



## Nulidad Absoluta del Acto Administrativo Dictado Fuera de los Límites de la Competencia

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Acto Administrativo.
Palabras Claves: Acto Administrativo, Nulidad, Nulidad Absoluta, Nulidad Oficiosa, Competencia, Funcionario No Competente, Órgano Incompetente, Funcionario Incompetente.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 04/06/2014.

### Contenido

RESUMEN .....	1
NORMATIVA .....	2
Elementos y Validez del Acto Administrativo.....	2
JURISPRUDENCIA.....	4
1. El Acto Administrativo Dictado por Funcionario No Competente .....	4
2. Nulidad Absoluta del Acto Administrativo Dictado por Funcionario No Competente.....	8
3. Acto Administrativo Dictado por Órgano Incompetente .....	11
4. Declaratoria de Oficio de la Nulidad del Acto Administrativo Dictado por Órgano Incompetente.....	13

### RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la **Nulidad Absoluta del Acto Administrativo Dictado Fuera de los Límites de la Competencia**, considerando los supuestos de los artículos 128 a 139 de la Ley General de la Administración Pública.

## NORMATIVA

### **Elementos y Validez del Acto Administrativo**

[Ley General de la Administración Pública]<sup>i</sup>

**Artículo 128.** Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.

**Artículo 129.** El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.

#### **Artículo 130.**

1. El acto deberá aparecer objetivamente como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida a producir el efecto jurídico deseado para el fin querido por el ordenamiento.
2. El error no será vicio del acto administrativo pero cuando recaiga sobre otros elementos del mismo, la ausencia de éstos viciará el acto, de conformidad con esta ley.
3. El dolo y la violencia viciarán el acto únicamente cuando constituyan desviación de poder.

#### **Artículo 131.**

1. Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines particulares a los cuales se subordinarán los demás.
2. Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento.
3. La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder.

#### **Artículo 132.**

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

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

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

4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

#### **Artículo 133.**

1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.

2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.

#### **Artículo 134.**

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

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

#### **Artículo 135.**

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

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

#### **Artículo 136.**

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

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

- b) Los que resuelvan recursos;
- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
- d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;
- e) Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y
- f) Los que deban serlo en virtud de ley.

2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia.

**Artículo 137.** Los comportamientos y actividades materiales de la Administración que tengan un sentido unívoco y que sean incompatibles con una voluntad diversa, servirán para expresar el acto, salvo que la naturaleza o circunstancia de éste exijan manifestación expresa.

**Artículo 138.** El acto podrá expresarse a través de otro que lo implique necesariamente, en cuyo caso tendrá existencia jurídica propia.

**Artículo 139.** El silencio de la administración no podrá expresar su voluntad salvo ley que disponga lo contrario.

## **JURISPRUDENCIA**

### **1. El Acto Administrativo Dictado por Funcionario No Competente**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>ii</sup>

Voto de mayoría:

“III. SOBRE LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO TEMPUS REGIT ACTUM Y AUSENCIA DE COMPETENCIA: Habiendo analizado este Tribunal lo que consta en autos, es evidente que en el caso de marras, no se cumplió con el régimen recursivo imperante al momento de la emisión del acto atacado, lo cual constituye una infracción sustancial del Ordenamiento Jurídico, que genera una ausencia de competencia de la Alcaldía para resolver la Apelación interpuesta por la aquí recurrente y ello, inevitablemente acarrea la nulidad absoluta de lo resuelto. Observa este Tribunal que el acto que dio origen a la cadena recursiva en este asunto,

data del 20 de Setiembre de 2009 (hecho segundo del elenco de hechos probados). Aspecto de suma importancia para la solución del presente asunto, pues para entonces y entratándose de un acto emanado de un órgano inferior al Alcalde y al Concejo Municipal, el régimen recursivo era el normado en el artículo 161 del Código Municipal conforme al texto dado por el artículo 202, inciso 6) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006 -Código Procesal Contencioso Administrativo-, a saber:

*"Contra las decisiones de los funcionarios municipales, ya sea que dependan o no directamente del concejo, cabrá, potestativamente, recurso de revocatoria ante el órgano que lo dictó, así como de apelación para ante el concejo municipal. Ambos recursos deberán ser interpuestos dentro del quinto día hábil posterior a la notificación del acto, y el primero será renunciable.*

*La interposición exclusiva del recurso de apelación no impedirá que el funcionario revoque su decisión, siempre que estime procedentes las razones en que se funda el recurso.*

*La revocatoria y la apelación podrán estar fundadas en razones de ilegalidad o inoportunidad del acto y no suspenderán su ejecución, sin perjuicio de que el concejo o el mismo órgano que lo dictó, pueda disponer una medida cautelar al recibir el recurso.*

*Contra lo resuelto enalzada por el concejo municipal en estos casos, serán procedentes los recursos establecidos en los artículos 154 y 156 de este Código.*

*Las decisiones relativas a la materia laboral confiada al alcalde municipal, estarán sujetas a los recursos regulados en el título V. " (Destacado es propio).*

El artículo antes citado, fue objeto de reforma en el año dos mil nueve, específicamente, mediante Ley N° 8773 del 1º de Setiembre de 2009, que es "*Reforma de los artículos 150, 156, 161, 162 y 163 del Código Municipal, Ley N.º 7794. y Derogación de los incisos 1, 6 y 7 del artículo 202 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N.º 8508*". La misma fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 195 del 7 de Octubre de 2009, entrando en vigencia a partir de su publicación. Así entonces, es claro que para cuando la Municipalidad, a través del Departamento de Inspección notifica a la aquí recurrente sobre el ejercicio sin licencia de su actividad comercial, la norma vigente en ese momento y que regulaba el régimen de impugnación en casos como el presente, lo era el artículo 161 del Código Municipal antes transcrito; mismo que en forma clara y contundente disponía, que contra las decisiones de los funcionarios municipales, ya sea que dependieran o no directamente del Concejo, cabría potestativamente, recurso de revocatoria ante el órgano que lo dictó, así como de apelación para ante el Concejo Municipal, confiriéndose vía ley a ese Órgano Colegiado, la competencia exclusiva y excluyente para conocer este tipo de recursos. Desde esta perspectiva, no era procedente que el señor Alcalde decidiera

conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la recurrente, contra la resolución No. DAC-I-002-2009 de las diez horas del 20 de Setiembre de 2009, emitida por la Dirección de Acueductos del Departamento Comercial, toda vez que, una de las manifestaciones de la seguridad jurídica, lo es el principio "tempus regit actum", que en términos sencillos, hace alusión a que los actos jurídicos deben continuar sometidos a las normas bajo cuya vigencia se realizaron. La forma como actuó el señor Alcalde, se asemeja a una especie de "avocación invertida" que no sólo es contra legem, sino que genera una gran confusión en el administrado. Precisamente y con la finalidad de aclarar las reglas de la avocación, esta sección del Tribunal señaló:

*"La avocación es, junto con la delegación, la sustitución, la subrogación y la suplencia, una de las formas más comunes de transferencia interorgánica de competencias, y como tal se encuentra prevista en la Ley General de la Administración Pública.-*

*Se le define, como el acto mediante el cual, el órgano superior atrae o avoca para sí, la competencia de un inferior jerárquico inmediato, cuando éste último ejerce de forma exclusiva una competencia y no existe recurso ante el primero, tal y como lo expresa el artículo 93 de dicha Ley, cuando expresa que :*

*Artículo 93.-*

- 1. El Superior podrá , incluso por razones de oportunidad, avocar la decisión de asuntos del inmediato inferior cuando no haya recurso jerárquico contra la decisión de éste y en tal caso la resolución del superior agotará también la vía administrativa.*
- 2. La avocación no creará subordinación especial entre avocante y avocado.*
- 3. El avocado no tendrá ninguna vigilancia sobre la conducta del avocante ni es responsable por ésta.*
- 4. Cuando se refiera a un tipo de negocio, y no a uno determinado, deberá publicarse en el Diario Oficial.*
- 5. Tendrá los mismos límites de la delegación en lo compatible.*
- 6. La avocación no jerárquica o de competencias de un órgano de un órgano que no sea el inmediato inferior requerirá de otra ley que la autorice"*

*En el caso concreto, consta que la alcaldesa de Pococí, inició una investigación preliminar en contra del Administrador Tributario de esa Municipalidad, quien depende de ella estructural y organizativamente.-*

*Por su parte, el Concejo Municipal, que también realiza una investigación contra el mismo funcionario, decidió, en el acto vetado, avocar el conocimiento del trámite que*

*se realiza en la alcaldía, decisión que en criterio de este órgano, no se ajusta a las reglas antes transcritas.-*

*La nota más característica de la avocación, es la existencia de una relación jerárquica entre avocante y avogado, quienes deben ser por regla general y por su orden, superior e inferior inmediato, de modo que si no se está en tal supuesto, no resulta posible la aplicación de esa figura.-*

*Ahora bien, el Código Municipal, señala claramente en su artículo 17, que el Alcalde es el Jefe de las dependencias municipales y como tal, del personal de la Administración local respectiva, por lo que ejerce respecto de este último, las potestades de nombramiento, promoción y eventualmente remoción, todo con arreglo a la normativa que ese mismo cuerpo legal instituye -incisos a y k.-*

*Se trata, según se desprende de las normas citadas, de una competencia que es además exclusiva, sin que exista norma alguna que le conceda a otro órgano -ni siquiera el cuerpo de ediles-, atribuciones al respecto.-*

*Por otro lado, y sin entrar a analizar aquí, por no corresponder a este Tribunal, la naturaleza de la relación existente entre el Concejo y el alcalde -funcionario ejecutivo-, en los términos en que la regula el numeral 169 de la Constitución Política, es lo cierto que actualmente no hay a nivel legal, ninguna disposición que establezca una relación de subordinación de la persona que ocupa la Alcaldía, respecto del Concejo Municipal.-*

*El numeral 12 del texto legal en análisis, señala que el Gobierno Municipal está compuesto "por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además por un alcalde y sus respectivo suplente, todos de elección popular", precepto que como se observa, no regula la existencia de relación jerárquica entre ambos órganos.-*

*Luego, los artículos 13 y 17 enumeran las atribuciones de uno y otro, distinguiendo entre las de dirección, gubernativas y normativas - que asignó al Concejo- y las administrativas propiamente dichas -en manos del alcalde o alcaldesa-. Por ello, si el Concejo carece de atribuciones legales para tomar una determinación en firme sobre las labores o eventuales faltas que podrían achacársele al administrador tributario, en virtud del proceso investigativo que se sigue en contra de ese servidor, y si además, la normativa legal aplicable a los municipios y que regula hoy en día su organización y funcionamiento, no subordina las actuaciones del alcalde en esa materia a dicho cuerpo deliberativo, lleva entonces razón la alcaldesa de Pococí, cuando afirma en su oposición, que en el sub examine no se dan los supuestos para que proceda la avocación, lo que obliga a acoger el veto interpuesto y así se dispone." (Destacado en negrita corresponde al original. Resolución No. 3014-2010 de las dieciséis horas veinte minutos del doce de agosto de dos mil diez).*

Así las cosas, considera este Tribunal, que el régimen recursivo que debía aplicarse, era el que se encontraba vigente al momento en que se emitió la resolución No. DAC-I-002-2009, sea el artículo 161 antes señalado y por ende, el Alcalde Municipal carecía claramente de competencia para tramitar y conocer la citada impugnación. Circunstancia esta, que vicia de nulidad absoluta el acto impugnado y obliga a su anulación, como en efecto se dispone.

IV. COROLARIO: Por las razones dadas, debe anularse el acto apelado por vicio en el procedimiento, en este caso contra texto expreso de la ley, que se traduce en un vicio en el elemento subjetivo -competencia-, esencial en todo acto administrativo. Por ello, debe remitirse el expediente al Concejo Municipal para que resuelva conforme a Derecho.”

## **2. Nulidad Absoluta del Acto Administrativo Dictado por Funcionario No Competente**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría

“TERCERO: Fondo del asunto. Consideran los suscritos juzgadores que en la especie estamos frente a una situación en la que con un criterio de evidente legalidad derivado del Ordenamiento Jurídico, debe declararse la indamisibilidad de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 60 literal b) de la Ley N° 3367 (RJCA-1966), por cuanto, la resolución administrativa N° 603-2005 de las 13:00 horas del 6 de junio del 2005, que es el acto administrativo que declara la lesividad del acto impugnado, fue emitido y suscrito por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, de ese momento, Jeremias Vargas Chavarría (folio 8 del principal), en tanto que el referido acto administrativo declaratorio de los derechos que se impugnan, la resolución N° 170-2003 de las diez horas del 27 de febrero del 2003, fue autorizada y suscrita por el Poder Ejecutivo (folio 88 del Administrativo), incurriendo la Administración por ese motivo, en la ruptura del principio del paralelismo de formas, conforme al cual -en lo que es propio del proceso especial de lesividad- el órgano administrativo y medios utilizados por éste para emitir y adoptar el acto administrativo cuya anulación se pretende con la demanda de lesividad, es el que debe declararlo lesivo a los intereses que representa. Existe por consecuencia ruptura del bloque de legalidad que surge desde el numeral 11 de la Constitución Política y se prolonga en el contenido del Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública para cubrir a todo el quehacer de la administración activa. Nota este Tribunal que en la especie, el presupuesto de legalidad necesario para la procedencia del juicio de lesividad no se cumple de ninguna manera, por cuanto el órgano que declaró la lesividad del acto declaratorio de derechos en favor del administrado, carece de la legitimidad jurídica de

raigambre constitucional, para suplir al Poder Ejecutivo quien fue el órgano constitucional que dictó el acto que aquí se pide anular. De tal manera que no se cumple el presupuesto de admisibilidad de la demanda de lesividad contenido en el Artículo 10 numeral 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo procedente por tanto, la causal de inadmisibilidad de la demanda descrito en el Artículo 60 literal b) de ese mismo cuerpo normativo, por lo que se impone así declararlo en sentencia.

Al respecto y sobre este mismo tópico, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha venido sosteniendo el siguiente criterio:

"Esta Sala, en la sentencia no. 000804-F-S1-2008 de las 9 horas 30 minutos del 4 de diciembre de 2008 expresó: *“Como paso previo para la correcta solución del presente asunto, es menester detenerse, de oficio, en el estudio del acto que declara la lesividad, en particular, en cuanto al sujeto que lo emitió. En este sentido, se aprecia que el oficio 772-2005, visible al folio 1, presenta un vicio sustancial, toda vez que fue dictado por un órgano que carece de competencia para realizarlo, según se explicará a continuación. Conforme consta en el expediente, la resolución que aprobó los reajustes, cuya invalidez se pretende en este proceso, fue emitida por el Poder Ejecutivo, es decir, por la actuación conjunta del Presidente de la República y el titular de la cartera de Trabajo y Seguridad Social. No obstante lo anterior, se declara lesivo por una actuación formal del Ministro de Trabajo, es decir, un órgano constitucional distinto al que autorizó el reajuste, lo cual contraviene el principio del paralelismo de las formas. En esta línea, el canon 21 de la Ley General de la Administración Pública distingue, en forma diáfana entre el Poder Ejecutivo, conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, y los Ministros. Por su parte, el artículo 10.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la declaratoria de lesividad debe provenir del superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, lo cual, claramente, no se da en el presente caso, sino que lo realiza un sujeto distinto, y que además carece, por falta de disposición legal habilitante, de la posibilidad legal de revisar un acto emitido por otro órgano constitucional. Lo anterior se colige del numeral 35.2 de la Ley ya citada. De lo expuesto se aprecia que existe un vicio sustancial en el sujeto que declaró la lesividad, lo cual deriva en la nulidad absoluta de este y, consecuentemente, impone la inadmisibilidad de la demanda, toda vez que dicho acto es un presupuesto procesal y de garantía de los derechos de las personas beneficiadas por la resolución cuya existencia se pretende suprimir del ordenamiento jurídico. El precepto 182 de la Ley General de la Administración Pública prescribe la ineludible obligación del juez de declarar, de oficio, la invalidez de un acto cuando se presente un vicio relacionado con el sujeto, como en el sub judice. Reza la norma indicada “El juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos en los cuales deberá hacerlo. / Para efectos de este artículo, el sujeto se entenderá como*

*elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su competencia, de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público. / El juez podrá controlar de oficio la existencia de todos los extremos dichos en relación con el sujeto del acto, con la excepción contenida en el párrafo siguiente. / La incompetencia relativa no podrá ser declarada ni hecha valer de oficio.” (la negrita es suplida). De la lectura de la norma recién transcrita se desprenden diversos elementos importantes a considerar en el presente caso. En primer lugar, y según se adelantó, no se trata de una facultad del juez, sino que su acatamiento resulta preceptivo. La actuación del juzgador se encuentra vinculada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, no sólo en cuanto a su aplicación al caso que las partes someten a su conocimiento, sino también , en cuanto a la actividad jurisdiccional que este desarrolla. En este sentido, le resulta imperativo pronunciarse sobre los aspectos indicados al momento de resolver cualquier asunto. En segundo lugar, el párrafo segundo del artículo en comentario especifica los aspectos que comprenden la noción de sujeto para la aplicación de la norma, dentro de los cuales se encuentra la competencia y los requisitos necesarios para su ejercicio. Al respecto, la disposición 129 de la Ley General de la Administración Pública, refiriéndose a la validez del acto , indica que este “deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia”. Tal regulación fue incumplida en el procedimiento seguido por la Administración, según lo ya analizado. En consecuencia, y ante la existencia de una regulación específica que obliga a revisar de oficio los vicios esenciales referidos al sujeto y a la competencia, esta Sala no puede obviar la existencia de la patología en cuestión” .*

(Véanse también las sentencias 00805-F-SI-2008, 000213-F-SI-2009, 000208-F-SI-2009 , 00036-F-SI-2009, 000286-F-SI-2009, 000179-F-SI-2009 y 000464-SI-F-2009, entre otras , todas de la misma Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.)

Por lo expuesto, se sigue entonces que lo procedente es revocar la sentencia venida en alzada en cuanto resolvió declarar improcedente en todos sus extremos la demanda de lesividad, la cual declara este Tribunal inadmisibile, omitiendo el pronunciamiento sobre los agravios formulados, precisamente por la forma como se resuelve este asunto.”

### 3. Acto Administrativo Dictado por Órgano Incompetente

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría:

**“IV. DE LA INADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA:** La regla general derivada del principio de intangibilidad de los **actos** propios, consiste en que la Administración no puede anular un **acto** declarativo de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación, con las limitaciones que para cada figura establece la ley. De esta manera, el proceso de lesividad, regulado al momento de interponer este proceso en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, constituye una garantía para los administrados, dado que para lograr la anulación del **acto** que declaró derechos a su favor, aquella debe acudir en calidad de **actora** a esta vía, constituyendo un requisito de admisibilidad para incoarla, que la propia administración que adoptó el **acto** lo haya declarado lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra índole. Por tal motivo, este Tribunal concedió a las partes la audiencia regulada en el artículo 24 de la referida Ley Reguladora, al apreciar de oficio una posible **incompetencia** del órgano que declaró la lesividad que se conoce en este proceso. Y es que, en varios casos que guardan similitud con este, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha dispuesto reiteradamente lo siguiente:

*II. Como paso previo para la correcta solución del presente asunto, es menester detenerse, de oficio, en el estudio del **acto** que declara la lesividad, en particular, en cuanto al sujeto que lo emitió. En este sentido, se aprecia que el oficio 772-2005, visible al folio 1, presenta un vicio sustancial, toda vez que fue dictado por un órgano que carece de **competencia** para realizarlo, según se explicará a continuación. Conforme consta en el expediente, la resolución que aprobó los reajustes, cuya invalidez se pretende en este proceso, fue emitida por el Poder Ejecutivo, es decir, por la actuación conjunta del Presidente de la República y el titular de la cartera de Trabajo y Seguridad Social. No obstante lo anterior, se declara lesivo por una actuación formal del Ministro de Trabajo, es decir, un órgano constitucional distinto al que autorizó el reajuste, lo cual contraviene el principio del paralelismo de las formas. En esta línea, el canon 21 de la Ley General de la Administración Pública distingue, en forma diáfana entre el Poder Ejecutivo, conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, y los Ministros. Por su parte, el artículo 10.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la declaratoria de lesividad debe provenir del superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, lo cual, claramente, no se da en el presente caso, sino que lo realiza un sujeto distinto, y que además carece, por falta de disposición legal habilitante, de la posibilidad legal de revisar un **acto** emitido por otro órgano constitucional. Lo anterior se colige del numeral 35.2 de la Ley ya citada. De lo expuesto se aprecia que existe un vicio sustancial en el sujeto que declaró la lesividad,*

lo cual deriva en la nulidad absoluta de este y, consecuentemente, impone la declaratoria sin lugar de la pretensión principal, toda vez que dicho **acto** es un presupuesto procesal y de garantía de los derechos de las personas beneficiadas por la resolución cuya existencia se pretende suprimir del ordenamiento jurídico. El precepto 182 de la Ley General de la Administración Pública prescribe la ineludible obligación del juez de declarar, de oficio, la invalidez de un **acto** cuando se presente un vicio relacionado con el sujeto, como en el sub iudice. Reza la norma indicada "El juez no podrá declarar de oficio la invalidez del **acto**, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos **en los cuales deberá hacerlo**. / Para efectos de este artículo, el sujeto se entenderá como elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su **competencia**, de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público. / El juez podrá controlar de oficio la existencia de todos los extremos dichos en relación con el sujeto del **acto**, con la excepción contenida en el párrafo siguiente. / La **incompetencia** relativa no podrá ser declarada ni hecha valer de oficio." (la negrita es suplida). De la lectura de la norma recién transcrita se desprenden diversos elementos importantes a considerar en el presente caso. En primer lugar, y según se adelantó, no se trata de una facultad del juez, sino que su acatamiento resulta preceptivo. La actuación del juzgador se encuentra vinculada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, no sólo en cuanto a su aplicación al caso que las partes someten a su conocimiento, sino también, en cuanto a la actividad jurisdiccional que este desarrolla. En este sentido, le resulta imperativo pronunciarse sobre los aspectos indicados al momento de resolver cualquier asunto. En segundo lugar, el párrafo segundo del artículo en comentario especifica los aspectos que comprenden la noción de sujeto para la aplicación de la norma, dentro de los cuales se encuentra la **competencia** y los requisitos necesarios para su ejercicio. Al respecto, la disposición 129 de la Ley General de la Administración Pública, refiriéndose a la validez del **acto**, indica que este "deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la **competencia**". Tal regulación fue incumplida en el procedimiento seguido por la Administración, según lo ya analizado. En consecuencia, y ante la existencia de una regulación específica que obliga a revisar de oficio los vicios esenciales referidos al sujeto y a la **competencia**, esta Sala no puede obviar la existencia de la patología en cuestión." (SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Res. 000804-F-21-2008, de las nueve horas treinta minutos del cuatro de diciembre de dos mil ocho.)

Con base en los argumentos definidos en el texto citado, y luego de revisar con detenimiento la documentación allegada, el Tribunal arriba al convencimiento de que la presente acción debe declararse inadmisibile. Lo anterior en virtud de que, según consta en autos, la resolución número 1429-2002, de las quince horas con dos minutos

del veintidós de noviembre de dos mil dos, mediante la cual se le reconoció a la demandada su derecho a percibir diferencias en el monto de su pensión, fue emitida por el Poder Ejecutivo, valga decir, Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, sin embargo, el **acto** que declaró lesiva esa resolución, número 616-2005 de las nueve horas veinte minutos del nueve de junio del año dos mil cinco, se dictó por el entonces Ministro de la cartera mencionada, con lo cual la declaratoria de lesividad no reúne los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, ya que de conformidad con el principio del paralelismo de las formas, la resolución de lesividad debió emitirla el Poder Ejecutivo.”

#### **4. Declaratoria de Oficio de la Nulidad del Acto Administrativo Dictado por Órgano Incompetente**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]’  
Voto de mayoría

“III. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, ha resuelto reiteradamente, que:  
“II. Como paso previo para la correcta solución del presente asunto, es menester detenerse, de oficio, en el estudio del acto que declara la lesividad, en particular, en cuanto al sujeto que lo emitió. En este sentido, se aprecia que el oficio 772-2005, visible al folio 1, presenta un vicio sustancial, toda vez que fue dictado por un órgano que carece de competencia para realizarlo, según se explicará a continuación. Conforme consta en el expediente, la resolución que aprobó los reajustes, cuya invalidez se pretende en este proceso, fue emitida por el Poder Ejecutivo, es decir, por la actuación conjunta del Presidente de la República y el titular de la cartera de Trabajo y Seguridad Social. No obstante lo anterior, se declara lesivo por una actuación formal del Ministro de Trabajo, es decir, un órgano constitucional distinto al que autorizó el reajuste, lo cual contraviene el principio del paralelismo de las formas. En esta línea, el canon 21 de la Ley General de la Administración Pública distingue, en forma diáfana entre el Poder Ejecutivo, conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, y los Ministros. Por su parte, el artículo 10.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la declaratoria de lesividad debe provenir del superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, lo cual, claramente, no se da en el presente caso, sino que lo realiza un sujeto distinto, y que además carece, por falta de disposición legal habilitante, de la posibilidad legal de revisar un acto emitido por otro órgano constitucional. Lo anterior se colige del numeral 35.2 de la Ley ya citada. De lo expuesto se aprecia que existe un vicio sustancial en el sujeto que declaró la lesividad, lo cual deriva en la nulidad absoluta de este y, consecuentemente, impone la declaratoria sin lugar de la pretensión principal, toda vez que dicho acto es un presupuesto procesal y de garantía de los derechos de las personas beneficiadas por la resolución cuya existencia se pretende suprimir del ordenamiento jurídico. El precepto

182 de la Ley General de la Administración Pública prescribe la ineludible obligación del juez de declarar, de oficio, la invalidez de un acto cuando se presente un vicio relacionado con el sujeto, como en el sub *judice*. Reza la norma indicada "El juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos **en los cuales deberá hacerlo**. / Para efectos de este artículo, el sujeto se entenderá como elemento comprensivo de la existencia del ente y su capacidad, de la existencia del órgano y su competencia, de los requisitos necesarios para el ejercicio de ésta y de la regular investidura del servidor público. / El juez podrá controlar de oficio la existencia de todos los extremos dichos en relación con el sujeto del acto, con la excepción contenida en el párrafo siguiente. / La incompetencia relativa no podrá ser declarada ni hecha valer de oficio." (la negrita es suplida). De la lectura de la norma recién transcrita se desprenden diversos elementos importantes a considerar en el presente caso. En primer lugar, y según se adelantó, no se trata de una facultad del juez, sino que su acatamiento resulta preceptivo. La actuación del juzgador se encuentra vinculada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, no sólo en cuanto a su aplicación al caso que las partes someten a su conocimiento, sino también, en cuanto a la actividad jurisdiccional que este desarrolla. En este sentido, le resulta imperativo pronunciarse sobre los aspectos indicados al momento de resolver cualquier asunto. En segundo lugar, el párrafo segundo del artículo en comentario especifica los aspectos que comprenden la noción de sujeto para la aplicación de la norma, dentro de los cuales se encuentra la competencia y los requisitos necesarios para su ejercicio. Al respecto, la disposición 129 de la Ley General de la Administración Pública, refiriéndose a la validez del acto, indica que este "deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia". Tal regulación fue incumplida en el procedimiento seguido por la Administración, según lo ya analizado. En consecuencia, y ante la existencia de una regulación específica que obliga a revisar de oficio los vicios esenciales referidos al sujeto y a la competencia, esta Sala no puede obviar la existencia de la patología en cuestión.

III. De conformidad con lo expuesto, debido a la nulidad del acto que declaró lesiva la resolución 1196-2002, en el caso concreto no concurren los requisitos establecidos en la legislación aplicable que habilita al conocimiento de la pretensión del Estado" (Sala Primera de la Corte, número 804 de las nueve horas treinta minutos del 4 de diciembre del 2008 ) ( entre otras ver resoluciones números 817 de las diez horas treinta y cinco minutos, 823 de las once horas cinco minutos, 826 de las once horas veinte minutos, todas del 4 de diciembre de del 2008 y 5 de las ocho horas quince minutos del 8 de enero del 2009, todas de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.).

III. Al estar frente a un asunto idéntico al transcrito, en el cual el Ministro de Trabajo y Seguridad Social declaró lesivo a los intereses públicos económicos la resolución que aquí se imponga, la cual fue emitida por el Poder Ejecutivo, lo procedente es revocar la sentencia apelada, para en su lugar declarar inadmisibile la demanda.”

#### **5. Artículo 182 del Código Procesal Contencioso Administrativo**

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]<sup>vi</sup>  
Voto de mayoría

“IV. En relación con la aplicación indebida del artículo 34 del CPCA, al ser el objeto de otro agravio específico formulado por las partes, su análisis se realizará con ocasión de este último, por lo que desde la óptica del cargo procesal, únicamente se conocerá lo reclamado en cuanto al artículo 90 del CPCA. En esencia, se reclama la preclusión de la etapa de saneamiento al momento en que inició la audiencia del juicio oral y público. Sobre este aspecto, conviene señalar que el ejercicio de las facultades otorgadas al juez tramitador o el tribunal para sanear cualquier vicio procesal acaecido durante el proceso no precluyen. Así, cualquier defecto de esta índole, en tanto sustancial, debe ser corregido antes del dictado de la sentencia a efectos de no invalidarla y para garantizar tanto el debido proceso como el mandato constitucional de justicia pronta y cumplida. Aún más, y en línea con lo anterior, debe señalarse que la preclusión de una eventual actividad procesal defectuosa acaecida durante etapas previas ya fenecidas opera, únicamente, respecto de vicios relativos, nunca respecto de aquellos que sean calificados como sustanciales y que puedan producir una indefensión o que vulneren normas de orden público. De ahí que no puede admitirse en los términos en que se plantea el recurso, la figura de la preclusión en lo que concierne a vicios procesales sustanciales. En todo caso, este instituto jurídico procesal, atiende a plazos o concatenación de etapas, es decir, a las actuaciones procesales debidas (sean estas ejercidas o no), mas no a los vicios de fondo del asunto que se analiza, ni mucho menos a los presupuestos necesarios para la formulación de una pretensión. En este sentido, el artículo 182 de la Ley General de la Administración Pública dispone que, de oficio, los órganos jurisdiccionales deben revisar infracciones relativas al sujeto, procedimiento o la forma, entendiendo el primer elemento comprensivo de la competencia y los requisitos necesarios para su ejercicio. Se trata de una norma de orden público cuya aplicación resulta oficiosa para el juzgador, es decir, respecto de estos elementos, el análisis no requiere la gestión de parte. Precisamente, esto fue lo que analizó el Tribunal al valorar que los actos en que se declara la lesividad presentaban un vicio de esta índole, lo que impediría, por tratarse de un presupuesto esencial de este tipo de procesos, continuar con su tramitación. La declaratoria de lesividad, en tanto requisito previo ineludible para habilitar el mecanismo jurisdiccional mediante el cual la Administración puede solicitar la nulidad de un acto favorable,

además de ser un elemento de admisibilidad que ha de ser comprobado, debe ajustarse a lo preceptuado por el ordenamiento jurídico, de forma tal que su invalidez enerva el que se continúe y resuelva la acción. Ahora bien, el que se haya declarado la inadmisibilidad en forma interlocutoria dentro de la fase de juicio (y no como parte de la audiencia preliminar) no puede entenderse como una conducta antijurídica y por el contrario, implica la aplicación del principio de celeridad procesal. Esto resulta aún más claro al considerarse que, al no concurrir uno de los presupuestos procesales, cualquier sentencia dictada sobre el fondo de la controversia devendría en nula. En este sentido, puede consultarse el voto 804-2008 de las 9 horas 30 minutos del 4 de diciembre de 2008 de la Sala Primera.”

**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.

---

<sup>i</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 6227 del dos de mayo de 1978. **Ley General de la Administración Pública**. Versión de la norma 13 de 13 del 23/07/2012. Publicada en Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

<sup>ii</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia 205 de las nueve horas con treinta y cinco minutos del nueve de junio de dos mil once. Expediente: 09-003278-1027-CA.

<sup>iii</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN OCTAVA. Sentencia 87 de las quince horas del nueve de diciembre de dos mil nueve. Expediente: 05-000579-0163-CA.

<sup>iv</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 402 de las quince horas con quince minutos del ocho de septiembre de dos mil nueve. Expediente: 05-000683-0163-CA.

<sup>v</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 171 de las diez horas con cinco minutos del veintidós de abril de dos mil nueve. Expediente: 05-000751-0163-CA.

<sup>vi</sup> TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia 1 de las ocho horas con treinta minutos del doce de enero de dos mil doce. Expediente: 08-000426-1027-CA.