

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

RESUMEN: El presente trabajo aborda el tema de la Validez y eficacia del acto administrativo. Se incorporan los conceptos de validez, invalidez, eficacia del acto administrativo, así como el marco normativo de referencia, para culminar con un desarrollo jurisprudencial sobre la validez, invalidez y los distintos tipos de nulidades del acto administrativo.

Índice de contenido

1. DOCTRINA.....	2
Validez del Acto Administrativo.....	2
Invalidez.....	2
Acto inexistente.....	3
Eficacia.....	4
2. NORMATIVA.....	4
Ley General de la Administración Pública.....	4
3. JURISPRUDENCIA.....	13
Validez del acto administrativo.....	14
Nulidad absoluta, evidente y manifiesta del acto administrativo	16
De lo evidente y manifiesto.....	23
Eficacia del acto administrativo.....	24
Nulidad e ineficacia del acto administrativo Presupuestos para que proceda la solicitud por parte de la propia administración	32
Nulidad sobreviniente del acto administrativo.....	33

4. Procuraduría General de la República de Costa Rica.....	35
Invalidéz originaria.....	35
La nulidad absoluta, evidente , manifiesta, Invalidéz derivada	36

1 DOCTRINA

Validez del Acto Administrativo

[SABORÍA VALVERDE, Rodolfo]¹

“La noción de validez del acto administrativo nos permite examinar el ajuste de la actuación de la Administración a los cánones establecidos por el ordenamiento jurídico.

(...)

La idea de validez del acto administrativo nos remite necesariamente como punto de partida al principio de legalidad, esto es, al sometimiento del quehacer de la Administración al ordenamiento jurídico.

Esta interrelación conceptual se explica por el hecho de que es el mismo sistema de Derecho el que fija los cauces por los cuales debe encaminarse la Administración para el cumplimiento de los fines públicos que le han sido encomendados.”

Invalidez

[SABORÍO VALVERDE, Rodolfo]²

“ La invalidez del acto administrativo consiste en su disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico

(...)

la mejor forma de detectar la invalidez del acto administrativo es el análisis de sus elementos a fin de ubicar la existencia de algún vicio en uno de éstos.

[PERAZA RODRÍGUEZ, Giovanni]³

“A primera vista la invalidez de un acto es su disconformidad con el Ordenamiento Jurídico y por eso invalidar un acto significa retirarlo del mundo jurídico en razón de los vicios que adolece.

(...)

Por ser la invalidez un término genérico, viene a darse dentro de los actos irregulares, para los que los autores han hecho una clasificación tripartita, o sea que tenemos actos jurídicamente inexistentes, actos con invalidez absoluta y actos con invalidez relativa. Otros autores hablan que los dos tipos básicos de invalidez son la nulidad absoluta o de pleno derecho y la anulabilidad o nulidad relativa; es esta la aplicación que sigue la doctrina española”

Acto inexistente

[PERAZA RODRÍGUEZ, Giovanni]⁴

“El concepto de acto inexistente obedece a la clasificación tripartita de la nulidades de los actos irregulares

(...)

Así mismo se ha caracterizado a los actos inexistentes como aquellos a los que les falta un elemento esencial, orgánico o

estructural para su formación, por ejemplo un acto realizado por un agente o persona incompetente. Tenemos entonces, que todo acto jurídico se compone de un conjunto de elementos orgánicos imprescindibles o específicos que supone su estructura u objeto. La falta de alguno de esos elementos destruye totalmente la integridad del acto y le impide producir efectos jurídicos, e incluso no producirá efecto legal y consecuentemente no es susceptible de confirmación, ni prescribe la acción para hacerlo desaparecer”

Eficacia

[SABORÍA VALVERDE, Rodolfo]⁵

La eficacia del acto administrativo consiste en su capacidad actual para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la concreta función administrativa que se ejerce. El acto administrativo adquiere eficacia luego del cumplimiento de ciertos requisitos fijados por el mismo acto o por el ordenamiento”

2 NORMATIVA

Ley General de la Administración Pública

Artículo 128.-

Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.

Artículo 129.-

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 130.-

1. El acto deberá aparecer objetivamente como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida a producir el efecto jurídico deseado para el fin querido por el ordenamiento.

2. El error no será vicio del acto administrativo pero cuando recaiga sobre otros elementos del mismo, la ausencia de éstos viciará el acto, de conformidad con esta ley.

3. El dolo y la violencia viciarán el acto únicamente cuando constituyan desviación de poder.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 131.-

1. Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines particulares a los cuales se subordinarán los demás.

2. Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento.

3. La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder.

Artículo 132.-

1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.

2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.

3. Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.

4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

Artículo 133.-

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 134.-

1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.

2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.

Artículo 135.-

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1. Cuando deba dictarse una serie de actos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, permisos, licencias, etc., podrán refundirse en un sólo documento que especificará las personas y otras circunstancias que individualicen cada uno de los actos, y sólo dicho documento llevará la firma de rigor.

2. Los actos a que se refiere el artículo anterior serán considerados a todos los efectos, tales como notificaciones e impugnaciones, etc., como actos administrativos diferenciados.

Artículo 136.-

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

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

b) Los que resuelvan recursos;

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

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

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

f) Los que deban serlo en virtud de ley.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 137.-

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 circunstancia de éste exijan manifestación expresa.

Artículo 138.-

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

Artículo 139.-

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

De la Eficacia

De la Eficacia en General

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Artículo 140.-

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 141.-

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 impugnable desde que tome conocimiento del inicio de la ejecución.

Artículo 142.-

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 para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 143.-

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 144.-

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 145.-

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.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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.

Artículo 158.-

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, en las circunstancias del caso.

5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Artículo 160.-

El acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso.

Artículo 163.-

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 aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.
3. Los vicios de los actos de contralor o, en general, de los que afecten la eficacia del acto en forma desfavorable a éste, se impugnarán por aparte.

Artículo 164.-

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 aquella.

Artículo 165.-

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

3 JURISPRUDENCIA

Validez del acto administrativo

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

"V.- Respecto del primer agravio formulado el recurrente alega que el fallo debe ser casado ya que quebranta por no aplicación los numerales 11, 140, 146, 214 y 215 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto al no pronunciarse sobre la validez y eficacia del acto administrativo, estas condiciones se presumen. Sobre el particular cabe señalar que la jurisdicción contenciosa administrativa se encuentra dispuesta en el texto de la Constitución Política y posee competencia, entre otras cosas, conforme lo dispone el ordinal 49 de la Carta Magna, para el control universal de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de todas las entidades sujetas al Derecho Público (sin desconocer el ensanchamiento competencial efectuado por vía de ley). En este mismo sentido la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el numeral 1.1. dispone que corresponde a esta jurisdicción "...conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo" . Es evidente que el control a que está sujeta la Administración Pública en sentido amplio, se confronta con el Ordenamiento Jurídico en su plenitud, concepto que integra tanto las fuentes escritas como las fuentes no escritas que lo componen. En esta inteligencia, la legalidad administrativa supone una armonía de las actuaciones y omisiones de los órganos y entes públicos, con el Ordenamiento Jurídico que delimita su régimen de competencias, conforme lo dispone el numeral 11 de la misma Constitución en relación a los preceptos 11 y 13 de la Ley General

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de la Administración Pública. Por su parte, el numeral 128 de esta última normativa, asocia dicha concordia al concepto de validez, término que debe entenderse como la conformidad de la manifestación administrativa (actuación, función u omisión) con el Ordenamiento Jurídico, entendiéndose por éste último, como se ha dicho, todas aquellas fuentes escritas y no escritas que regulan el acto y configuran su esquema legal. La validez, analizada desde esta arista, se constituye como un efecto del principio de legalidad, en tanto toda actuación o función administrativa debe sustentarse en una norma jurídica válida que la autorice, ajustando todos sus elementos a la finalidad misma de la potestad y competencia pública, lo que también implica, desde luego, el respeto a la razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia (artículos 11 y 13 de la ley de referencia). Por el contrario, la invalidez se entiende como la disconformidad del acto con el Ordenamiento Jurídico (artículo 158.2 Ley General de la Administración Pública), de modo que sus causas pueden ser cualesquiera infracciones a dicho Ordenamiento, incluso, con referencia a las normas no escritas (como la costumbre, la jurisprudencia o los principios generales del Derecho). Es precisamente dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa donde se realiza un análisis por parte del juzgador, de la validez o no de las manifestaciones de los órganos y entidades sujetas al Derecho Administrativo. De tal suerte que en caso de existir alguna patología en la estructura del acto, se debe declarar la nulidad del mismo, sea esta de naturaleza absoluta (artículo 166 de la Ley General) o bien de corte relativo (ordinal 167 ibidem). Así, el control de legalidad que ejerce la jurisdicción contenciosa administrativa, permite la revisión de la conformidad de las manifestaciones públicas con el Ordenamiento Jurídico, a efectos de determinar si se han dictado acorde al mismo. En el caso concreto, el casacionista alega que la sentencia recurrida no analizó la presunción de validez del acto de despido, con lo cual sostiene esa condición y ajuste al principio de legalidad. El agravio resulta improcedente desde cualquier óptica. Por el solo

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

hecho de someter la conducta impugnada a control del juez contencioso, se inicia un análisis respecto de la validez y armonía de la función administrativa con el Ordenamiento Jurídico, pues es esta la función y atribución que por esencia y naturaleza, otorga la Constitución y la ley a la jurisdicción contenciosa, por lo que el planteamiento del recurrente en el sentido de que esta temática no fue objeto de análisis, no es de recibo. En casos como el presente, cuando un juzgador ha establecido la nulidad de los actos objeto de impugnación, no pueden entenderse protegidos por la presunción de validez y eficacia, argumento que resulta ilógico en sí mismo, en tanto, al haberse anulado, han perdido su validez. La validez de los actos en cuestión es precisamente la condición jurídica que ha sido objeto de debate dentro del presente proceso, mediante la pretensión anulatoria que formuló la parte actora en la formalización de la demanda y que permite que el asunto sea objeto del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Desde este plano, las falencias detectadas por el Tribunal constituyen aspectos que viciaron el acto y que en el control de legalidad que ejerce la jurisdicción contenciosa sobre el mismo (artículo 49 de la Constitución Política y 1.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa) llevaron a su anulación. En lo tocante a la eficacia, es claro que ante la anulación de los actos cuestionados, se impone la cesación de sus efectos, al menos en la totalidad de los extremos que establecían, pues si bien la separación en el cargo se mantiene, por haberlo así dispuesto el Tribunal de alzada, han de cancelarse a favor del actor las partidas dispuestas por aquel juzgador. Bajo esta inteligencia, al anularse dichos actos, acaba su presunción de legitimidad y como efecto automático de esto, fenecen sus efectos en los términos supra indicados."

Nulidad absoluta, evidente y manifiesta del acto administrativo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁷

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"III.- LA ANULACIÓN O REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES O DECLARATORIOS DE DERECHOS PARA EL ADMINISTRADO . Esta posibilidad que tienen las administraciones públicas y sus órganos constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que esta Sala especializada le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política (Ver sentencias Nos. 2186-94 de las 17:03 hrs. del 4 de mayo de 1994 y 899-95 de las 17:18 hrs. del 15 de febrero de 1995)-. La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que "... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto." A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo este viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República –acto preparatorio del acto anulatorio final-. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en el Voto No. 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que "... Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.". Se trata de un dictamen de carácter vinculante –del que no puede apartarse el órgano o ente consultante–, puesto que, el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4º, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994.

IV.- LA NULIDAD EVIDENTE Y MANIFIESTA COMO PRESUPUESTO QUE HABILITA A LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA EJERCER SU POTESTAD DE ANULACIÓN OFICIOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO. No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública, "evidente y manifiesta". Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

V.- LA NECESIDAD DE INCOAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO PARA LA REVISIÓN O ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO . La administración pública respectiva –autora del acto que se pretende anular o revisar–, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3º, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibidem). Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4º, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que " Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a 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 " .

VI.- CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INOBSERVANCIA DE LOS RECAUDOS FORMALES Y SUSTANCIALES DEL ORDINAL 173 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes " sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta " (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6º, ibidem).

VII.- CADUCIDAD DE LA POTESTAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS DECLARATORIOS DE DERECHOS . La potestad de revisión o anulación de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

oficio de los actos favorables, le caduca a la administración pública interesada y respectiva en el plazo de cuatro años (artículo 173, párrafo 5º, LGAP). Se trata, de un plazo rígido y fatal de caducidad –aceleratorio y perentorio– que no admite interrupciones o suspensiones en aras de la seguridad y certeza jurídicas de los administrados que derivan derechos subjetivos del acto administrativo que se pretende revisar y anular. Bajo esta inteligencia, la apertura del procedimiento administrativo ordinario y la solicitud del dictamen a la Procuraduría o Contraloría Generales de la República no interrumpen o suspenden el plazo.

VIII.- CASO CONCRETO. Mediante la resolución N° 1157710909-02, de 27 de noviembre de 2002, la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social de Goicoechea dispuso cancelar la pensión del Programa Régimen No Contributivo que disfrutaba el amparado Novo Jiménez. Aprecia este Tribunal que sí la Caja Costarricense de Seguro Social comprobó que la situación del amparado no se ajustaba a la reglamentación vigente, para disfrutar el beneficio que se le había otorgado, debió para cancelar ese beneficio, cumplir con las exigencias formales y sustanciales establecidas por el ordenamiento jurídico. C onforme con lo expuesto en los considerandos anteriores la anulación o revisión de oficio de los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos para el administrado constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, en los que la regla general es que la Administración Pública observe los requisitos formales y sustanciales establecidos en esos procedimientos puesto que son una garantía para el administrado.

- Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

recurso, anular la resolución 115710909-02, de 27 de noviembre de 2002 y condenar a la Caja Costarricense de Seguro Social al pago de las costas, daños y perjuicios causados, los que se liquidarán en ejecución de sentencia ante la jurisdicción contencioso administrativa.- (sentencia número 2004-01842 , de las 15:20 horas del 24 de febrero del 2004).-

En el mismo sentido señalado en la sentencia transcrita, la Sala advierte en este caso la omisión de las formalidades del procedimiento que debe seguir la autoridad recurrida, como garantía al amparado, previo a cancelar el beneficio de pensión a favor del administrado, por lo que procede declarar con lugar el recurso, como en efecto se hace.

De lo evidente y manifiesto

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁸

Para el curso lectivo del 2003, se nombró, interinamente, al amparado, como Profesor en Enseñanza Técnico Profesional (III y IV ciclos), en el grupo profesional VT-3, con especialidad en Educación Agrícola y con un recargo de funciones del 50% por la Coordinación del Programa Nuevas Oportunidades para Jóvenes (informe visible a folios 10-13 y a folio 15), asignándole para efectos salariales, grupo profesional "VT- 3" . Durante ese mismo año, mediante acción de personal No. 1309920 del 25 de enero del 2004 , al recurrente se le tramitó cambio de grupo profesional, de VT- 3 a VT-6 (informe visible a folios 10-13 y a folio 16). Para el presente curso lectivo, se prorrogó ese nombramiento,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

asignándole, el grupo profesional de "Aspirante". Respecto de lo anterior, la Directora General de Personal del Ministerio de Educación Pública informó que la designación del recurrente es propiamente administrativa, dada la naturaleza de las funciones que desempeña, y que ésta no se encuentra prevista dentro del escalafón docente, razón por la cual las funciones que desempeña dentro del programa educativo es reconocido, salarialmente, en calidad de "aspirante". Dado lo anterior, procede tener por cierto que al accionante se le pagaba antes del ciclo lectivo en curso, sobre la base de la categoría VT-6 y que, sin previo aviso, y sin cumplir con procedimiento alguno, se le excluyó de esa categoría y se le disminuyó el salario, todo lo cual se desprende de las copias de las acciones de personal que aportó la Directora recurrida, en las que se observa que a partir de febrero del 2004, la Administración realizó cambios en el grupo profesional del recurrente, de VT- 6 a Aspirante, lo cual le ocasionó una rebaja en el salario base. En consecuencia, resultando cierto que la accionada no realizó ningún procedimiento legal para efectuar ese cambio, procede estimar el amparo por la violación cometida contra la intangibilidad de los actos propios y el debido proceso, ya que, con independencia de la forma correcta en la que debe pagársele al servidor, la Administración debió incoar el procedimiento debido y garantizar al accionante la oportunidad de ejercitar su derecho de defensa, previamente, a decidir si correspondía en Derecho el rebajo efectuado. De tal suerte, la actuación de la Dirección General del Personal del Ministerio de Educación Pública violentó el Derecho de la Constitución , y por tanto es dable estimar el recurso en defensa de los derechos fundamentales del recurrente. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Administración activa de anular de oficio la categoría VT-6 del amparado, siempre que cumpla con los recaudos formales y sustanciales ya referidos y que pauta el ordenamiento jurídico.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Eficacia del acto administrativo

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

" I .- El 6 de enero de 1994, para realizar un estudio general de las actividades de la Agencia Aduanal Logos Sociedad Anónima, funcionarias de la División de Control y Fiscalización de la Dirección General de Aduanas se presentaron en la última dirección reportada. Sin embargo, constataron su traslado, sin que la Agencia dicha lo hubiere informado a la Dirección General de Aduanas. Tras indagar la nueva dirección, se trasladaron a sus instalaciones. Le entregaron a su representante, don Miguel Angel Ortiz Sánchez, el oficio número DCF-006-94, mediante el cual le comunicaban su misión. Don Miguel, en ese acto, redacta una nota dirigida a la licenciada Maribel Zúñiga Cambroner, Jefa de la División mencionada, en la cual le manifiesta su voluntad de cooperar. Por ello, solicita le indique la clase de documentación a presentar y el plazo para hacerlo. En nota fechada 7 de enero y recibida ese día en la Dirección General de Aduanas, el señor Ortiz Sánchez comunica la nueva dirección de la empresa. El día 11 de ese mes y año, las inspectoras se presentaron nuevamente en el local de la empresa para inspeccionar los libros autorizados por la Dirección, las operaciones aduaneras y el archivo de correspondencia y documentos relacionados, todos del año 1993. Sin embargo, no pudieron hacerlo, pues, según se explica en la nota de esa misma data, suscrita por don Miguel, la empresa todavía se estaba trasladando y, además, debía prepararse la documentación correspondiente. Se les otorga, una cita para el día 20 de enero siguiente. En nota fechada el día 21, don Miguel le informa a la Dirección General de Aduanas que las inspectoras no se hicieron presentes, por lo cual les otorga una nueva cita para el día 28. El 24 de enero dichas funcionarias se presentaron en las oficinas de la empresa. Don Miguel las atiende y, previa consulta con su abogado, accede a la inspección. Se determinó que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

el Libro de Operaciones Aduaneras número 3 presenta un atraso de un año. Los archivos se llevan por cliente con una fotocopia de la póliza sin refrendar. En las facturas no constan los montos por honorarios. Los enteros del gobierno se archivan por banco y sin orden. Hay un atraso de año y medio en el envío de índices. Además, según se señaló, no se avisó del traslado de la oficina. En general, concluyen las inspectoras en su informe, se observó desorden en el cuidado de los documentos; falta de conocimiento legal e insuficiente cooperación con las autoridades aduaneras. Al día siguiente, las funcionarias vuelven a la Agencia y, mediante nota manuscrita, requirieron al señor Ortiz Sánchez aportar copias de varios documentos, a lo cual se negó. Según adujo, se trata de un oficio sin número; asimismo, el costo que le irrogaría a la empresa el uso del papel sería muy alto. También se le requirió certificar ciertas copias. Sin embargo, volvió a negarse, y retuvo los documentos, pues, según les indicó, eran privados. Por ello, levantaron un acta de comparecencia haciéndose constar su negativa, la cual se resistió a firmar. Las susodichas funcionarias redactan un informe sobre el resultado de esa inspección y la del día anterior. En él recomiendan un año de suspensión en la autorización de sus actividades. El 2 de febrero, la licenciada Zúñiga Cambronerero le remite al Director General de Aduanas el informe referido. Éste, a su vez, lo pasa al Ministerio de Hacienda. Una vez realizada la audiencia correspondiente a la Agencia Aduanal, el Poder Ejecutivo se pronuncia. Mediante resolución número 327-95 de las 8:15 hrs. del 28 de abril de 1995, sustentada en el incumplimiento de obligaciones legales, dispuso suspenderle su autorización para operar por un plazo de tres meses. Esta decisión le fue notificada el día 26 de mayo siguiente. El día 30, la empresa formula incidente de nulidad en contra de lo resuelto por haberse presentado una acción de inconstitucionalidad contra la Sección 10:11 y 10:15 del RECAUCA. Ese mismo día formula gestión de adición o aclaración, tocante al tipo de recurso a interponer, plazo y autoridad ante la cual debía presentarse, pues esos datos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

no fueron consignados en la respectiva notificación. En el mismo escrito señala, además, que, de conformidad con el artículo 31 inciso 3ero. de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el acto administrativo en cuestión era pasible del recurso de reposición, y que contaba, a partir de su comunicación, con un plazo de dos meses para interponerlo. El 31 de mayo presenta una gestión de suspensión del acto. Al respecto endilga el vicio de nulidad absoluta por quebranto de los artículos 245 y 247 de la Ley General de la Administración Pública, amén del daño irreparable -quiebra de la empresa- que ocasionaría. Según reitera en dicha gestión, el recurso oponible es el de reposición. Ese día, la Directora Jurídica del Ministerio de Hacienda le solicita al Director General de Aduanas suspender la ejecución del acto, pues no estaba firme cuando se interpuso el incidente de nulidad. Por resolución número 616-96 de las 9 hrs. del 16 de julio de 1996, el Poder Ejecutivo desestima el incidente de nulidad, en virtud de haberse rechazado de plano la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, tocante a la adición y aclaración formuladas, señala que la gestión resulta innecesaria, pues la Agencia Aduanal se muestra sabedora de sus derechos. Además, deniega la gestión de suspensión del acto por haberse actuado a derecho. Finalmente, confirma la resolución impugnada, indicando que se hará efectiva a partir del 1 de setiembre y hasta el 30 de noviembre de 1996. Para tal efecto, le ordenó a la Dirección General de Aduanas proceder a ejecutarla. En el sub-júdice, se pretende la anulación de las susodichas resoluciones del Poder Ejecutivo; además, se declaren con lugar los incidentes presentados oportunamente. El Estado se opuso a la demanda. El Juzgado la acoge parcialmente. Según declara éste, la resolución número 327-95 padece vicio en la notificación, por lo cual, es un acto ineficaz; asimismo, la número 616 es absolutamente nula. Desestima la pretensión de acogimiento de los incidentes interpuestos en vía administrativa. El tribunal confirma lo resuelto. II.- El representante estatal formula recurso de casación por el fondo. Alega violación directa de ley. Aduce

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

conculcados los artículos 141, 166, 245 y 247 de la Ley General de la Administración Pública; y, 10 de la Ley de Notificaciones. Por las razones que se expondrán, esta Sala se aboca al conocimiento, en primer término, del alegado quebranto del artículo 141 de la Ley General de la Administración Pública. III.- Según alega el casacionista, el fallo recurrido es contrario al ordenamiento jurídico. Ello por cuanto, afirma, el artículo 141 de la L.G.A.P. dispone que, para ser impugnabile administrativa o jurisdiccionalmente, el acto deberá ser eficaz. Si se adopta la tesis de que uno de los actos es válido, pero ineficaz, agrega, se cae en un absurdo jurídico, pues existiría un pronunciamiento judicial sobre un acto no impugnabile en sede administrativa o judicial. Para obviar esa situación, propugna como postura correcta la de que se está en presencia de un acto perfecto y eficaz, pues el vicio de nulidad relativa del acto de notificación se convalidó. Por esa razón, añade, la actora pudo atacarlo, tanto en sede administrativa, cuanto judicial. El acto es eficaz, afirma, al haberse convalidado por no ejercerse ninguna gestión contra el acto de notificación. Además, porque la actora se mostró en todo momento sabedora de la resolución que la afectaba, formulando contra ella los recursos correspondientes. IV.- En verdad, preceptúa el referido artículo 141 de la L.G.A.P.: "1- Para ser impugnabile, 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.". En el sub-júdice, la Administración acepta expresamente, en la resolución número 616-96, a folio 87 del expediente administrativo, tomo II, que el acto de notificación de la número 327-95, a folio 65 del mismo tomo, mediante la cual se dispuso la suspensión de la sociedad actora por tres meses, es omiso. Esto por cuanto no indica cuál recurso podía interponerse, en qué plazo y ante qué autoridad. Lo

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

anterior, de conformidad con los artículos 140, 239 y 334 de la L.G.A.P., torna ineficaz el acto de suspensión. Además, según lo preceptuado por los ordinales 245 y 247 inciso 2do ibídem, esa notificación está viciada de nulidad relativa. No obstante ello, en el referido fallo 616-96, se confirmó la suspensión impuesta. Se dispuso además, que dicha medida se haría efectiva a partir del 1 de setiembre y hasta el 30 de noviembre de 1996, y se ordenó a la Dirección General de Aduanas proceder a ejecutarla. Esta resolución le fue notificada a la sociedad actora el 18 de setiembre de 1996. Consecuentemente, el día 20 siguiente formula, en vía jurisdiccional, incidente de suspensión prima facie del acto administrativo. El Juzgado, por auto de las 11:30 hrs. del día 26, a folio 110 del expediente principal, resuelve suspender su ejecución mientras se resuelve la incidencia. Concomitantemente con esa articulación, la empresa accionante formula el presente proceso, pretendiendo, según se expuso, la nulidad de las resoluciones dichas. Aduce no sólo las cuestiones procesales apuntadas, sino también razones de fondo, con las cuales ataca su validez. Según se colige de lo expuesto, a la especie le resulta aplicable el inciso segundo del artículo 141 de la L.G.A.P., antes transcrito. Ello por cuanto,

se repite, el acto de suspensión era ineficaz, pues, al momento de comunicársele a la administrada se omitieron algunos de los requisitos dispuestos por dicho cuerpo normativo en su artículo 245, lo cual, además, teñía ese acto de notificación, de nulidad relativa. Asimismo, la suspensión impuesta no se ejecutó, a pesar de haberse ordenado expresamente en la aludida resolución 616-96, por cuanto la sociedad actora formuló incidente de suspensión prima facie del acto en sede jurisdiccional. Por ende, debe asumirse, se puso en ejecución antes de ser eficaz. Por su parte, la impugnación en vía jurisdiccional se sustenta, no sólo en los vicios del acto procesal de la comunicación, sino también, y lo que es más importante, en reparos por el fondo, al atacarse la validez de la suspensión impuesta. Por consiguiente, la sociedad actora lo consideró impugnabile. Con ello, la discusión de si era

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

eficaz o ineficaz quedó soslayada, sea, perdió trascendencia. Al no entenderlo así el Tribunal, quebranta, por falta de aplicación, lo dispuesto en el artículo bajo análisis. A mayor abundamiento de razones, es menester apuntar lo siguiente. Es principio aceptado del Derecho Procesal, la improcedencia de la nulidad por la nulidad misma. Este encuentra fundamento, a su vez, en los de economía procesal, justicia pronta y cumplida y celeridad. De conformidad con este postulado, únicamente debe declararse la nulidad si se le ha ocasionado indefensión a la parte, o cuando precise orientar la marcha normal del proceso. Por ello, aún en supuestos de nulidad absoluta, si no se está ante esas situaciones, no cabría decretarla. Nuestro ordenamiento jurídico así lo ha consagrado, entre otros, en los artículos 197 del Código Procesal Civil y 10 de la Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales. Asimismo, esta Sala así lo ha resuelto. En relación, pueden consultarse, entre otras, la sentencias números 140 de las 14:35 hrs. del 28 de noviembre de 1990; y, 1 bis, de las 15:45 hrs. del 19 de abril de 1995. En el sub-júdice, no se le ha ocasionado ninguna indefensión a la sociedad actora al omitirse la indicación de los aspectos señalados, en la comunicación del fallo número 327-95. Ello por cuanto, en primer lugar, de acuerdo con la sustanciación, ella era sabedora de esos aspectos. En la solicitud de adición y aclaración, obsérvese, presentada el 30 de mayo de 1995, a folio 82 del expediente administrativo, tomo II, sea, cuatro días después de notificada, indica que de conformidad con el artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el recurso oponible era el de reposición, el cual debe interponerse dentro de los dos meses contados a partir de la notificación del acto. Además, esa norma dispone ante quién debe hacerse. Esto mismo lo reitera en el incidente de suspensión del acto formulado en vía administrativa, a folio 84 del mismo tomo, presentado al día siguiente. De lo anterior se concluye, además, que el acto procesal de notificación cumplió su finalidad. En segundo término, de acuerdo con la doctrina administrativa, en

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

esta clase de proceso se exigen esos requisitos formales, cuando deba comunicarse un acto que afecte derechos o intereses de las partes o de un tercero, los cuales no existen en las notificaciones judiciales, por dos razones: 1.- porque, la participación del administrado no requiere la asistencia de letrado; y, 2.- porque los plazos de impugnación son extraordinariamente fugaces. En el sub-lite, tales situaciones no se dan. La empresa accionante siempre ha estado asesorada por un abogado, y el término para impugnar la resolución, lejos de ser fugaz, es muy amplio, pues, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, es de dos meses. Por último, de conformidad con el artículo 148 ibídem, los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución. Ergo, aún cuando se hubiera interpuesto el recurso de reposición al día siguiente de notificado el acto, éste siempre se hubiera ejecutado. Además, precisa recordar, las normas procesales son instrumentales tocante a la finalidad esencial de darle debida aplicación a la norma sustantiva, y con ello, de realizar la justicia en el caso concreto. En consecuencia, a la luz de lo expuesto, la tesis sustentada por los juzgadores de instancia resulta excesivamente formalista; se da a contrapelo de los principios antes mencionados, y en violación de los artículos 141 de la L.G.A.P., y 10 de la Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales.

V.- Por otro lado, en autos han quedado debidamente acreditados los quebrantos al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento (RECAUCA), al Código Tributario, así como al Decreto Ejecutivo número 18092 del 28 de abril de 1988, los cuales motivaron la suspensión por tres meses impuesta a la sociedad actora. Sea, como lo afirman los juzgadores de instancia, se comprobó, de manera indubitable, la validez de dicho acto, al ser conforme con la Sección 10:15 párrafos 1 y 3 del RECAUCA, además de ser proporcionado. Asimismo, estima esta Sala con arreglo a lo anteriormente considerado, tocante a la resolución número 616-96, la cual confirma la anterior y rechaza las gestiones formuladas

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

por la sociedad actora, unas por improcedentes y otras por haber manifestado su conocimiento sobre lo omitido, se encuentra ajustada a derecho y no ocasiona indefensión. Por ello, no resulta procedente su anulación. VI.- En mérito de lo que viene dicho, y ante las violaciones citadas, procede acoger el recurso formulado; anular la sentencia del Tribunal y, resolviendo por el fondo, revocar parcialmente la del Juzgado, únicamente, en cuanto declara ineficaz la resolución número 327-95 y anula la número 616-96. En su lugar, debe acogerse también la defensa de falta de derecho opuesta, y rechazar, en todos sus extremos, la demanda formulada, imponiéndosele a la sociedad actora el pago de las costas del proceso. Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre los demás agravios formulados por la representación estatal."

Nulidad e ineficacia del acto administrativo Presupuestos para que proceda la solicitud por parte de la propia administración

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA]¹⁰

"IV.- Conviene ante todo, citar los artículos 10.4 y 35.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el texto original, antes de la reforma introducida por ley 8422 de 6 de octubre del 2004, que expresaban por su orden: "Artículo 10.- (...) 4.- La Administración podrá accionar contra un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo , cuando el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, haya declarado en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos que ella representa. " (la negrilla no es del original) "Artículo 35. 1.- Cuando la propia Administración autora

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de algún acto declarativo de derechos , pretendiere demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado ". (la negrilla no es del original) De la relación de los textos anteriores, se tiene que únicamente es posible que la Administración solicite la nulidad de su propio acto, cuando éste ha creado un derecho subjetivo a favor de uno o varios administrados determinados."

Nulidad sobreviniente del acto administrativo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹¹

De la relación de hechos que antecede se tiene por acreditado que, mediante la resolución No.1532-006-2004, del 19 de marzo del 2004, se dispuso cancelar la pensión otorgada a la recurrente dentro del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, argumentando que las condiciones de Hernández Barquero habían variado, pues ya no se encontraba en un estado de necesidad o desamparo económico. Todo lo anterior, a tenor de los resultados del Informe de la Sección de Trabajo Social del Departamento de Prestaciones Sociales del Régimen no Contributivo de la Caja del Seguro Social, de fecha 20 de febrero del 2004. Contra la resolución que dispuso la cancelación de la pensión otorgada a la accionante desde el 1º de diciembre del 2001, interpuso el recurso de apelación, mismo que fue rechazado mediante resolución No.15278 de fecha 7 de mayo del 2004. Al respecto, este Tribunal Constitucional estima, que -en la especie- se ha producido una infracción al principio de intangibilidad de los actos propios,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

porque la Administración anuló un derecho previamente otorgado a la amparada, sin haber observado un debido proceso en el que se le hubiera dado la posibilidad de ejercer su defensa. En ese sentido, cabe señalar -en primer término- que contrario a lo que manifiesta la parte accionada, al otorgar una pensión por el Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Estado no otorga un beneficio discrecional que pueda, posteriormente, simplemente revocar, se trata una ayuda económica que se integra como un derecho subjetivo en la esfera jurídica del particular. Con las referidas ayudas el Estado pretende crear mecanismos de redistribución de la riqueza entre quienes sufren desventajas sociales significativas, para cumplir una de sus principales funciones que es procurar condiciones de vida digna para todos, especialmente, para los más desfavorecidos en la distribución de la riqueza. De ahí que si en la actualidad la accionante ya no se encuentra en uno de los supuestos que autoriza el disfrute de una pensión por el Régimen no Contributivo, situación que -en todo caso- se debe discutir en el marco del debido proceso, en el que se le otorgue a la interesada la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. En la especie lo que se produjo fue la desaparición sobrevinida de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para el otorgamiento de la indicada pensión (nulidad sobrevinida, artículo 159 de la Ley General de la Administración Pública). Bajo tales circunstancias, para constatar tal nulidad sobrevinida la administración debió haber substanciado previamente un procedimiento administrativo ordinario que cumpliera con los requerimientos establecidos en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. Dado que en el caso concreto la administración pública omitió cumplir las exigencias formales y sustanciales establecidas en el ordenamiento jurídico para anular, en vía administrativa un acto administrativo favorable o declaratorio de derechos subjetivos, se produjo la alegada infracción del principio de intangibilidad de los actos propios, derivado del artículo 34 de la Constitución Política. Todo lo anterior no enerva la potestad de la administración recurrida de

anular un acto favorable, siempre y cuando, observe los recaudos formales y sustanciales que prescribe el ordenamiento jurídico.

4 Procuraduría General de la República de Costa Rica

Invalidez originaria

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹²

La diferencia entre ambas figuras (nulidad e ineficacia por resolución) radica en que en la primera la causa que provoca la invalidez del acto es originaria, o sea, se produce con la constitución misma de la relación jurídica de que se trate, por lo que la nulidad que se declare tendrá efectos retroactivos (8), mientras que la ineficacia por resolución se produce por circunstancias que acaecen más bien durante el curso de la relación jurídica, como consecuencia de una conducta previamente tipificada como condición resolutoria. En este último caso los efectos de la resolución se producen a futuro, reputándose como válidos todos los efectos producidos por el acto con anterioridad a la conducta que se sanciona.

----- NOTA (8): Como excepción a dicha regla, el artículo 159 de la Ley General de la Administración Pública dispone: "1.- 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.-

2.-

En este caso la declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive".

La nulidad absoluta, evidente , manifiesta, Invalidez derivada

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹³

Bajo los términos del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), es un hecho que para hacer uso de la potestad de autotutela administrativa, por virtud de la cual es factible declarar la nulidad de un acto declarativo de derechos en vía administrativa, no basta que el acto se encuentre viciado de nulidad absoluta, sino que además, ésta debe ser evidente y manifiesta; es decir, no es cualquier grado de invalidez o nulidad la que autoriza decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos, dado que el ordenamiento jurídico exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen (Véase, entre otras, la resolución N° 2004-01003 de las 14:40 horas del 4 de febrero de 2004, de la Sala Constitucional).

Por ello, es importante recordar que este tipo de nulidad se

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

caracteriza por ser fácilmente perceptible, pues "está referida a la existencia de vicios del acto que sean notorios, claros, de fácil esfuerzo y análisis para su comprobación, ya que el vicio es evidente, ostensible, que hace que la declaratoria de la nulidad absoluta del acto sea consecuencia lógica, necesaria e inmediata, dada la certeza y evidencia palpable de los vicios graves que padece el acto de que se trate" (Dictamen C-104-92 de 3 de julio de 1992). En otras palabras, esta nulidad no solo implica la ausencia de un elemento esencial del acto administrativo, sino que es aquella que es patente y notoria, de suerte que se descubra por la mera confrontación del acto administrativo con la norma legal, sin necesidad de acudir a la interpretación o exégesis (ver entre otros muchos, C-200- 83 del 21 de junio de 1983, C-019-87 de 27 de enero de 1987, C-062-88 de 4 de abril de 1988, C-194-91 de 3 de diciembre de 1991, C-104-92 de 3 de julio de 1992, C-045-93 de 30 de marzo de 1993, C-165-93 de 18 de noviembre de 1993, C-037-95 de 27 de febrero de 1995, C-051-96 de 28 de marzo de 1996, C-047-2000 de 29 de febrero del 2000, C-055-2000 de 20 de marzo del 2000, C-109-2000 de 17 de mayo del 2000, C-126-2000 de 2 de junio del 2000, C-007-2002 de 8 de enero del 2002, C-130-2002 de 4 de junio del 2002, C-205-2002 de 14 de agosto del 2002, C-280-2003 de 19 de setiembre del 2003, C-317-2003 de 7 de octubre del 2003, C-356-2003 de 13 de noviembre del 2003 y C-089-2005 del 01 de marzo del 2005).

En tal sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que:

"IV.-

La nulidad evidente y manifiesta como presupuesto que habilita a las administraciones publicas para ejercer su potestad de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

anulación oficiosa de actos administrativos favorables para el administrado. No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública, "evidente y manifiesta". Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna (...)" (Voto N° 2003-4369 de las 08:30 horas del 23 de mayo del 2003, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En sentido similar, pueden consultarse las sentencias N° 458-90 y 1563-91 de las 15:00 horas del 14 de agosto de 1991, 2004-01003, 2004-01005 y 2004-01831 op. cit. de ese Alto Tribunal).

Expuesta así la jurisprudencia administrativa y judicial en punto al tema de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, y teniendo siempre presente que la potestad de anulación de oficio de los actos que confieren derechos subjetivos a los administrados caduca en el perentorio plazo de cuatro años, contados a partir del momento en que fueron dictados (párrafo 5º del artículo 173 LGAP), y que por ende, en el sub-litem estamos dentro del citado plazo, seguidamente nos abocaremos a determinar si en el caso en estudio existe o no este tipo de nulidad.

De previo a efectuar dicha valoración, interesa referirse al tipo de actos involucrados en el caso en estudio, así como la forma en que se manifestaron, a efectos no solo de establecer si es jurídicamente posible ejercer respecto de ellos la potestad anulatoria que prevé el ordinal 173 de la supracitada ley, sino los alcances que esta tendría.

FUENTES CITADAS

- 1 SABORÍA VALVERDE, Rodolfo. Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo. Ediciones SEINJUSA. Costa Rica. 2.ED. 1994.pp.20.21.
- 2 SABORÍA VALVERDE, Rodolfo. Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo. Ediciones SEINJUSA. Costa Rica. 2.ED. 1994.pp..73.74.
- 3 PERAZA RODRÍGUEZ, Giovanni.Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública.Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.1983.pp.95.96.
- 4 PERAZA RODRÍGUEZ, Giovanni.Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública.Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.1983.pp.99.
- 5 SABORÍA VALVERDE, Rodolfo. Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo. Ediciones SEINJUSA. Costa Rica. 2.ED. 1994.pp.36.
- 6 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°000523-F-2005, de las dieciséis horas treinta minutos del veinte de julio del dos mil cinco.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°03897, de las cinco horas con catorce minutos del trece de abril de dos mil cinco.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2004-14457 , de las once horas con treinta y seis minutos del diecisiete de diciembre del dos mil cuatro.
- 9 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°000564-F-2000, de las catorce horas cuarenta minutos del nueve de agosto del año dos mil.
- 10 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N°331-2006 , de las catorce horas diez minutos del veintiocho de julio del dos mil seis.
- 11 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2005-01794 , de las dieciséis horas con catorce minutos del veintitrés de febrero del dos mil cinco.-
- 12 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N° 025 del 16/02/1998.
- 13 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N°

123 del 04/04/2005