

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: REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

RESUMEN: En el presente informe se desarrolla el tema de la Revocación de los actos Administrativos, en un abordaje doctrinario, normativo y jurisprudencial, en el que se presenta su concepto, presupuestos, procedencia, potestad revocatoria de la Administración Pública, entre otros temas.

Índice de contenido

1.DOCTRINA.....	2
Potestad Revocatoria de la Administración Pública.....	2
2.NORMATIVA.....	4
Ley General de la Administración Pública.....	4
De la Revocación.....	4
3.JURISPRUDENCIA.....	7
Revocación del acto administrativo.....	7
Concepto y presupuestos	7
Presupuestos y distinción con la rescisión unilateral del contrato	14
Denegatoria de la gestión formulada por la parte recurrida .	26
Revocación del acto administrativo, concesión de explotación de soda propiedad de Junta Administrativa de Educación	27
4.PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	33
Procedencia de la Revocación.....	33
Potestad revisora de la administración pública. en particular sobre la revocatoria.....	35

1 DOCTRINA

Potestad Revocatoria de la Administración Pública

[FUMERO PANIAGUA Viriam y SALAZAR SANCHEZ Ana Lorena]¹

La revocación es la modificación de una situación jurídica, y para modificar una situación jurídica es necesario estar dotado de facultad para hacerlo.

La potestad revocatoria de la Administración Pública se relaciona con la disponibilidad de los efectos del acto por parte del sujeto que lo emitió y desea modificarlo. Por ello, la potestad revocatoria viene a ser el poder que tiene la Administración Pública, de hacer, cuando es administración activa, el retiro de un acto que aunque válido, debe extinguirse del mundo jurídico por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

Cuando hemos establecido antes la noción conceptual de revocación, quedó de manifiesto que es la Administración quien impone su voluntad cuando un acto dictado por un órgano de ella resulta en disconformidad con el interés público. Siendo así cabe señalar que al ser la misma Administración quien valora la conveniencia o no de un acto suyo para con el interés general, corresponde a este sujeto a la potestad revocatoria.

Dice la autora Marfán Silva: "la posibilidad de revocar un acto

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

administrativo dependerá, además de la subsistencia en cierto grado del interés público que así lo exija, de la disponibilidad de los efectos del acto por parte del órgano emisor, disponibilidad que se tiene cuando el órgano no ha perdido titularidad en la relación creada por el acto que se intenta revocar y cuando la norma jurídica la permite de una manera expresa o implícita revocar el acto" .

La potestad revocatoria es de índole activa ya que se propone cumplir el fin público, incluyendo asimismo la posibilidad de dictar otro acto en lugar y distinto del revocado, y también suspender la actividad mientras resulte oportuno para averiguar en definitiva cómo atender debidamente el interés público. Revocando, quien tenga potestad para gestionar el fin público correspondiente.

La Administración Pública en su actuación, tiene plena libertad de revocar actos suyos que resulten inoportunos al interés general, ello en razón de su potestad de imperio.

(...)

La potestad revocatoria encuentra su fuente en la capacidad de actuar del sujeto agente, está implícita en la competencia que se le otorgó a ése. Por lo que, comprobándose una divergencia actual de un acto con el interés público, y teniendo el titular, disponibilidad sobre los efectos jurídicos de ése, nace la posibilidad de revocar el acto.

(...)

El fundamento de la revocación de actos administrativos, radica en la actual inoportunidad, falta de mérito o inconveniencia de la relación jurídica que ellos crearon.

La revocación es usada por la Administración para satisfacer el interés público, el propio interés de la Administración, aún en contra del interés particular de los destinatarios, por lo que su fundamento está en la posibilidad de que se varíen las

circunstancias implicando la extinción del acto. De ahí que aceptemos la opinión que dice: "el factor dinámico que sirve de fundamento al instituto revocatorio es el interés público".

2 **NORMATIVA**

Ley General de la Administración Pública²

De la Revocación

Artículo 152.-

1. El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley.

2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se

intenta poner fin.

Artículo 153.-

1. La revocación podrá fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario.

2. También podrá fundarse en una distinta valoración de la mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado.

Artículo 154.-

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

Artículo 155.-

1. La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República.

2. Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta.

3. En todo caso los daños y perjuicios deberán ser liquidados por la Administración dentro del mes posterior a la solicitud o recurso del administrado que contenga la liquidación pretendida por éste.

Artículo 156.-

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

1. No será posible la revocación de actos reglados.

2. La revocación de actos discrecionales de efecto continuado podrá hacerse de conformidad con los artículos anteriores.

3. Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados, aun si ya son firmes para el particular, previo dictamen de la Contraloría General de la República.

4. La potestad de revocación consagrada en el párrafo anterior caducará en cuatro años.

Artículo 157.-

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

3 JURISPRUDENCIA

Revocación del acto administrativo

Concepto y presupuestos

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]³

" I.- En relación con lo que ahora interesa, se tiene por demostrado, que mediante nota fechada el 3 de setiembre de 1.996, el entonces Director General de Aviación Civil -Nelson Rodríguez Gonzalo-, le comunicó, al accionante, que aprobaba la solicitud por él planteada, para acogerse a los beneficios contemplados en el denominado Programa de Movilidad Laboral Voluntaria, a partir del 1º de octubre de ese año -1.996- (folio 4). Ante esa autorización, se confeccionó la Acción de Personal, correspondiente a la renuncia del actor, para poder acogerse a aquellos beneficios (folio 5). No obstante ello, según el documento visible al folio 205, consta que, el nuevo Director General -Otto Escalante Wiepking-, con fecha 27 de setiembre de 1.996, le hizo saber al actor que revocaba dicho acto administrativo, el cual le había permitido acogerse a tales beneficios del Programa de Movilidad Laboral Voluntaria, dictado por el anterior Director y, a la vez, le informó que le aceptaba su renuncia; no así los derechos derivados del Programa. Llegado el 30 de setiembre de 1.996, que habría sido el último día de trabajo, el accionante continuó prestando sus servicios, en dicha Dirección General, hasta la fecha en la cual fue despedido. Por otra parte, la Contraloría General de la República, en resolución de las 15:00 horas, del 9 de octubre de 1.996, resolvió sustanciarle un procedimiento administrativo al actor, con el fin de determinar si éste había omitido presentar la obligada Declaración Jurada de Bienes, impuesta por la llamada Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos. De esa manera, por resolución de las 11:00 horas, del 10 de octubre de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1.996, se abrió el respectivo procedimiento administrativo y se le convocó a una audiencia oral. En la resolución dictada a las 9:00 horas, del 27 de noviembre siguiente, se estableció que, el actor, había omitido presentar aquella declaración jurada de bienes; razón por la cual, se dispuso que, una vez firme dicha resolución, se pusiera en conocimiento del Director General de Aviación Civil, para que procediera a aplicar la sanción prevista expresamente en el artículo 13 de dicha Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito. El servidor pidió revocatoria e incoó apelación, respecto de tal decisión, pero ambos recursos le fueron denegados por las resoluciones, ambas de las 9:00 horas, del 6 y del 13 de diciembre, respectivamente de ese año 96. Firme la resolución, por Oficio N° DAJ-2.831, del siguiente 17 de diciembre, dirigido al Director General de Aviación Civil, se le instó para que procediera, en el plazo de cinco días hábiles, a imponerle la sanción correspondiente al servidor y para que informara, a la Contraloría General de la República, sobre las acciones efectivamente realizadas. Ante esa comunicación, se procedió a despedir al accionante, a partir del 27 de diciembre de 1.996.

II.- Con base en esos hechos, el servidor planteó su demanda, con el fin de que se declarara la nulidad de su despido; por cuanto se dispuso con posterioridad a su renuncia y para que se declarara la finalización de la relación con el Estado, pero con base en aquella renuncia; razón por la cual, a la vez, solicitó el pago de los beneficios derivados del Programa de Movilidad Laboral Voluntaria; específicamente, un mes de salario por preaviso y, dieciséis, por la cesantía. También reclamó el pago del aguinaldo proporcional; el de las vacaciones, así como el de los respectivos intereses y ambas costas. La representación del demandado contestó negativamente y planteó, como excepciones de fondo, la de falta de derecho, la de prescripción y la genérica de "sine actione agit". El juzgador de primera instancia, denegó la pretensión del actor para que se declarara la nulidad del despido y se le concedieran los beneficios correspondientes al Programa de Movilidad Laboral Voluntaria; al considerar que, a pesar de la

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

renuncia, el servidor siguió prestando sus servicios; razón por la cual, ésta careció de efectos y, el despido, se dispuso cuando la relación de servicio aún estaba vigente. Disconforme con lo resuelto, al apelar la resolución del A-quo, el actor presentó el documento, donde se le comunicaba aquella revocatoria del acto, que acogía su renuncia; con lo cual trató de demostrar que, su permanencia en el puesto, no se debió a su propia voluntad y que tal acto había sido emitido de manera contraria Derecho. Con base en los argumentos expuestos, por el recurrente, el Ad-quem revocó, parcialmente, la decisión de primera instancia y acogió la demanda, en cuanto pretendía el pago del preaviso y de la cesantía y confirmó, el fallo, en todo lo demás. III.- La representante del Estado se muestra disconforme, con lo resuelto por el Tribunal, en cuanto revocó el fallo del A-quo, al estimar nulo el despido impuesto al servidor. Considera que, las razones dadas por el juzgador de primera instancia, son las acertadas; por cuanto, según lo expone, si bien al accionante se le autorizó para que se acogiera a los beneficios de la movilidad laboral, tal situación nunca llegó a producir efectos por voluntad de él mismo; dado que continuó prestando sus servicios, ininterrumpidamente, a la Administración Pública, hasta el momento en que fue despedido. Argumenta que no existe fundamento alguno, para declarar nulo el despido; pues, a su juicio, el actor renunció, tácitamente, al derecho de cobrar las prestaciones legales, derivadas de aquel Programa de Movilidad Laboral Voluntaria. Con base en los argumentos expuestos, pretende la revocatoria de lo resuelto, para que se declare sin lugar la demandada y se le imponga, al accionante, el pago de ambas costas. IV.- El instituto jurídico de la revocación de un acto administrativo, significa su eliminación por meras razones de oportunidad o de mérito. Así, cuando el acto llegue a desajustarse del fin que persigue, porque aunque suficiente en un grado mínimo, para poder cumplirlo, no es el mejor o, al menos, uno de los mejores, entonces el acto es legal pero no oportuno. En consecuencia, aunque válido, puede ser eliminado, ante esa inoportunidad sobrevenida. La revocación debe

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

distinguirse de la eliminación del acto por una inoportunidad inicial, no fundada en un hecho posterior. El simple cambio de criterio del funcionario, sin que hayan variado los hechos, implica que el acto más bien ni siquiera debió emitirse; pues debe eliminarse con vista en las mismas circunstancias iniciales. Así, la revocación basada en un cambio de criterio del funcionario es, en realidad, una anulación del mismo por falta de un mínimo de racionalidad, de justicia o de eficiencia y no una verdadera revocación. Supone, entonces, un vicio de exceso o de desviación de poder y debe ser enfocado como un caso de anulación. Por consiguiente, debe entenderse que, la revocación, es la eliminación del acto, por razones de oportunidad, siempre fundadas en hechos sobrevinientes. Para que se justifique, la revocación debe estar basada en un hecho nuevo; que, objetivamente, establezca la necesidad de eliminar el acto, eso sí, siempre para satisfacer el interés público. Si no existe el hecho nuevo, la revocación es nula, porque le falta el motivo, jurídica y válidamente, justificante. (ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Derecho Administrativo, Tomo II, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis N° 20, pp. 44-46). En ese sentido, en los artículos 152 y 153 de la Ley General de la Administración Pública se establece que, el acto administrativo, puede revocarse por razones de oportunidad y de conveniencia o de mérito; salvo las excepciones establecidas por ley. Se indica, además, que la revocación sólo es procedente cuando haya una divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público. De conformidad con el segundo artículo citado, la revocación puede fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o, al menos, no conocidas al momento de dictarse el acto originario; o bien, puede sustentarse en una valoración distinta de las circunstancias de hecho, que le dieron origen, o del interés público. La revocación debe dictarse en la misma forma y por el mismo procedimiento que el acto revocado, cumpliéndose todas las formalidades y con el concurso de todas las voluntades que integraron el acto. La motivación es obligatoria y su omisión

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

anula el acto revocatorio. Además, debe indicarse que, la anulación, consiste en un acto discrecional y para que se produzca requiere: a) Que el acto sea válido y eficaz; pues si es inválido, no hay revocación, sino declaración de nulidad. Si es ineficaz, porque no se han cumplido las condiciones administrativas o legales para que surta efecto, el acto no se revoca, sino que simplemente se retira. b) Que el acto sea discrecional; pues, como se dijo, la revocatoria consiste en la eliminación del acto dictado, por razones de oportunidad. Los actos reglados -aquellos cuyos contenido y motivo están determinados, en forma precisa, por la ley- no pueden ser revocados (artículo 156, inciso 1), L.G.A.P.). c) Que el efecto del acto esté a disposición del órgano agente; esto quiere decir que, el agente de la revocación debe ser, o parte en la relación jurídica creada por el acto, o bien debe tener potestades para vigilar su ejecución. d) Que surja un hecho nuevo, que justifique la revocación, por último; e), que el acto no produzca derechos para el administrado. Sin embargo, aquí radica el problema fundamental de la revocación; pues, los derechos adquiridos, son un límite a tal potestad y; por ello, se discute si la revocación ha de darse simplemente o ha de contener, de una vez, el reconocimiento de una indemnización, a favor de quien sufra el perjuicio. Se ha admitido, de manera general, que la revocación, a pesar de mediar algún derecho adquirido, es siempre posible ante la supremacía del interés público

sobre el privado, con independencia de una posible indemnización; la cual, habrá de otorgarse sólo cuando la revocatoria sea anormal. (ORTIZ ORTIZ, op.cit. , pp. 46-54). Sobre este concreto aspecto, la Ley General de Administración Pública, en el artículo 155, establece que la revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos, debe hacerla el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República y, simultáneamente, debe contener el reconocimiento y, si es posible, el cálculo, de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta. Por

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

último, debe indicarse que, la revocación, produce efectos desde que se dicta y hacia el futuro, por lo que no extingue el acto desde la fecha original de éste y, por ende, todos los efectos producidos se mantienen aún después de su revocatoria. V.- En el caso que se analiza, el acto emitido por el Director General de Aviación Civil, que revocó el dictado previamente por el Director anterior, careció de cualquier motivación; razón por la cual, conforme con lo expuesto, se trató de un acto nulo; pues, para su revocación, requería de un motivo, basado en un hecho sobreviniente o en una apreciación distinta de las circunstancias o del interés público, que le permitiera revocar la actuación realizada por el anterior Director y, al no constar dicha motivación, se desprende que se trató de un simple cambio de criterio del funcionario, aparentemente no justificado y, por ende, configurativo de un vicio de desviación de poder. No obstante ello, debe indicarse que, la pretensión del accionante desafortunadamente no puede ser acogida sin más; pues al no haber impugnado en forma alguna la decisión del nuevo Director -en los autos, no consta alguna gestión del servidor, tendente a impugnar aquel otro acto-; la consintió y siguió prestando sus servicios, hasta el momento en que fue despedido; sin mostrar, expresamente, disconformidad alguna con aquella nueva -ilegítima- decisión. (Artículos 140, 141, inciso 1), 342 y 348 de la Ley General de la Administración Pública y 21, inciso 1), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Por consiguiente, al no haber protestado contra aquella decisión, la relación de servicio permaneció incólume; razón por la cual, cuando el despido le fue impuesto, la relación estaba vigente; pues, como se indicó, el accionante consintió la nueva decisión y, por ello, no puede estimarse nulo el despido; dado que, como se dijo, la relación estaba plenamente vigente. Por otra parte, la falta que se le imputó, para despedirlo, quedó debidamente acreditada; pues, inclusive, el servidor reconoció que no había presentado la declaración inicial de bienes, actuación a la que estaba obligado, según lo dispuesto en el artículo 28, inciso II, vi), del

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

Reglamento a la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos. Luego, la sanción prevista por tal omisión es, precisamente, el cese en el ejercicio del cargo, según el contenido del artículo 13 de la citada Ley, tal y como se hizo, con base en la investigación realizada por la Contraloría General de la República y su mandato imperativo. "

Presupuestos y distinción con la rescisión unilateral del contrato

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

"II.- A efecto de resolver con acierto este asunto concreto, debe destacarse, en primer término, que contrario a lo habitual en esta materia, la dedicación exclusiva de las actoras y de los actores se encuentra regulada por una normativa especial que torna diferente su situación a la del resto de quienes laboran en el sector público bajo esa modalidad de contratación. Efectivamente, la norma 51 de la Ley No. 7089, de 4 de diciembre de 1987 -Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el ejercicio fiscal de 1988- dispone: "Se autoriza el régimen de dedicación exclusiva que se fija en el cuarenta y cinco por ciento (45%) sobre el salario base, y el de disponibilidad que será del treinta por ciento (30%) sobre el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

salario base, para el Sector Profesional de la Municipalidad de San José. Podrán acogerse en forma voluntaria a este régimen todos los trabajadores que tengan el grado académico de licenciatura, como requisito mínimo exigido para el cargo que ostenten. Los demás aspectos de este régimen los regulará la Municipalidad de San José, en el Reglamento que para tal efecto emitirá." De ella se desprende la obligatoriedad para la Municipalidad de San José de otorgar la dedicación exclusiva a sus funcionarios y funcionarias. De seguido, ha de anotarse que esa corporación ya implementó ambos regímenes, emitiendo el Reglamento al régimen de dedicación exclusiva y disponibilidad para el sector profesional de la Municipalidad de San José, aprobado por el Concejo Municipal en su sesión ordinaria No. 286, del 30 de mayo de 1988 y vigente desde su publicación en La Gaceta No. 114 del 15 de junio siguiente. Así las cosas, lo medular aquí es establecer si la Municipalidad de San José está facultada para revocar, como lo hizo, los contratos de dedicación exclusiva suscritos con los y las actoras -visibles en los expedientes administrativos aportados- y determinar si utilizó el procedimiento legal.- III.- A continuación debe indicarse que, conforme lo evidenció la juzgadora de primera instancia, la específica obligación de los y las profesionales demandantes de "...no ejercer en forma particular la profesión por la cual está [n] contratado [s] (sic) ..." (artículo 1º del Reglamento al Régimen de dedicación exclusiva y disponibilidad citado) y su consecuente derecho a la compensación económica correspondiente deriva, en última instancia, de un negocio jurídico consensual y bilateral, tanto en su formación como en sus efectos; que es, además, oneroso, conmutativo y sinalagmático. Al estar involucrada como contraparte una entidad pública se trata, sin duda, de un típico contrato administrativo que, por eso mismo y sin detrimento de la correspondencia funcional y estructural con el de derecho privado, tiene un régimen jurídico específico, o, más propiamente, uno que recoge las modulaciones que tal presencia subjetiva reclama de esa institución jurídica general. Si alguna duda hubiese en relación

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

con las naturalezas convencional y jurídico administrativa de ese acto, el Reglamento sobre el refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública , emitido por el Contralor General de la República y publicado en La Gaceta No. 28, del 9 de febrero de 2000, lo califica expresamente como tal cuando dispone: "Artículo 2º- Contrataciones excluidas del refrendo contralor / (...) / 2. En razón de su naturaleza están excluidas del refrendo contralor: a) Las contrataciones concernientes derivadas o complementarias de la relación de empleo, tales como permisos de estudio, becas, dedicación exclusiva y similares." En sentido similar y con base en el análisis de disposiciones reglamentarias con contenido idéntico a las del mencionado Reglamento al régimen de dedicación exclusiva y disponibilidad , la Procuraduría General de la República, en su dictamen No. C-193-86, del 21 de julio de 1986, concluyó: " De las normas comentadas y transcritas parcialmente surge la naturaleza u origen de la "dedicación exclusiva" como un convenio bilateral en el que una parte (el servidor público) se compromete a no ejercer en forma particular ninguna profesión, con las excepciones que el propio reglamento contiene y que no es del caso comentar; en tanto que el reparto administrativo se compromete a cambio de esa obligación que adquiere su funcionario público, a retribuirle en forma adicional con un porcentaje sobre el salario base. / Es , en consecuencia, la concurrencia de dos voluntades la que origina el pago adicional al salario por concepto de dedicación exclusiva, originando un acto que si bien administrativo en sentido genérico, en estricto derecho - por su carácter bilateral- se conceptúa como un contrato en el que ambas partes adquieren obligaciones y derechos." (El destacado no está en el original). De idéntico modo se han pronunciado esta Sala - votos Nos. 171, de las 14:30 horas, del 3 de noviembre de 1989; 2001-86, de las 9:20 horas, del 2 de febrero de 2001; 2002-72, de las 10:20 horas, del 27 de febrero; y 2002-243, de las 11 horas, del 22 de mayo, ambos de 2002- y la Constitucional -votos Nos. 2312-95, de las 16:15 horas, del 9 de mayo; 2622-95, de las 15:36 horas, del 23 de mayo, ambos de 1995; 1536-96, de las 10:51 horas,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del 29 de marzo; 4494-96, de las 11:18 horas, del 30 de agosto, los dos de 1996; y 2000-444, de las 16:51 horas, del 12 de enero de 2000.- IV.- En vista de que sólo tienen la consideración de tales las declaraciones soberanas y unilaterales de las Administraciones Públicas productoras de efectos jurídicos, es claro que el derecho reclamado no deriva de actos administrativos de ninguna especie (externos, internos, generales y concretos o decretos, reglamentos, instrucciones, circulares, acuerdos y resoluciones, al tenor de lo previsto en los numerales 120 a 125 de la Ley General de la Administración Pública), sino de declaraciones concurrentes -concierto de voluntades-, de actos jurídicos que proceden de dos sujetos de derecho -la entidad demandada y cada una de las personas actoras- como obra conjunta de ambos y que constituye, entre ellos, un vínculo jurídico; en suma: de un contrato administrativo (sobre la diferencia entre esos conceptos, véase, por todos, ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, San José, Editorial Stradtman, S. A., tomo II, 2000, pp. 291-311, especialmente p. 294). Y, se reitera, tal articulación y exteriorización del obrar administrativo a través de esta específica técnica o mecanismo jurídico comporta unas consecuencias determinadas -un régimen específico- que no pueden desconocerse. A mayor abundamiento, conviene transcribir aquí el reiterado criterio de la Procuraduría General de la República -jurisprudencia administrativa vinculante, de conformidad con el numeral 2 de su Ley Orgánica-, de acuerdo con el cual "...el régimen jurídico de los contratos administrativos es diferente de aquél de los actos administrativos, salvo que el ordenamiento jurídico disponga lo contrario en un aspecto específico. Dado que el contrato no es un acto administrativo unilateral, la declaratoria de nulidad absoluta se rige por disposiciones diferentes de aquéllas previstas para la declaratoria de nulidad de los actos unilaterales. Por lo que la Procuraduría ha sostenido tradicionalmente que carece de competencia para dictaminar sobre la nulidad absoluta de los contratos administrativos. (...) La posición de la Procuraduría

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

se apoya no sólo en el ordenamiento jurídico sino en la mejor doctrina de Derecho Administrativo." (Dictamen No. C-078-93, de 1º de junio de 1993. En el mismo sentido pueden verse los Nos. C-263-82, de 13 de octubre de 1982; C-014-83, de 19 de enero de 1983; C-190-84, del 24 de mayo; C-366-84, del 21 de noviembre, los dos de 1984; C-111-86, del 16 de mayo; y C-193-86, de 21 de julio, ambos de 1986).- V.- Así las cosas, aunque es cierto que, tal y como lo reclama la recurrente, este asunto debe ser analizado y resuelto desde la óptica del Derecho Público, también lo es que la aplicación de ese sector del ordenamiento jurídico no hace improcedentes las pretensiones de las personas demandantes. En efecto, no es posible eliminar su derecho a la compensación económica por concepto de dedicación exclusiva, derivado de un contrato administrativo, recurriendo a la potestad y al procedimiento previstos en los numerales 152 a 157 de la Ley General de la Administración Pública. Éstos sólo son aplicables a la revocación de actos administrativos (ver resoluciones administrativas finales). Para arribar a esa conclusión es suficiente tener en cuenta la dicción literal del primero de esos artículos: "1. El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla la ley.". Como efecto más destacado del cardinal principio de legalidad, cualquier actuación de una administración pública -y, sin duda, la accionada lo es- ha de tener sustento en el bloque de legalidad, el cual abarca todo el ordenamiento jurídico (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública). En este caso, lo actuado por la Municipalidad de San José con el propósito de eliminar su compromiso de pagar la compensación económica por concepto de dedicación exclusiva a cada una de las personas accionantes es absolutamente violatorio de ese principio constitucional y legal. Lo es tanto por implicar el ejercicio de una potestad de imperio -la de revocación- en hipótesis no comprendidas en las normas que la establecen, dada la naturaleza contractual de los negocios jurídicos celebrados entre las partes, como por haber verificado

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

un procedimiento administrativo del todo improcedente e inoportuno al carecer de la más mínima competencia para llevarlo a cabo. Téngase en cuenta que, en virtud de lo previsto en el párrafo primero del numeral 59 de la Ley General

de la Administración Pública -que, por demás está decirlo, sí es aplicable a la especie-, "La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio." La consecuencia de ello es, sin duda alguna, la nulidad absoluta de todo lo actuado por la demandada, por cuanto, en cada una de las resoluciones finales dictadas, faltan "...totalmente (...) sus elementos constitutivos, real o jurídicamente." (artículo 166 ibídem). El vicio de incompetencia por razón de la materia ya señalado, impide que los actos cuestionados reúnan sus elementos esenciales. Nótese que, desde el punto de vista jurídico, no se cumplió la exigencia del numeral 129 ibídem: "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." De seguido, es claro que el fin de las resoluciones de comentario no es el "...querido por el ordenamiento." (artículo 130). Además, el contenido no reúne -ni puede hacerlo- de sus condiciones esenciales: la licitud y su proporcionalidad al fin legal (artículo 132). Tales irregularidades permiten calificar lo actuado por el Ejecutivo Municipal como una grave extralimitación de sus poderes y dejan sin fundamento alguno el argumento según el cual la "revocación" se hizo de conformidad con la legislación aplicable y respetando el derecho al debido proceso de cada uno de los funcionarios y las funcionarias afectadas. Por otra parte, tornan cuando menos sorprendentes los diferentes dictámenes rendidos por la Directora General Adjunta de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República, en cada uno de los expedientes administrativos aportados, sobre todo si se tiene en cuenta que ella misma hace

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

hincapié, al inicio, en que la dedicación exclusiva es "...un acuerdo entre partes..." - VI.- La Sala no desconoce que, como lo señalan Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, en su Curso de Derecho Administrativo (Madrid, Civitas Ediciones, S.L., tomo I, novena edición, 1999, pp. 676-677), del privilegio general de autotutela atribuido a las Administraciones Públicas, cuya razón de ser está, en casos como éste, en la relación inmediata del contrato administrativo con las necesidades públicas cuya responsabilidad de gestión les corresponde, derivan una serie de prerrogativas -las denominadas cláusulas exorbitantes del derecho común- que singularizan ese tipo de técnica jurídico-administrativa; entre ellas, el privilegio de la decisión unilateral y ejecutoria. Ése sería, justamente, el fundamento de la posibilidad de rescisión y resolución contractual de la que sería titular una entidad como la demandada y que bien puede tener lugar por un cambio de las circunstancias de hecho que dieron origen a los respectivos contratos. Sin embargo, como esa prerrogativa -que ha de verificarse, ésta sí, a través de un típico acto administrativo- no está regulada por el Reglamento al régimen de dedicación exclusiva y disponibilidad de repetida cita, su ejercicio debe y puede hacerse con una prudente y atinada integración del ordenamiento administrativo. Al respecto, no puede obviarse que la Ley General de la Administración Pública contiene normas precisas para ese propósito, en concreto sus artículos 3, 9, 10, 11, 14 y 17. Al tenor del primero, "1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario." El segundo dispone que: "1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios. / 2. Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios." Según el tercero, "1. La norma administrativa

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. / 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere." En virtud del cuarto "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. / 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa." El quinto establece que: "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." Por último, el sexto es claro al limitar la discrecionalidad "...por los derechos del particular frente a ella, salvo texto legal en contrario." El Código Civil, por su parte, contiene dos reglas fundamentales: los artículos 14 y 12. De acuerdo con el primero, "Las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias de las materias regidas por otras leyes." El segundo estipula: "Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante en el que se aprecie identidad de razón, salvo cuando alguna norma prohíba esa aplicación." De ese cúmulo de normas deriva la posibilidad de aplicación plena de la Ley de Contratación Administrativa; que, no está de más indicarlo, fue promulgada con vocación de generalidad, conforme se desprende de su numeral 1º: "Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

públicas. / Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley. / Cuando en esta Ley se utilice el término "Administración", se entenderá que se refiere a cualquiera de los sujetos destinatarios de sus regulaciones." No es óbice para ello que su numeral 2 deje "...fuera del alcance de la presente ley... / 1.- Las relaciones de empleo." , no sólo porque esa normativa se encarga de desvirtuar esa regla general al comprender dentro de su ámbito de cobertura la contratación de "servicios profesionales con sueldo fijo", "...utilizando su régimen ordinario de nombramiento..." (sic, artículos 67 y 65), sino también porque las contrataciones entre las partes no son relaciones de empleo, por más "...derivadas o complementarias..." de la misma que sean, según la atribución realizada por el citado artículo 2 del Reglamento sobre el refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública . De la Ley de análisis interesan aquí, en ese orden, los ordinales 15, 3 y 11. El primero estipula lo siguiente "La Administración está obligada a cumplir con todos los compromisos, adquiridos válidamente, en la contratación administrativa y a prestar colaboración para que el contratista ejecute en forma idónea el objeto pactado." El segundo dispone que "La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo. / Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. / En todos los casos, se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa. / El régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa. / Las disposiciones de esta Ley se interpretarán y se aplicarán, en concordancia con las facultades de fiscalización superior de la hacienda pública que le corresponden

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

a la Contraloría General de la República, de conformidad con su Ley Orgánica y la Constitución Política.” El último recepta la potestad de “rescisión y resolución unilateral”, en los términos transcritos a continuación: “Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público, todo con apego al debido proceso. / Cuando se ponga término al contrato, por causas que no se le imputen al contratista, la Administración deberá liquidarle la parte que haya sido efectivamente ejecutada y resarcirle los daños y perjuicios ocasionados . / En los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, se liquidará en forma exclusiva la parte efectivamente ejecutada y los gastos en que haya incurrido razonablemente el contratista en previsión de la ejecución total del contrato. / La Administración podrá reconocer, en sede administrativa, los extremos indicados en los incisos anteriores. Para hacer efectiva la resolución deberá contar con la aprobación de la Contraloría General de la República.” Como complemento de esa regulación se dictó el Reglamento General de Contratación Administrativa , por decreto Ejecutivo No. 25038-H, del 6 de marzo de 1996, publicado en La Gaceta No. 62, del día 28 siguiente.

En lo conducente, su artículo 13 establece: “13.3 Rescisión.
/ 13.3.1. En cualquier momento podrá la Administración rescindir unilateralmente, por motivos de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, sus relaciones contractuales, no iniciadas o en curso de ejecución. / 13.3.2. El acuerdo de rescisión debe estar precedido de los estudios e informes técnicos que acrediten fehacientemente las causales de la rescisión. Este acuerdo se notificará al interesado, para que en el término de diez días hábiles se manifieste sobre el particular. / 13.3.3. El acuerdo de rescisión tendrá los recursos ordinarios y extraordinarios que señala la Ley General de la Administración Pública. / 13.3.4. Una vez firme el acuerdo de rescisión, se procederá a la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

liquidación de las indemnizaciones que correspondan. / 13.3.5. Cuando la rescisión se origine en caso fortuito o fuerza mayor, la Administración deberá resarcir por completo la parte efectivamente ejecutada del contrato y los gastos en que haya debido incurrir el contratista para la ejecución total del contrato. / 13.3.6. Cuando la rescisión se fundamente en motivos de interés público, la Administración deberá resarcir, además, cualquier daño o perjuicio que cause al contratista con motivo de la terminación del contrato ." Es obvio que la Municipalidad de San José no siguió ese procedimiento administrativo, que, en esta materia, concreta la garantía fundamental al debido proceso y así lo advirtió expresamente la Subdirectora de Asuntos Legales de esa Corporación de que lo procedente era "...rescindir los contratos respectivos por exclusividad..." En consecuencia, aunque la Sala admita la posibilidad de rescisión de los contratos suscritos entre las partes, vía aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, lo actuado por la demandada no adquiere tal carácter y debe reputarse, para todos los efectos, como ilegal.- VII.- Las anteriores consideraciones distinguen el procedimiento para revocar actos administrativos, cuando se afectan derechos de terceros, del aplicable en caso de rescisión y resolución unilateral de un contrato de esa misma naturaleza. Ahora bien, si se sigue un criterio amplio, como procede en materia laboral, y se tiene en cuenta que la Municipalidad de San José permitió la defensa del derecho de las personas afectadas, habría que concluir que el no haber utilizado la vía técnicamente correcta, no da base, por sí mismo, para acoger el reclamo. Sin duda, lo fundamental es la ausencia de las razones objetivas - verdaderos informes técnicos-, que fundamenten la actuación cuestionada. Por eso lo pertinente es declarar con lugar la demanda, conforme ya se hizo en las instancias precedentes.- VIII.- El concepto de indemnización utilizado tanto por la normativa sobre contratación administrativa, antes citada, como por la que regula la revocación de los actos administrativos, conlleva, necesariamente, la idea de reparación integral de los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

daños y perjuicios generados por la decisión unilateral ("rescisión") de la Administración de ponerle fin a un contrato administrativo válido y eficaz (en igual sentido puede verse SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., volumen II, p. 488. Conviene consultar también GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, ob. cit., tomo II, sexta edición, p. 408-411 y ESCOBAR GIL, Rodrigo, Responsabilidad contractual de la Administración Pública, Bogotá, Editorial Temis, 1989, especialmente pp. 47-77 y 245-252). Tal máxima constituye, además, un principio general -el de indemnidad o garantía de la integridad patrimonial de los y las administradas- que es consecuencia ineludible del derecho fundamental a la propiedad, consagrado, entre otros, en el numeral 45 de la Constitución Política y que, según ha reiterado la Sala Constitucional, comprende todos los derechos patrimoniales de una persona, es decir, todo lo que pueda tener valor económico (ver, por todos, los votos de ese Tribunal Nos. 4530-00, de las 14:51 horas, del 31 de mayo de 2000; 2050-91, de las 9 horas, del 11 de octubre de 1991; y 1789-91, de las 14:50 horas, del 11 de setiembre de 1991). Así las cosas, el o la co-contratista afectado/a por una rescisión administrativa tiene derecho a una compensación integral, comprensiva tanto del daño emergente o positivamente producido, como del lucro cesante, es decir, de las ganancias o beneficios dejados de percibir como consecuencia del acto administrativo -la rescisión sí lo es- dañoso. Nótese que la legislación es, incluso, redundante, cuando, en uno y otro casos, insiste en recabar que la indemnización sea "completa". Tomando en cuenta esos indiscutibles parámetros, resulta indudable que, de admitirse la legitimidad de los actos municipales cuestionados -lo que no se hace, valga reiterarlo-, la reparación acordada por la demandada no es proporcional a los efectos negativos de su actuación. IX.- En mérito de lo razonado y sin necesidad de entrar en consideraciones sobre la teoría de los derechos adquiridos o sobre la omisión de pronunciamiento por parte del Tribunal en relación

con el alegato relativo a costas e intereses, lo único procedente es mantener la declaratoria de nulidad absoluta de todo lo actuado por la Municipalidad de San José y ordenarle que restablezca a los actores y a las actoras en el pleno disfrute de la compensación económica por concepto de dedicación exclusiva, en los términos pactados, con las demás consecuencias legales acordadas por las autoridades de instancia. "

Denegatoria de la gestión formulada por la parte recurrida

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

La pretensión del Apoderado General Judicial de la Sociedad Ecodesarrollo Papagayo Sociedad Anónima, parte recurrida en este recurso, es que se revoque la medida adoptada por el Magistrado Instructor que ordenó la apertura y libre tránsito del camino que lleva a las playas del Proyecto Papagayo, contenida en la resolución de las quince horas veintinueve minutos del tres de setiembre de dos mil tres. Para el gestionante su representada limitó el acceso a los particulares no sólo por disposición del artículo 7 del Reglamento de Vialidad para el Proyecto de Península de Papagayo, que se encuentra cuestionado de inconstitucionalidad ante esta Sala, sino por razones de seguridad, dada la gran cantidad de maquinaria pesada existente en la zona y los peligros que de ello derivan para la salud y vida de

las personas (ver folio 254). De manera que la apertura del citado camino, por resolución del Magistrado Instructor de este amparo, resulta ilegal e improcedente

El artículo 21 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en materia de hábeas corpus dispone que en cualquier momento se podrán ordenar medidas provisionales de protección de los derechos amparados por este recurso. En ese sentido, la decisión del Magistrado Instructor obedece a la necesidad de tutelar el derecho de libertad ambulatoria del amparado hasta tanto se resuelva en definitiva lo que corresponda, pues no se trata solamente de proteger la seguridad de las personas, como lo entiende el gestionante, sino que la facultad que se ofrece a todos para proteger esa seguridad no sea utilizada arbitrariamente, es decir, no sea utilizada en menoscabo de la propia libertad ambulatoria. Ello en cuanto es posible que en ocasiones la utilización, incluso bien intencionada, de mecanismos de tutela de la seguridad menoscabe la libertad ambulatoria

Revocación del acto administrativo, concesión de explotación de soda propiedad de Junta Administrativa de Educación

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA]⁶

" II.- Que la inconforme manifiesta en su escrito de expresión de agravios, que el desalojo de que fue objeto es contrario al Ordenamiento Jurídico y por ende nulo, conforme a los artículos 11

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, ejecución que aduce, le producirá daños y perjuicios de imposible y difícil reparación, dado que su familia perdería su única fuente de ingresos y seguridad laboral. Manifiesta, que en la actualidad, la soda no ha sido dada en concesión conforme corresponde por ley, y que por otra parte, no le ha sido devuelto el dinero depositado como garantía ni el mes adelantado que pagó, aparte de que los bienes ubicados en el local fueron sacados sin orden judicial alguna. Refiere, que la prestación de un servicio de soda es público, y que ella, en calidad de concesionaria, no puede ni debe dejar de prestar por desconocimiento o mala intención de parte de la accionada y que dadas las manifestaciones verbales de que le iban a prorrogar la concesión, realizó una fuerte inversión en equipo.- III.- Que dado que la llamada a juicio es una Junta Administrativa de Educación, se estima conveniente, antes de entrar al fondo del asunto, realizar algunas consideraciones en relación con la naturaleza jurídica de estas Juntas Administrativas. La Ley Fundamental de Educación -número 2160 de 25 de setiembre de 1957-, establece, que cada institución de enseñanza media contará con una Junta Administrativa nombrada por la Municipalidad del cantón, de conformidad con las ternas remitidas por los Consejos de Profesores, cargo que es concejil y por un período de tres años, dotadas con rentas provenientes del Presupuesto Nacional, de las Municipalidades, de instituciones autónomas y otras de carácter especial (artículos del 41 al 47). Por su parte, existe el Reglamento general de Juntas de Educación y Juntas Administrativas - Decreto Ejecutivo número 17763-E de 3 de setiembre de 1987 -, que contempla con mayor amplitud, las características de ellas. Se enuncia por ejemplo, que constituyen delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de la autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes sometidos a su administración (artículos 1 °

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

al 5 °). Se reafirma, en el numeral 14, que los miembros son nombrados por el Concejo Municipal de una nómina de no menos de cinco candidatos, que propondrá el Director del Colegio, previa consulta al Consejo de Profesores y con el Comité Ejecutivo del Gobierno Estudiantil. Dentro de ese mismo cuerpo normativo, específicamente en el Título II, Capítulo I, el ordinal 44 preceptúa, que los bienes y recursos de las Juntas están afectos al servicio educativo nacional y que por ello, sus gastos e inversiones han de vincularse a los esfuerzos nacionales, regionales e institucionales, destinados a la consecución de los objetivos y fines de la educación costarricense, y el siguiente - 45 -, dispone, que corresponde al Ministerio de Educación Pública, fijar las prioridades nacionales a las que las Juntas deben destinar no menos del veinticinco por ciento de su presupuesto. Seguidamente, el artículo 56 da de nuevo la calificación a las juntas de personas de derecho público. Así, por Decreto Ejecutivo número 21898-MEP publicado en La Gaceta número 50 del 12 de marzo de 1993, se adicionó, un artículo que lleva el número 60 bis, en el que se dispone, que los inmuebles ocupados por los centros educativos dependientes del Ministerio de Educación Pública, inscritos a nombre de instituciones autónomas, municipalidades o cualquier otra institución estatal, pueden ser traspasados en forma directa a ese Ministerio o a las Juntas de Educación. Por último, los numerales 79 y 80 establecen, que las Juntas Administrativas deben sujetar sus actuaciones a la política nacional y regional de educación, así como a las directrices que emanen del Ministerio de Educación Pública y que los bienes que adquieran, con fondos provenientes del presupuesto nacional, deben inscribirse a nombre del Estado.- IV.- Que como se obtiene de lo expuesto, los bienes que gobiernan las juntas administrativas, son bienes de dominio público, o al menos, se parte de esa presunción de demanialidad, por lo que forman parte del patrimonio nacional, y por ende, no sujetos a apropiación privada. Según Biondo Biondi, son "... bienes demaniales aquellos bienes declarados tales por la ley y que se encuentran en una particular situación

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurídica..." (Los Bienes. Editorial Bosch, Urgel, 51 bis, Barcelona, 1961, pág 284) y "... el carácter constante y permanente de los bienes demaniales es la pertenencia al Estado, o bien, a un ente territorial (pueblos, provincias) ... La pertenencia se debe entender en el sentido amplio de titularidad o de genérica correspondencia, además, porque del demanio forman parte los derechos. Es ciertamente un derecho eminente, exclusivo y absoluto y, por tanto, bajo tal aspecto, parangonable al derecho real..." (ob. cit. págs. 288 y 289). En relación con este mismo tema, la Sala Constitucional en su sentencia número 5976-93 de 15 horas 42 minutos del 16 de noviembre de 1993, refiriéndose a que la regulación de la propiedad dominical encuentra fundamento en el inciso 14) del artículo 121 de la Carta Magna, dispuso: " El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad, el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa, la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, ... los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan ...". En otro pronunciamiento - número 5399-93 de 16 horas 39 minutos del 26 de octubre de 1993 dijo: " ... no es posible tener por violado el artículo 45 Constitucional, ... ya que no se imponen limitaciones a la propiedad privada, sino que al regularse el dominio público, la ley lo que hace es establecer condiciones mediante las que es posible el uso y disfrute ..., por parte de los particulares. Así quien pretenda por medios no autorizados ejercer un uso privativo de esa zona tendrá vedada la posibilidad de consumarlo, pues es aceptable también, desde tiempo inmemorial, que se trata de bienes imprescriptibles en favor de particulares y que están fuera del comercio", y acota el Tribunal, principios también recogidos en el numeral 262 del Código Civil.- V.- Que dada la naturaleza jurídica de las Juntas administrativas y de los bienes que administran, es menester, en primer término, realizar algunas consideraciones en relación con la concesión y el permiso, como los medios usuales utilizados para la prestación de ciertos servicios, que aunque públicos, son prestados por los particulares. La Sala Constitucional, en su sentencia número 2202-93 de 15 horas 39 minutos del 21 de mayo de 1993, indicó: "I.- Estos instrumentos (...) son de distinta naturaleza. La concesión es el instrumento idóneo para la prestación del servicio público, teniendo como requisito sine qua non, para su

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

otorgamiento, que se siga un procedimiento o concurso de licitación pública, como se deduce del artículo 182 de la Constitución Política; consecuentemente, es con base en un control más riguroso, dentro de toda una normativa especial, que el Estado protege de una manera más adecuada y segura el interés público, siendo en lógica, por lo dicho, que el concesionario ostenta un derecho subjetivo consolidado, que le asegura mayor protección frente a eventuales abusos o actos perjudiciales de la Administración; no obstante, en el entendido que puede ser corregido y supervisado en el correcto funcionamiento de su concesión, en aras del interés de la colectividad, e incluso, la cesación del vínculo, si existen criterios y razonamientos jurídicos que así lo impongan. Por otro lado, el "permiso", por su naturaleza, es transitorio o precario, puede ser revocado, modificado, ampliado o

restringido sin ninguna responsabilidad para la Administración por razones calificadas de oportunidad y conveniencia, sin que tal revocación pueda ser intempestivamente ni arbitraria, como lo dispone el artículo 153 y 154 de la Ley General de la Administración Pública, ni en perjuicio de los derechos que legítimamente, le pueda corresponder al permisionario (...)." (lo resaltado no es del original). Ya en esta instancia, la propia demandante reconoce que se está en presencia de la concesión de un bien público, el que sin lugar a dudas, debe sujetarse a los principios transcritos en acápites precedentes. al contar con una presunción de demanialidad, y si bien puede ser objeto de aprovechamiento, tal circunstancia no es óbice, sin embargo, para que pueda revocarse unilateralmente en cualquier momento, ya que el uso y disfrute de ellos, es a título precario. Al ser precario el derecho de uso y disfrute, aún y cuando en el clausulado del contrato se hubiera previsto una preferencia para la prórroga de la explotación de la soda, es lo cierto que no estaba determinada una prolongación automática de esa concesión y por ende, la Junta Administrativa, no está obligada a renovarla, sobre todo tomando

en consideración que el plazo se limitó al curso lectivo de mil novecientos noventa y nueve. No desconoce el Tribunal los inconvenientes que esto pueda generar a la petente, mas al estar en discusión un bien demanial, es improcedente en esta vía, pretender un mejor derecho de administración sobre la soda. No implica lo anterior un límite a la demandante para que, en la sede correspondiente, busque el resguardo del derecho que dice le asiste y sea en él, donde se determine la eventual responsabilidad de la demandada por su actuación y por el destino o daño que corran los bienes que doña Ivette tenía en la soda.- VI.- Que estas son las razones por las cuales es procedente confirmar la sentencia venida en alzada."

4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Procedencia de la Revocación

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁷

Ahora bien, analicemos breve y superficialmente el caso de aquellos actos administrativos que no le otorgan derecho subjetivo alguno al administrado. Al respecto debemos de considerar que por regla general los actos administrativos gozan de estabilidad, siendo la excepción la revocación y la anulación. Así, de conformidad con el numeral 153, párrafo 3° de la Ley General de la

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

Administración Pública, la revocación es la extinción del acto administrativo por razones de oportunidad, conveniencia o mérito -discrecionalidad- con lo que se distingue claramente de la anulación -por motivos de nulidad absoluta o relativa- que procede, fundamentalmente, por motivos de legalidad. La revocación procede cuando se produce un desajuste entre el contenido del acto y su fin; así el numeral 152, párrafo 2° de la Ley General de la Administración pública, establece que la revocación debe de tener lugar "... únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin" (JINESTA LOBO, Ernesto, op. cit., pág. 430-431). Agregamos a lo anterior que la anulación, bajo el supuesto planteado ab initio, procede conforme a lo que estatuye el ya citado numeral 180 de la Ley General de la Administración Pública.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁸

El principio de intangibilidad de los actos propios tiene dos excepciones: la posibilidad de revocar los actos administrativos y la declaratoria de nulidad absoluta de éstos. Bajo la primera excepción, la Administración puede revocar el acto "por razones de oportunidad, conveniencia y mérito", conforme lo dispuesto en el numeral 152 de la Ley General de la Administración Pública.

Para que se declare la revocación, es necesario que exista una "divergencia grave sobre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza" de la circunstancia. Interesa resaltar, no

obstante, que los actos reglados no pueden ser revocados (artículo 156 de la Ley de mérito) y que si se trata de un acto declaratorio de derechos subjetivos, la Junta Directiva requeriría el dictamen favorable de la Contraloría General de la República para revocar el acto y su decisión comprometerá la responsabilidad de la ARESEP, en cuanto debe indemnizar los daños y perjuicios causados. Ello aún, reiteramos, cuando el acto no haya sido notificado o publicado.

Potestad revisora de la administración pública. en particular sobre la revocatoria

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁹

La consulta que nos ocupa tiene por objeto determinar si JAPDEVA está, jurídicamente, facultada para restablecer una concesión para la prestación del servicio de carga y descarga de mercaderías en los muelles de Limón y Moín, con posterioridad a la adopción y firmeza de un acto suyo mediante el cual resolvió el contrato correspondiente.

Sobre el particular, debemos señalar que la Administración Pública está facultada para rectificar su proceder mediante el ejercicio de su potestad revisora. En efecto, en el ordenamiento jurídico encontramos varias hipótesis bajo las cuales la Administración puede volver sobre sus propios actos.

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

En primer término, el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública regula la posibilidad de que la Administración, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República –o de la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos directamente relacionados con la hacienda pública--, declare en vía administrativa la nulidad de un acto suyo declaratorio de derechos, cuando esa nulidad, además de absoluta, sea evidente y manifiesta.

Por otra parte, si como producto de la potestad de revisión oficiosa la Administración detecta la existencia de un acto suyo declarativo de derechos con vicios de nulidad, sin que ésta sea absoluta, evidente y manifiesta, lo procedente es declararlo lesivo a los intereses del Estado, a efecto de propiciar con posterioridad su anulación en un proceso contencioso administrativo (artículos 10, inciso 4), 35, 36 incisos 1) y 4) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 173 de la Ley General de la Administración Pública).

Por último, dentro de los mecanismos a los que puede acudir la Administración en ejercicio de su potestad revisora está el de la revocatoria de los actos administrativos, prevista en los numerales 152 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Este mecanismo, a diferencia de los anteriores, se fundamenta en razones de oportunidad, conveniencia o mérito --y no de legalidad-- y sólo puede ser dispuesto en relación con actos discrecionales.

Importante es destacar que todas las acciones o mecanismos que puede utilizar la Administración para revisar sus actos, deben ser ejercidos dentro de un plazo de cuatro años, contados a partir de la emisión del acto que interese. Una vez transcurrido dicho plazo, la posibilidad de anular o revocar el acto por razones de legalidad o de oportunidad y conveniencia, respectivamente, deja de existir.

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

Ahora bien, en lo que la revocatoria interesa, cabe señalar que el artículo 152 de la Ley General de la Administración Pública establece como principio general que

"1.-

El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley.

2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin".

De conformidad con la norma transcrita, la primera exigencia para que la Administración pueda revocar un acto suyo es la existencia de razones de oportunidad, conveniencia o mérito.

Analizando la revocación por motivos de oportunidad, GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, señalan

"A diferencia de lo que ocurre con la revocación por motivos de legalidad, no existe en nuestro Derecho ninguna normativa general que regule la retirada de los actos administrativos por simples razones de oportunidad. Un acto que declare derechos en favor de un administrado y que no presente vicios en su constitución no puede ser revocado de oficio por la propia Administración so pretexto de que el acto se ha convertido en inconveniente o inoportuno en un determinado momento. Este principio general prohibitivo es, desde luego, una importante garantía para los particulares que, de este modo, quedan a cubierto de los posibles cambios de criterio de la Administración, pero resulta también demasiado rígido en ocasiones. Una solución

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

de equilibrio que garantizaría tanto al interés público como al de los particulares sería la de permitir la revocación por motivos de simple oportunidad o conveniencia, condicionándola, sin embargo, al reconocimiento y pago de una indemnización adecuada que compensase la pérdida de los derechos reconocidos por el acto revocado". (GARCIA DE ENTERRIA (Eduardo) y FERNANDEZ (Tomás-Ramón), Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Civitas S. A., reimpresión, Tomo I, 1977, Pág. 445).

Conforme se podrá apreciar, los destacados autores citados reconocieron, en su momento, la importancia de que la Administración pudiera revocar sus actos por razones de oportunidad o conveniencia. Congruente con ello, el ilustre maestro del Derecho Público Costarricense, Profesor Eduardo Ortíz Ortíz, según consta en las Actas correspondientes al proyecto de la Ley General de la Administración Pública, indicó:

"Es lo que llaman de la revocación del acto, que consiste en el retiro de un acto regular acomodado a derecho, pero que llega a ser inconveniente después de haber sido dictado, porque hechos nuevos o errores de juicio inicial al dictarlos producen un desajuste progresivo. (...) . Nosotros restringimos la posibilidad de revocar que es muy importante a los casos en donde haya razones de mérito o conveniencia que lo aconsejen. Llega inclusive a imponer la obligación de revocar cuando la divergencia entre el acto y el interés público sea evidente y muy grave. Aunque haya derechos. Sólo que como verán acto seguido nosotros imponemos que cuando hay derecho se tengan que indemnizar esos oficios o esos derechos" (Acta n.º 102 de la sesión extraordinaria celebrada por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, el 1º de abril de 1970).

La segunda exigencia que establece la Ley General de la Administración Pública (artículo 152, inciso 2) para que proceda la revocatoria es que haya divergencia "grave" entre los efectos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del acto y el interés público. En razón del bien jurídico que se pretende tutelar, a saber, el interés público (definido en el artículo 113 de la misma Ley General), se autoriza la revocatoria del acto pese al tiempo transcurrido (no más de cuatro años), o a los derechos creados, o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin.

Por su parte, el numeral 153 de la Ley General de la Administración Pública explica los factores que inciden en la determinación de las "razones de oportunidad, conveniencia o mérito". Concretamente señala que "La revocación podrá fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario"; o "(...) en una distinta valoración de las mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado".

Ahora bien, en el caso concreto que interesa, el determinar si existe divergencia grave entre los efectos del acto mediante el cual se resolvió el contrato de concesión a la empresa Estiba S.A. -para la prestación del servicio de carga y descarga de mercancías en los muelles de Limón y Moín-- y el interés público que se pretende tutelar, es una labor que sólo compete determinar a JAPDEVA.

Finalmente, por tratarse de un acto desfavorable al administrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156, inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública, requiere contar con el dictamen de la Contraloría General de la República. Sobre el particular la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

"III.-

En lo tocante a la necesidad o no de el dictamen previo de la Contraloría General de la República debe precisarse que la Ley General de la Administración Pública, al regular la

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

revocación de los actos discrecionales por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, le impone a la Administración Pública el deber de recabar un dictamen de la Contraloría General de la República, tanto si se trata de actos favorables o declaratorios de derechos (artículo 155, párrafo 1º de la Ley General de la Administración Pública) cuanto de actos de gravamen o desfavorables (artículo 156, párrafo 3º, ibidem). Ese dictamen de la institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, constituye un acto preparatorio que ciertamente no suspende el curso del procedimiento para el dictado del acto final, cuyo contenido consiste en la revocación de un acto administrativo precedente; pero si la Administración activa omite solicitar a la entidad contralora el dictamen que prescribe la ley, y este no existe al pronunciarse la resolución, sin duda el acto estará viciado de nulidad absoluta, por omisión de una formalidad sustancial impuesta por el ordenamiento jurídico. Ese grado de invalidez -nulidad absoluta- del acto de la Administración dictada sin haber requerido y tomado en consideración el dictamen de la Contraloría General de la República, resulta enfatizado por el artículo 188, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública, al disponer éste que el acto relativamente nulo no se puede sanear cuando el vicio consista en la omisión de dictámenes, precisamente porque en tal hipótesis sobreviene una nulidad absoluta" (Sentencia n.º 97 de las 14:40 hrs del 15 de octubre de 1997).

Según se desprende de la resolución transcrita, el no recabar el criterio de la Contraloría General de la República, de previo a la revocatoria de los actos de gravamen o desfavorables para los administrados, provocaría la nulidad absoluta del acto que así lo disponga.

IV.-

CONCLUSION

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

De conformidad con lo expuesto, es criterio no vinculante de la Procuraduría General de la República -y sin perjuicio de lo que resuelva en su oportunidad la Contraloría-- que el acto administrativo mediante el cual JAPDEVA resolvió el contrato de concesión a la empresa Estiba S.A. para la prestación del servicio de carga y descarga de mercancías en los muelles de Limón y Moín, puede ser revocado por razones de oportunidad, conveniencia o mérito y siempre que exista divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, aspecto que compete determinar, en exclusiva, a la propia entidad consultante. En todo caso, por tratarse de un acto desfavorable al administrado, de previo a su revocatoria, debe requerirse el criterio de la Contraloría General de la República (artículo 156, inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública).

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁰

Pues bien, los artículos 152 y 155 de esa ley rezan:

"Artículo 152.-

1.-

El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley.

2.-

La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese el tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin."

"Artículo 155.-

1.-

La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República.

2.-

Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta.

3.-

En todo caso los daños y perjuicios deberán ser liquidados por la Administración dentro del mes posterior a la solicitud o recurso del administrado que contenga la liquidación pretendida por éste."

(Lo resaltado no es del texto original)

Como puede notarse del texto jurisprudencial y las normas invocadas, ciertamente, aquellos casos en que se pretenda la revocatoria del acto declarativo de derechos, por existir una contradicción entre los efectos del mismo y el interés de la colectividad, debe encauzarse de previo, no sólo con el procedimiento administrativo estipulado en los artículos 308 y siguientes de dicha Ley General de la Administración Pública, si no también, con un dictamen favorable de la Contraloría General de la República. Así, este Despacho, ha sido claro en exponer, que:

" El procedimiento en el artículo 155 será aplicable cuando la Administración por razones de conveniencia, mérito y oportunidad, y siempre que exista una grave divergencia

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

entre los efectos del acto y el interés público, decide revocar un acto declaratorio de derechos (debe solicitarse el dictamen de la Contraloría General de la República y contener pronunciamiento expreso en cuanto a los daños y perjuicios producidos). Nótese que este procedimiento es aplicable siempre que se esté en presencia de un acto dictado conforme al ordenamiento jurídico.

Si por el contrario, el acto contiene vicios que puede producir la nulidad absoluta o relativa de éste, la Administración debe declarar la lesividad del acto y enviar el expediente a la Procuraduría General de la República (si es de los órganos que representa la Institución), a efecto de que se establezca el correspondiente proceso de lesividad ante los Tribunales Contencioso Administrativos."

(...)"

(Jurisprudencia enunciada en el Dictamen No. C-250-97 de 24 de diciembre de 1997)

(Lo resaltado no es del texto original)

Conviene puntualizar en este aparte la distinción entre la potestad administrativa de "revocar" y "anular" un acto generador de derechos subjetivos.

En efecto, se ha dejado observar de lo expuesto que, la revocatoria de un acto procede cuando, pese estar conforme con el ordenamiento jurídico, existe una evidente contraposición entre los derechos que genera aquél y el interés público. De ahí deriva la facultad de la Administración para enderezar, en cualquier momento, esa actuación, sea por razones de oportunidad, conveniencia o mérito; salvaguardándose, eso sí, como lo dice el mencionado numeral 155, la indemnización correspondiente, siendo esta hipótesis la aplicable al caso sometido a nuestra consideración.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En cambio, cuando un acto administrativo contiene elementos irregulares, no compaginables con el derecho que lo regula, procedería la nulidad absoluta o relativa; o bien, la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, según cada caso y de acuerdo con los presupuestos del artículo 158, siguientes y concordantes de la Ley General de cita.

En lo que aquí atañe, es de acotar de la jurisprudencia supratranscrita que, habiéndose detectado en un comportamiento administrativo un vicio que sugiere la nulidad absoluta o relativa del mismo, no le queda más a la Administración productora del acto, que declarar, de previo, la lesividad del mismo y proceder, de inmediato, al envío del expediente debidamente diligenciado a esta Procuraduría General de la República, a fin de plantear el respectivo proceso ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, y aunque no resulte de aplicación en este asunto, excepto para completar la idea de la doctrina de las nulidades, hay otra alternativa dentro de la Legislación de referencia, que permite a la Administración anular sus actos, en tanto por virtud del artículo 173, se percata de la existencia de un acto declaratorio de derechos que carece evidentemente, de validez jurídica por infringir de tal manera el ordenamiento jurídico que su realización impide la consecución del fin público, o bien, porque carecen de uno o varios de los elementos constitutivos de todo acto administrativo. En otras palabras, el vicio que conlleva a la nulidad del acto es de una magnitud tal, que hace que la declaratoria de nulidad absoluta del acto sea consecuencia lógica, necesaria e inmediata, dada la certeza y evidencia palpable de los vicios, en el que se manifiesta. Nulidad que conforme el inciso 4 de ese mismo artículo, sólo podrá declararse dentro del plazo de cuatro años. Al respecto, mediante Dictamen de este Organismo Consultor de la Administración Pública No. C-200-90 de 3 de julio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de 1992, se subrayó lo siguiente:

"Este Despacho, a través de varios dictámenes, ha venido a precisar las características de lo que en nuestro ordenamiento jurídico ha de entenderse por nulidad evidente y manifiesta del acto administrativo. Así, tenemos que en el dictamen C-140-87 de 14 de julio de 1987, acto administrativo suscrito por el entonces Procurador Asesor Lic. Farid Beirute Brenes se precisaba:

"En forma acorde con el espíritu del legislador y con el significado de los adjetivos "evidente" y "manifiesta" debe entenderse que la nulidad absoluta evidente y manifiesta es aquella notoria, obvia, la que aparece de manera clara, sin que exija un proceso dialéctico su comprobación por saltar a primera vista.

Lo anterior nos induce a pensar que, para efectos de la declaratoria de las nulidades, dentro de nuestro derecho podemos distinguir tres categorías de nulidades, que son: la nulidad relativa, la nulidad absoluta y la nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

La última categoría es la nulidad del fácil captación y para hacer la diferencia con las restantes tenemos que decir, que no puede hablarse de nulidad absoluta, evidente y manifiesta cuando se halla muy lejos de saltar a la vista de comprobación, comprobación cuya evidencia y facilidad constituyen el supuesto sustancial e indeclinable que sirve de soporte fundamental a lo que, dentro de nuestro derecho, podemos denominar la máxima categoría anulatoria de los actos administrativos..."

III.-

CONCLUSIÓN:

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

De conformidad con todo lo expuesto, este Despacho concluye de la siguiente manera:

1.-

Por virtud del Acuerdo de la Autoridad Presupuestaria No. 2 del Acta de 15-83 de 10 de mayo de 1983 y Sentencia Número 4, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, a las ocho horas y treinta minutos del cuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, los funcionarios de esa Institución que fueron nombrados antes del 10 de mayo de 1983 tienen derecho a percibir el rubro salarial por aumentos del anterior Régimen por méritos habido en esa Institución, así como los aumentos anuales de la citada Ley de Salarios de la Administración, reformada por las leyes Números 6408 del 14 de marzo de 1980 y 22 de diciembre de 1982, por el carácter que esa normativa tiene en nuestro ordenamiento jurídico.

2.-

No obstante lo anterior, si la Institución bajo su mando y la Autoridad Presupuestaria, (quien es el competente legalmente para revocar el acto en cuestión) consideran que, por razones, especialmente, de interés público, de sana administración financiera e igualdad salarial, es preciso recurrir a la revocatoria del acuerdo de comentario, deben atenerse a los presupuestos que para tal efecto prevén los artículos 152 y 155 de la Ley General de la Administración Pública, dentro de los cuales, debe recalcarse, el dictamen previo de la Contraloría General de la República, amén de insertarse al mismo tiempo en aquella actuación, el respectivo reconocimiento de la indemnización de los daños y perjuicios.

FUENTES CITADAS

1 FUMERO PANIAGUA Viriam y SALAZAR SANCHEZ Ana Lorena. La Revocación del Acto Administrativo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1982.pp.16.17.18.22

2 Ley N° 6227. Ley General de la Administración Pública.Costa Rica, del 02/05/1978.

3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 2001-00120, de las nueve horas diez minutos del dieciséis de febrero de dos mil uno.

4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-00072, de las nueve horas cuarenta minutos del catorce de febrero del año dos mil tres.

5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-11718, de las catorce horas con cuarenta y un minutos del quince de octubre del dos mil tres.

6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. Resolución N°201-2000, de las diez horas treinta minutos del diecinueve de julio del año dos mi.

7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N° 399 del 18/12/2003.

8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dictamen N° 322 del 26/11/2001.

9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Opinión Jurídica N° 125 - J del 14/11/2000.

10 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Dictamen N° 158 del 20/07/2000.