



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: RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

1. DOCTRINA

- a. Definición
- b. Naturaleza y Fundamento
- c. Elementos
 - i. Subjetivo
 - ii. Objetivo
 - iii. Formal
- d. Procedimiento
- e. Efectos

2. LEGISLACIÓN

- a. Ley General de la Administración Pública

3. JURISPRUDENCIA

- a. Naturaleza del Recurso de Revisión
- b. Alcances y Supuestos del Recurso de Revisión
- c. Revisión como recurso extraordinario



DESARROLLO

1. DOCTRINA

a. Definición

"...es una limitación a la "cosa juzgada administrativa", es la forma de quebrar un acto firme obtenido de forma ilícita, fraudulenta o injusta para que el procedimiento administrativo se reabra y se resuelva con arreglo a la legalidad o al ordenamiento jurídico (bloque de legalidad)."¹

b. Naturaleza y Fundamento

"Su fundamento no es tan claro como el de los restantes recursos administrativos como el de los restantes recursos administrativos pues, al constituir una excepción a la firmeza que caracteriza al acto administrativo, se ha dudado de su justificación y de su utilidad.

No obstante, y dado que los motivos por los cuales se admite versan siempre sobre la validez del acto, la existencia de tal recurso encuentra su fundamento en motivos elementales de justicia, pues no es razonable admitir que la seguridad jurídica que proporciona la firmeza del acto, se dé en detrimento de la juricidad que debe caracterizar toda actuación administrativa."²

"El recurso de revisión tiene su fundamento en el artículo 42 de la Constitución Política que dice:

Un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.

Se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión."³

c. Elementos

i. Subjetivo

"El recurso de revisión debe ser interpuesto ante el órgano que legalmente se establezca. En doctrina se ha señalado como órgano competente para resolverlo al Poder Ejecutivo, al ministro o jerarca de la institución y al mismo órgano que dictó el acto impugnado."⁴

"Pueden establecer un recurso, todos los sujetos, personas físicas o jurídicas, entes privados o públicos, los cuales el ordenamiento



jurídico les confiere la capacidad de actuar. En esta hipótesis el extranjero puede presentar un recurso.

Se admite también que pueda ser presentado por el Procurador especial o representante legal. Sin embargo, en el caso de entes públicos, es obligatorio que exista el acto deliberante previo, que autorice el órgano establecer el recurso. Varios sujetos pueden presentar un mismo recurso siempre que sus peticiones no sean contradictorias entre sí.”⁵

ii. Objetivo

“El recurso de revisión procede, únicamente, contra actos administrativos firmes, o sea contra aquellos con respecto a los cuales no quepa ya recurso administrativo alguno ya sea porque se han utilizado los precedentes o porque han transcurrido ya los plazos para la impugnación en esa vía.”⁶

“La LGAP admite la impugnación de los actos administrativos finales y de los que sean de mero trámite o indicietales, en este último caso siempre que suspendan indefinidamente o hagan imposible la continuación del procedimiento.”⁷

iii. Formal

“El recurso debe ser redactado por escrito. No es necesario que el petente indique la palabra “recurso”, basta que del texto del escrito se deduzca que el sujeto solicita la anulación, la revocación o la reforma del acto impugnado.

Debe ser redactado en cualquier papel a menos que la ley expresamente indique que debe serlo en un papel determinado.

No es necesario la autenticación de un abogado debidamente incorporado al Colegio de Abogados, salvo que por su complejidad la propia administración así lo ordene (artículo 286 de la Ley General de la Administración Pública), esto con el objeto de darle seriedad y tecnicidad al Recurso.”⁸

d. Procedimiento

“El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de interposición ante el jerarca de la entidad administrativa respectiva.

(...)

Tiene especial importancia en esta etapa del procedimiento la producción de pruebas, la solicitud de los informes, y las audiencias al recurrente u otros interesados, que legalmente se prevean y que permitan al órgano competente pronunciarse sobre la cuestión de fondo planteado en el recurso.



(...)

El procedimiento de la revisión termina, normalmente, con la decisión del órgano competente -sea estimatoria o desestimatoria- sobre las pretensiones y motivos aducidos por el recurrente y; anormalmente, por alguno de las formas de terminación anormal que, con carácter general se regulan en los artículos 337 a 341 de L.G.A.P.”⁹

e. Efectos

“En caso de se confirme el acto impugnado, el órgano inferior que lo dictó queda obligado a no anularlo ni revocarlo por los motivos del recurso, pero conserva su libertad para anularlo o revocarlo por otras causas, en uso de su potestad para proveer de oficio sobre la materia propia del acto, que es la de su competencia. En caso de acogerse el recurso, el inferior puede reiterar una decisión igual a la eliminada en los aspectos censurados por el superior, pero debe corregirse estos últimos, bajo pena de nulidad y de responsabilidad disciplinaria si quiere volver a decidir sobre lo mismo. En caso de que el acto anulado hay causado daños al particular y éstos sean indemnizados por el Estado, este puede repetir lo pagado contra el funcionario y reembolsarle de toda pérdida, salvo contribución de su parte a la producción de la injuria. Ello no es posible, sin embargo cuando la falta cometida por el funcionario es leve o mejor si ha habido dolo o culpa grave, porque la solución contraria conduciría a la inercia o paralización de la actividad pública por temor del agente público a indemnizar.”¹⁰

“Sea cual fuere el carácter de la resolución de este recurso - estimatorio o desestimatorio -no tendrá impugnación en vía administrativa, pero podrá ser recurrida en vía jurisdiccional, sólo en lo que se refiere a si la administración actuó conforme a derecho, en el trámite y resolución del recurso.”¹¹

2. LEGISLACIÓN

a. Ley General de la Administración Pública¹²

CAPÍTULO SEGUNDO

Del Recurso de Revisión

Artículo 353.-

1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:



- a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;
- b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;
- c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y
- d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

Artículo 354.- El recurso de revisión deberá interponerse:

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

Artículo 355.- Se aplicarán al recurso de revisión las disposiciones relativas a recursos ordinarios en lo que fueren compatibles.

3. JURISPRUDENCIA

a. Naturaleza del Recurso de Revisión

“Los actos administrativos, como manifestación de voluntad de la Administración en ejercicio de sus facultades, pueden ser impugnados por los destinatarios si los encuentran lesivos a sus intereses, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Los recursos administrativos han sido clasificados, tanto por doctrina como por el legislador -en la Ley General de la Administración Pública- en dos categorías, a saber: ordinarios (revocatoria y apelación) y extraordinarios (revisión).

Véase que el denominado "recurso de nulidad" al que se hace referencia en la consulta, no existe o al menos no se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico. La nulidad, es más bien, por así decirlo, la acción que pretenden los recurrentes que se



declare, a través de los recursos previstos, cuando el acto administrativo impugnado no se ajuste a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (doctrina de los artículos 158, inciso 2), y 165 de la LGAP). Al efecto, recordemos que la nulidad tiene dos formas de manifestarse: absoluta cuando en el acto falte totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos (sujeto, procedimiento, forma, motivo contenido y fin), real o jurídicamente; y relativa cuando sus elementos resultan imperfectos (Artículos 165 y 167 LGAP).

Ahora bien, en el caso del recurso de revisión, que es el que aquí interesa, debemos señalar que es un recurso extraordinario o excepcional que se da contra actos administrativos firmes, pero que presentan razonables dudas de validez, según los supuestos taxativamente señalados en el artículo 353 de la citada Ley General:

"1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial."

Por su parte, el artículo 354 de la citada Ley General establece el plazo dentro del cual debe interponerse el citado recurso:

"Artículo 354.- El recurso de revisión deberá interponerse:

a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;

b) En el caso segundo, dentro de los tres meses contados desde el descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos; y



c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme que los funde."

Refiriéndose a la naturaleza y alcances del recurso en comentario, el Profesor Eduardo Ortíz Ortíz, señaló:

"Los recursos extraordinarios son los que sólo pueden tener lugar, motivos tasados por ley y perfectamente precisados. En términos tales que cuando no se dan esos motivos, no es posible establecer esos recursos. El recurso de revisión siempre ha sido extraordinario tanto en lo judicial como en lo administrativo porque sólo cabe, como el de Casación, por motivos taxativamente fijados por ley. Fuera de los casos previstos no hay posibilidad de recurso de revisión aún cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de recurso de revisión. (...)". (QUIRÓS CORONADO, Op.cit., pág. 407. Lo sublineado no es del original).

En el mismo sentido se han manifestado los ilustres profesores españoles Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández:

"Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (...), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados." (GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1977, pág 446).

De las citadas doctrinarias transcritas se desprende que el recurso de revisión es de carácter extraordinario o excepcional, lo cual implica que sólo procede en los supuestos expresamente previstos por la ley.

Ahora bien, tal y como lo apuntó la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° C-174-98, del 16 de diciembre de 1998, los supuestos previstos por el artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública coinciden con los estipulados por la legislación española como motivos de admisión de un recurso de esta naturaleza. Estos motivos han sido objeto de comentario por parte del tratadista Jesús González Pérez -en su obra "Los recursos administrativos y económico-administrativo", Editorial CIVITAS S.A., Madrid, 1975, pág. 299-306) quien desarrolla claramente los requisitos de cada motivo.



Al tratar el primero de los motivos, el autor señala que el error de hecho, debe ser, no en los supuestos normativos aplicables sino en los supuestos de hecho; a su vez, que no basta que se dé el error sino que el mismo debe ser evidente y posible de demostrar sin mayor esfuerzo. Por último, debe proceder de los documentos incorporados al expediente, no de elementos extraños a éste ni de declaraciones jurisdiccionales.

En el segundo de los motivos, los documentos a los que este se refiere, deben tener tal importancia en la decisión del asunto, que de suponerse su incorporación al expediente, el resultado fuese necesariamente distinto. Asimismo se requiere que la parte no conociese de ellos ni pudiese aportarlos al proceso al momento de su tramitación.

En cuanto a la tercera causal, los documentos o testimonios declarados falsos, han de haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto, con lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta. A su vez la sentencia que declara la falsedad de tales documentos debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior que el recurrente compruebe que la ignoraba.

Finalmente en el último de los supuestos, se precisa también la firmeza de la sentencia que condena el delito."¹³

b. Alcances y Supuestos del Recurso de Revisión

"En sede administrativa, los recursos "son actos del administrado mediante los cuales éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico" (García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás- Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1977, pág., 506) y se constituyen en un presupuesto necesario para la posterior impugnación en vía jurisdiccional, ya que es preciso agotar la vía administrativa para acceder a aquella.

Establece el numeral 343 de la Ley General de la Administración Pública que los recursos administrativos se clasifican en dos categorías, a saber: ordinarios - revocatoria y apelación - y extraordinarios - revisión -. El recurso de revisión, que es el que



nos interesa, sólo procede contra actos administrativos finales firmes, y se interpone ante el jefarca de la respectiva Administración. En el artículo 353 de la citada Ley General, se estipulan los supuestos taxativos o las circunstancias que deben concurrir para que proceda ese recurso, tal y como se reseña:

"a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

Por su parte, el artículo 354 de la citada Ley General establece el plazo dentro del cual debe interponerse ese recurso:

"(...) a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;

c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme que los funde."

A nivel de doctrina, el ilustre Profesor Eduardo Ortíz Ortíz, precisó:

"Los recursos extraordinarios son los que sólo pueden tener lugar, motivos tasados por ley y perfectamente precisados. En términos tales que cuando no se dan esos motivos, no es posible establecer esos recursos. El recurso de revisión siempre ha sido extraordinario tanto en lo judicial como en lo administrativo porque sólo cabe, como el de Casación, por motivos taxativamente fijados por ley. Fuera de los casos previstos no hay posibilidad de recurso de revisión aún cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de recurso de revisión. (...)". (QUIRÓS CORONADO Roberto, Ley General de la Administración Pública concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional, Editorial ASELEX S.A., San José, Costa Rica, 1996, pág. 407).

De igual manera la doctrina española expresa:

"Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a



motivos igualmente tasados por ella (...), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza (...)." (GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, Op. cit., pág. 446).

Bajo este contexto, ante el carácter excepcional o extraordinario del recurso de revisión no debe perderse de vista que éste sólo procede en los supuestos expresamente previstos por la ley."¹⁴

c. Revisión como recurso extraordinario

"III.- En relación con el debido proceso, que específicamente se alega como violado, cabe decir, por una parte, que no hay precisión sobre el por qué se da esa violación. Lo que indican los recurrentes es que sí cabía el recurso de "revisión, adición y aclaración" planteado al CONESUP, porque así lo dispone el artículo 353.1 (a y b) de la Ley General de la Administración Pública. Pero el Consejo recurrido indica que lo que procedía era el de reposición. Si la administración recurrida estimó que no se estaba ante un acto firme, contra el que se ejercía un recurso extraordinario, sino que debía someterse el administrado al ejercicio de los recursos ordinarios, en la forma que también lo establece la Ley General ya citada, es asunto que debe dilucidarse también ante la jurisdicción común, ya que no se trata de impedir el ejercicio de recursos, sino de una diferente interpretación a la que tienen los aquí recurrentes. Esto no podría ser dilucidado por la Sala, pues estaría sustituyendo a otros órganos, que tienen una competencia también constitucional, como los tribunales contencioso administrativos (artículo 49 de la Constitución Política)."¹⁵



FUENTES CITADAS

- ¹ JINESTA LOBO (Ernesto), El agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos. Revista Ivstitia, San José, N°169-170, enero-febrero 2001, p. 33. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-I).
- ² PALMA GRIJALBA (Zeidy), Los Recursos Administrativos y su Regulación en la Ley General de Administración Pública. San José, Tesis para optar por el grado de licenciada en derecho de la Universidad de Costa Rica, 1993, pp. 126-127. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2604).
- ³ ROJAS FRANCO (Enrique), Los Recursos Administrativos. Revista Estudiantil Hermenéutica, San José, N° 7, 1995, p. 16. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-R).
- ⁴ ALTAMIREZ, ESCOLA, BREWER, GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ Y DROMI citados por PALMA GRIJALBA (Zeidy), op. cit. p. 128.
- ⁵ ROJAS FRANCO (Enrique), op. cit. p. 7.
- ⁶ PALMA GRIJALBA (Zeidy), op. cit. p. 129.
- ⁷ JINESTA LOBO (Ernesto), op. cit. p. 29.
- ⁸ ROJAS FRANCO (Enrique), op. cit. p. 8.
- ⁹ PALMA GRIJALBA (Zeidy), op. cit. pp. 131 y 180.
- ¹⁰ ROJAS FRANCO (Enrique), op. cit. p. 12.
- ¹¹ PALMA GRIJALBA (Zeidy), op. cit. p. 133.
- ¹² Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978. Arts. 353 al 355.
- ¹³ Procuraduría General de la República. Dictámen N° C-157-2003 de 3 de junio del 2003.
- ¹⁴ Procuraduría General de la República. Dictámen N° C-374-2004 de 13 de diciembre del 2004.



¹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 235 de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del día catorce de enero de mil novecientos noventa y cuatro.