



Informe de Investigación

Título: Recurso Extraordinario de Revisión

Subtítulo: Doctrina

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Proceso Administrativo.
Tipo de investigación: Compuesta.	Palabras clave: Recurso extraordinario de revisión, Artículo 154 Código Procesal Contencioso Administrativo.
Fuentes: Doctrina.	Fecha de elaboración: 03 – 2011.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Doctrina	2
a) PGR-Colegio de Abogados.....	2
ARTÍCULO 154.-.....	2
HISTORIAL.....	2
b) Jinesta Lobo.....	3
c) Rojas Fraco.....	4
COMENTARIO PREVIO SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN:.....	4
COMENTARIO:.....	6
d) García de Enterría	6

1 Resumen

En el presente informe trata el Recurso extraordinario de revisión, el cual se analiza desde el punto de vista doctrinario, del mismo de dan los aportes de varios maestros del Derecho Administrativo, como Don Ernesto Jinesta Lobo, Don Enrique Rojas Franco y el español Eduardo García de Enterría, explicando el funcionamiento de dicha figura del derecho procesal administrativo.



2 Doctrina

a) PGR-Colegio de Abogados'

ARTÍCULO 154.-

- 1) El recurso de revisión será de conocimiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en los mismos términos establecidos para el proceso civil.
- 2) Con la admisión del recurso, conferirá traslado, por quince días, a quienes hayan litigado en el proceso o a sus causahabientes, y fijará hora y fecha para la audiencia oral, en la que se evacuarán las pruebas ofrecidas y admitidas y se emitirán conclusiones. Esa resolución deberá notificarse a todas las partes, por lo menos, con cinco días hábiles de antelación a la audiencia.
- 3) La lectura y redacción de la sentencia se regirá por los plazos establecidos para el recurso de casación.

HISTORIAL

A.-Texto del Proyecto.

Artículo 150.-

- 1.-El recurso de revisión procederá, ante la Sala Primera en los mismos términos establecidos para el proceso civil.
- 2.-Con la admisión del recurso, conferirá traslado a quienes hubieren litigado en el proceso o sus causahabientes y fijará hora y fecha para la audiencia oral en la que se evacuaran las pruebas ofrecidas y admitidas y se emitirán conclusiones. Esa resolución deberá notificarse a todas las partes, por lo menos, con diez días de antelación a la audiencia.
- 3.-La lectura y redacción de la sentencia se regirá por los plazos establecidos para el recurso de casación.

B.-Discusión en Sub Comisión.

Diputado Villanueva Monge. Acta N° 30 de 22 de junio del 2005.

"El 150 y 154 ya el texto que venimos aprobando. Dice así:

1) El recurso de revisión procederá ante la Sala Primera en los mismos términos establecidos por el proceso civil, con la admisión del recurso conferirá traslado a quienes hubieren litigado en el proceso o sus causahabientes y fijará hora y fecha para la audiencia oral en la que se evacuarán las pruebas ofrecidas y emitidas y se emitirán conclusiones. Esa resolución deberá notificarse a todas las partes por lo menos con diez días de antelación a la audiencia.³) La lectura y redacción de la sentencia se regirá por los plazos establecidos para el recurso de casación.

Le agregamos diez días hábiles ahí. Diez días es muchísimo. Cinco días. Cinco días es una semana.

Moción N° (17-30-SUB) del diputado Villanueva Monge:

"Para que en el aparte dos del artículo 150, en lugar de 'diez', se lea 'cinco' y después de la palabra 'días' se inserte y lea 'hábiles'. Además se lea correctamente el número del artículo como 154. APROBADA."

b) Jinesta Lobo²

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

En el artículo 353 de la LGAP, se establece un elenco de las causales de ese medio de impugnación contra los actos finales y firmes, al establecerse que procede en los siguientes supuestos: a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho en la apreciación de los documentos incorporados al expediente; b) cuando aparezcan documentos de valor esencial para adoptar la resolución cuya existencia se ignorare al dictarla o de aportación imposible en ese momento; c) cuando en el dictado del acto hayan influido, esencialmente, documentos o testimonios falsos así declarados por una sentencia firme anterior o posterior, siempre que en el primer caso el interesado desconozca su falsedad y d) cuando el acto se dictó como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y así hubiere sido declarado por sentencia judicial.

En la hipótesis a) el plazo para interponerlo es de 1 año, contado a partir de la notificación del acto, en la b) es de 3 meses, contabilizados a partir del descubrimiento de los documentos o de la posibilidad de aportarlos, y en las c) y d) de un año a partir del conocimiento de la sentencia firme que las fundamente.



c) Rojas Fraco³

COMENTARIO PREVIO SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN:

El Código Procesal Civil en sus artículos 619 a 628 regula todo lo relativo al denominado "recurso de revisión". Específicamente para nuestro interés, conviene citar el numeral 619 que literalmente señala su procedencia y causales en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 619.- Procedencia y causales.

El recurso de revisión procederá solamente contra una sentencia firme con autoridad y eficacia de cosa juzgada material, en los siguientes casos:

- 1) Si la parte que la pide demostrare que por impedírsele fuerza mayor, o por obra de la contraria, no recusó al juez o no pudo presentar algún documento u otra clase de prueba, o comparecer al acto en que se evacuó alguna de ella; de modo que en uno y otro caso haya habido indefensión y no haya sido posible en el curso del proceso pedir rectificación del vicio.
- 2) Si la sentencia hubiere recaído en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba el interesado haber sido declarados falsos, o cuya falsedad hubiere sido declarada después de la sentencia.
- 3) Si habiéndose dictado en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados por falso testimonio, dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia.
- 4) Si habiéndose dictado en virtud de dictámenes de peritos, éstos hubieran sido condenados penalmente por falso testimonio al producir dicha prueba.
- 5) Si la sentencia se hubiere ganado en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, lo cual hubiere sido declarado en sentencia penal.
- 6) En los procesos que carezcan del recurso de casación, haberse dictado la sentencia sin haber sido emplazado el recurrente, o sin haber sido notificado del emplazamiento, siempre que el vicio no se hubiera convalidado.
- 7) Haber existido indebida representación durante todo el proceso.
- 8) Ser la sentencia contradictoria con otra anterior que produzca cosa juzgada, cuando el recurrente no hubiere podido alegar esa excepción por haber sido ausente en el segundo proceso, y por habersele nombrado curador procesal, ignorándose además la existencia de la primera sentencia. No habrá lugar a la revisión si la excepción se hubiere opuesto oportunamente y hubiere sido denegada.
- 9) En caso de procesos seguidos con un curador procesal, si el recurrente justificare haber estado ausente de la República desde el principio, de manera que no hubiere podido presentarse en tiempo hábil para rendir prueba."

Asimismo, en la Ley General de la Administración Pública, artículos 353 y 354, regula este tipo de



recurso.

"Artículo 353.-

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

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

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

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

ARTÍCULO 154.-

1) El recurso de revisión será de conocimiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en los mismos términos establecidos para el proceso civil.

2) Con la admisión del recurso, conferirá traslado, por quince días, a quienes hayan litigado en el proceso o a sus causahabientes, y fijará hora y fecha para la audiencia oral, en la que se evacuarán las pruebas ofrecidas y admitidas y se emitirán conclusiones. Esa resolución deberá notificarse a todas las partes, por lo menos, con cinco días hábiles de antelación a la audiencia.

3) La lectura y redacción de la sentencia se regirá por los plazos establecidos para el recurso de casación.

COMENTARIO:

Apreciando la norma, específicamente el párrafo primero, caben los siguientes cuestionamientos: ¿Qué sucede cuando es la misma Sala Primera, respecto de la cual se solicita la revisión de su sentencia? ¿Cuál se aplica? ¿Serán Magistrados Suplentes?

Respecto al resto de la regulación, no caben mayores comentarios, es pura doctrina del proceso civil, salvo que el trámite de evacuación de pruebas y conclusiones, debe hacerse oralmente.

d) García de Enterría ⁴

Los artículos 118 y 119 LPC regulan con carácter general un recurso de revisión que, como ha puesto de relieve J. A. Santamaría, viene a ser heredero de los viejos recursos de nulidad y revisión establecidos por algunos Reglamentos de Procedimiento Administrativo al amparo de la Ley Azcárate de 1889 y participa, por lo tanto, de su característica ambigüedad. Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (de lo que la doctrina jurisprudencial se ha erigido en celosa guardiana: vid., por ejemplo, las Sentencias de 10 de noviembre de 1959, 24 de mayo de 1968, 15 de febrero de 1969, 16 de abril y 21 de octubre de 1970, 30 de abril de 1974, 18 de febrero de 1977 y 18 de julio de 1986), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso de revisión se articula, pues, exclusivamente en torno a estos nuevos hechos que constituyen, a su vez, los únicos motivos esgrimibles en contra del acto recurrido. Tales motivos son cuatro, según el artículo 118 LPC: manifiesto error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente; aparición de documentos de valor esencial para la resolución que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la misma; que en ésta hayan influido esencialmente documentos y testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, o que la resolución se hubiese dictado en virtud de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

La simple contemplación de estos cuatro motivos pone de manifiesto de inmediato la falta de rigor técnico de que adolece la actual configuración del recurso, que, en su conjunto, constituye una duplicación innecesaria de la acción de nulidad consagrada en el artículo 102 LPC, como es fácil demostrar.

Por lo pronto, es evidente que los cuatro motivos de revisión son absolutamente heterogéneos entre sí. El primero —error de hecho— es un típico supuesto de casación, ya que se trata de un vicio intrínseco de la resolución (así lo estima, en efecto, la jurisprudencia, según la cual es necesario que el error «sea manifiesto, es decir, que sea evidente su demostración» —Sentencia de 27 de mayo de 1963— y «que resulte de los propios documentos incorporados al expediente» —Sentencia de 27 de marzo de 1967—), lo que, en términos técnicos, nos sitúa claramente ante un



caso de nulidad absoluta por incompetencia manifiesta del órgano actuante, ya que el error afecta a los presupuestos fácticos determinantes del ejercicio lícito de la competencia de dicho órgano (vid. sobre ello lo que ha quedado expuesto en el capítulo XI).

El segundo motivo, en cambio, es un supuesto claro de revisión propiamente dicho, en cuanto vicio extrínseco, exterior a la resolución misma. La construcción tradicional de este segundo supuesto tomaba en consideración exclusivamente los documentos anteriores a la resolución aparecidos con posterioridad a ésta, lo que dejaba sin amparo los errores de derecho acreditados por documentos posteriores a ella, incluso cuando tales errores resultaban demostrados por una Sentencia firme (así, por ejemplo, la Sentencia de 21 de mayo de 1975 rechazó un recurso de revisión por estimar que una Sentencia posterior al acto recurrido que califica de laboral una relación antes tenida por mercantil no es ni documento ignorado —por ser posterior—, ni error de hecho —sino de calificación jurídica—. La reforma de la LPC de 13 de enero de 1999 ha corregido estos defectos, aludiendo expresamente a los documentos posteriores a la resolución recurrida que evidencien el error padecido por ésta. En cualquier caso, parece claro que este segundo caso de revisión, aun con todas las- cautelas propias de una acción excepcional como es la de nulidad de pleno derecho, no sería imposible reconducirlo a esta última categoría, supuesto el carácter esencial del error y su decisiva incidencia en los presupuestos jurídicos determinantes de la existencia misma de la potestad (despido por la Administración sin expediente alguno de un empleado suyo por estimarlo sujeto a la legislación laboral y sentencia firme posterior declarando que los empleados que se encuentren en la misma situación deben ser considerados a todos los efectos funcionarios públicos *stricto sensu*, por ejemplo).

En los dos últimos motivos relacionados en el artículo 118 LPC la cuestión no ofrece la más mínima duda, ya que en ellos hay implicado un delito, lo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62A.d) LPC, determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo afectado.

Parece, pues, evidente que en nuestro Derecho vigente la acción de nulidad y el recurso de revisión se solapan, contribuyendo a crear una situación de confusión que, lejos de duplicar la garantía del administrado, revierte en una limitación de sus posibilidades reales de defensa al haber determinado en la práctica un empobrecimiento notorio de la acción de nulidad (no sometida, como ya sabemos, a límites temporales en cuanto a su ejercicio), cuya comprensión adecuada en la línea argumental que en su momento desarrollamos (vid. capítulo XI) permitiría cubrir más ampliamente los supuestos a los que el artículo 118 LPC pretende dotar de protección, desde una perspectiva técnica mucho más nítida y precisa. Así resulta, por lo demás, con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 118.3 LPC, según el cual «lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 102 y 105.2 de la presente Ley, ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan». Resulta sorprendente en extremo que el legislador de la LPC, siendo consciente como lo es de este solapamiento, haya venido a consagrarlo.

Con independencia de estos equívocos conceptuales, que la LPC no ha acertado a depurar, hay que llamar la atención sobre la parquedad de la regulación que ésta dedica a tan ambigua figura. La Ley se limita, en efecto, a precisar los plazos dentro de los cuales ha de interponerse el recurso (cuatro años desde que se dictó el acto recurrido si el motivo indicado es el error de hecho y tres meses en los demás casos a contar del descubrimiento de los documentos o desde la firmeza de la sentencia judicial: art. 118.2 LPC), así como el plazo del que la Administración dispone para resolverlo (tres meses también), cuyo transcurso sin que recaiga la correspondiente resolución permite entenderlo desestimado y deja expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (art. 119.3 LPC), indicando sólo que el órgano al que corresponda conocer del mismo «debe

pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido» (art. 119.2), lo cual es razonable.

La anterior LPA atribuía expresamente al Ministro la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, lo cual planteaba no pocos problemas, no sólo en el caso de la Administración Local, en el que, obviamente, tal regla de competencia no podía aplicarse en perjuicio de su autonomía y de la competencia de los órganos superiores de cada entidad local, sino también en el seno de la propia Administración del Estado, en contemplación de la cual se estableció la regla en cuestión.

La revisión en vía de recurso de los acuerdos del Jurado de Expropiación ha venido siendo, sin duda, el más problemático, ya que el Jurado es un órgano ad hoc, no inserto en la línea jerárquica, cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa según el artículo 35.2 LEF, lo que excluye cualquier intervención ministerial en las mismas. Dada su singular posición, el Consejo de Estado ha estimado finalmente que los recursos de revisión contra sus resoluciones deben interponerse ante el propio Jurado y resolverse por éste, solución que hay que juzgar acertada (vid. los atinados y meticulosos razonamientos al respecto que se contienen en la Memoria del Alto Cuerpo consultivo de 1989; en el mismo sentido, Lavilla Alsina).

La LPC, tras su modificación en 1999, ha optado por generalizar esta solución al establecer que el recurso podrá interponerse «ante el órgano administrativo que dictó el acto objeto del mismo, que también será el competente para su resolución» (art. 118.1), lo que liquida el problema planteado por la regulación precedente.

La resolución, expresa o presunta, del recurso es impugnabile, por supuesto, en la vía contencioso-administrativa en todo caso, pero, como dice la Sentencia de 30 de abril de 1974, «sólo en cuanto a través de ella se hubieran podido infringir las específicas normas que el ordenamiento jurídico recoge para su fundamentación», con lo cual se quiere subrayar la inviabilidad de cualquier intento de suscitar con este pretexto un nuevo examen de la totalidad de los problemas planteados por el acto originario (Sentencias de 10 de noviembre de 1959, 31 de enero y 30 de diciembre de 1961, 24 de mayo de 1968, 15 de febrero de 1969, 16 de abril y 21 de octubre de 1970, 6 de junio de 1977, etc.; esta última es explícita al respecto cuando afirma que no es lícito, «como ya dijo este Tribunal en Sentencia de 21 de octubre de 1970, al socaire de un recurso jurisdiccional entablado contra aquel extraordinario de revisión, pueda insistirse en materias que son propias de los recursos ordinarios»).

El artículo 22.9 LOCE exige con carácter preceptivo el dictamen del Consejo de Estado para resolver el recurso. No obstante, la nueva redacción dada al artículo 119.1 LPC por la Ley de 13 de enero de 1999 permite al órgano competente para resolverlo acordar motivadamente su inadmisión, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo cuando el recurso no se funde en alguna de las causas previstas en el artículo 118.1 o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente idénticos, siguiendo el mismo criterio que el artículo 102.3 LPC utiliza en relación a la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho.

Importa, finalmente, resaltar que la reforma de la LPC de 1999 ha introducido una rectificación muy importante en lo que venía siendo la regulación tradicional de este recurso, que siempre tuvo como presupuesto la firmeza alcanzada por los actos administrativos objeto del mismo, firmeza que se venía entendiendo en términos absolutos, esto es, como imposibilidad de impugnación mediante cualquier otro recurso, ordinario o extraordinario, administrativo o jurisdiccional. En efecto, la nueva



redacción dada por la Ley de 13 de enero de 1999 el artículo 118.1 LPC, siguiendo la sugerencia del Consejo de Estado, refiere ahora el recurso administrativo de revisión a «los actos firmes en vía administrativa», esto es, a los que ya no puedan ser objeto de ningún otro recurso en esta vía, lo que viene a plantear el problema de la eventual simultaneidad del recurso contencioso-administrativo y del recurso administrativo extraordinario de revisión contra ese mismo acto, que podría producirse con toda facilidad supuesto que la interposición del recurso contencioso-administrativo no significa que el acto administrativo objeto del mismo no haya quedado firme en la vía administrativa. Esta simultaneidad tiene que ser negada radicalmente con carácter general, pues no tiene el menor sentido, ni la más mínima justificación institucional que estando ya sub índice el acto administrativo y sometido, por lo tanto, al escrutinio de los Tribunales de la jurisdicción, se abra una nueva vía de impugnación contra el mismo so pretexto de la aparición de nuevos motivos que puedan afectar a su legalidad y que, de aparecer, no hay obstáculo alguno que impida integrarlos en el debate jurisdiccional ya en curso.

La puntualización sobre la firmeza en vía administrativa de los actos objeto del recurso de revisión que ha realizado la vigente redacción del artículo 118.1 LPC no parece, pues, afortunada en la medida en que viene a proyectar una nueva sombra sobre una figura que ya de por sí plantea muchos y graves problemas en plano dogmático y resuelve muy pocos en el orden práctico.

Resta ya simplemente notar que si el acto administrativo contra el que pretende interponerse el recurso administrativo extraordinario de revisión hubiere sido ya objeto de una Sentencia firme en la vía contencioso-administrativa, habrá de ser a través del recurso de revisión regulado en el artículo 102 LJ contra dicha Sentencia como habrá de intentarse en todo caso la revisión de dicho acto. La jurisprudencia es absolutamente concluyente en este sentido (vid. la Sentencia de 26 de noviembre de 1973, que confirma otras anteriores).



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

- 1 Costa Rica, Leyes y Decretos.(2008). Código Procesal Contencioso Administrativo. Primera Edición. Primera Reimpresión. Colegio de Abogados y Procuraduría General de la República. Pp. 736-738.
- 2 Jinesta Lobo, E. (2007). Tratado de Derecho Administrativo Tomo III: Procedimiento Administrativo. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica. Pp. 533-534.
- 3 Rojas Franco, E. (2008). Comentarios al Código Procesal Contencioso Administrativo. Segunda Edición. Editorial Editorama, S.A. San José. Costa Rica. Pp. 298-300.
- 4 García De Enterría, E & Fernández T-R. (2002). Curso de Derecho Administrativo II. Reimpresión(2003) de la Octava Edición. Editorial Civitas Ediciones, S.L. Madrid. Pp. 542-546.