

## Informe de Investigación

**Título:** - Procesos de Lesividad en Sede Administrativa

**Subtítulo:** - Declaratoria de Nulidad Manifiesta y Evidente

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo	<b>Descriptor:</b> Procesos de Lesividad, declaratoria de nulidad manifiesta y evidente.
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> Acto Administrativo, Declaratoria de Nulidad, Nulidad Manifiesta y Evidente, Lesividad.
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Jurisprudencia y Normativa	<b>Fecha de elaboración:</b> 11 / 2010

### Índice de contenido de la Investigación

<b>Resumen</b> .....	<b>2</b>
<b>Normativa</b> .....	<b>2</b>
Ley General de Administración Pública .....	2
<b>Doctrina</b> .....	<b>3</b>
Nulidad absoluta, manifiesta y evidente .....	3
<b>Jurisprudencia</b> .....	<b>5</b>
Resolución 2003-04369 Sala Constitucional .....	5
Resolución 2007-09807 Sala Constitucional .....	8
Resolución 2010-001337 Sala Constitucional .....	12
Dictamen C- 079 -1994 de la Procuraduría General de la República.....	16
Dictamen C- 178 – 2001 de la Procuraduría General de la República.....	18

## RESUMEN

El presente informe de investigación, incorpora una recopilación normativa, doctrinal y jurisprudencial sobre el tema del Proceso de Lesividad en materia Administrativa, y específicamente para el caso de declaratoria de nulidad manifiesta y evidente. Al efecto se incluye jurisprudencia judicial, dictámenes de la Procuraduría General de la República, normativa de la Ley General de Administración Pública, y doctrina nacional.

## NORMATIVA

### [Ley General de la Administración Pública]

**Artículo 166.-** Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.

### **Artículo 173. -**

1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen.

En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.

2) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo

resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo.

3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley.

4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren.

5) La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199.

6) Para los casos en que el dictado del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta corresponda a dos o más ministerios, o cuando se trate de la declaratoria de nulidad de actos administrativos relacionados entre sí, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) del artículo 26 de esta Ley.

7) La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

**Reformado por Ley 8508 de 28 de abril de 2006.**

## **DOCTRINA**

**[Montero Solera]**

### Sección IV: Nulidad Absoluta, evidente y manifiesta

1. Trámite especial.



*Como ya se había adelantado, si el acto administrativo tuviera una nulidad absoluta y esta fuera con carácter evidente y manifiesto, es posible que la anulación se haga en vía administrativa siguiendo el trámite especial del art. 173. L.G.A.P.*

*Este trámite fue instaurado con la L.G.A.P. de manera que antes de la promulgación de esta ley, prevalecía la regla de que toda nulidad de actos declaratorio de derechos debía hacerse a través del proceso de lesividad.*

*Precisamente este trámite se incorporó para agilizar el sistema, ya que no tenía sentido seguir todo un proceso contencioso administrativo para determinar su nulidad, si esta nulidad en algunos casos se evidencia a simple vista. De esta manera, dicho trámite surge teóricamente como una excepción al proceso de lesividad, y decimos teóricamente por cuanto, tal y como veremos en la práctica, los casos de nulidad absoluta evidente y manifiesta son la mayoría, siendo entonces la excepción los casos de actos declaratorios de derechos con una nulidad absoluta sin este carácter, y los casos de nulidad relativa que afecte el interés público, con lo cual se confirma el carácter residual que reviste el proceso de lesividad.*

*(...) De esta forma, cuando el acto declaratorio de derechos absolutamente nulo sea con carácter evidente y manifiesto, la Administración tendrá dos posibilidades. La primera de ellas es recurrir trámite especial en comentario, lo cual será la normal y la deseada por la ley, pues como dijimos, se trata de darle agilidad a la eliminación de actos que evidentemente son nulos. Sin embargo, si es estos casos, por error o alguna otra razón, la Administración no utilizare este trámite y acude al proceso de lesividad consignando aquí la anulación, esta será completamente válida, pues lo que la Administración hizo fue no tomar la vía ágil y sencilla, en su lugar optó por el proceso de lesividad, con lo cual n puede haber nunca un perjuicio para el particular, quien más bien se verá beneficiado por ir a una vía donde cuenta con más garantías y posibilidad es de defensa, pues se trata de un proceso jurisdiccional.*

*(..) No cabe la menor duda que la interpretación correcta del significado de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, es aquella nulidad absoluta cuya determinación es tan notoria, que a simple vista se evidencia, con la sola confrontación de los hechos y la ley, sin exigir mayor análisis.*

## JURISPRUDENCIA

- 1) Res: 2003-04369 .SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.  
San José, a las ocho horas con treinta minutos del veintitrés de mayo del dos mil tres.-

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

*manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.”.*

A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo este viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República —acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en el Voto No. 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “... *Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.*”. Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En

los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4°, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994.

#### IV.-

**La nulidad evidente y manifiesta como presupuesto que habilita a las administraciones públicas para ejercer su potestad de anulación oficiosa de actos administrativos favorables para el administrado.** No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública, “*evidente y manifiesta*”. Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

#### V.-

**La necesidad de incoar un procedimiento administrativo ordinario para la revisión o anulación de oficio de los actos administrativos favorables para el administrado.** La administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibidem).

Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que *“Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*.

#### VI.-

**Consecuencias jurídicas de la inobservancia de los recaudos formales y sustanciales del ordinal 173 de la ley general de la administración pública.** La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes *“sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta”* (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6°, ibidem).

- 2) **Res: 2007-09807 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**  
**San José, a las quince horas con cuarenta y cuatro minutos del cinco de julio del dos mil siete.-**

**“I.- OBJETO DEL RECURSO.** El punto medular de este proceso es determinar si la decisión de la Administración de dejar sin efecto el ascenso interino dispuesto a favor del recurrente, vulnera sus



derechos fundamentales, concretamente, sus derechos a la estabilidad en el puesto y el debido proceso.”

**“...III.- LA ANULACIÓN O REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES O DECLARATORIOS DE DERECHOS PARA EL ADMINISTRADO.** Esta posibilidad que tienen las administraciones públicas y sus órganos constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que esta Sala especializada le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política. La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que *“... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.”* A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en



vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo este viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República —acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en el Voto No. 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “... *Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.*”. Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4º, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994.

#### **IV.- LA NULIDAD EVIDENTE Y MANIFIESTA COMO PRESUPUESTO QUE HABILITA A LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA EJERCER SU POTESTAD DE ANULACIÓN OFICIOSA**



**DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO.** No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública, “*evidente y manifiesta*”. Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

**V.- LA NECESIDAD DE INCOAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO PARA LA REVISIÓN O ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO.** La administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 *ibidem*). Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los



dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que *“Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*.

**3) Res. N° 2010-001337 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y treinta y siete minutos del veintiséis de enero del dos mil diez.**

**III.-**

**Sobre el fondo.** Anular o revisar de oficio los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos para el administrado es una posibilidad que tienen las administraciones públicas y sus órganos, pero constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que esta Sala especializada le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política (sentencias #2186-94 de las 17:03 hrs. del 4 de mayo de 1994 y #899-95 de las 17:18 hrs. del 15 de febrero de 1995). La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículo 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo), el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, la Sala en el pronunciamiento #897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que *“... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al*



*emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República o de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.”.* A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en artículo 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo esté viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República —acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en la sentencia #1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “... *Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.”.* Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a

la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4º, párrafo in fine, de su Ley Orgánica #7428 del 7 de septiembre de 1994.

#### **IV.-**

No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública, “*evidente y manifiesta*”. Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

#### **V.-**

La administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173,



párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibidem). Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que *“Fuera de los casos previstos en el artículo 173 de este Código, la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá acudir al proceso de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo.”*

## VI.-

La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes *“sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta”* (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6°, ibidem). Asimismo, la potestad de revisión o anulación de oficio de los actos favorables, le caduca a la administración pública interesada y respectiva en el plazo de un año (artículo 173, párrafo 4°, LGAP). Se trata, de un plazo rígido y fatal de caducidad —aceleratorio y perentorio— que no admite interrupciones o suspensiones en aras de la seguridad y certeza jurídicas de los administrados que derivan derechos subjetivos del acto administrativo que se pretende revisar y anular. Bajo esta inteligencia, la apertura del procedimiento administrativo ordinario y la solicitud del dictamen a la Procuraduría o Contraloría Generales de la República no interrumpen o suspenden el plazo.

#### **4) Dictamen C- 079 -1994 de la Procuraduría General de la República**

C-079-94

11 de mayo, 1994 Señor Edgar Granados Granados Vice Presidente Municipal Municipalidad de Montes de Oca S.O.

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su nota de fecha 6 de mayo de 1994, mediante la cual se nos solicita nuestro pronunciamiento -de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública- acerca de algunos nombramientos realizados por el Concejo Municipal para ocupar cargos en el Comité Cantonal de Deportes. Sobre lo anterior, me permito informarle lo siguiente:

De conformidad con el numeral citado de la Ley General de la Administración Pública, entrándose de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta contenida en un acto administrativo declaratorio de derechos, la declaratoria de tal nulidad se puede hacer por la propia Administración sin necesidad de acudir al proceso de lesividad contemplado en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Como requisito para tal proceder, se regula expresamente la necesidad de contar con un dictamen favorable emitido por esta Procuraduría General. Sin embargo, y en vista de que se afectarían situaciones jurídicas de terceras personas, deviene en necesario garantizar a los eventuales perjudicados un procedimiento en el cual puedan aducir las razones que consideren oportunas en aras de la preservación del acto. Tal procedimiento se encuentra regulado en los artículos 308 y siguientes de la misma Ley General, disponiendo, en lo que interesa, el citado numeral que:

"Artículo 308.

1. El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:

a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; (...)"

Entratándose de Municipalidades, la Sala Constitucional del Poder Judicial ha establecido para estos casos lo siguiente:

"Para que la Municipalidad pueda revocar un acuerdo suyo, que se encuentra firme, debe observar lo dispuesto por el artículo 175 del Código Municipal, y en su caso, el 173 de la Ley General de la Administración Pública, \*en procedimiento mediante el que se garantice una adecuada intervención de los que deriven derechos del acuerdo a anular\*..." ((\*Subrayado no del original) (Voto N° 1145-90 de 19 de setiembre de 1990)

En otra sentencia, se relaciona la participación de esta Procuraduría dentro del procedimiento ordinario tendente a la declaratoria de nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un acto con la garantía constitucional del debido proceso:

"V. Análisis aparte merece el artículo 100 de la Ley General de la Administración Financiera de la República.

Este, deja a la Contraloría General de la República o a la propia administración, el declarar la nulidad de los contratos celebrados. Se afirma por la demandada que en uso de esa competencia, se anuló la adjudicación del concurso N° 2-89. Para la Sala, el artículo de cita debe tenerse como complementado, sustancialmente, con lo que posteriormente vino a indicar, sobre el particular, la Ley General de la Administración Pública. Por una parte, de conformidad con ésta, un acto declaratorio de derechos solamente puede ser declarado nulo por la propia administración, cuando se esté en presencia de una nulidad absoluta, manifiesta y evidente. Por manera que no se trata de cualquier nulidad absoluta, sino de aquélla que se encuentre acompañada de una nota especial y agravada, consistente en que la nulidad absoluta sea perceptible fácilmente, o lo que es igual, sin necesidad de forzar las circunstancias para concluir con ello. De no estarse en presencia de este tipo de nulidad absoluta, la administración debe recurrir al instituto de la lesividad, solamente declarable por un juez. Por otra parte, la Ley General de la Administración Pública agrega otro requisito a cumplir por la Administración: la declaratoria por "mano propia" solamente puede hacerse, si en la determinación de la nulidad absoluta, manifiesta y evidente, participa del criterio vinculante de un órgano técnico-jurídico externo. Ese órgano es la Procuraduría General de la República -en tratándose de competencia de anular-, tal y como lo establece el artículo 173 de la citada ley. Esta norma no puede obviarse, como lo ha hecho la entidad demandada, que inició el

procedimiento -en las condiciones apuntadas- y lo concluyó sin que previamente se oyera a la Procuraduría sobre el propósito perseguido en él. Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final. En ambos señalamientos, pues, las garantías que contiene la ley de cita, se incorporan como componentes del debido proceso (artículos 11, 39 y 41 de la Constitución Política), y al prescindirse de ellas, como hizo la administración demandada, se produce una lesión constitutiva de una nulidad absoluta de lo actuado y decidido..." (Voto N° 1563-91 de 14 de agosto de 1991)

Como se desprende de las transcripciones recién hechas, devienen en requisitos imprescindibles para la Administración que desea declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un acto declaratorio de derechos, no sólo contar con el criterio afirmativo de esta Institución, sino que, además, el utilizar un procedimiento en el que se garantice la participación de los eventuales perjudicados con dicha declaratoria.

Previo al dictado del acto final del citado procedimiento, es el momento en que cabe la consulta a la Procuraduría para que de su opinión sobre el caso concreto.

En virtud de lo anterior, nos resulta imposible, por el momento, pronunciarnos en cuanto al fondo del aspecto jurídico sometido a nuestro conocimiento en su carta, puesto que no se acredita en ella, ni en los documentos que la acompañan, que se haya seguido procedimiento ordinario alguno para proceder a la declaratoria de nulidad absoluta, evidente y manifiesta de los nombramientos que interesan ante el Comité Cantonal de Deportes.

Sin otro particular, me suscribo, Lic. Iván Vincenti Rojas PROFESIONAL III

**5) Dictamen C- 178 – 2001 de la Procuraduría General de la República.**

C-178-2001

25 de junio del 2001

Ingeniero

Pablo Cob Saborío

Presidente Ejecutivo

Instituto Costarricense de Electricidad

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su oficio PE-0263-P de 7 de mayo del año en curso, en el cual se consulta lo siguiente:

*"Se pretende entonces determinar en primer término si puede válidamente declararse en un proceso de lesividad, la nulidad de la cláusula tarifaria de contratos plenamente vigentes y en ejecución, – habiendo transcurrido más de 8 años desde su suscripción –, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA). Lo anterior, especialmente en consideración a los presupuestos procesales del proceso de lesividad y plazo de caducidad de cuatro años establecido por la relación de los artículos que se dirán, de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa."*

La tesis que se mantiene por parte de la Institución que usted representa, es en el sentido de que la pretensión de lesividad no es jurídicamente posible, toda vez que la aplicación del artículo 21.2 tornaría nugatorio lo dispuesto en los artículos 173 de la Ley General, así como en el artículo 35.1 de la Ley Reguladora.

De esta forma, la consulta se circunscribe a la determinación del plazo que tiene la Administración para declarar lesivos actos declaratorios de derechos, relacionándolo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin perjuicio de lo concreto del punto, previamente se hará un análisis del régimen de nulidades aplicable a los contratos, la teoría de los actos propios, estudiar la lesividad y el plazo para interponerla.

Debe aclararse, además, en cuanto a la interpretación del artículo 35 de la citada Ley Reguladora, que por ser ésta materia procesal de aplicación exclusiva de los Tribunales de Justicia, nuestro criterio es únicamente orientador para la Administración, y por eso, se ha tratado de realizar el estudio, sobretodo, fundamentándolo en la jurisprudencia judicial.

Los otros temas que se desarrollan, sí son de aplicación directa por la Administración, pero, como en el caso genérico consultado se relacionan directamente con la posibilidad de interponer un proceso judicial, también se ha tratado de buscar jurisprudencia judicial sobre ellos.

#### **I. En cuanto al régimen de nulidades de los contratos administrativos**

Si bien en algún momento hubo mucha discusión acerca de cuál era el régimen de nulidades aplicables a los contratos administrativos, el artículo 3º, párrafo tercero, de la Ley de Contratación Administrativa, vino a dilucidar el punto al establecer que *"El régimen de nulidad de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa"*.

En cuanto a la consideración general de la constitucionalidad del establecimiento de la anterior disposición, la Sala Constitucional indicó:

"XI.-

*DEL RÉGIMEN DE NULIDADES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA (ARTICULO 3 PÁRRAFO TERCERO DE LA LEY). En las acciones, además, se impugna el artículo 3º, párrafo tercero de la citada Ley, en cuanto establece que el régimen de las nulidades aplicable para la contratación administrativa es el de la Ley General de la Administración Pública, el cual remite -se afirma- el control a la Procuraduría General de la República, cuando lo correcto es que corresponda a la Contraloría General de la República y todo ello viola el artículo 183 de la Constitución Política. Es criterio de la Sala que esta disposición no resulta inconstitucional ya que, en el texto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, número 7428 de 7 de setiembre de 1994, se reformó el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, de manera que quedó de la siguiente forma:*

*"Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá declararse por la Administración en la vía administrativa sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad señalado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República.*

*Cuando la nulidad verse sobre actos administrativos directamente relacionados con la Hacienda Pública, el dictamen deberá rendirlo la Contraloría General de la República";*

*con esta modificación del artículo 173, no hay menoscabo a las funciones que la propia Constitución Política le confiere a la Contraloría General de la República, en su condición de órgano encargado de la fiscalización y control de la Hacienda Pública, constituyéndose, más bien, en un reconocimiento de sus atribuciones. Asimismo, cabe señalar que con anterioridad esta Sala se había manifestado respecto de la participación de la Contraloría en los procesos de nulidad de actos administrativos, sujetando su participación a que la misma resultare compatible con las funciones constitucionales que le son propias. Así, en sentencia número 5119-95 de las veinte horas treinta y nueve minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cinco, señaló: (...)*

*Debe tenerse en cuenta que el procedimiento que la Ley General de la Administración Pública establece en orden a declarar las nulidades de los actos administrativos, resulta claro y comprensivo, además de que en el mismo se otorga plena garantía del debido proceso; es decir, que no se puede instaurar un procedimiento que tienda a declarar la nulidad de un contrato administrativo, si no se conceden, cuando menos, las mismas garantías contenidas en el procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública, puesto que en esencia se trata de dejar sin valor jurídico un acto declarativo de derechos. Con fundamento en lo anterior es que procede desestimar la acción en este extremo."*

*(Resolución 998-98 de 16 de febrero de 1998)*

En razón de la disposición normativa supra citada, cuya constitucionalidad ha sido avalada por la Sala Constitucional, se aclara el panorama: el régimen de nulidad de los contratos administrativos es el mismo que el de los actos administrativos regulado en la Ley General de la Administración Pública.

Nótese que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que es posible que la Administración acuda al proceso de lesividad para afectar derechos subjetivos derivados de una relación contractual. Al respecto indicó que *"El hecho que en el caso concreto los derechos subjetivos de los administrados emanen de una relación contractual, no veda la posibilidad de impugnación relacionada. El Estado, por su parte, ostenta también derechos subjetivos derivados del contrato. Ello lo acredita para procurar la anulación de alguno de sus actos, a través del proceso de lesividad."*

(Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 47 de 14:40 horas del 3 de mayo de 1995)

## **II. Tipos de nulidades reguladas en la Ley General**

El artículo 165 de la Ley General de la Administración Pública, dispone al respecto que *"La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida"*.

De esta forma, y como principio, puede establecerse la existencia de dos tipos de nulidad: la relativa y la absoluta.

Pero luego, el numeral 173 de ese mismo cuerpo normativo establece una distinción dentro de la nulidad absoluta. Así, crea el concepto de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, la cual, de acuerdo con nuestra jurisprudencia administrativa, es aquella en la cual la nulidad absoluta no sólo es grave, sino de fácil apreciación para el operador jurídico.

Sobre el tema, y únicamente a manera de ejemplo, puede citarse el siguiente dictamen:

*"Como ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia administrativa de esta Institución, la potestad contemplada en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, supone un trámite que ha de seguir la Administración para volver sobre un acto propio creador de derechos subjetivos. Precisamente por esta excepcionalidad, es que se torna necesario determinar, en cada caso en concreto, los requisitos para que se configure una nulidad, que además de absoluta, ha de ser evidente y manifiesta."*



*De conformidad con los artículos 158 y 159 de la Ley General de la Administración Pública, el criterio seguido para establecer la nulidad del acto administrativo está referido a la falta, defecto o desaparición de algún requisito o condición del acto administrativo (Nota: Sobre la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, el artículo 159 expresamente señala que es cuando la permanencia de dicha condición sea necesaria para la existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.), señalándose que será inválido el acto que sea sustancialmente disconforme. Las causas de invalidez pueden ser cualesquiera infracciones sustanciales al ordenamiento jurídico.*

*Estas disposiciones dan los lineamientos generales de lo que constituirán vicios del acto que pueden acarrear su nulidad.*

*Nuestro ordenamiento jurídico establece dos tipos de nulidades: la relativa y la absoluta. Dentro de esta última categoría distingue, en cuanto a su tratamiento, la nulidad absoluta, de la nulidad absoluta, que es, además, evidente y manifiesta.*

*En realidad, no pretendemos agotar, ni mucho menos hacer un análisis exhaustivo del tema de las nulidades del acto administrativo, sino tan solo hacer una breve referencia al mismo con miras a tener un marco teórico con el cual poder analizar, en el siguiente apartado, el acto administrativo que se pretende anular.*

*Hecha la anterior aclaración, y previo a entrar a exponer lo que sobre la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, ha expresado este Organismo Consultivo, nos referiremos al régimen de la nulidad absoluta y relativa en nuestro país.*

*Acerca de las clases de nulidades, establece la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 165, 167 y 168 respectivamente:*

"Artículo 166.-

Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.

Artículo 167.-

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

Artículo 168.-

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

*De la relación de los anteriores artículos, concluyó el Lic. Ortíz Ortíz lo siguiente:*

- 1. Hay nulidad absoluta cuando falte totalmente –desde un ángulo real o jurídico– un elemento del acto.*
- 2. Hay, a la inversa, nulidad relativa cuando algún elemento está sustancialmente viciado o es imperfecto.*
- 3. Habrá nulidad absoluta, en todo caso, si el mero defecto o vicio de un elemento existente es tan grave que impide la realización del fin del acto, como si faltara totalmente un elemento esencial de éste.*

*En caso de duda, se debe estar por la solución más favorable a la conservación y eficacia del acto. (Nota: ORTÍZ ORTÍZ, Eduardo, "Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública (Costa Rica)" en Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados de Costa Rica, 1981, p 445.)*

*Entonces, habrá nulidad absoluta de un acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente, o cuando la imperfección de uno de esos elementos impida la realización del fin.*

*Ahora bien, cuando se está en presencia de una nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos, la Ley General no le otorga a la Administración el ejercicio de la potestad de autotutela, sino que ésta debe proceder a declarar la lesividad del acto, y solicitar ante la jurisdicción contencioso administrativa la declaración de nulidad. (Nota: La lesividad se encuentra regulada en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.)*

*Para hacer uso de la potestad de autotutela administrativa que le permite declarar la nulidad de un acto en vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, no basta que el acto se encuentre viciado de nulidad absoluta, sino que, además, ésta debe ser evidente y manifiesta. En otras palabras, es aquella que es clara y notoria, y que no requiere de una exhaustiva interpretación legal." (Dictamen C-126-2000 de 2 de junio del 2000)*

Para efectos de evacuar la presente consulta, no interesa profundizar sobre el tema de las nulidades, sino determinar las vías procesales que tiene la Administración para modificar o eliminar de oficio los efectos jurídicos de un acto o contrato que contenga una nulidad.

### **III. Vías procesales para que la Administración declare de oficio nulidades**

En principio, una vez que la Administración ha dictado un acto (o ha suscrito un contrato) declaratorio de derechos subjetivos, se encuentra obligada a respetar los derechos que de él se deriven. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto posibilidades para que aquella, de oficio, pueda revertir los efectos de dicho acto.

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, en relación con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son dos vías las que tiene la Administración para dejar sin efecto actos declaratorios de derechos cuando tengan un vicio de nulidad:

1. Si la nulidad es absoluta, evidente y manifiesta, debe seguirse el procedimiento establecido en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública; y
2. Si la nulidad es absoluta o relativa, se debe hacer la declaración de lesividad del acto, con la consecuente interposición del proceso de lesividad, regulado, básicamente, por los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Lo anterior ha sido reafirmado en nuestra jurisprudencia administrativa. Por ejemplo, se ha señalado lo siguiente:



*"En primer lugar, se ha hecho referencia al desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional sobre el tema de la intangibilidad de los actos administrativos. Dicha Sala ha sido muy clara en definir que siempre que la Administración ha emitido un acto declaratorio de derechos –acto que puede estar plasmado en una acción de personal– la Administración no puede desconocer los efectos que ese acto genera sin que previamente se hubiesen seguido los procedimientos establecidos en los numerales 155 o 173 de la Ley General de la Administración Pública, o bien lo dispuesto en los numerales 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

*El procedimiento previsto en el artículo 155 será el aplicable cuando la Administración por razones de conveniencia, mérito y oportunidad, y siempre que exista una grave divergencia 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 este en presencia de un acto dictado conforme al ordenamiento jurídico (Nota: En éste supuesto debe seguirse el procedimiento administrativo ordinario regulado en los numerales 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública).*

*Si, por el contrario, el acto contiene vicios que pueden 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 (Nota: En estos casos no hay que seguir el procedimiento establecido en el artículo 308 y siguientes, en virtud de que será en la vía judicial en la que se determinará si existe nulidad del acto o no, garantizándosele al administrado oportunidad de defensa en dicha sede (en ese sentido puede consultarse Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 177 de las 9:05 horas del 11 de octubre de 1991).*

*En el supuesto de que la nulidad sea, además de absoluta, evidente y manifiesta, puede declararse en vía administrativa la nulidad, siempre que se siga lo que al efecto dispone el numeral 173 ya citado, y habiéndose realizado el respectivo procedimiento ordinario administrativo."*

(Dictámenes C-037-97 de 6 de marzo de 1997, C-226-97 de 1º de diciembre de 1997 y C-250-97 de 24 de diciembre de 1997)

También, el Tribunal Superior Contencioso Administrativo ha reconocido la posibilidad de aplicar lo preceptuado por los artículos 173 de la Ley General de la Administración Pública y 10 y 35 de la Ley Reguladora, en los siguientes términos:

"III.-

*Los actos administrativos cuentan con una presunción "iuris tantum" de legalidad, por lo que una vez que son tomados por la Administración y debidamente comunicados, se presume que son legítimos y eficaces, y por lo tanto, ejecutorios (artículos 146 y 147 de la Ley General de la Administración Pública). Esta presunción, opera en favor de la Administración, pero también puede beneficiar al administrado, ya que por aplicación de la doctrina de los actos propios, si la Administración considera que un acto suyo se encuentra viciado de nulidad, absoluta o relativa, no puede simplemente alegar esa invalidez para desconocerlo, desaplicarlo, derogarlo o dejarlo sin efecto, sino que debe necesariamente recurrir a los mecanismos establecidos por la ley para lograr su eliminación. En Costa Rica, existen tres posibilidades para que la Administración Pública elimine de la vida jurídica un acto administrativo generador de derechos subjetivos: 1) si se trata de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, puede anularlo por sí misma, siguiendo de previo el trámite que marca el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública; 2.- si el vicio es una nulidad relativa o bien absoluta, pero en este último caso no evidente ni manifiesta, la Administración debe recurrir al proceso de lesividad, para pedir al Juzgado de lo Contencioso Administrativo que declare la nulidad del acto (artículos 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa); c.- si el acto es válido, pero inoportuno o inconveniente, se puede recurrir a la figura de la revocación, siguiendo el procedimiento que señalan los artículos 152 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. La Sala Constitucional ha precisado que el principio de los actos propios tiene rango constitucional, para lo cual se ha basado principalmente en los artículos 11 y 34 de la Constitución Política, así:*

"...II.-

*Sin entrar a pronunciarse sobre la cuestión de fondo, es decir, si la autorización dada en un inicio es nula o no, lo cierto es que la misma produjo derechos a favor del recurrente, permitiéndole trabajar como homeópata. Ante tal circunstancia, cobran vigencia las limitaciones impuestas al ente público con base en los principios recogidos, entre otros, en los artículos 11 y 34 de la Constitución Política en relación con la posibilidad de anular o revocar unilateralmente sus propios actos*



*declarativos de derechos. Como lo ha sostenido la Sala en resoluciones anteriores, la doctrina de los actos propios, según la cual los entes públicos no pueden ir contra sus propios actos declarativos de derechos, salvo en casos extremos como los de revocación dentro de lo dispuesto en el artículo 155 y los de nulidad absoluta, evidente y manifiesta y previo dictamen vinculante, hoy de la Procuraduría General de la República, conforme lo dispone el artículo 173, ambos de la Ley General de la Administración Pública, la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos, estaba impedida para anular la autorización a favor del señor (...) y al hacerlo violó sus derechos constitucionales adquiridos. La nulidad tendría que plantearse ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante el correspondiente proceso de lesividad..."*

*(Voto N° 1850-90 de 14 de diciembre de 1990).*

*"De estos documentos y de otros que constan en el expediente (ver por ejemplo folios 103 y 114) se desprende que la anulación del permiso de construcción no se fundamentó en algún vicio del acto, sino en el simple incumplimiento de las condiciones ya estipuladas.*

*III.-*

*Para este último propósito, las municipalidades tienen entre sus facultades la de supervisar lo regulado en materia de construcciones, contando con la posibilidad de ejecutar medidas como las permitidas por los artículos 24, 88 o 96 de la Ley de Construcciones, referidos a multas e inclusive demolición de la obra. De este modo, la Municipalidad debió recurrir a estos mecanismos y no al de anulación del permiso, pues con ello ha incurrido en una lesión innecesaria al principio constitucional de la intangibilidad de los actos propios (artículo 34 constitucional), según el cual un acto declarativo de derechos, como lo es el otorgamiento de un permiso, no puede ser dejado sin efecto por propia mano, salvo en los casos de excepción que habilita el mismo ordenamiento jurídico, según procedimientos establecidos al efecto. Al respecto ya se ha indicado en la sentencia N° 2186-94 de las diecisiete horas tres minutos del cuatro de mayo de mil novecientos noventa y cuatro:*

*"... la Sala ha señalado con anterioridad (ver entre otras, las sentencias N° 2754-93 y N° 4596-93) que el principio de intangibilidad de los actos propios, que tiene rango constitucional en virtud de derivarse del artículo 34 de la Carta Política, obliga a la Administración a volver sobre sus propios actos en vía administrativa, únicamente bajo las excepciones permitidas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la*

*vía de la lesividad, ante el juez de lo contencioso administrativo. De este modo, al haber suprimido el Ministerio de Educación los sobresueldos de los recurrentes, violó el principio enunciado y sobre este punto, debe declararse con lugar el recurso" (...)" (Voto N° 899-95 de 15 de febrero de 1995)*

*También debe indicarse, que si se trata de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un acto administrativo, la Administración, de previo a declararla, debe seguir el procedimiento administrativo ordinario que establece los artículos 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, concediéndole amplia participación y defensa al administrado que deriva derechos subjetivos del acto que se pretende anular. Una vez concluido el procedimiento administrativo, el órgano director devuelve el expediente al jerarca, quien, de previo a tomar la decisión final, debe remitirlo a la Procuraduría o a la Contraloría, según corresponda, a efecto de que se rinda el pronunciamiento que requiere la Ley." (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera, Resolución N° 251-2000 de 16 horas del 4 de setiembre del 2000)*

Este tema ha sido exhaustivamente desarrollado por la Sala Constitucional, pero, como en las citas previas ya se hizo referencia a ella, se consideró conveniente, transcribir la siguiente resolución de la Sala Primera:

*"Así, la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, puede declararse de oficio en sede administrativa, de conformidad con el procedimiento que contempla el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. La nulidad absoluta, no evidente y manifiesta, y la nulidad relativa, debe declararse por medio del proceso jurisdiccional de lesividad, nunca de oficio en sede administrativa. En ese sentido, el artículo 183, párrafo 3, de la misma ley.*

V.-

*En cualquier caso, mientras la nulidad del acto no sea decretada, la disposición mantiene sus efectos, de acuerdo con las reglas de la eficacia de los actos administrativos. Asimismo, si la nulidad es declarada sin observar las reglas de rigor, los efectos del acto igual se mantienen. Decretada la nulidad correctamente, los efectos de la declaratoria serán distintos si se trata de nulidad absoluta o nulidad relativa. En el primer caso, de acuerdo con el artículo 171 de la Ley General de la Administración Pública, la declaración tendrá efecto puramente declarativo y retroactivo a la fecha en que el acto fue dictado. En el segundo caso, como regla básica se*



establece que la declaración tendrá efectos sólo para futuro; así lo indica el artículo 178 de dicha ley. (...)

No obstante ello, tan solo en gracia de ilustración, hipotizando que la Administración hubiere declarado la nulidad de los citados decretos, en vez de su simple derogatoria, tal declaratoria resultaría viciada de nulidad absoluta, pues el inciso 5 del precitado artículo dispone que: "La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas, o por no ser absoluta, evidente y manifiesta la nulidad, será absolutamente nula". Al no resultar aplicable en el caso el artículo 226 de la Ley General de la Administración Pública, por no concurrir causas de excepcional urgencia, si la Administración deseaba declarar la nulidad del aludido decreto, debió previamente contar con el dictamen favorable de la Procuraduría General de la República y, además, tal declaratoria debió hacerla el Consejo de Gobierno y no el Poder Ejecutivo. Si no se cumplían dichos requisitos resultaba obligado el trámite del contencioso de lesividad, puesto que el artículo 183.3 de la Ley General de la Administración Pública establece que: "fuera de los casos previstos en el artículo 173, la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."

" (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 196 de 14:50 horas del 6 de noviembre de 1991)

Otra posibilidad se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, específicamente, en su artículo 28, que a la letra indica:

"Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, **de oficio** o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, **podrá declarar la nulidad absoluta** que advierta en los actos o **contratos administrativos** de los sujetos pasivos; **todo sin perjuicio de las obligaciones que, conforme a la Ley General de la Administración Pública y a la Ley de la Administración Financiera de la República, correspondan a la administración activa.**"

Según se desprende de la lectura del citado numeral, la Contraloría General de la República tiene competencia para anular, aún de oficio, los actos o contratos administrativos, constituyéndose ésta en otra modalidad de la autotutela administrativa.

De esta forma, podemos concluir en este acápite que hay un reconocimiento generalizado de la posibilidad que tiene la Administración para utilizar los mecanismos que le faculta el ordenamiento jurídico a fin de modificar actos o contratos, que han generado derechos subjetivos, ya sea, declarando la nulidad por sí misma, en el supuesto de que ésta sea evidente o manifiesta, o bien, declarando la lesividad y acudiendo al proceso de lesividad, a fin de que el Juez sea el que declare la nulidad o anulabilidad del acto o contrato.

#### **IV. En particular sobre la lesividad**

Interesa, específicamente, la figura de la lesividad, para efectos de la presente consulta.

Tal y como se indicó al inicio, en el caso de la lesividad, por tratarse de un proceso jurisdiccional, es importante retomar lo que nuestros Tribunales de Justicia han establecido al respecto:

*"Pasando por alto la relativa informalidad del recurso, valga señalar que el proceso de lesividad, normado en aquella Ley (Arts. 10, párrafo 4, y 35), posee rasgos característicos que lo diferencian del proceso ordinario y de los especiales. En el de lesividad es la propia Administración, autora del acto administrativo declaratorio de derechos, la que ocupa el rol de accionante. Este proceso es, de consiguiente, el medio arbitrado por la ley para que la Administración pueda lograr la nulidad de esos actos cuando estos resulten lesivos a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, lesividad que, valga acotarlo, debe ser previamente declarada en vía administrativa para legitimar la acción judicial. Esa particularidad de que sea la Administración quien acciona contra sus propios actos, determina algunas especificidades de este proceso frente a los ordinarios o frente a los especiales. En lo que aquí interesa, por lo que dice a su génesis, al paso que los ordinarios y especiales se inician por un escrito del actor reducido a indicar el acto o disposición por razón del cual se reclama y a solicitar que se tenga por interpuesto el proceso, de aquí el nombre de "escrito de interposición", en el de lesividad, para el mismo propósito, se requiere de una demanda, con todas las formalidades que le son propias, o sea identificación de partes, relación fáctica, sustento*

*jurídico y petitoria, que dado el principal objeto de esta acción necesariamente debe incluir una pretensión de nulidad del acto lesivo. (Arts. 36.4 y 46 ibídem)."*

(Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 28 de las 14:30 horas del 18 de abril de 1997)

*"Por último, por medio del llamado proceso contencioso de lesividad, la Administración puede impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando se considere lesivo a los intereses públicos, según resolución fundada del órgano superior jerárquico de la administración que lo dictó."*

(Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 134 de las 14:35 horas del 23 de setiembre de 1992, reiterada por la N° 17 de 16:00 horas del 13 de febrero de 1998 y la N° 56 de 14:40 horas del 29 de mayo de 1998)

"V.-

*Alega además el señor Zamora Dobles, que previo al dictado del acto que declara la lesividad, la Administración debió haberle otorgado su derecho a alegar sobre lo actuado, de acuerdo con el artículo 217 de la Ley General de la Administración Pública, y a la audiencia y comparecencia prescritas por los artículos 218 y 219 ibídem. Al no hacerlo, estima, le vedó su posibilidad de defensa, lo cual entraña vicio de nulidad absoluta. Como esa nulidad no fue declarada por el Tribunal Superior, en criterio del casacionista, han sido violados los relacionados artículos. Sostiene lo anterior, con base en lo estatuido por el artículo 308 de la citada Ley, pues, según aduce, éste "establece que siempre que el acto administrativo final pueda causar grave daño al administrado (por ejemplo dejando sin efecto o anulando derechos de los que estaba disfrutando), se debe seguir el procedimiento ordinario". En relación, precisa considerar que los primeros tres artículos mencionados, constituyen disposiciones generales del procedimiento administrativo. Y, si se enlazan con el canon 308 ibídem, como lo propugna el recurrente, deberían ser observados dentro del procedimiento ordinario, cuando se ventilare un acto administrativo final, capaz de causar perjuicio grave al administrado. **Al respecto, se impone tomar en cuenta, primeramente, el carácter excepcional del proceso de lesividad, pues se erige, como salvedad de principios importantes como el referente a la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos respecto de los cuales debe la Administración guardar una vinculación***



**invariable.** (El de actuar por sí mismo las pretensiones, es otro). De tal manera concebido, resulta que su alcance es mucho más restringido que el de las otras acciones contenciosas, pues a través de él, sólo se pueden impugnar actos generadores de derechos, irrevocables en sede administrativa. Como garantía para el administrado titular de esos derechos, se establece que los actos impugnados persistirán entretanto no sean dejados sin efecto, en vía judicial, a raíz de juicio promovido por la misma Administración que los acordó. Sea que, dentro de tal proceso, figura como demandante en procura de la nulidad del acto declarativo de derechos, aquél que los dictó. **Las enunciadas peculiaridades le confieren al de lesividad, el carácter de proceso administrativo especial, el cual, por ende, requiere de una regulación particular.** De otra forma, podría verse desvirtuado en su misma esencia. Así lo ha entendido nuestro legislador, por lo que lo ha consagrado como uno de los procesos especiales que contempla la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre los cuales cabe citar los referentes a materia tributaria o impositiva, materia Municipal y separación de Directores de entidades descentralizadas. El proceso de lesividad, concretamente, está regulado por disposiciones especiales contenidas en los artículos 10.4, 11.1b, 12.2, 35.1, 35.2, 36.4, 44.1 y 44.2 de la susodicha Ley Reguladora. De conformidad con lo expuesto, el proceso de mérito ha de regirse por esas disposiciones y sólo supletoriamente, en lo no previsto por ellas, por las del procedimiento administrativo general. No procede entonces, aplicar las normas propugnadas por el recurrente.

VI.-

Por otra parte, lo argüido por el casacionista invocando lo dispuesto por el artículo 302 de la Ley General de la Administración Pública, tampoco es de recibo. **La declaración de lesividad no constituye acto final que imponga obligaciones, deje sin efecto o suprima derechos subjetivos,** como él lo entiende. Configura, por el contrario, un paso previo, **dentro de lo que podría denominarse primera etapa del proceso de revisión respectivo la cual, a diferencia de la segunda que es la judicial (donde se declara o se rechaza la nulidad), es informal y exenta de tramitaciones procedimentales.** Es en esa primera fase donde se deduce la concurrencia de supuestos, que culmina con la declaración de comentario, para acceder así a la segunda a saber, la judicial o formal. En consecuencia, **tal declaración, lejos de representar un acto final, constituye más bien un presupuesto procesal, pues su función es la de abrir la puerta de entrada que conduce al trámite jurisdiccional.** Si de acuerdo con el artículo 10.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la declaración debe hacerse mediante resolución fundada, ello no desvirtúa lo dicho en cuanto al carácter informal de la primera etapa a



que pertenece. El propósito de tal requisito es el de evitar la abulia de la Administración obligándola a meditar adecuadamente sobre la existencia de la lesión, como lo haría un particular responsable, quien antes de entablar una acción judicial (cuya procedencia o rechazo será determinada en juicio) considera con detenimiento su necesidad y conveniencia. Así debe actuar la Administración de manera tal que si emite la declaración, es porque está convencida de que el acto en cuestión resulta lesivo a los intereses públicos que representa (extremo que será objeto de debate en el proceso judicial propiamente). El tratadista español Jesús González Pérez, sobre el tema en referencia, expresa: "La declaración de lesividad, si reúne los requisitos señalados, produce sus efectos normales, que son bien limitados, consecuencia de su naturaleza jurídica: al ser presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión o tramitación del mismo: pero es el órgano jurisdiccional competente el que tendrá que declarar si, efectivamente, existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de la misma" (Derecho Procesal Administrativo, T. III, II edición, 1967, pág. 169).

VII.-

Reiterando su tesis referente a la nulidad de la declaratoria de lesividad, en esta oportunidad - según aduce- por carecer de motivo, el accionado imputa quebranto de los artículos 133, 158, 166, 169, 214 y 221 de la Ley General de Administración Pública y 10 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Al respecto manifiesta lo siguiente: "...al ser absolutamente nulo, por falta de motivo, el acto administrativo que declaró la lesividad de la exoneración de derechos de importación que le fue concedida a mi mandante, el Estado no está legitimado para ejercitar la acción de lesividad que ha ejercitado en este juicio, ya que no es válido su indispensable precedente, sea la declaración administrativa de lesividad."

Lo transcrito pone de manifiesto la confusión en que se incurre en el recurso, entre un acto administrativo común u ordinario, previsto y regulado por la legislación general y otro de naturaleza especial, cual es el que en autos interesa. La declaración de comentario, si bien constituye acto administrativo al haber sido dictado por un ente del Estado en el ejercicio de sus funciones como tal, reviste sin embargo, como se ha visto, características particulares que determinan su naturaleza especial. Una de ellas es precisamente su linaje discrecional o voluntario, de efectos eminentemente procesales, **pues configura nada más que un paso necesario para interponer el juicio contencioso-administrativo. En consecuencia, como presupuesto procesal que es, pues opera como antecedente necesario de la pretensión de lesividad, no es susceptible de**



***impugnación directa en sede judicial.*** Con arreglo a su naturaleza particular comentada, la declaración en referencia no entraña en realidad una resolución, razón por la cual se ha considerado en el campo de la doctrina, que no es necesaria su notificación. Siendo así, y estando regida por disposiciones que responden a su propia índole, no le son aplicables las normas cuya infracción se aduce, relativas todas al acto administrativo común y ordinario, excepto la contenida en el canon 10 de la Ley Reguladora, la cual tampoco ha sido violada, pues tratándose de un precepto especial, éste fue cumplido a cabalidad por el Tribunal Superior, el cual le ha dado precisamente el tratamiento apropiado a la figura."

(Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 177 de las 9:05 horas del 11 de octubre de 1991)

De lo expuesto queda claro que, conforme con la jurisprudencia citada, el proceso de lesividad está concebido como un proceso de carácter especial, con trámite y características propios, que lo diferencian de otros. Además, es importante resaltar que la declaratoria de lesividad por parte de la Administración, no es más que un trámite procesal, que no afecta el acto o contrato cuya nulidad se pretende. Será el Juez, quien con los elementos que se hagan llegar al juicio, el que determine si el acto se encuentra viciado o no.

Tómese en cuenta, además, que en estos casos, la competencia para declarar la lesividad se le otorga a la Administración autora del acto declaratorio de derechos, salvo cuando se pretenda declarar la lesividad de un acto de un departamento ministerial distinto, en cuyo caso el competente es el Consejo de Gobierno (artículo 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con el artículo 29 inciso e) de la Ley General de la Administración Pública).

No está previsto, a diferencia del caso de la declaratoria de nulidad en vía administrativa, que la Contraloría General de la República pueda declarar la lesividad de actos de la Administración sujeta a su control, aunque, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3º de su Ley Orgánica, podría participar, en el respectivo proceso judicial, como "amicus curie" o coadyuvante, cuando se encuentren involucrados la Hacienda Pública, fondos privados sujetos a control y a fiscalización del órgano contralor, o como parte principal, cuando el asunto verse sobre actos o dictámenes de ésta o sobre actos de la administración activa ordenados o recomendados por ella.

## V. En particular sobre el plazo para declarar la lesividad

Los artículos 10.4 y 35.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son los que regulan aspectos relativos a la lesividad que interesan específicamente para este caso. Disponen al respecto, por su orden, lo siguiente:

*"4. La Administración podrá accionar contra un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, haya declarado en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos que ella representa."*

*"1. Cuando la propia Administración de algún acto declarativo de derechos pretendiere demandar su anulación ante la Jurisdicción contencioso – administrativa, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, **en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado.**"*

De conformidad con la normativa anteriormente citada, en particular, el artículo 35.1, el plazo que tiene la Administración para declarar lesivo un acto es de cuatro años.

Una vez declarado lesivo el acto dentro del plazo señalado, la Administración cuenta con dos meses para interponer el juicio de lesividad. Lo anterior se indica con fundamento en lo dispuesto en el artículo 37.3, que a la letra estipula:

*"3. El plazo para que la Administración utilice el proceso de lesividad, será también de dos meses a partir del día siguiente a aquél en que lo impugnado se declare lesivo a los intereses públicos."*

Sobre este aspecto, se ha señalado por parte del Tribunal Contencioso Administrativo lo siguiente:

*"IV.-Como se expresó anteriormente, en los casos en que el acto padezca una nulidad la Administración puede acudir, dentro del plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que se hubiere dictado el acto, al proceso de lesividad que contemplan los artículos 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que en sede contencioso administrativa, el juez determine si el acto es nulo o no, y de ser así, si la nulidad es absoluta o relativa. Como acto previo a acudir a la vía judicial, necesita declarar que el acto es lesivo a los intereses públicos que ella representa. Pero también, ha de tomarse en cuenta, que conforme al artículo 37.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la acción de lesividad está sujeta a un plazo de caducidad, ya que dicha normativa expresa claramente: "El plazo para que la administración utilice el proceso de lesividad, será también de dos meses a partir del día siguiente a aquél en que lo impugnado se declare lesivo a los intereses públicos". (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera, Resolución N° 251-2000 de 16 horas del 4 de setiembre del 2000)*

De acuerdo con las normas supra citadas, la Administración tiene cuatro años para declarar lesivo el acto, y dos meses, a partir de ese momento, para interponer el respectivo proceso judicial.

Ahora bien, lo anterior es necesario relacionarlo, a efecto de determinar si existe modificación de los plazos anteriormente citados, con el artículo 21 de ese mismo cuerpo normativo.

#### **VI. Interpretación del artículo 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa** Dispone el citado numeral:

*"Artículo 21.-*

*1. No se admitirá la acción contencioso– administrativa respecto de:*

- a. Los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma, los que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes, y los confirmatorios de los consentidos; y*
- b. Las resoluciones que pongan término a la vía administrativa como previa a la judicial.*

*2. En todo caso, se admitirá la impugnación contra los actos a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior, cuando fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efectos; pero ello únicamente para fines de su anulación e inaplicabilidad futura."*

La fórmula de interpretación de este numeral no ha sido pacífica. El jurista Eduardo Ortíz Ortíz lo explica en los siguientes términos:

*"Claramente se desprenden de tal norma tres disposiciones a saber:*

*1) El acto nulo no deviene en consentido ni firme por la caducidad de los recursos administrativos disponibles en su contra, pues pese a ella, puede ser impugnado en la vía contenciosa únicamente para efectos de su anulación;*

*2) el acto nulo no impugnado mediante los recursos administrativos pertinentes deja de ser impugnabile para efectos de cobrar sobre su base, los daños y perjuicios que haya generado. Al limitar la norma su alcance permiso a los 'fines de su anulación e inaplicabilidad futura', está excluyendo claramente la impugnación a los fines de restitución de las situaciones jurídicas individuales tutelables con el contencioso de derechos o de plena jurisdicción;*

*3) el acto anulable o relativamente nulo, que es ya consentido y firme según el mismo art. 21.2 por la no interposición en tiempo y forma de los recursos disponibles en su contra, es, por mayoría de razón, no impugnabile en la vía contenciosa para ningún efecto, ni para su anulación ni para el cobro de las responsabilidades civiles a cargo de la Administración que haya podido generar.*

*¿Qué relación guarda dicha norma con el art. 175 de la LGAP?*

*Son posibles dos interpretaciones, a saber:*

*1) El art. 175, posterior y específico para el régimen de nulidades absolutas, deroga el art. 21.2 de la LRJCA, en cuanto éste se refiere a la nulidad de pleno derecho (que es lo mismo). Hay una clara contradicción entre ambas normas: mientras esta última hace perpetua la acción de nulidad contra tal tipo de actos, pues no fija límite temporal a su ejercicio, la primera le impone una duración de cuatro años, mientras que el art. 21.2 implícita pero claramente excluye la acción de*



*responsabilidad o de plena jurisdicción contra el acto nulo, por el hecho de no haber sido impugnado oportunamente en la vía administrativa, el art. 175 nada dice al respecto, no introduce distinción alguna en punto al tipo de acción o pretensión deducible contra el acto en tal condición y al omitirlo, permite por igual, dentro del plazo cuatrienal que fija, ambos tipos de contencioso, el de anulación y el de reparación. O bien:*

*2) El art. 175 reforma, pero no deroga, el art. 21.1 que queda vigente en cuanto implícitamente prohíbe acciones contra el acto anulable (o relativamente nulo) para obtener la restitución e indemnización del derecho subjetivo (o en su caso, del interés legítimo) violado por el acto. El art. 175 complementa, pero lo reforma, en lo que toca a la nulidad absoluta.*

*No creemos compartir esta última posición. La materia propia del art. 21.2 de la LRJCA expresamente regulada por ella, es la impugnación de los actos nulos de pleno derecho, no recurribles en vía administrativa, por caducidad de los recursos procedentes. La regla concerniente a la nulidad relativa es implícita e inferible del texto escrito del que depende. Si éste es derogado, cae con él la implicación. Y es precisamente la norma expresa la que ha sido derogada en aspectos sustanciales, pues como se apuntó en la primera interpretación propuesta, la materia es la misma en ambas disposiciones, pero diferente el régimen de la nulidad absoluta que cada una crea. Es el art. 175 el que regula: la nulidad absoluta es accionable para todo efecto, sin distinción de pretensiones ni de acciones, pero sólo dentro de los términos cuatrienales explicados, expirados los cuales deviene no accionable, también para todo efecto."*

( Ortíz Ortíz, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Stradmann, S.A., San José, 2000, págs. 533 a 535)

Si bien la tesis del jurista Ortíz Ortíz en cuanto a la existencia de un doble plazo de cuatro años no ha tenido eco en la jurisprudencia, él puntualiza apropiadamente el problema que plantea la interpretación del artículo 21 de la Ley Reguladora, en relación con el 175 de la Ley General.

La solución que ha dado la jurisprudencia emitida en la vía contencioso administrativa es la siguiente:

*"Cabe considerar el tema central de los agravios fundamentados en la doctrina del acto consentido. Los actos absolutamente nulos no se convalidan ni por el tiempo ni por acto jurídico. La nulidad*



*puede ser pedida y declarada en cualquier tiempo y no puede ser saneada por ratificación ni por otro medio, contrario a la anulabilidad. El acto absolutamente nulo no produce efectos. Al respecto la Sala se ha pronunciado en muchas ocasiones indicando que aun en el evento de estar frente a un acto consentido, la acción es admisible al tenor de los artículo 21.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y el 175 de la Ley General de la Administración Pública, por tratarse de una nulidad absoluta. **Se establece un plazo de 4 años para impugnar en vía administrativa o judicial el acto absolutamente nulo, sin poder aplicar los plazos normales de caducidad sea de 2 meses y un año al tenor del artículo 37 del mismo cuerpo legal.** (Ver sentencias de esta Sala números 124 de las 15 horas del 3 de octubre y 124 de las 14 horas 30 minutos del 25 de abril ambas de 1990, 68 de las 15 horas 30 minutos del 27 de octubre de 1993 y 31 de las 14 horas 25 minutos del 27 de marzo de 1996)." (Resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 17 de 16:00 horas del 13 de febrero de 1998)*

De conformidad con esta línea jurisprudencial citada, los plazos de caducidad establecidos en el artículo 37 de dos meses y un año no resultan aplicables cuando el acto contenga una nulidad absoluta, sino que el plazo que prevalece es el de los cuatro años que contempla el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública. Así, el administrado tendrá cuatro años para plantear una acción contenciosa administrativa tendente a declarar la nulidad de un acto administrativo.

Si bien la jurisprudencia de cita ha sido clara en ese tema, el problema se plantea a partir del siguiente antecedente de la Sala Constitucional, en el que, analizando el artículo 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones, indicó:

"I.-

*Preliminarmente es preciso aclarar que es la Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda quien, en ejercicio de su función jurisdiccional, debe determinar si la norma aplicable en el Proceso Ordinario sometido a su conocimiento, en el cual Hellen Yang Chiu pretende la anulación del acto dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones que cancela su naturalización como costarricense, es el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública o bien el numeral 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones. En consonancia con el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la consulta es admisible en tanto la Juez expone fundadas dudas sobre la constitucionalidad de esa última norma.*



II.-

*El artículo 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones N°1155 de 29 de abril de 1950, establece:  
(...)*

*La primera cuestión planteada es si la norma infringe el principio de intangibilidad de los actos propios, consagrado en el artículo 34 constitucional, porque permite anular un acto declarativo de derechos en sede administrativa sin las garantías establecidas en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. El segundo motivo de la consulta es si el hecho de que la Administración pueda anular la naturalización "en cualquier momento", infringe o no los principios de seguridad jurídica, lógica (sic) y proporcionalidad.*

III.-

*Sobre la infracción al artículo 34 de la Constitución Política. La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que del artículo 34 de la Carta Fundamental se deriva el principio de "intangibilidad de los actos propios" según el cual, a la Administración le está vedado suprimir por su propia mano aquellos actos que confieran derechos subjetivos a los particulares, salvo que se trate de las excepciones permitidas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. En cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante el juez de lo contencioso administrativo (ver entre otras las sentencias N°2754-93, N°4596-93, N° 02186-94 y N°00899-95). Sin embargo, a juicio de la mayoría de este Tribunal, no resulta inconstitucional que el legislador establezca un procedimiento especial para la anulación de la naturalización **fraudulentamente obtenida**, diferente al previsto por el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, siempre y cuando éste satisfaga las exigencias del debido proceso. El procedimiento objeto de análisis respeta los elementos básicos constitutivos del debido proceso constitucional en sede administrativa, señalados por este Tribunal a partir del voto N° 15-90 de las 16:45 horas del 5 de enero de 1990, que en lo que interesa dispuso:*

*"... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del*



*interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada." "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa..."*

*Nótese que el artículo 18 de La Ley de Opciones y Naturalizaciones impone la realización de una información ante el Registro Civil, en la que se debe dar audiencia al interesado acerca de los hechos en que se fundamenta la gestión; estatuye que las razones en que se basa la solicitud de anulación deben ser comprobadas, de manera que necesariamente las partes deben aportar pruebas para demostrar su posición, que serán valoradas por la autoridad administrativa antes de dictar el acto final. Finalmente, el interesado puede ejercer los demás derechos que le confiere el debido proceso, como hacer alegaciones, formular conclusiones y recurrir ante el Tribunal Supremo de Elecciones, y luego combatir lo resuelto por el Tribunal instaurando un proceso contencioso administrativo. Respecto a las situaciones no contempladas específicamente en el artículo 18 son aplicables los principios del debido proceso extraíbles de la Ley General de la Administración Pública y señalados por esta Sala en su jurisprudencia y si el afectado considera que se ha infringido su derecho al debido proceso, puede acudir en tutela de sus derechos a la justicia. En suma el artículo 18 permite que la Administración le confiera al particular las garantías del debido proceso y el análisis del caso concreto le corresponde al Juez Contencioso Administrativo o eventualmente al Juez de Amparo, pero no es materia que pueda ser analizada en esta vía.*

#### *IV.-*

*La norma en estudio establece que la naturalización fraudulentamente obtenida puede ser anulada en cualquier momento por la Administración, lo cual tampoco infringe los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y lógica (sic) constitucionales. El trato diferente que el legislador previó*



para un caso excepcional como el de estudio, es razonable por estar involucrada la intención de actuar fraudulentamente contra el Estado, recurriendo al engaño para adquirir una condición que sólo podría obtenerse de esa forma. No puede perderse de vista la importancia constitucional que reviste la regulación sobre la nacionalidad, que se refleja en las normas del Título II, relativo a "Los Costarricenses", analizado profusamente por esta Sala en las sentencias N°6780-94 de las 15:09 horas del 22 de noviembre de 1994, 1633-96 de las 15:54 horas del 10 de abril de 1996 y 5085-97 de las 11:30 horas del 29 de agosto de 1997. La nacionalidad consiste en el vínculo jurídico que conecta o relaciona a una persona con la sociedad civil, sea la nación o pueblo, que se adquiere por nacimiento o por naturalización. La calidad de nacional, que resulta del nacimiento o de otros hechos o actos jurídicos (opción o naturalización) presupone una serie de derechos y obligaciones de su titular, por lo que se reitera, es el vínculo jurídico y político que une a la persona con un determinado Estado. La naturalización, que es lo que aquí interesa, constituye una forma de adquirir una nueva nacionalidad con posterioridad a la que se tiene y es regulada expresamente en los artículos 14 y 15 de la Constitución Política, que delega al legislador la tarea de establecer otros requisitos para acceder a tal condición. El otorgamiento de la carta de naturalización por parte del Estado, constituye un acto declarativo de derechos, en virtud del cual la persona a la que se le otorga la nacionalidad costarricense, es sujeto de derechos y obligaciones -es de relevancia la adquisición de derechos políticos, que pueden ser ejercidos por quien adquiera la nacionalidad costarricense por naturalización con ciertas restricciones establecidas en la propia Carta Fundamental-. A juicio de este Tribunal, es con vista en las anteriores consideraciones que resulta razonable, y acorde con el Derecho de la Constitución, el artículo 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones en tanto permite que la carta de naturalización fraudulentamente obtenida sea anulada "en cualquier momento" dada la importancia jurídica y política que tiene este especial vínculo entre el Estado y la persona: La nacionalidad. **En todo caso, no puede obviarse que el numeral 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que recoge una arraigada posición doctrinal de Derecho Administrativo, permite la impugnación en la vía contencioso administrativa, sin plazo alguno, de los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma, los que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes y los confirmatorios de los consentidos, cuando fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efectos, pero ello únicamente para efectos de declarar su anulación e inaplicabilidad futura. De manera que según nuestra legislación procesal administrativa, los actos absolutamente nulos, dictados con violación a la ley, no son convalidables y pueden ser impugnados en cualquier momento, si se dan los supuestos**

**consignados en la norma citada, y con los efectos que ésta establece. De forma que la disposición del artículo 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones que establece la posibilidad de impugnar, en cualquier momento, un acto administrativo absolutamente nulo y que esté surtiendo efectos no es una exclusividad en nuestro ordenamiento jurídico.**

**V.-Conclusión.** Se evacua la consulta formulada en el sentido de que el artículo 18 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones N°1155 de 29 de abril de 1950 no infringe los artículos 34, 39 y 41 de la Constitución Política, ni los principios constitucionales de seguridad jurídica, proporcionalidad, razonabilidad y lógica. EL Magistrado Murillo Arias salva el voto y evacua la consulta en el sentido de que sí es inconstitucional la norma en cuestión."

(Resolución N° 2000-2993 del 12 de abril del 2000)

De la resolución supra transcrita pueden extraerse dos elementos:

En primer término, una legislación específica puede establecer un plazo distinto al estipulado en la Ley General para declarar una nulidad, o bien, puede establecer la inexistencia del plazo, sin que ello constituya una violación constitucional.

Pero, por otra parte, en la citada resolución (vinculante erga omnes a tenor de lo preceptuado por el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) se hace referencia al artículo 21, citándolo como ejemplo, pero interpretándolo de una manera distinta y contradictoria, con la interpretación contenida en la jurisprudencia supra indicada de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Como esa resolución de la Sala Constitucional es del año dos mil, no se ha encontrado jurisprudencia de la Sala Primera, en la que, conociendo de la posición asumida por la Sala Constitucional, se haya pronunciado sobre el tema. Por lo tanto habrá que esperar a ver qué resuelve la Sala Primera al respecto. En consecuencia de lo anterior, es posible establecer que no existe, en este momento, a nivel jurisprudencial, claridad sobre el tema.

Ahora bien, a pesar de que, tal y como se indicó al inicio, la interpretación de los alcances del artículo 21 corresponde exclusivamente a nuestros Tribunales de Justicia y no a esta Procuraduría, únicamente con el ánimo de orientar a la Administración en la decisión que ésta debe tomar, se hace necesario plantear lo siguiente:

Podría cuestionarse, por las razones que a continuación se citarán, el que la Administración, dentro de un proceso de lesividad pueda solicitar la aplicación del artículo 21 de la Ley Reguladora.

El artículo 21 regula situaciones propias de los administrados. El numeral inicia diciendo que, no se admitirá la acción contenciosa administrativa, respecto de:

- 1.- los actos consentidos expresamente o por no haber sido recurridos en tiempo y forma;
- 2.- los actos que sean reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes;
- 3.- y los actos confirmatorios de los consentidos;
- 4.- las resoluciones que pongan término a la vía administrativa como previa a la judicial.

Como se desprende de la redacción de la norma, ésta prevé situaciones en las que se puede encontrar el administrado, pero no la Administración.

De otra parte, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia citada, se hace la relación entre el artículo 21 de la Ley Reguladora y el 175 de la Ley General, y éste último regula, precisamente, el plazo para que el administrado pueda impugnar el acto absolutamente nulo. Esta situación confirma la tesis de que el artículo 21 de cita, si no se interpreta que ya fue derogado por la Ley General, está dirigido al administrado y no a la Administración.

Aunado a lo anterior, está el hecho de que los plazos para que la Administración anule o pretenda que se declare la nulidad de sus actos, se encuentran regulados en el artículo 173 de la Ley General y en el 35.2 de la Ley Reguladora, normas específicas para ella, que harían inaplicable el 21 de la Ley Reguladora.

Por lo tanto, será la Administración la que debe valorar los criterios anteriormente expuestos, de previo a declarar un acto lesivo a los intereses públicos.

Atentamente,

**Licda . Ana Lorena Brenes Esquivel**

## FUENTES CITADAS

Ley General de Administración Pública. Ley

Resolución **2003-04369** de la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas con treinta minutos del veintitrés de mayo del dos mil tres.

Resolución **2007-09807** de la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con cuarenta y cuatro minutos del cinco de julio del dos mil siete.

Resolución **2010-001337** de la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y treinta y siete minutos del veintiséis de enero del dos mil diez.

Dictamen C- 079 -1994 de la Procuraduría General de la República del 11 de mayo de 1994.

Dictamen C- 178 – 2001 de la Procuraduría General de la República del 25 de junio de 2001.

MONTERO SOLERA, Isaac (1995). *“El Sistema de Lesividad y su Concepción en la Jurisprudencia Constitucional”*. Tesis para optar por el Grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica.



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