120.—

1. Los actos del funcionario de hecho serán válidos aunque perjudiquen al administrado y aunque éste tenga conocimiento de la irregularidad de la investidura de aquél.
2. La Administración quedará obligada o favorecida ante terceros por virtud de los mismos.

Artículo 121.—No habrá relación de servicio entre el funcionario de hecho y la Administración, pero si el primero ha actuado de buena fe no estará obligado a devolver lo percibido de la Administración en concepto de retribución y, si nada ha recibido, podrá recuperar los costos de su conducta en la medida en que haya habido enriquecimiento sin causa, de la Administración, según las reglas del derecho común.

Artículo 122.—

1. El funcionario de hecho será responsable ante la Administración y ante los administrados por los daños que cause su conducta.
2. La Administración será responsable ante los administrados por la conducta del funcionario de hecho.

Artículo 123.—La responsabilidad penal del funcionario de hecho que fuere usurpador se regulará por el Código Penal.

TITULO SEXTO
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
CAPITULO PRIMERO
DE LA NOMENCLATURA Y VALOR

Artículo 124.—

1. Para los efectos de nomenclatura y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no

al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.

2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los artículos 126 y 127.

Artículo 125.—

1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.
2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.
3. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones.

Artículo 126.—

1. Los actos internos carecerán de valor ante el ordenamiento general del Estado en perjuicio del particular, pero no en su beneficio.
2. En este último caso el particular que los invoque deberá aceptarlos en su totalidad.
3. La violación de los reglamentos internos en perjuicio del particular causará la invalidez del acto y eventualmente la responsabilidad del Estado y del servidor público, en los términos de esta ley.

Artículo 127.—

1. Tendrán relevancia externa ante los administrados y los tribunales comunes, no obstante lo dicho en el artículo anterior, los actos internos que estén regulados por ley, reglamento u otra norma cualquiera del Estado.
2. Tendrán igual relevancia externa para los servidores de la Administración los actos internos de ésta que afecten sus derechos en las relaciones de servicio entre ambos.

Artículo 128.—

1. Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas, ni otras cargas similares, salvo en aquellos casos expresamente autorizados por la ley.

2. Igual regla regirá los reglamentos y disposiciones de carácter externo.

Artículo 129.—

1. Las instrucciones y circulares internas deberán exponerse en vitrinas o murales en la oficina respectiva durante un período mínimo de un mes, y compilarse en un repertorio o carpeta que deberá estar permanentemente a disposición de los funcionarios y de los administrados.
2. La infracción a la anterior nomenclatura carecerá de todo efecto, pero el desconocimiento del valor y jerarquía de los actos arriba establecidos producirá nulidad absoluta.

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS ACTOS QUE AGOTAN LA VÍA ADMINISTRATIVA

Artículo 130.—Pondrán fin a la vía administrativa los actos emanados de los siguientes órganos y autoridades, cuando resuelvan definitivamente los recursos de reposición o de apelación previstos en el Libro Segundo de esta ley, interpuestos contra el acto final:

- a) Los del Poder Ejecutivo, Presidente de la República y Consejo de Gobierno, o en su caso, los del jerarca del respectivo Supremo Poder;
- b) Los de los respectivos jefes de las entidades descentralizadas, cuando correspondan a la competencia exclusiva o a la especialidad administrativa de las mismas, salvo que se otorgue por ley algún recurso contra ellos;
- c) Los de los órganos desconcentrados de la Administración, o en su caso los del órgano superior de los mismos, cuando correspondan a su competencia exclusiva y siempre que no se otorgue, por ley o reglamento, algún recurso contra ellos; y
- d) Los de los Ministros, Viceministros y cualesquiera otros órganos y autoridades, cuando la ley lo disponga expresamente o niegue todo ulterior recurso administrativo contra ellos.

Artículo 131.—Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud de silencio u otro acto presunto, la Administración vendrá siempre obligada a dictar resolución expresa sobre el fondo dentro de los plazos correspondientes, y aun después, en este caso sin perjuicio del silencio ni de las responsabilidades consiguientes, dentro del año pre-

visto por el artículo 37.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

CAPITULO TERCERO

DE LOS ELEMENTOS Y DE LA VALIDEZ

Artículo 132.—Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta, todo sin perjuicio de la discrecionalidad.

Artículo 133.—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.

Artículo 134.—

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.

Artículo 135.—

1. Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines principales 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.

Artículo 136.—

1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso, y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.
2. Deberá ser, además, proporcionado el 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, estos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

Artículo 137.—

1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.
2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.

Artículo 138.—

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 139.—

1. Cuando deba dictarse una serie de actos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, permisos, licencias, etc., podrán refundirse en un solo 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, impugnación, etc., como actos administrativos diferenciados.

Artículo 140.—

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:
 - a) Los actos 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.

Artículo 141.—Los comportamientos y actividades materiales de la Administración que tengan un sentido unívoco y que sean incompatibles con una voluntad diversa, servirán para expresar el acto, salvo que la naturaleza o circunstancias de éste exijan manifestación expresa.

Artículo 142.—El acto podrá expresarse a través de otro que lo implique necesariamente, en cuyo caso tendrá existencia jurídica propia.

Artículo 143.—El silencio de la administración no podrá expresar su voluntad, salvo ley que disponga lo contrario.

CAPITULO CUARTO

DE LA EFICACIA

Sección Primera

De la Eficacia en General

Artículo 144.—El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte.

Artículo 145.—

1. Para ser impugnable, administrativa o jurisdiccionalmente, el acto deberá ser eficaz. En todo caso, la debida comunicación será el punto de partida para los términos de impugnación del acto administrativo.

2. Si el acto es indebidamente puesto en ejecución antes de ser eficaz o de ser comunicado, el administrado podrá optar por considerarlo impugnabile desde que tome conocimiento del inicio de la ejecución.

Artículo 146.—

1. El acto administrativo producirá efecto en contra del administrado únicamente para el futuro, con las excepciones que se dirán.
2. Para que produzca efecto hacia el pasado a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada existan los supuestos de hecho necesarios para su adopción, que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe y que las situaciones jurídicas opuestas no se hayan consumado en forma definitiva, por su naturaleza o por su pleno ejercicio.

Artículo 147.—El acto administrativo tendrá efecto retroactivo en contra del administrado cuando se dicte para anular actos absolutamente nulos que favorezcan a éste; o para consolidar, haciéndolos válidos o eficaces, actos que lo desfavorezcan.

Artículo 148.—

1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento.
2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente.

Artículo 149.—

1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento.
2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento.
3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano, la misma deberá ser previa.
4. Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse, ni ejecutarse.

Sección Segunda
De la Ejecutoriedad

Artículo 150.—

1. La Administración tendrá potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los Tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aun contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar.
2. El empleo de los medios de ejecución administrativa se hará sin perjuicio de las otras responsabilidades en que incurra el administrado por su rebeldía.
3. No procederá la ejecución administrativa de los actos ineficaces o absolutamente nulos y la misma, de darse, producirá responsabilidad penal del servidor que la haya ordenado, sin perjuicio de las otras resultantes.
4. La ejecución en estas circunstancias se reputará como abuso de poder.

Artículo 151.—Los derechos de la Administración provenientes de su capacidad de derecho público serán también ejecutivos por los mismos medios que esta ley señala para la ejecución de los actos administrativos.

Artículo 152.—Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución, pero el servidor que dictó el acto, su superior jerárquico o la autoridad que decide el recurso, podrán suspender la ejecución cuando la misma pueda causar perjuicios graves o de imposible o difícil reparación.

Artículo 153.—

1. Los medios de la ejecución administrativa serán los siguientes:
 - a) Ejecución forzada mediante apremio sobre el patrimonio del administrado, cuando se trate de un crédito líquido de la Administración, todo con aplicación de las normas pertinentes del Código de Procedimientos Civiles sobre embargo y remate, con la salvedad de que el depósito de participantes en la subasta tendrá que ser de un 40% de la base y de que el título ejecutivo podrá ser la certificación del acto constitutivo del crédito expedida por el órgano competente para ordenar la ejecución;

- b) Ejecución sustitutiva, cuando se trate de obligaciones cuyo cumplimiento puede ser logrado por un tercero en lugar del obligado, en cuyo caso las costas de la ejecución serán a cargo de éste y podrán serle cobradas según el procedimiento señalado en el inciso anterior; y
 - c) Cumplimiento forzoso, cuando la obligación sea personalísima, de dar, de hacer o de tolerar o no hacer, con la alternativa de convertirla en daños y perjuicios a prudencial criterio de la Administración, cobrables mediante el procedimiento señalado en el inciso a).
2. En caso de cumplimiento forzoso la Administración obtendrá el concurso de la policía y podrá emplear la fuerza dentro de los límites de lo estrictamente necesario. La Administración podrá a este efecto decomisar bienes y clausurar establecimientos mercantiles.

Artículo 154.—

1. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la debida comunicación del acto principal, so pena de responsabilidad.
2. Deberá hacerse preceder de dos intimaciones consecutivas, salvo caso de urgencia.
3. Las intimaciones contendrán un requerimiento de cumplir, una clara definición y conminación del medio coercitivo aplicable, que no podrá ser más de uno, y un plazo prudencial para cumplir.
4. Las intimaciones podrán disponerse con el acto principal o separadamente.
5. Cuando sea posible elegir entre diversos medios coercitivos, el servidor competente deberá escoger el menos oneroso o perjudicial de entre los que sean suficientes al efecto.
6. Los medios coercitivos serán aplicables uno por uno a la vez, pero podrán variarse ante la rebeldía del administrado si el medio anterior no ha surtido efecto.

Artículo 155.—Queda prohibida la resistencia violenta a la ejecución del acto administrativo, bajo sanción de responsabilidad civil, y, en su caso, penal.

CAPITULO QUINTO DE LA REVOCACIÓN

Artículo 156.—

1. El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley.
2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin.

Artículo 157.—

1. La revocación podrá fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario.
2. También podrá fundarse en una distinta valoración de las mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado.

Artículo 158.—Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.

Artículo 159.—

1. La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República cuando se trate del Estado, o de la Contraloría General de la República cuando se trate de otro ente.
2. Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización plenaria de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta.
3. En todo caso los daños y perjuicios deberán ser liquidados por la Administración dentro del mes posterior a la solicitud o recurso del administrado que contenga la liquidación pretendida por éste.

Artículo 160.—

1. No será posible la revocación de actos reglados ni la de actos de efecto físico instantáneo.
2. La revocación de actos discrecionales de efecto continuado podrá hacerse de conformidad con los artículos anteriores.
3. Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados en cualquier tiempo, aun si ya son firmes para el particular.

Artículo 161.—En cualquier tiempo podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.

CAPITULO SEXTO

DE LAS NULIDADES

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 162.—

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico, constituirá un vicio de éste.
2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.
4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta.
5. Las infracciones insustanciales podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.

Artículo 163.—La nulidad del acto podrá sobrevenir por la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, cuando la permanencia de dicha condición sea necesaria para la existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.

Artículo 164.—El acto discrecional será inválido, además, cuando sobrepase sus límites propios, por violación de reglas elementales de lógica,

de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso.

Artículo 165.—No serán impugnables ni anulables por incompetencia relativa, vicio de forma en la manifestación ni desviación de poder, los actos reglados en cuanto a motivo y contenido.

Artículo 166.—El recurso administrativo bien fundado por un motivo existente de legalidad, hará obligatoria la anulación del acto.

Artículo 167.—

1. Los vicios propios de la ejecución del acto inválido se impugnarán por aparte de los que afecten el acto.
2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquéllos sean, a su vez, actos con efecto propio.
3. Los vicios de los actos de contralor o, en general, de los que afectan la eficacia del acto se impugnarán por aparte de los propios de este último.

Artículo 168.—

1. La invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido.
2. La invalidez parcial del acto no implicará la de las demás partes del mismo que sean independientes de aquélla.

Sección Segunda

De las Clases de Nulidad

Artículo 169.—La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida.

Artículo 170.—Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente, o cuando resulte imposible la realización del fin legal, aunque el vicio sea de otro tipo.

Artículo 171.—Habrà nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta.

Artículo 172.—En caso de duda sobre la existencia o calificación e importancia del vicio, deberá estarse a la consecuencia más favorable a la conservación del acto.

Sección Tercera

De la Nulidad Absoluta

Artículo 173.—No se presumirá legítimo el acto absolutamente nulo, ni se podrá ordenar su ejecución.

Artículo 174.—

1. El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llega a tener lugar.
2. La ejecución por obediencia del acto absolutamente nulo se regirá por las reglas generales pertinentes a la misma.

Artículo 175.—La declaración de nulidad absoluta tendrá efecto puramente declarativo y retroactivo a la fecha del acto, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

Artículo 176.—El acto absolutamente nulo no se podrá arreglar a derecho ni por saneamiento, ni por convalidación.

Artículo 177.—

1. La declaración de nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos podrá hacerse por el Estado en la vía administrativa sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad señalado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa N° 3667 de 12 de marzo de 1966, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, y votación por mayoría simple del Consejo de Gobierno.

2. Cuando no se trate del Estado, el dictamen deberá ser emitido por la Contraloría General de la República.
3. En ambos casos el dictamen deberá pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto de la nulidad.
4. La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo caducará en cuatro años.

Artículo 178.—

1. La Administración estará obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo.
2. La anulación de oficio del acto relativamente nulo será discrecional y deberá estar justificada por un motivo de oportunidad, específico y actual.

Artículo 179.—Caducará en cuatro años la potestad del administrado para impugnar el acto absolutamente nulo en la vía administrativa y jurisdiccional, sin que se apliquen al respecto los plazos normales de caducidad.

Sección Cuarta

De la Nulidad Relativa

Artículo 180.—

1. El acto relativamente nulo se presumirá legítimo mientras no sea declarado lo contrario en firme en la vía jurisdiccional, y al mismo y a su ejecución deberá obediencia todo administrado.
2. La desobediencia o el incumplimiento del acto relativamente nulo producirá responsabilidad civil y, en su caso penal, del administrado.

Artículo 181.—La ejecución del acto relativamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, pero no producirá responsabilidad de ningún tipo al servidor agente, sino cuando se compruebe que ha habido dolo o culpa grave en la adopción del acto.

Artículo 182.—La anulación del acto relativamente nulo producirá efecto sólo para el futuro, excepto cuando el efecto retroactivo sea necesario para evitar daños al destinatario o a terceros, o al interés público.

Artículo 183.—

1. Los plazos y legitimación para impugnar el acto relativamente nulo en la vía administrativa serán los que indique esta ley.
2. Los plazos y legitimación para impugnarlo en la vía jurisdiccional serán los que señala la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sección Quinta

Del Organó y de los Poderes

Artículo 184.—Será competente, en la vía administrativa, para anular o declarar la nulidad de un acto el órgano que lo dictó, el superior jerárquico del mismo, actuando de oficio o en virtud de recurso administrativo, o el contralor no jerárquico, en la forma y con los alcances que señale esta ley.

Artículo 185.—El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto y en virtud de recurso administrativo, y decidirá dentro del límite de las pretensiones y cuestiones de hecho planteadas por el recurrente, pero podrá aplicar una norma no invocada en el recurso.

Artículo 186.—

1. El Juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos en los cuales podrá hacerlo.
2. Para efectos de este artículo el sujeto se entenderá como elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su competencia, de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público.
3. El Juez podrá controlar de oficio la existencia de todos los extremos dichos en relación con el sujeto del acto, con la excepción contenida en el párrafo siguiente.
4. La incompetencia relativa no podrá ser declarada ni hecha valer de oficio.

Artículo 187.—

1. La Administración conservará su potestad para anular o declarar de oficio la nulidad del acto —sea absoluta o relativa— aunque el administrado haya dejado caducar los recursos administrativos y acciones procedentes, siempre y cuando dicha revisión se dé en beneficio del administrado y sus derechos.
2. La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo estará sujeta a caducidad de cuatro años a partir de la adopción del acto y podrá ser ejercida por la Administración dentro de juicio pendiente, sin éste o fuera de éste.
3. La Administración no podrá anular ni declarar de oficio la nulidad de actos relativamente nulos cuando sean declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 188.—No podrá anular de oficio el órgano que ejerce contralor jerárquico impropio, ni, en general, el que pierde su competencia con la primer decisión sobre la validez del acto.

Artículo 189.—La autoridad competente podrá anular o declarar la nulidad del acto, aun si éste ha sido confirmado por el superior o por el Juez, pero no podrá hacerlo invocando los motivos de hecho o derecho rechazados por estos últimos.

Artículo 190.—El órgano que declare la nulidad de actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad.

Sección Sexta

De la Convalidación, del Saneamiento y de la Conversión

Artículo 191.—

1. El acto relativamente nulo por vicio en la forma, en el contenido o en la competencia podrá ser convalidado mediante uno nuevo que

contenga la mención del vicio y la declaración de que se quiere mantener el acto viciado.

2. La convalidación tiene efecto retroactivo a la fecha del acto convalidado.

Artículo 192.—

1. Cuando el vicio del acto relativamente nulo consista en la ausencia de una formalidad sustancial, como una autorización obligatoria, una propuesta o requerimiento de otro órgano, o de una petición o demanda del administrado, éstos podrán darse después del acto acompañados por una expresa manifestación de conformidad con todos sus términos.
2. Lo anterior no podrá aplicarse a la omisión de dictámenes ni a los casos en que las omisiones arriba indicadas produzcan nulidad absoluta, por impedir la realización del fin del acto final.
3. El saneamiento producirá efecto retroactivo a la fecha del acto saneado.

Artículo 193.—

1. El acto inválido, absoluta o relativamente nulo, podrá ser convertido en otro válido distinto por declaración expresa de la Administración a condición de que el primero presente todos los requisitos formales y materiales del último.
2. La conversión tiene efecto desde su fecha.

TITULO SEPTIMO

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION Y DEL SERVIDOR PUBLICO

CAPITULO PRIMERO

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 194.—

1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.

2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aun cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la sección tercera siguiente.

Sección Segunda

De la Responsabilidad de la Administración por Conducta Ilícita

Artículo 195.—La Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por falta de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión.

Artículo 196.—La Administración será también responsable en las anteriores condiciones cuando suprima o limite derechos subjetivos usando ilegalmente sus potestades para ello.

Artículo 197.—

1. No habrá responsabilidad por la lesión de intereses legítimos pero se indemnizará a quien logre anular la adjudicación de cualquier concurso público organizado, con el equivalente a la mitad del provecho económico que hubiere podido derivar razonablemente del acto anulado, si hubiese sido favorecido con el mismo.
2. La indemnización que prevé este artículo es opcional y excluyente, si es preferida, de la adjudicación o del acto favorable pretendido dentro del concurso.

Sección Tercera

De la Responsabilidad de la Administración por Conducta Lícita

Artículo 198.—

1. La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la reducida proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión.

2. En este caso la indemnización deberá cubrir el valor cierto de los daños actuales al momento de su pago, pero no los daños futuros ni el lucro cesante.
3. El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo.

Artículo 199.—Ni el Estado ni la Administración serán responsables, aunque causen un daño especial en los anteriores términos, cuando el interés lesionado no sea legítimo o sea contrario al orden público, a la moral o a las buenas costumbres, aun si dicho interés no estaba expresamente prohibido antes o en el momento del hecho dañoso.

Sección Cuarta
Del Régimen Común de la Responsabilidad

Artículo 200.—En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo.

Artículo 201.—Cabrá responsabilidad por el daño de bienes puramente morales, lo mismo que por el padecimiento moral y el dolor físico causados por la muerte o por la lesión inferida, respectivamente.

Artículo 202.—El derecho de reclamar la indemnización prescribirá en tres años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.

CAPITULO SEGUNDO
DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO
Sección Primera
De la Responsabilidad del Servidor ante Terceros

Artículo 203.—

1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.
2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley.

3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen.
4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicio de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido.

Artículo 204.—

1. Siempre que se declare la invalidez de actos administrativos, la autoridad que la resuelva deberá pronunciarse expresamente sobre si la ilegalidad era manifiesta o no, en los términos del artículo 203.
2. En caso afirmativo, deberá iniciar de oficio el procedimiento que corresponda para deducir las responsabilidades consiguientes.

Artículo 205.—La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley.

Artículo 206.—

1. El administrado o tercero nunca tendrá derecho a más de una indemnización plenaria por el daño recibido y la Administración o el servidor público culpable podrá rebajar de su deuda lo pagado por el otro, a efecto de evitar que la víctima cobre lo mismo dos veces.
2. El pago hecho podrá hacerse valer por vía de acción o de excepción.

Sección Segunda

De la Distribución Interna de Responsabilidades

Artículo 207.—

1. La Administración deberá recobrar plenariamente lo pagado por ella para reparar los daños causados a un tercero por dolo o culpa grave de su servidor, tomando en cuenta la participación de ella en la producción del daño, si la hubiere.
2. La recuperación deberá incluir también los daños y perjuicios causados a la Administración por la erogación respectiva.

Artículo 208.—

1. La acción de la Administración contra el servidor culpable en los anteriores términos será ejecutiva y podrá darse lo mismo si el pago hecho a la víctima es voluntario que si es ejecución de un fallo.
2. En ambos casos servirá como título ejecutivo contra el servidor culpable la certificación o constancia del adeudo que expida la Administración, pero cuando haya sentencia por suma líquida la certificación deberá coincidir so pena de perder su valor ejecutivo.

Artículo 209.—

1. Cuando el daño haya sido producido por la Administración y el servidor culpable, o por varios servidores, el Juez deberá distribuir las responsabilidades entre ellos de acuerdo con el grado de participación de cada uno, aun cuando no todos sean parte en el juicio.
2. Para este efecto el Juez deberá citar y traer a juicio, a título de parte, a todo el que aparezca de los autos como responsable por el daño causado.

Artículo 210.—

1. La sentencia pasará en autoridad de cosa juzgada, pero no tendrá efecto respecto de los que no hayan sido citados como parte, aunque su participación en los hechos haya sido debatida en el juicio y considerada en la sentencia.
2. La sentencia no podrá pronunciarse en relación con los que no hayan sido partes.
3. El servidor accionado que no haya sido citado como parte en el juicio de responsabilidad podrá discutir no sólo la cuantía de la obligación resarcitoria sino también su existencia.

Artículo 211.—El Estado no hará reclamaciones a sus agentes, por daños y perjuicios, pasado un año desde que tenga conocimiento del hecho dañoso.

Artículo 212.—Cuando el Estado sea condenado judicialmente a reconocer indemnizaciones en favor de terceros, el dicho plazo de un año correrá a partir de la ejecutoriedad de la fijación de la respectiva cantidad.

Artículo 213.—

1. El Ministro del cual depende el agente será personalmente responsable, en lo civil, por el pleno cumplimiento de lo dispuesto en los artículos precedentes.
2. Si los responsables fuesen el Presidente de la República y el Ministro, incumbirá a la Contraloría General de la República velar por el cumplimiento de los artículos anteriores, también bajo responsabilidad civil de sus titulares.

Artículo 214.—

1. El servidor público será responsable ante la Administración por todos los daños que cause a ésta su dolo o culpa grave, aunque no se haya producido un daño a tercero.
2. Para hacer efectiva esta responsabilidad se aplicarán los artículos anteriores, con las salvedades que procedan.
3. La acción de recuperación será ejecutiva y el título será la certificación sobre el monto del daño expedida por el jerarca del ente respectivo.

Sección Tercera

De la Responsabilidad Disciplinaria del Servidor

Artículo 215.—

1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.
2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.
3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.

Artículo 216.—Cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en ejercicio de una facultad delegada, el delegante será responsable si ha incurrido en culpa grave en la vigilancia o en la elección del delegado.

Artículo 217.—A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente.

LIBRO SEGUNDO
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TITULO PRIMERO
PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO UNICO

Artículo 218.—

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.

Artículo 219.—

1. El trámite que regula esta ley, se aplicará cuando el acto final haya de producir efectos en la esfera jurídica de otros sujetos.
2. El jerarca podrá regular discrecionalmente los procedimientos internos, pero deberá respetar esta ley.

Artículo 220.—

1. La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento y, en el caso de las actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquél.
2. El órgano administrativo deberá actuar, además, sujeto a las órdenes, circulares e instrucciones del superior jerárquico, dentro de los límites de esta ley.

Artículo 221.—Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley y a alegar sobre lo actuado para hacer valer sus derechos o intereses, antes de la decisión final, de conformidad con la ley.

Artículo 222.—Las partes tendrán derecho a una comparecencia oral y privada con la Administración, en que se ofrecerá y recibirá en lo posible toda la prueba admitida, siempre que la decisión final pueda causar daños graves a alguna o a todas aquellas de conformidad con la ley.

Artículo 223.—

1. La Administración podrá prescindir de los trámites de audiencia y comparecencia señalados por los artículos 221 y 222, únicamente cuando lo exija la urgencia para evitar daños graves a las personas o de imposible reparación en las cosas.
2. La omisión injustificada de dichos trámites causará indefensión y la nulidad absoluta de todo lo actuado posteriormente.

Artículo 224.—El derecho de defensa y audiencia deberá ser ejercido por el administrado en forma razonable. La Administración podrá limitar su intervención a lo prudentemente necesario y, en caso extremo, exigirle el patrocinio o representación de un abogado.

Artículo 225.—En el procedimiento administrativo se deberá verificar los hechos que sirven de motivo al acto final en la forma más fiel y completa posible, para lo cual el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aun si no han sido propuestas por las partes y aun en contra de la voluntad de estas últimas.

Artículo 226.—

1. El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes.
2. La inercia de la Administración no excusará la del administrado, para efectos de caducidad del procedimiento.

Artículo 227.—

1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento.

2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.

Artículo 228.—Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas.

Artículo 229.—

1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.
2. Serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado.

Artículo 230.—

1. En casos de urgencia y para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades del procedimiento e incluso crearse un procedimiento sustitutivo especial.
2. El Juez podrá fiscalizar al afecto no sólo la materialidad de los hechos que motivan la urgencia sino su gravedad y proporcionalidad en relación con la dispensa o la sustitución de trámites operadas.

Artículo 231.—

1. El órgano director resolverá todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento, aunque entren la competencia de otras autoridades administrativas; pero deberá consultarlas a éstas inmediatamente después de surgida la cuestión y el órgano consultado deberá dictaminar en el término de tres días.
2. La resolución sobre cuestiones previas surtirá efecto únicamente dentro del expediente y para los fines del mismo.

Artículo 232.—La Administración deberá dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, a cuyo efecto serán aplicables las disposiciones del capítulo de ejecución de sentencias de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 233.—

1. El presente Libro regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga.
2. En ausencia de disposición expresa de su texto, se aplicarán supletoriamente, en lo que fueren compatibles, los demás Libros de esta ley, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las demás normas, escritas y no escritas, con rango legal o reglamentario, del ordenamiento administrativo y, en último término, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto del Derecho común.

TITULO SEGUNDO

DE LA ABSTENCION Y RECUSACION

CAPITULO UNICO

Artículo 234.—

1. Serán motivos de abstención los mismos de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, los que resultan del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República.
2. Los motivos de abstención se aplicarán al órgano director, al de la alzada y a las demás autoridades o funcionarios que intervengan auxiliándolos o asesorándolos en el procedimiento.
3. Sin embargo, cuando los motivos concurran en un miembro de un órgano colegiado, la abstención no se hará extensiva a los demás miembros, salvo casos calificados en que éstos la consideren procedente.

Artículo 235.—

1. La autoridad o funcionario director del procedimiento en quien se dé algún motivo de abstención, pondrá razón de ello y remitirá el expediente al superior de la alzada, quien resolverá dentro de tercer día.
2. Si el superior no acogiere la abstención, devolverá el expediente, para que el funcionario continúe conociendo del mismo.
3. Si la abstención fuere declarada procedente, el superior señalará en el mismo acto al funcionario sustituto, que habrá de ser de la misma jerarquía del funcionario inhibido.

4. Si no hubiere funcionario de igual jerarquía al inhibido, el conocimiento corresponderá al superior inmediato.

Artículo 236.—

1. Cuando el motivo de abstención afectare al órgano de la alzada, se procederá en la forma prevista por el artículo anterior, pero la resolución corresponderá al superior jerárquico respectivo.
2. Si no hubiere superior jerárquico, resolverá el Presidente de la República.

Artículo 237.—En el caso de que el motivo de abstención concurra en el Presidente de la República, éste se excusará y llamará a conocer del asunto al Vicepresidente que designe.

Artículo 238.—

1. Cuando se tratare de un órgano colegiado, el miembro con motivo de abstención se separará del conocimiento del negocio, haciéndolo constar ante el propio órgano a que pertenece.
2. En este caso, la abstención será resuelta por los miembros restantes del órgano colegiado, si los hubiere suficientes para formar quórum; de lo contrario, resolverá el superior del órgano, si lo hubiere, o, en su defecto, el Presidente de la República.
3. Si la abstención se declarare con lugar, conocerá del asunto el mismo órgano colegiado, integrado con suplentes si los tuviere, o con suplentes designados *ad hoc* por el órgano de nombramiento.

Artículo 239.—

1. Si el motivo de abstención concurriere en otros funcionarios, se aplicarán las reglas de los artículos anteriores, en lo que fueren compatibles.
2. En tales casos, la resolución corresponderá al superior jerárquico del funcionario inhibido.

Artículo 240.—

1. Cuando hubiere motivo de abstención, podrá también recusar al funcionario la parte perjudicada con la respectiva causal.
2. La recusación se planteará por escrito, expresando la causa en que se funde e indicando o acompañando la prueba conducente.
3. El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente si se abstiene o si considera infundada la recusación,

y procederá, en todo caso, en la forma ordenada por los artículos anteriores.

4. El superior u órgano llamado a resolver, podrá recabar los informes y ordenar las otras pruebas que considere oportunos dentro del plazo improrrogable de cinco días, y resolverá en la forma y términos señalados en los artículos anteriores.
5. No procederá la recusación del Presidente de la República.

Artículo 241.—

1. La actuación de funcionarios en los que concurran motivos de abstención implicará la invalidez de los actos en que hayan intervenido y, además, dará lugar a responsabilidad.
2. Cuando los motivos de abstención sean los de impedimento previstos en el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o los del artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República, la nulidad será absoluta; en los demás casos será relativa.
3. Los órganos superiores deberán separar del expediente a las personas en quienes concurran algún motivo de abstención susceptible de causar nulidad absoluta de conformidad con el párrafo anterior.

Artículo 242.—

1. Las resoluciones que se dicten en materia de abstención no tendrán recurso alguno.
2. Las que se dicten con motivo de una recusación tendrán los recursos administrativos ordinarios.
3. Lo anterior, sin perjuicio de la potestad del órgano de alzada y de los tribunales, al conocer del acto final, de revisar de oficio o a gestión de parte, los motivos de abstención que hubieren podido implicar nulidad absoluta, así como de apreciar discrecionalmente los demás.

TITULO TERCERO DE LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO DE LA COMUNICACIÓN DE LOS ACTOS DE PROCEDIMIENTO

Artículo 243.—Todo acto de procedimiento que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, deberá ser debidamente comunicado al afectado, de conformidad con esta ley.

Artículo 244.—

1. Se comunicarán por publicación los actos generales y por notificación los concretos.
2. Cuando un acto general afecte particularmente a persona cuyo lugar para notificaciones esté señalado en el expediente o sea conocido por la Administración, el acto deberá serle también notificado.

Artículo 245.—

1. La publicación no puede normalmente suplir la notificación.
2. Cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de éste, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha tres días después de esta última.
3. Igual regla se aplicará para la primera notificación en un procedimiento, si no consta en el expediente la residencia, lugar de trabajo o cualquier otra dirección exacta del interesado, por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes; caso opuesto, deberá notificarse.
4. La publicación que suple a la notificación se hará por tres veces consecutivas en el Diario Oficial y los términos se contarán a partir de la última.

Artículo 246.—Cuando la publicación supla la notificación se hará en una sección especial del Diario Oficial denominada "Notificaciones", clasificada por Ministerios y entes.

Artículo 247.—

1. La notificación podrá hacerse personalmente o por medio de telegrama o carta certificada dirigida al lugar señalado para notificaciones, o a la residencia, lugar de trabajo o dirección del interesado, si constan en el expediente por indicación de la Administración o de una cualquiera de las partes.
2. En el caso de notificación personal servirá como prueba el acta respectiva firmada por el interesado y el notificador o, si aquél no ha querido firmar, por este último, dejando constancia de ello.
3. Cuando se trate de telegrama o carta certificada la notificación se tendrá por hecha con la boleta de retiro o el acta de recibo firmada por

el interesado o, en su defecto, por la constancia firmada por quien hace la entrega.

Artículo 248.—

1. Cuando sean varias las partes o los destinatarios del acto, el mismo se comunicará a todos, salvo si actúan unidos bajo una misma representación o si han designado un solo domicilio para notificaciones, en cuyo caso éstas se harán en la dirección única correspondiente.
2. Si una sola parte tiene varios apoderados, será notificada una sola vez, en la oficina señalada de primero y si no la indicare la parte, en la que escoja la Administración.

Artículo 249.—La notificación contendrá el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del órgano que los resolverá, de aquel ante el cual deben interponerse y del plazo para interponerlos.

Artículo 250.—La publicación que supla la notificación contendrá en relación lo mismo que ésta contiene literalmente.

Artículo 251.—

1. La comunicación hecha por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, será absolutamente nula y se tendrá por hecha en el momento en que gestione la parte o el interesado, dándose por enterado, expresa o implícitamente, ante el órgano director competente.
2. La comunicación defectuosa por cualquier otra omisión será relativamente nula y se tendrá por válida y bien hecha si la parte o el interesado no gestionan su anulación dentro de los cinco días posteriores a su realización.
3. No convalidarán la notificación relativamente nula las gestiones de otra índole dentro del plazo indicado en el párrafo anterior.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS CITACIONES

Artículo 252.—

1. El órgano que dirige el procedimiento podrá citar a las partes o a cualquier tercero para que declare o realice cualquier acto necesario

para el desenvolvimiento normal del procedimiento o para su decisión final.

2. El citado podrá hacerse venir por la fuerza, si no compareciere a la primera citación.
3. Podrá comparecer también por medio de apoderado, a no ser que expresamente se exija la comparecencia personal.

Artículo 253.—En la citación será necesario indicar:

- a) El nombre y dirección del órgano que cita;
- b) Nombre y apellidos conocidos de la persona citada;
- c) El asunto a que se refiere la citación, la calidad en que se cita a la persona y el fin para el cual se la cita;
- d) Si el citado debe comparecer personalmente o puede hacerlo por medio de apoderado;
- e) El término dentro del cual es necesaria la comparecencia o bien el día, la hora y el lugar de la comparecencia del citado o de su representante; y
- f) Los apercibimientos a que queda sujeto el citado caso de omisión, con indicación clara de la naturaleza y medida de las sanciones.

Toda citación deberá ir firmada por el órgano director, con indicación del nombre y apellidos del respectivo servidor público.

Artículo 254.—Toda citación deberá preceder la comparecencia al menos en tres días, salvo disposición en contrario o caso de urgencia, en el cual podrá prescindirse del plazo y hacerse venir al citado, con la fuerza si es necesario, en el momento mismo de la citación.

El plazo de la citación nunca excederá de quince días hábiles, con las salvedades de ley.

Artículo 255.—La citación se hará por telegrama o carta certificada dirigida al lugar de trabajo o a la casa de habitación del citado, salvo caso de urgencia, en el cual podrá hacerse telefónica u oralmente, dejando anotación en el expediente.

Si es imposible la comunicación por los medios anteriores, sin culpa de la Administración, podrá hacerse la citación por publicación, en la forma indicada en los artículos 245 y 246, pero en una columna especial denominada "Citaciones" e igualmente clasificada.

La citación se tendrá por hecha tres días después de la publicación del último aviso.

Artículo 256.—Si la persona citada no compareciere, sin justa causa, la Administración podrá citarla nuevamente o, a su discreción, continuar y decidir el caso con los elementos de juicio existentes.

Artículo 257.—Las citaciones a comparecencia oral se regirán por este Título, con las excepciones que indique esta ley.

Artículo 258.—Las citaciones defectuosas serán absolutamente nulas, excepto si el defecto se refiere a lo previsto en el inciso d) del artículo 253, en cuyo caso el defecto no viciará el acto.

CAPITULO TERCERO DE LOS TÉRMINOS Y PLAZOS

Artículo 259.—Los términos y plazos del procedimiento administrativo obligan tanto a la Administración como a los administrados, en lo que respectivamente les concierne.

Artículo 260.—

1. Los plazos por días, para la Administración, incluyen los inhábiles.
2. Los que son para los particulares serán siempre de días hábiles.
3. Los plazos empezarán a partir del día siguiente a la última comunicación de los mismos o del acto impugnado, caso de recurso.
4. En el caso de publicaciones esa fecha inicial será la de la última publicación, excepto que el acto indique otra posterior.

Artículo 261.—El plazo se tendrá por vencido si antes de su vencimiento se cumplen todos los actos para los que estaba destinado.

Artículo 262.—

1. Los plazos de esta ley y de sus reglamentos son improrrogables.
2. Los plazos que otorgue la autoridad directora, de conformidad con la misma, podrán ser prorrogados por ella hasta en una mitad más si la parte interesada demuestra los motivos que lo aconsejen como conveniente o necesario, si no ha mediado culpa suya y si no hay lesión de intereses o derechos de la contraparte o de tercero.
3. La solicitud de prórroga deberá hacerse antes del vencimiento del plazo, con expresión de motivos y de pruebas si fuere del caso.
4. En iguales condiciones cabrá hacer nuevos señalamientos.

5. Queda prohibido hacer de oficio nuevos señalamientos o prórrogas.

Artículo 263.—

1. Los plazos podrán ser suspendidos por fuerza mayor, de oficio o a petición de parte.
2. La alegación de fuerza mayor deberá hacerse dentro de los ocho días siguientes a su cesación, simultáneamente con el acto impedido por aquélla, so pena de perder la posibilidad de realizarlo y de sufrir el rechazo de la suspensión solicitada.
3. No será causa de suspensión la que haya servido de motivo a una prórroga o a un nuevo señalamiento.
4. Se reputa fuerza mayor la negativa o el obstáculo opuestos por la Administración al examen del expediente por el administrado, si lo han impedido total o parcialmente, fuera de los casos previstos por el artículo 277. En esta hipótesis se repondrán los términos hasta el momento en que se produjo la negativa o el obstáculo.
5. La solicitud de suspensión no suspende el procedimiento.
6. Si se acoge la solicitud se repondrá el trámite al momento en que se inició la fuerza mayor.

Artículo 264.—

1. Los términos se interrumpirán por la presentación de los recursos fijados por la ley.
2. No importará que el recurso haya sido interpuesto ante autoridad incompetente, en los casos previstos por el artículo 71 de esta ley; ni tampoco que carezca de las autenticaciones, formalidades o especies fiscales necesarias, ni, en general, que padezca cualquier vicio que no produzca su nulidad absoluta, a condición de que se subsanen de conformidad con esta ley.

Artículo 265.—

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 procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 266.—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, y
- d) Los meros informes administrativos no técnicos, tres días después de solicitados.

Artículo 267.—

1. En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor, o si por cualquier otra razón el órgano no ha podido realizar los actos o actuaciones previstos, dentro de los plazos señalados por los artículos 265 y 266, 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.

Artículo 268.—

1. Aquellos trámites que deban ser cumplidos por los interesados, deberán realizarse por éstos en el plazo de diez días, salvo en el caso de que por ley se fije otro.
2. A los interesados que no cumplieren, podrá declarárseles, de oficio o a gestión de parte, decaídos en su derecho al correspondiente trámite.

Artículo 269.—

1. Los plazos y términos del procedimiento administrativo, destinados a la Administración podrán ser reducidos o anticipados, respectivamente,

por razones de oportunidad o conveniencia, en virtud de resolución que adoptará el director del procedimiento.

2. La resolución que así lo determine tendrá los recursos ordinarios.
3. La reducción de plazos y la anticipación de términos destinados a las partes o terceros sólo podrán ser decretadas por el Poder Ejecutivo, en virtud de razones de urgencia.

CAPITULO CUARTO

DEL TIEMPO Y LUGAR DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 270.—

1. Los horarios de trabajo y de despacho al público en las oficinas de la Administración se determinarán por decretos y deberán ser coordinadas entre los distintos centros de una misma localidad y ser uniformes en cada uno de ellos y lo suficientemente amplios para que no perjudiquen a los interesados.
2. En cada Despacho regirá la hora dada por el reloj del mismo, o en caso de servidores sin sede fija o fuera de sede, la de su reloj. En caso de duda deberá verificarse en el acto, si fuere posible, la hora oficial, que prevalecerá.

Artículo 271.—

1. Las horas del día en que se dicten los actos administrativos, se expresarán por sus números de uno a veinticuatro.
2. Normalmente, las actuaciones administrativas se realizarán en día y hora hábiles.
3. Podrán actuar en día y hora inhábiles, previa habilitación por el órgano director, todos los funcionarios públicos, cuando la demora pueda causar graves perjuicios a la Administración o al interesado o hacer ilusoria la eficacia de un acto administrativo, a juicio del respectivo funcionario.
4. La habilitación no implicará en ningún caso reducción de plazos ni anticipación de términos en perjuicio del administrado.

Artículo 272.—

1. La conducta 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 éste, por su naturaleza, deba realizarse fuera de sede.

2. El servidor podrá actuar excepcionalmente fuera de sede por razones de urgente necesidad.

Artículo 273.—

1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.
2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

CAPITULO QUINTO

DE LAS ACTAS Y ANOTACIONES

Artículo 274.—

1. Las declaraciones de las partes, testigos y peritos, y las inspecciones oculares, deberán ser documentadas en un acta. El acta deberá indicar el lugar y la fecha, el nombre y calidades del declarante, la declaración rendida o diligencia realizada, y cualquier otra circunstancia relevante.
2. El acta, previa lectura, deberá ir firmada por los declarantes, por las personas encargadas de coher las declaraciones y por las partes si quisieren hacer constar alguna manifestación. Si alguno de los declarantes no quiere firmar o no puede se dejará constancia de ello y del motivo.
3. El acta deberá confeccionarse, leerse y firmarse inmediatamente después del acto o actuación documentados.
4. Se agregará al acta, para que formen un solo expediente, todos los documentos conexos presentados por la Administración, o las partes en la diligencia.
5. El órgano director deberá conservar los objetos presentados susceptibles de desaparición, dejando constancia de ello en el acta.

Artículo 275.—El acto o la actuación que no requiera ser documentado, según el artículo anterior, debe ser mencionado y documentado por medio de simple anotación en el expediente, firmada y fechada por el servidor que lo ha cumplido o que ha dirigido su realización.

CAPITULO SEXTO
DEL ACCESO AL EXPEDIENTE Y SUS PIEZAS

Artículo 276.—

1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente.
2. El costo de las copias y certificaciones será de cuenta del petente.

Artículo 277.—

1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente.
2. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y dictámenes de éstos antes de que los últimos hayan sido rendidos.

Artículo 278.—La decisión negando una pieza deberá ser suficientemente motivada. Cabrán contra la misma los recursos ordinarios de esta ley.

TITULO CUARTO
DE LAS PARTES

CAPITULO PRIMERO

DE LAS PARTES EN GENERAL

Artículo 279.—Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquiera otra índole.

Artículo 280.—Será coadyuvante todo el que esté indirectamente interesado en el acto final, o en su denegación o reforma, aunque su interés

sea derivado, o no actual, en relación con el que es propio de la parte a la que coadyuva.

Artículo 281.—El coadyuvante lo podrá ser tanto del promotor del expediente como de la Administración o de la contraparte.

Artículo 282.—El coadyuvante no podrá pedir nada para sí ni podrá cambiar la pretensión a la que coadyuva, pero podrá hacer todas las alegaciones de hecho y derecho y usar todos los recursos y medios procedimentales para hacer valer su interés, excepto en lo que perjudique al coadyuvado.

Artículo 283.—No podrá pedirse nada contra el coadyuvante y el acto que se dicte no le afectará.

Artículo 284.—

1. Será permitida la intervención excluyente de un tercero, haciendo valer un derecho subjetivo o un interés legítimo contra una o ambas partes, siempre que ello no sirva para burlar plazos de caducidad.
2. Será igualmente permitida la intervención adhesiva para hacer valer un derecho o interés propio concurrente con el de una parte, con la limitación del párrafo anterior.
3. El que intervenga podrá deducir pretensiones propias a condición de que sean acumulables.

Artículo 285.—El desistimiento de la parte promotora pondrá fin a la coadyuvancia, pero no a la intervención excluyente o adhesiva prevista por el artículo 284.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA CAPACIDAD, REPRESENTACIÓN Y POSTULACIÓN PROCESALES

Artículo 286.—

1. La capacidad del administrado para ser parte y para actuar dentro del procedimiento administrativo se regirá por el derecho común; la de la Administración de conformidad con las normas de derecho público.
2. Igual norma regirá para la representación y dirección legales.
3. La administración directora del procedimiento estará representada por el respectivo órgano director.

4. La Administración parte, por sus representantes de conformidad con el derecho público que la rige.

Artículo 287.—El poder del administrado podrá constituirse por los medios del derecho común y, además, por simple carta autenticada por un abogado, que podrá ser el mismo apoderado, o por la autoridad de policía del lugar de otorgamiento.

TITULO QUINTO DEL NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO

DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 288.—El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte cuando así expresa o inequívocamente lo disponga la ley.

Artículo 289.—

1. La petición de la parte deberá contener:
 - a) Indicación de la oficina a que se dirige;
 - b) Nombre y apellidos, residencia y lugar para notificaciones de la parte y de quien la representa;
 - c) La pretensión, con indicación de los daños y perjuicios que se reclamen, y de su estimación, origen y naturaleza;
 - d) Los motivos o fundamentos de hecho; y
 - e) Fecha y firma.
2. La ausencia de los requisitos indicados en los numerales b) y c) obligará al rechazo y archivo de la petición, salvo que se puedan inferir claramente del escrito o de los documentos anexos.
3. La falta de firma producirá necesariamente el rechazo y archivo de la petición.

Artículo 290.—

1. La petición será válida sin autenticaciones aunque no la presente la parte, salvo facultad de la Administración de exigir la verificación de la autenticidad por los medios que estime pertinentes.
2. Se tendrán por auténticas las presentaciones hechas personalmente.

Artículo 291.—

1. Todos los demás defectos subsanables de la petición podrán ser corregidos en el plazo que concederá la Administración, no mayor de diez días.
2. Igualmente se procederá cuando falten documentos necesarios.

Artículo 292.—

1. La petición deberá presentarse al órgano competente o a cualquier otro subordinado, aunque sea periférico, y deberá extenderse recibo cuya fecha se tendrá como la de presentación.
2. La petición podrá presentarse también por medio de telegrama o carta certificada, en cuyo caso, la fecha de presentación será la de remisión.
3. Para fijar esta última deberá presentarse abierta la carta, y la fecha de recibo por la Oficina Postal será la de remisión, fecha que deberá ponerse mediante sello o por cualquier otro medio auténtico y firmado por el servidor público respectivo, tanto en la nota de recibo como en la carta, previamente a su clausura y envío.

Artículo 293.—Si desaparece la petición, por extravío, sustracción o destrucción, podrá ser presentada otra dentro de los quince días posteriores a la notificación del hecho.

Artículo 294.—La parte promotora podrá cambiar o sustituir la petición en el curso del procedimiento sin necesidad de instaurar otro, siempre que lo haga invocando la misma carta, por lo que se entenderá el interés legítimo o el derecho subjetivo y los hechos invocados.

Artículo 295.—Quedará a juicio de la Administración proceder en la forma que a bien tenga cuando se le formule una petición por persona sin derecho subjetivo o interés legítimo en el caso.

Artículo 296.—

1. Toda petición o reclamación mal interpuesta podrá ser considerada como denuncia y tramitada de oficio por la autoridad correspondiente.
2. Sin embargo, la autoridad administrativa no estará sujeta a término para pronunciar su decisión al respecto, ni obligada a hacerlo, salvo en lo que respecta a la inadmisibilidad de la petición o reclamación.
3. La Administración rechazará de plano las peticiones que fueren extemporáneas, impertinentes, o evidentemente improcedentes. La resolu-

ción que rechace de plano una petición tendrá los mismos recursos que la resolución final.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA DOCUMENTACIÓN A ACOMPAÑAR

Artículo 297.—

1. Con la presentación a que se refiere el artículo 289, los interesados acompañarán toda la documentación pertinente o, si no la tuvieren, indicarán dónde se encuentra.
2. Deberán, además, ofrecer todas las otras pruebas que consideren procedentes.

Artículo 298.—

Todo documento presentado por los interesados se ajustará a lo siguiente:

- a) Si estuviere expedido fuera de Costa Rica, deberá legalizarse; y
- b) Si estuviere redactado en idioma extranjero, deberá acompañarse de su traducción, la cual podrá ser hecha por la parte.

Artículo 299.—Los documentos agregados a la petición podrán ser presentados en original o en copia auténtica, y podrá acompañarse copia simple, que, una vez certificada como fiel y exacta por el respectivo Despacho, podrá ser devuelta con valor igual al del original.

CAPITULO TERCERO

DEL CURSO DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 300.—

1. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoacción en asuntos de homogénea naturaleza.
2. La infracción de lo anterior dará lugar a la responsabilidad del funcionario que la hubiere cometido.

Artículo 301.—

1. La Administración ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte.

2. El ofrecimiento y admisión de la prueba de las partes se hará con las limitaciones que señale esta ley.
3. Las pruebas que no fuere posible recibir por culpa de las partes se declararán inevaluables.

Artículo 302.—

1. Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común.
2. Queda prohibida la apreciación en conciencia de la prueba.

Artículo 303.—En los casos en que, a petición del interesado, deban recibirse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el depósito anticipado de los mismos.

Artículo 304.—A los fines de la recepción de la prueba, el órgano director tendrá las mismas facultades y deberes que las autoridades judiciales, y los testigos, peritos o partes incurrirán en los delitos de falso testimonio y perjurio, previstos en el Código Penal, cuando se dieren las circunstancias ahí señaladas.

Artículo 305.—

1. La Administración no podrá confesar en su perjuicio.
2. Las declaraciones o informes que rindan sus representantes o servidores se reputarán como testimonio para todo efecto legal.
3. No habrá confesión en rebeldía.
4. El órgano director impondrá una multa de quinientos a mil colones al citado a confesión que no compareciere sin justa causa.

Artículo 306.—

1. Los dictámenes y experimentos técnicos de cualquier tipo de la Administración serán encargados normalmente a los órganos o servidores públicos expertos en el ramo de que se trata, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Título Segundo de este Libro.
2. Cuando el Estado o un ente público carezca de personal idóneo que otro tenga, éste deberá facilitarlo al costo, y a la inversa.
3. Sólo en caso de inopia de expertos, o de gran complejidad e importancia, podrán contratarse servicios de técnicos extraños a la Administración.

4. Las partes podrán presentar testigos peritos cuyas declaraciones se registrarán por las reglas de la prueba testimonial, pero podrán ser interrogados en aspectos técnicos y de apreciación.

Artículo 307.—Los dictámenes serán facultativos y no vinculantes, con las salvedades de ley.

Artículo 308.—

1. No habrá obligación de formular los interrogatorios, confesionales o de testigos, por escrito ni en forma asertiva.
2. Las preguntas se harán al interesado directamente, por las partes, o por su apoderado o abogado director, o por la Administración en su caso, sin mediación pero bajo la dirección y control del órgano director.
3. Quien tenga el turno podrá pedir aclaraciones y adiciones, así como hacer preguntas para contradecir, inmediatamente después de dadas las respuestas, sin esperar la conclusión del interrogatorio al efecto.
4. Igualmente deberá intervenir el órgano director por iniciativa propia, con el fin de que la materia de cada pregunta quede agotada en lo posible inmediatamente después de cada respuesta.

Artículo 309.—Los terceros tendrán la obligación de exhibir los objetos o documentos y papeles necesarios para la prueba de los hechos, lo mismo que de permitir el acceso a sus posesiones, dentro del respeto a los derechos constitucionales.

Artículo 310.—La Administración podrá introducir antes del acto final nuevos hechos relacionados con los inicialmente conocidos o invocados, pero en el caso del procedimiento ordinario tendrá que observar el trámite de comparecencia oral para probarlos.

Artículo 311.—

1. La Administración podrá prescindir de toda prueba cuando haya de decidir únicamente con base en los hechos alegados por las partes, si los tiene por ciertos.
2. Deberá tenerlos por ciertos en todo caso si son hechos públicos o notorios o si constan de sus archivos como son alegados por las partes.

TITULO SEXTO
DE LAS DIVERSAS CLASES DE PROCEDIMIENTOS

CAPITULO PRIMERO
DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Artículo 312.—

1. El procedimiento que se establece en este Título será de observación obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:
 - a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y
 - b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente.
2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.

Artículo 313.—

1. El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueren pertinentes.
2. Podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales.
3. Se convocará a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran.

Artículo 314.—Sólo las partes y sus representantes y abogados podrán comparecer al acto, fuera de la Administración, pero ésta podrá permitir la presencia de estudiantes, profesores o científicos, quienes asistirán obligados por el secreto profesional.

Artículo 315.—La citación a la comparecencia oral deberá hacerse con quince días de anticipación.

Artículo 316.—

1. La Administración preparará la comparecencia en forma que sea útil, para lo cual con la citación deberá enumerar brevemente toda la documenta-

ción pertinente que obre en su poder, indicar la oficina en la que podrá ser consultada y ponerla a disposición de los citados y de las partes.

2. Igualmente la citación prevendrá a las partes que deben presentar toda la prueba antes o en el momento de la comparecencia, si todavía no lo han hecho.
3. Toda presentación previa deberá hacerse por escrito.

Artículo 317.—

1. Las comparecencias, en lo posible, serán grabadas.
2. Cuando lo fueren, el acta respectiva podrá ser levantada posteriormente con la sola firma del funcionario director, pero en todo caso deberá serlo antes de la decisión final. Se conservará la grabación.

Artículo 318.—

1. El órgano que dirige el procedimiento será el encargado de dirigir la comparecencia.
2. Si el órgano es colegiado, será dirigido por el Presidente o por el miembro designado al efecto.

Artículo 319.—

1. La ausencia injustificada de la parte no impedirá que la comparecencia se lleve a cabo, pero no valdrá como aceptación por ella de los hechos, pretensiones ni pruebas de la Administración o de la contraparte.
2. El órgano director evacuará la prueba previamente ofrecida por la parte ausente, si ello es posible.

Artículo 320.—El órgano director podrá posponer la comparecencia si encuentra defectos graves en su convocatoria o por cualquier otra razón que la haga imposible.

Artículo 321.—

1. La parte tendrá el derecho y la carga en la comparecencia de:
 - a) Ofrecer su prueba;
 - b) Obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante;
 - c) Pedir confesión a la contraparte o testimonio a la Administración, preguntar y repreguntar a testigos y peritos, suyos o de la contraparte;

- d) Aclarar, ampliar o reformar su petición o defensa inicial;
 - e) Proponer alternativas y su prueba; y
 - f) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.
2. Lo anterior deberá hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad de la potestad para hacerlo si se omite en la comparecencia.
 3. Los alegatos podrán presentarse por escrito después de la comparecencia únicamente cuando no hubiere sido posible hacerlo en la misma.

Artículo 322.—

1. La comparecencia deberá tener lugar normalmente en la sede del órgano director, pero si hay que hacer inspección ocular o pericial se podrá desarrollar en el lugar de ésta.
2. Podrá también llevarse a cabo en otra sede para obtener economía de gastos o cualesquiera otras ventajas administrativas evidentes, si ello es posible sin pérdida de tiempo ni perjuicio grave para las partes.

Artículo 323.—

1. Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba, en cuyo caso deberá consultar al superior.
2. Este decidirá en cuarenta y ocho horas y si aprueba fijará un plazo máximo de quince días más para otra comparecencia.
3. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los plazos máximos fijados en el artículo 265, y 267 en su caso.
4. Será prohibido celebrar más de dos comparecencias.

CAPITULO SEGUNDO
DEL PROCEDIMIENTO SUMARIO

Artículo 324.—Cuando no se esté en los casos previstos por el artículo 312, la Administración seguirá un procedimiento sumario.

Artículo 325.—

1. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la Administración deberá comprobar ex-

haustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso.

2. Las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes.

Artículo 326.—Se citará únicamente a quien haya de comparecer y se notificará sólo la audiencia sobre la conclusión del trámite para decisión final, y esta misma.

Artículo 327.—En el procedimiento sumario el órgano director ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos, sujeto únicamente a las limitaciones que señala esta ley.

Artículo 328.—Instruido el expediente se pondrá en conocimiento de los interesados, con el objeto de que en un plazo máximo de tres días formulen conclusiones sucintas sobre los hechos alegados, la prueba producida y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones.

Artículo 329.—El procedimiento sumario deberá ser concluido por acto final en el plazo de un mes, a partir de su iniciación, de oficio o a instancia de parte.

Artículo 330.—

1. El órgano director podrá optar inicialmente por convertir en ordinario el procedimiento, por razones de complejidad e importancia de la materia a tratar.
2. A este efecto deberá dar audiencia a las partes y obtener aprobación del superior.
3. El trámite de conversión no podrá durar más de seis días.

TITULO SEPTIMO DE LA TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO DE LA TERMINACIÓN NORMAL

Sección Primera Del Acto Final

Artículo 331.—El acto final deberá ajustarse a los preceptos y limitaciones del Libro Primero de esta ley.

Artículo 332.—En el procedimiento administrativo no habrá lugar a la imposición de costas a favor o en contra de la Administración ni del interesado.

Artículo 333.—

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.

Artículo 334.—

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 335.—

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.
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.

Artículo 336.—

1. Si razones de necesidad o conveniencia evidentes exigen que el procedimiento sea decidido antes de estar listo para el acto final, el órgano director podrá adoptar una decisión provisional, de oficio a instancia de parte, advirtiéndolo expresamente.
2. Dicha resolución podrá ser impugnada y ejecutada por sí misma, esto último previa garantía de daños y perjuicios si lo exigen la Administración o la contraparte.
3. La resolución provisional tendrá que ser sustituida por la final, sea ésta revocatoria o confirmatoria.

4. La resolución provisional no interrumpirá ni prorrogará los términos para dictar el acto final.

Artículo 337.—

1. Cuando un caso pueda ser decidido por materias o aspectos separables y alguno o algunos estén listos para decisión, el órgano director podrá pronunciarse sobre dichos aspectos, a petición de parte interesada.
2. La decisión dictada en estas condiciones se considerará provisional en relación con el acto final y también para efectos de su impugnación y ejecución.

Sección Segunda

De la Comunicación del Acto Final

Artículo 338.—Es requisito de eficacia del acto administrativo su debida comunicación al administrado, para que sea oponible a éste.

Artículo 339.—La comunicación, sea publicación o notificación, deberá contener lo necesario de acuerdo con el artículo 249 y, además, las peticiones, propuestas, decisiones o dictámenes que invoque como motivación en los términos del artículo 140, párrafo 2º.

Artículo 340.—Son aplicables a la comunicación del acto final, en lo procedente, las mismas normas que rigen la comunicación de los actos de procedimiento, previos o posteriores a aquél.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA TERMINACIÓN ANORMAL

Sección Primera

Desistimiento y Renuncia

Artículo 341.—

1. Todo interesado podrá desistir de su petición, instancia o recurso.
2. También podrá todo interesado renunciar a su derecho, cuando sea renunciable.

Artículo 342.—El desistimiento o la renuncia sólo afectarán a los interesados que los formulen.

Artículo 343.—

1. Tanto el desistimiento como la renuncia han de hacerse por escrito.
2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, salvo que, habiéndose apersonado otros interesados, instasen éstos la continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados de una y otra.
3. Si la cuestión suscitada por el expediente entrañase un interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración limitará los efectos del desistimiento o la renuncia a sus posibles consecuencias patrimoniales respecto del interesado, y seguirá el procedimiento en lo demás.

Sección Segunda
De la Caducidad del Procedimiento

Artículo 344.—

1. Cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido, se producirá la caducidad y se ordenará enviar las actuaciones al archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 343.
2. No procederá la caducidad cuando el interesado ha dejado de gestionar en virtud de haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para la resolución final, salvo, en este caso, que no haya sido presentado el papel sellado prevenido al respecto por el órgano de la Administración.

Artículo 345.—La caducidad del procedimiento no producirá por sí sola la caducidad o prescripción de las acciones del particular, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de tal caducidad o prescripción.

TITULO OCTAVO
DE LOS RECURSOS
CAPITULO PRIMERO
DE LOS RECURSOS ORDINARIOS

Artículo 346.—Las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de esta ley, por motivos de legalidad o de oportunidad.

Artículo 347.—Los recursos serán ordinarios o extraordinarios. Serán ordinarios el de revocatoria o de reposición y el de apelación. Será extraordinario el de revisión.

Artículo 348.—

1. No cabrán recursos dentro del procedimiento sumario, excepto cuando se trate del rechazo ad portas de la petición, de la denegación de la audiencia para concluir el procedimiento y del acto final.
2. Si el acto recurrible emanare del inferior, cabrá sólo el recurso de apelación; si emanare del jerarca, cabrá el de revocatoria.
3. Cuando se trate del acto final del jerarca, se aplicarán las reglas concernientes al recurso de reposición de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
4. La revocatoria o apelación, cuando procedan, se registrarán por las mismas reglas aplicables dentro del procedimiento ordinario.

Artículo 349.—

1. En el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.
2. La revocatoria contra el acto final del jerarca se registrará por las reglas de la reposición de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
3. Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.

Artículo 350.—

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de cinco días tratándose del acto final y de tres días en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.
2. Cuando se trate de la denegación de prueba en la comparecencia podrán establecerse en el acto, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse ahí o dentro de los plazos respectivos señalados por este artículo.

Artículo 351.—

1. Podrán también interponerse haciéndolo constar en el acto de la notificación respectiva.

2. Es potestativo usar ambos recursos ordinarios o uno solo de ellos, pero será inadmisibile el que se interponga pasados los términos fijados en el artículo anterior.
3. Si se interponen ambos recursos a la vez, se tramitará la apelación una vez declarada sin lugar la revocatoria.

Artículo 352.—Los recursos no requieren una redacción ni una pretensión especiales y bastará para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión.

Artículo 353.—

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse ante el órgano director del procedimiento.
2. Cuando se trate del de apelación, aquél se limitará a emplazar a las partes ante el superior y remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso, acompañando un informe sobre las razones del recurso.

Artículo 354.—

1. En el procedimiento administrativo habrá en todos los casos una única instancia de alzada, cualquiera que fuere la procedencia del acto recurrido.
2. El órgano de la alzada será siempre el llamado a agotar la vía administrativa, de conformidad con el artículo 130.

Artículo 355.—

1. Al decidirse el recurso de apelación, se resolverá sobre su admisibilidad y, de ser admisible, se confirmará, modificará o revocará el acto impugnado.
2. El recurso podrá ser resuelto aun en perjuicio del recurrente cuando se trate de nulidad absoluta.
3. Si existiere algún vicio de forma de los que originan nulidad, se ordenará que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido, salvo posibilidad de saneamiento o ratificación.

Artículo 356.—

1. El órgano director deberá resolver el recurso de revocatoria dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pero podrá reservar su

resolución para el acto final, en cuyo caso deberá comunicarlo así a las partes.

2. El recurso de apelación deberá resolverse dentro de los ocho días posteriores al recibo del expediente por el órgano *ad quem*.

CAPITULO SEGUNDO

DEL RECURSO DE REVISIÓN

Artículo 357.—

1. Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:
 - a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;
 - b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;
 - c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y
 - d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.
2. El recurso será resuelto por el jerarca dicho.

Artículo 358.—El recurso de revisión deberá interponerse:

- a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;
- b) En el caso segundo, dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos; y
- c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme que los funde.

Artículo 359.—Se aplicarán al recurso de revisión las disposiciones relativas a recursos ordinarios en lo que fueren compatibles.

CAPITULO TERCERO

DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

Artículo 360.—

1. Para dictar el acto que agota la vía administrativa, será indispensable que el órgano que lo emita consulte previamente al Asesor Jurídico de la correspondiente Administración.
2. El acto que agota la vía deberá incluir mención expresa de la consulta y de la opinión del órgano consultado, así como, en su caso, de las razones por las cuales se aparta del dictamen, si este no es vinculante.
3. La consulta deberá evacuarse dentro de los seis días siguientes a su recibo, sin suspensión del término para resolver.

Artículo 361.—

1. No será necesario agotar previamente la vía administrativa para accionar judicialmente, inclusive por la vía interdictal, contra las simples actuaciones materiales de la Administración, no fundadas en un acto administrativo eficaz.
2. En tales casos, la autoridad judicial podrá inclusive detener *prima facie* la actuación impugnada en la forma prevista por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para la suspensión del acto administrativo.
3. En los demás casos no será admisible la vía interdictal.

CAPITULO CUARTO

DE LA QUEJA

Artículo 362.—

1. En todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.
2. La queja se presentará ante el superior jerárquico de la autoridad o funcionario que se presume responsable de la infracción o falta, citándose el precepto infringido y acompañándose copia simple del escrito.
3. En ningún caso se suspenderá el respectivo procedimiento.

4. La resolución que recaiga se notificará al reclamante en el plazo de quince días, a contar desde que se formuló la queja.
5. Contra tal resolución no habrá lugar a recurso alguno.

Artículo 363.—Si la queja fuere acogida, se amonestará al funcionario que hubiese dado origen a ella y, en caso de reincidencia o falta grave, podrá ordenarse la apertura del expediente disciplinario que para tal efecto determine el Estatuto de Servicio Civil.

Artículo 364.—Si la queja no fuere resuelta en el plazo señalado en el artículo 362.4, el interesado podrá reproducirla ante la Presidencia de la República.

TITULO NOVENO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

CAPITULO UNICO

DE LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Artículo 365.—

1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlos.
2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.
3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale.

Artículo 366.—En la disposición general se han de consignar expresamente las anteriores que quedan total o parcialmente reformadas o derogadas.

Artículo 367.—

1. Los proyectos que deban someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno, se remitirán con ocho días de antelación a los demás Ministros convocados, con el objeto de que formulen las observaciones pertinentes.
2. En casos de urgencia, apreciada por el propio Consejo, podrá abreviarse u omitirse el trámite del párrafo anterior.

DISPOSICIONES FINALES COMUNES

CAPITULO UNICO

Artículo 368.—

1. Esta ley es de orden público y deroga las que se le opongan, con las limitaciones y salvedades que se establecen en los artículos siguientes.
2. En caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor.
3. Serán también criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país.

Artículo 369.—

1. El Libro Primero se aplicará a toda la Administración, desde que entre en vigencia esta ley, siempre que esa aplicación no produzca efecto retroactivo.
2. Los actos o situaciones válidos, nacidos con anterioridad, continuarán rigiéndose por la legislación anterior, salvo en cuanto a sus efectos pendientes, que se ajustarán a esta ley, en cuanto fuere compatible con su naturaleza.
3. Los principios generales del mismo Libro Primero prevalecerán en todo caso.

Artículo 370.—

1. El Libro Segundo regirá, a partir de su vigencia, para todo procedimiento administrativo, aun aquellos que se encuentren pendientes de resolución o recurso, con las salvedades y limitaciones del artículo 371.
2. No obstante, los términos o plazos para trámites pendientes o para la resolución final, se contarán a partir de la vigencia de esta ley, mientras ello no implique una prórroga o ampliación de los establecidos en la legislación anterior, en cuyo caso regirán estos últimos.

Artículo 371.—

1. Se derogan todas las disposiciones anteriores que establezcan o regulen procedimientos administrativos de carácter general, o cuya especialidad no resulte de la índole de la materia que rijan.

2. Se exceptúa de la aplicación de esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo:
 - a) Las expropiaciones;
 - b) Los concursos y licitaciones;
 - c) Los contratos de la Administración que lo tengan establecido por ley;
 - d) La materia tributaria que lo tenga establecido por ley;
 - e) Lo concerniente al personal, tanto público como laboral, regulado por ley o por reglamento autónomo de trabajo, en su caso, salvo en cuanto a los funcionarios excluidos de esas disposiciones por motivos de rango o confianza;
 - f) Los procedimientos en materia de registros públicos;
 - g) Los procedimientos relativos a la aprobación, ejecución y liquidación de presupuestos, y los demás de fiscalización financiera y contable por parte de la Contraloría General de la República, cuando estén regulados; y
 - h) Los demás que el Poder Ejecutivo determine por decreto, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley, cuando existan motivos igualmente justificados que los de los incisos anteriores, y siempre que estén regulados por ley.
3. Los casos exceptuados en el párrafo anterior continuarán rigiéndose por sus normas de procedimiento especiales, en cuanto sean compatibles con los principios generales de esta ley, y no impongan al administrado cargas o limitaciones mayores que ésta en el ejercicio de sus derechos y defensa de sus intereses legítimos.

Artículo 372. —

1. Se mantienen vigentes, pero como complementarias y subordinados a ésta, las demás leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes para materias especiales, a condición de que sean necesarios por razón de la índole propia de tales materias, o conforme lo determine por decreto el Poder Ejecutivo.
2. Igualmente, se mantienen vigentes las disposiciones de procedimiento administrativo contenidas en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 373.—

1. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.
2. Los reglamentos generales de procedimiento para toda la Administración o para cada uno de los Ministerios o entes administrativos, deberán quedar promulgados a más tardar en el término de seis meses a partir de la vigencia de esta ley.
3. El mismo término regirá en cuanto a las disposiciones necesarias para adaptar la organización administrativa a esta ley.
4. La falta de reglamentación no será obstáculo para la aplicación de esta ley.
5. Las disposiciones del Poder Ejecutivo de conformidad con este y los dos artículos anteriores, se considerarán generales para efectos de esta ley y de la Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 374.—

1. Se reforma el artículo 102 de la Ley de la Administración Financiera de la República, en el sentido de que las prohibiciones y nulidades que establece regirán como tales, y con sus salvedades y limitaciones, únicamente respecto de los miembros de los Supremos Poderes, de los jefes, inclusive ejecutivos, de las demás entidades administrativas, de los Auditores y de los Procuradores o Asesores Jurídicos de la respectiva administración.
2. En relación con los funcionarios restantes, regirán solamente como motivos de abstención, en la forma dispuesta por esta ley.

Artículo 375.—Esta ley entrará en vigencia treinta días después de su publicación.