

Informe de Investigación

TÍTULO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Administración Pública
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Función administrativa, concepto, características, principios
Fuentes: Doctrina Normativa Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 06/10

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN	1
2. DOCTRINA.....	2
Concepto de Administración Pública.....	2
Función Administrativa Estatal.....	3
a) Concepciones subjetivas u orgánicas.....	4
b) El criterio objetivo o material.....	5
c) Otras teorías.....	6
Características del Derecho Administrativo	7
3. NORMATIVA.....	10
Ley general de la administración pública.....	10
4. JURISPRUDENCIA.....	12
Principios de eficiencia, eficacia, simplicidad y celeridad de la Administración Pública	12
Principio de transparencia y publicidad en la Administración Pública.....	14
Alcances del principio de legalidad en la Administración Pública.....	16
Proyección positiva y negativa del principio de legalidad en la Administración Pública.	17

1. RESUMEN

El presente informe de investigación contiene información sobre la Administración Pública de manera general, enmarcada del Derecho Administrativo, se cita doctrina que la explica, la normativa de la Ley General de la Administración Pública vigente que se refiere a los principios generales de esta administración, así como citas jurisprudenciales que desarrollan dicha normativa.

2. DOCTRINA

Concepto de Administración Pública

[PARADA]¹

“Cuestión fundamental que plantea la definición del derecho administrativo antes propuesta – conjunto de normas destinados a regir la organización y el comportamiento de las administraciones públicas – es precisamente, la del concepto de administraciones públicas, o de Administración Pública, como resumidamente se llama al conjunto de todas ellas.

De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el Derecho (...Parlamentos Autónomos) o garantizarlo (jueces y Tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de Administración Pública, en la que se integra, en primer lugar, la Administración del Estado, compuesta, bajo la dependencia del Gobierno, por los diversos Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, Servicios, Secciones, Negociados y su organización periférica (Delegaciones del Gobierno, Gobiernos Civiles, Direcciones Provinciales); en segundo lugar, constituyen también Administración Pública las demás administraciones de base territorial: los más de ocho mil Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas, así como los diversos organismos especializados (Organismos autónomos) que dependen de todas ellas. La doctrina no es unánime, sin embargo, a la hora de incluir en la Administración Pública a la denominada Administración Corporativa, de la que forman parte fundamentalmente los Colegios profesionales y las Cámaras oficiales ... considerados como asociaciones de base privada, pero que gestionan también intereses públicos.

Mayores dificultades se han producido para configurar como Administración Pública a las organizaciones burocráticas que sirven de soporte a los poderes públicos distintos de las

administraciones territoriales, como las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), los Parlamentos autonómicos, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Corona, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas). Evidentemente, la función específica que constituye la razón de ser de esos poderes públicos no se rige por el Derecho administrativo, sino por reglas del Derecho constitucional o parlamentario, o por las normas orgánicas propias de cada uno de dichos poderes, pues en ellos, el Estado no actúa normalmente como Administración Pública —esto es, como sujeto de Derecho— sino como creador o garante del mismo.

Sin embargo, el Estado se manifiesta también a través de esos poderes públicos como sujeto de Derecho —esto es, como Administración Pública— cuando dichas instituciones desarrollan una actividad materialmente administrativa, ya sea celebrando contratos instrumentales, administrando su patrimonio o gestionando su personal de apoyo. Toda esta actividad instrumental, que no constituye propiamente la función específica que les ha sido atribuida por la Constitución, pero que es absolutamente necesaria para la realización de sus cometidos constitucionales, se rige por el Derecho administrativo. Esto es así porque ningún sentido tiene que las reglas de actividad de simple gestión de estas instituciones sean • diversas de las que rigen para las restantes administraciones públicas en esas mismas materias, ni puede admitirse en un Estado de Derecho que, so pretexto de su naturaleza de poderes constitucionales extra-administrativos, no se domicilien ni en la Jurisdicción Contencioso administrativa, ni en ninguna otra los conflictos que pueda generar dicha actividad instrumental o logística, quedando inmune a todo control judicial, con violación del artículo 24 de la propia Constitución, que reconoce el derecho a la protección judicial efectiva frente a todos los poderes públicos.”*

Función Administrativa Estatal

[CASSAGNE]²

“La génesis de la Administración Pública contemporánea (en sentido estrictamente orgánico o subjetivo) encuentra su ubicación histórica en la época napoleónica donde se opera una mutación fundamental del papel y de la gravitación que hasta entonces había tenido el poder administrador:

se produce a partir de ese instante el fenómeno de ampliación progresiva de sus competencias, el cual ha continuado desarrollándose en forma incesante hasta nuestros días. Se opera de esta suerte el abandono, por parte de la Administración, de la función abstracta de sostener la ley (Locke y Montesquieu) para convertirse en un complejo orgánico que cumple múltiples actividades.

Pero, aparte de la acepción estrictamente orgánica o subjetiva de la Administración Pública, como el complejo de órganos y sujetos encuadrados en el Poder Ejecutivo que servirá para el estudio de la organización y del proceso histórico de ampliación de las competencias de los órganos y sujetos administrativos, cabe referirse a aquella también con un alcance y sentido funcional.

Este concepto técnico de la función administrativa considerada como "actividad" resulta útil para diferenciarla de las restantes funciones del Estado y para caracterizar una de sus manifestaciones: el acto administrativo, sometido a un régimen de Derecho Público, exorbitante del Derecho Privado.

Sin desconocer la importancia de un análisis integral de las diferentes y variadas nociones que se han formulado históricamente obre la Administración Pública o sobre la función administrativa, caminaremos seguidamente las doctrinas que actualmente tratan de alcanzar el predominio en la materia y que giran alrededor del criterio de "actividad" a que antes hiciéramos referencia."

a) Concepciones subjetivas u orgánicas

"Dentro de esta corriente se hallan las tendencias que consideran a la función administrativa como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y sujetos que actúan en su esfera.

Si bien hubo quienes en un principio sostuvieron que Administración era toda la actividad que desarrollaba el Poder Ejecutivo, la doctrina actualmente partidaria de la concepción subjetiva

considera que aquélla constituye un sector o una zona de la actividad que despliega el Poder Ejecutivo. En tal sentido, hay quienes incluyen dentro del concepto de Administración actividades que materialmente no son administrativas (actividad reglamentaria y actividad jurisdiccional), aun cuando reconocen, al propio tiempo, que la Administración no constituye la única actividad que ejerce el Poder Ejecutivo, pues también tiene atribuida la función de gobierno.

Se ha sostenido que el fenómeno de la personalidad jurídica del Estado sólo se da en la Administración Pública, que es como una constelación de entes personificados. Por consiguiente, esta categoría de persona jurídica separa y distingue a la Administración de otras actividades del Estado. Esta Administración Pública (persona jurídica) aparece regulada así por un derecho propio de naturaleza estatutaria: el Derecho Administrativo, que nace así para explicar las relaciones "de las singulares clases de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, aislándolos de la regulación propia de los Derechos Generales" Esta concepción, inspirada en las ideas de García de Enterría, que imperó durante muchos años en España, ha sido objeto de la crítica de un sector doctrinario importante que reconoce la entidad jurídica y jùgica del criterio material para definir la función administrativa ."

b) El criterio objetivo o material

"Las concepciones que fundan la noción de función administrativa en el criterio material tienen en común el reconocimiento de las actividades materialmente administrativas no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de los órganos Legislativo y Judicial.

Las notas que caracterizan a la Administración y que permiten diferenciarla de la legislación y de la jurisdicción son, principalmente, su carácter concreto, la inmediatez y la continuidad. Algunos autores añaden también la característica de constituir una actividad práctica y normalmente espontánea.

Los partidarios de la concepción objetiva completan la noción con la referencia al aspecto

teleológico que debe perseguir la función administrativa: según algunos, la atención de los intereses públicos que asume en los propios fines, y, según otros, la satisfacción de las "necesidades" colectivas o de interés público.

Es evidente que el aspecto finalista de la función administrativa ha de orientarse a la realización del bien común, satisfaciendo las exigencias tanto de la comunidad como de los individuos que la integran. Pero, no obstante que el bien común también puede alcanzarse a través de formas y regímenes jurídicos reglados por el Derecho Privado deben excluirse de la noción de función administrativa en sentido material todas aquellas actividades típicamente privadas, especialmente la actividad industrial y la comercial. Ello no es óbice para admitir la existencia, en tales casos, de actos de régimen jurídico entremezclado, que no trasuntan plenamente el ejercicio de la función materialmente administrativa.”

c) Otras teorías

“Existen posturas que se apoyan en otras fundamentaciones para proporcionar el concepto de Administración. Dentro de este conjunto de teorías no puede dejar de hacerse una referencia sucinta a las concepciones expuestas en la doctrina alemana, vinculadas en gran parte al positivismo jurídico.

Para la concepción llamada "residual", la Administración era toda aquella actividad que restaba luego de excluir a la legislación y a la función jurisdiccional.

Otra teoría, desarrollada por Merkl, partiendo de la misma sustentación de la teoría residual, considera como tal la actividad de los órganos Ejecutivos vinculados por relaciones de jerarquía y de subordinación. Para realizar las diferentes disecciones que permitirán arribar al concepto negativo, Merkl adopta un concepto formal de legislación, distinguiendo a ésta de la Administración por la distancia en que se halla respecto de la Constitución. La primera será ejecución inmediata de la Constitución, mientras que la segunda será ejecución mediata, al igual que la función



jurisdiccional. La Administración, como la Justicia, devienen así en actividades sublegales, pero en esta última hay relaciones de coordinación (función jurisdiccional) y en aquella en cambio subsiste la subordinación (función administrativa).

Es también una definición negativa de Administración, inspirada en las concepciones precedentes, la que proporciona un sector de la doctrina vernácula al caracterizarla como todo lo que no es jurisdicción, dentro de la ejecución, por actos individuales, de la Constitución y de la ley, fuera de situaciones contenciosas.

Para cerrar el cuadro de este grupo de doctrinas se ha procurado también ensayar un criterio mixto, que en el fondo aparece basado en la antigua teoría residual de la Administración. Se sostiene que como la función administrativa no se realiza por ningún órgano en forma excluyente y dado que no se le reconoce un contenido propio que la tipifique, ella debe definirse como toda la actividad que desarrollan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales”

Características del Derecho Administrativo

[GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ]³

“Dichas características giran en torno, naturalmente, a la singularidad de los sujetos que el Derecho Administrativo regula. La Administración Pública personifica el Poder del Estado; es por ello una “potentior persona”, un personaje poderoso, cuyo comercio jurídico aparece penetrado por la idea de poder público (Hauriou). La Administración Pública, que, como hemos visto, asume el servicio objetivo de los intereses generales, de acuerdo con el principio de eficacia..., dispone para ello de un elenco de potestades exorbitantes del Derecho común, de un cuadro de poderes de actuación de los que no disfrutaban los sujetos privados.

Así, por ejemplo, puede crear, modificar o extinguir derechos por su sola voluntad mediante actos unilaterales (por ejemplo, adquirir de los particulares bienes o derechos sin contar con la voluntad de éstos mediante la expropiación forzosa) e, incluso, ejecutar de oficio por procedimientos extraordinarios sus propias decisiones —privilegio de decisión ejecutoria y acción de oficio— (por ejemplo, cobrar una multa por la vía de apremio, llegando, si es necesario, a enajenar los bienes del deudor para satisfacer de ese modo su crédito).

Para producir estos extraordinarios efectos no necesita ni siquiera acudir al Juez. Sus actos constituyen verdaderos títulos ejecutivos sin necesidad de declaración judicial al respecto. No tiene necesidad, por tanto, de acudir a los Tribunales en juicio declarativo para obtener una sentencia favorable que sirva de título a una posterior realización material de sus derechos. Desde este punto de vista, el acto administrativo vale tanto como la propia sentencia del Juez, aunque sea finalmente controlable por éste. Por otra parte, a diferencia también de lo que ocurre con los simples particulares, la Administración no necesita acudir a los Tribunales en juicio ejecutivo para obtener la ejecución de sus títulos ejecutivos, de sus actos. Dispone, como hemos dicho, de medios propios de ejecución. Puede, en consecuencia, hacerse justicia por sí misma, sin necesidad de pedirla a los Tribunales (privilegio de autotutela).

La virtud ejecutiva de sus actos arrastra también otra importante consecuencia: el traslado a los particulares afectados por dichos actos de la carga de impugnarlos jurisdiccionalmente. El control jurisdiccional de los actos administrativos tiene así en principio un carácter impugnatorio, que matiza de forma importante, como en su momento veremos, la mecánica procesal. Este control de los actos administrativos se lleva a cabo a través de un orden jurisdiccional diferente al civil, de carácter judicial, pero especializado: la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que la Administración comparece, como regla general, en la más cómoda posición de demandada, adoptando los particulares que impugnan sus actos la posición de demandantes.

Por lo demás, la simple impugnación ante los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos no priva a éstos de su fuerza ejecutiva. El recurso



contencioso-administrativo no suspende por sí mismo, como regla general, la eficacia del acto impugnado, que, a pesar del proceso trabado, puede desplegar todos sus efectos, salvo que los Tribunales acuerden la suspensión de los mismos, o disponga otras medidas cautelares. El control jurisdiccional de la actividad de la Administración resulta ser, por consiguiente, sin perjuicio de otras posibilidades, un control a posteriori, ex post facto. La actividad de la Administración en el ejercicio de sus propios poderes, cuando se ejercita a través del procedimiento legalmente establecido, no puede ser turbado ni obstaculizado por los Tribunales fuera del ámbito de la justicia administrativa o de las formas procesales de los demás procesos cuando resulten procedentes contra la Administración. Un Tribunal de Conflictos resuelve los problemas que puedan suscitarse al respecto.

Los bienes de la Administración cuentan también con un status privilegiado. Los de dominio público, es decir, los afectados a la utilidad pública, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y la Administración titular de los mismos puede recuperar su posesión perdida sin necesidad de ejercitar acción judicial alguna. La misma propiedad privada de la Administración (bienes patrimoniales) es una propiedad privilegiada, y caso de perderse su posesión, puede ser recuperada de oficio en el plazo de un año sin acudir tampoco a los Tribunales.

Esta sumaria descripción de privilegios no debe, sin embargo, inducir a equívocos en relación al carácter del Derecho Administrativo. Junto a los privilegios en más mencionados hay también privilegios en menos (Rivero). La Administración es, con toda frecuencia, menos libre que los particulares. No puede, por ejemplo, contratar con quien desee, como puede hacerlo un particular. Tiene que seguir un procedimiento determinado de selección de contratistas establecido por la Ley y atenerse a sus resultados. No puede tampoco formar libremente su voluntad. No puede ser arbitraria o parcial, como puede serlo cualquier particular con su patrimonio. La Ley la obliga a observar un procedimiento de formación de la voluntad cuya infracción puede determinar la nulidad de la decisión final. Esta decisión, si es favorable para terceros, si declara derechos, no puede ya ser modificada por la Administración que la ha adoptado, que queda vinculada a ella en términos muy estrictos.

Por otra parte, el Derecho Administrativo coloca, junto a los privilegios, las garantías. Unas, de



carácter económico (el pago del justo precio es requisito previo a la ocupación del bien expropiado, toda lesión en los bienes o derechos de un particular que resulte de la actividad de la Administración debe ser indemnizada); otras, de carácter jurídico (necesidad de observar un procedimiento, sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar la legalidad de su actuación).

El Derecho Administrativo, como Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas, está hecho, pues, de un equilibrio (por supuesto, difícil, pero posible) entre privilegios y garantías. En último término, todos los problemas jurídico-administrativos consisten —y esto conviene tenerlo bien presente— en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido. En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos.”

3. NORMATIVA

Ley general de la administración pública

ARTÍCULO 4.- 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 5.-

1.- La aplicación de los principios fundamentales del servicio público a la actividad de los entes públicos no podrá alterar sus contratos 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 por los daños y perjuicios causados.

ARTÍCULO 14.-

1.- Los principios generales de derecho 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 creados 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 su 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.

4. JURISPRUDENCIA

Principios de eficiencia, eficacia, simplicidad y celeridad de la Administración Pública

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

"En ese contexto la Sala ha señalado algunos principios rectores de la función administrativa en las administraciones públicas, cuya inobservancia violenta el derecho de la Constitución.

*"...III:- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos **principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer.** Dentro de tales principios destacan la **eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad** (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto*



de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. **La eficacia** como principio supone que las organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). **La eficiencia**, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. **La simplicidad** demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, **la celeridad** obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular. (Sentencia número 2003-11382 de las 15:11 hrs. del 7 de octubre del 2003).

En referencia propiamente al último principio transcrito, en concordancia con el principio de justicia pronta y cumplida estipulado en el artículo 41 de la Constitución Política, es posible concluir que el retraso de dos años y cuatro meses, resulta excesivo e irrazonable, ya que según se había estipulado, el plazo pactado era incluso de 190 días. En opinión de la Sala, la ineficacia tanto de la Comisión Nacional de Emergencias, que de acuerdo al artículo 35 del Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, es a quien le corresponde el control y la fiscalización de las Unidades Ejecutoras; pudiendo incluso sustituir a alguna de ellas, como del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como Unidad Ejecutora, encargada de la ejecución del proyecto (artículo 33 del Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo), ha generado un grave perjuicio a la comunidad de El Mortero ya que no cuentan desde hace más de dos años con un puente que los comuniquen con Horquetas y Puerto Viejo, lo que ha generado que por sus propios medios y con colaboración de algunas empresas utilicen medios no idóneos para atravesar el río Puerto Viejo, ocasionando accidentes y poniendo en peligro sus vidas.”

Principio de transparencia y publicidad en la Administración Pública

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

“... III.- Sobre el fondo. La Sala Constitucional, en la sentencia N°2005-14563 de las 12:48 hrs. de 21 de octubre de 2005, desarrolló los alcances y matices del derecho protegido en el artículo 30 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“III.- SOBRE LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVAS. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público -entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación -publicación y notificación-, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa.

IV.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público", derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente , archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados -bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o



virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

V.- TIPOLOGIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra -fuera- y (b) ad intra -dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada - uti universi- y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico -uti singuli-. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado "Del acceso al expediente y sus piezas", Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso ad extra, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo".

Pues bien, en el caso presente (a diferencia de lo que alegan los recurridos en su informe bajo juramento) no se aprecia ninguna circunstancia que justifique el hecho que no se haya suministrado de manera oportuna al actor la copia del informe aludido, todo lo cual es ilegítimo y lesiona el derecho protegido en el artículo 30 de la Constitución Política. Por lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el recurso, ordenándose a la autoridad recurrida que facilite la información requerida por el promovente en forma inmediata a la comunicación de esta sentencia."

Alcances del principio de legalidad en la Administración Pública

[SECCIÓN SEGUNDA TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁶

"VII- SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: (principio de juridicidad de la administración): Implica que la Administración Pública no actúa cuando quiere, sino cuando exista un principio o norma escrita que así se lo permita. No es libre su actuación, debe de seguir un proceso ya preestablecido por el ordenamiento jurídico, autorizando con ello su actuar. La sujeción principal de la Administración, es que todo acto o comportamiento de la administración que afecte los derechos



del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico. La administración puede y debe hacer sólo lo que legalmente le está establecido. Permisividad u autorización que tiene rango constitucional y legal conforme lo dispone el artículo 11 de la Carta Magna y desarrolla el mismo numeral de nuestra Ley General de la Administración Pública, por ello se dice que lo que no está autorizado, está prohibido. Como consecuencia de la sumisión de la Administración al ordenamiento jurídico, esta la posibilidad de controlar su conducta, ello por parte del orbe jurisdiccional (Juez) en respeto y aplicación pura y simple también de la máxima constitucional del artículo 49, de manera que el rompimiento de este principio tiene como sanción la responsabilidad del Estado y sus funcionarios, dispuesta en el numeral 9 de nuestra Constitución Política. El bloque de legalidad está compuesto no solo por la ley, sino que en primer lugar por el bloque de Constitucionalidad, (derechos y principios constitucionales), además por todas las normas escritas (reglamentos, decretos, directrices y otros) y no escritas (costumbres o prácticas administrativas, jurisprudencia y principios del derecho que integran aquel ordenamiento). Este principio no puede ser obviado por la administración Pública, ya que una actuación realizada fuera del bloque de legalidad deviene de ilegal y nula, con las consecuencias naturales, procesales y legales de tal declaratoria."

Proyección positiva y negativa del principio de legalidad en la Administración Pública

[SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁷

"El plazo de vigencia de la concesión es claro y está estipulado en el acuerdo 151, y lo que pretende el accionante es una suspensión, dado que solicita que el aprovechamiento de energía eléctrica, concedido desde el 19 de febrero de 1996, entre en vigencia hasta el 9 de setiembre de 1997 y ello no es más que pretender que se suspendiera el plazo de vigencia hasta que se firmara el contrato, pues es claro que la concesión se dio a partir del acto que la aprobó. La Administración Pública está sometida al bloque de legalidad no puede actuar donde la ley no se lo permite. Es importante señalar lo que ha dicho la Sala Primera de la Corte respecto al principio de legalidad: "El principio de legalidad, es efecto y manifestación directa del sometimiento del Poder Público al

Derecho. En este sentido, todo el comportamiento de la Administración Pública está afecto y condicionado a una norma habilitadora, ya sea escrita o no escrita. De esta forma, el instituto se proyecta en su doble vertiente positiva y negativa. En su primera dimensión, se constituye como fuente permisiva de la conducta administrativa específica, en tanto se traduce en concretas potestades administrativas, que por ser tales, adquieren el carácter de funcionales, es decir, dispuestas al servicio de la colectividad y para el cumplimiento de los fines públicos. Son pues, apoderamientos que se confieren a la Administración, no para su ejercicio facultativo, sino por el contrario, para su obligada aplicación, ejecutando no sólo el mandato del legislador, sino además, complementándolo mediante los diversos poderes que el Ordenamiento Jurídico le atribuye. Por ende, la función administrativa no puede verse como la ciega y cerrada ejecución del precepto legal, sino como complementaria y ejecutiva de lo dispuesto por las normas superiores. Por otro lado, en su fase negativa, el principio se proyecta como límite y restricción del comportamiento público, pues cualquier actuación suya, deberá ajustarse a la norma de grado superior, so pena de invalidez. (Sala Primera de la Corte. Número 63-F-2000 de las catorce horas cincuenta minutos del 28 de enero del 2000). El demandado actuó correctamente y no podía conceder ni interpretar la vigencia de una concesión, más allá de lo otorgado, si la ley o un contrato suscrito por ella no se lo permitían."



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 PARADA Ramón. Derecho administrativo I. Parte General. Novena Edición. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid España. 1997. Pp 14-16.
- 2 CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Octava Edición. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pp 74-78.
- 3 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. FERNÁNDEZ Tomás. Curso de Derecho Administrativo I. Décima Edición. Civitas Ediciones S.L. Madrid. España. 2000. Pp 49-51.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas y diecisiete minutos del veintisiete de febrero del dos mil nueve. Res. N° 2009-03465
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas y veintiocho minutos del tres de octubre de dos mil ocho. Res. N° 2008-14795
- 6 SECCIÓN SEGUNDA TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO II CIRCUITO JUDICIAL, Goicoechea a las ocho horas veinticinco minutos del veinticuatro de Abril del año dos mil nueve.- N° 138- 2009.
- 7 SECCION PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, a las diez horas cincuenta y cinco minutos del seis de julio del dos mil cinco. No 274-2005.