



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: NULIDAD DE LOS ACTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

**RESUMEN:** Se hace referencia al régimen de nulidades utilizado por el Estado a través de la Ley General de Administración Pública. Para ello, se recurre a los criterios de la doctrina y jurisprudencia actual.

### SUMARIO:

#### 1. GENERALIDADES DOCTRINALES

- a. Presunciones
- b. Régimen sustantivo de las nulidades
- c. Nulidades en el Derecho Administrativo
  - i. Nulidad relativa
  - ii. Nulidad Absoluta

#### 2. NORMATIVA APLICABLE

- a. Ley General de la Administración Pública

#### 3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

- a. Nulidad absoluta, evidente y manifiesta del acto administrativo
- b. Procedimiento administrativo a seguir en caso de que la Administración decida anular un acto administrativo
- c. Presupuestos para que proceda
- d. Procedimiento para declaratoria de nulidad en sede administrativa
- e. Competencia para su declaratoria
- f. Plazo para reclamar la nulidad absoluta



## DESARROLLO:

### 1. GENERALIDADES DOCTRINALES

#### a. Presunciones

"Los actos del Estado en sentido amplio, lo cual incluye toda al Administración Pública, tienen la presunción de legitimidad, validez, perfección y eficacia. En este sentido, la presunción juega a favor del mantenimiento del acto, de su estabilidad, permanencia, de tal modo que surta efectos, que el acto se ejecute."<sup>1</sup>

#### b. Régimen sustantivo de las nulidades

"Todo acto administrativo es medio para la realización de fines legales. Su razón de ser y su justificación están en el cumplimiento de esos fines. El medio para realizarlos es el efecto jurídico y el real del acto: aquel efecto (deberes y poderes nacidos del acto), llevado a la realidad, satisface el fin que el acto persigue. Es evidente que el acto debe conformarse a un esquema normativo para producir el efecto querido, pues lo contrario sería librar los fines públicos al arbitrio imprevisible del servidor público. Si la estructura del acto y sus elementos se adecuan al ordenamiento, producen el efecto y alcanzan el fin queridos, desde luego que el ordenamiento comunica al acto la exigibilidad coactiva que le corresponde como un todo. Si, a la inversa, la estructura del acto discrepa del modelo normativo, el efecto no se produce y el fin puede frustrarse. Llámase validez la conformidad del acto con el ordenamiento, que normalmente le permite producir efectos jurídicos, eventualmente en unión de otros requisitos (llamados de "eficacia") fijados por el mismo acto o por el ordenamiento. Llámase eficacia la capacidad jurídica actual del acto para producirlos. Normalmente ambas cualidades van juntas, pero el ordenamiento puede separarlas para el cumplimiento de sus fines, en virtud de lo cual hay actos válidos ineficaces, actos inválidos eficaces y, finalmente, actos irregulares que son tanto válidos como eficaces. Todo depende del régimen jurídico positivo y de la forma en que éste regule el proceso de producción de efectos jurídicos como medios para el logro de los fines del ordenamiento a través de los actos. La disociación entre validez y eficacia indica que el propio ordenamiento puede buscar la producción de efectos jurídicos a través de esquemas distintos del previsto y provisto por sus normas, a condición de que no sea exagerada la distancia entre el acto deforme y el correcto."<sup>2</sup>

#### c. Nulidades en el Derecho Administrativo

##### i. Nulidad relativa

"a- el acto anulable tiene la presunción de legitimidad, mientras



no sea declarada la nulidad en vía jurisdiccional.

b- Puede ser ejecutado coactivamente sin responsabilidad personal del servidor.

c- su ejecución coactiva puede producir responsabilidad civil de la administración.

Ch- Procede la invalidación pero sólo por solicitud de parte, lo que no se puede de oficio, o sea la invalidez la solicita todo aquel que se vea afectado en sus derechos o intereses legítimos.

d- el acto se perfecciona por la prescripción una vez transcurrido el tiempo que señala la ley para alegarse el vicio.

e- puede convalidarse el vicio por ratificación, saneamiento, corrección, esto en el acto con nulidad relativa, o sea se puede perfeccionar por confirmación.

f- la invalidez una vez declarada en este acto, no tiene efectos retroactivos, sólo hacia el futuro ex nunc.

g- no son actos constitutivos de delitos.

h- la anulación de oficio del acto relativamente nulo será discrecional y deberá esta justificada por un motivo.

i- debe ser obedecido.

i- Debe ser obedecido.

j- No hay protección interdicta! contra el acto anulable.

k- Sólo puede ser anulado en vía jurisdiccional, nunca en vía administrativa cuando es declaratorio de derechos.

I- La anulación administrativa es discrecional y debe estar motivada por razones de oportunidad actuales y comprobadas.

II- El proceso ordinario para declarar anulable el acto, presenta las características de enjuiciamiento rogado o sea no se actúa de oficio, hay caducidad de recursos y acciones en la vía contencioso-administrativa, y la sentencia es constitutiva de efecto "prospectivo".<sup>3</sup>

## ii. Nulidad Absoluta

"a- Doctrinariamente se ha establecido que la acción para pedir la invalidez es imprescindible, situación diferente se presenta en nuestra Ley General de la Administración Pública, donde el artículo 175 establece un plazo de cuatro años para caducar la potestad del administrado para impugnar este tipo de acto.

b- Puede pedir la invalidez del acto la misma administración, los administrados a quienes el acto haya afectado un derecho subjetivo o un interés legítimo.

c- El acto no es convalidable por el consentimiento del interesado o sea que el vicio no es subsanable ni por ratificación o confirmación.

Ch- La invalidación del acto tiene efectos retroactivos o sea ex tunc.

d- El acto absolutamente nulo no se presume legítimo, los vicios



- son tan apreciables que su ejecución implica abuso de autoridad, por lo que tampoco se puede ejecutar
- e- Su ejecución es una vía de hecho contra la cual *hay* protección interdicta.
  - f- Los actos son realizados por un funcionario incompetente.
  - g- Se trata de actos ilegales, bien reglamentados inconstitucionales o que violen la ley.
  - h- Ilegalidad en el fin del acto o de contenido imposible de realizar.
  - i- El acto nulo configura una falta personal del servidor.
  - j- Es intrínsecamente ineficaz.
  - k- La ejecución coactiva del acto nulo genera responsabilidad civil de la administración y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor.
  - L- El proceso ordinario contra el acto presenta las características de enjuiciamiento ex officio del vicio que lo hace nulo, caducidad extraordinaria de cuatro años de los recursos y acciones conducentes, sentencia declarativa y con efectos retroactivos.
  - LL- Es posible ser declarada la nulidad en todo caso en la vía administrativa.
  - m- La declaración de la nulidad es obligatoria en cualquier vía."<sup>4</sup>

## 2. NORMATIVA APLICABLE

### a. Ley General de la Administración Pública<sup>5</sup>

#### CAPÍTULO SEXTO

#### De las Nulidades

#### SECCIÓN PRIMERA

#### Disposiciones Generales

#### Artículo 158.-

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.
2. Será inválido el acto substancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones substanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.
4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.
5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.



Artículo 159.-

1. La nulidad del acto podrá sobrevenir por la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, 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.

2. En este caso la declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive.

Artículo 160.- El acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso.

Artículo 161.- No serán impugnables ni anulables por incompetencia relativa, vicio de forma en la manifestación ni desviación de poder, los actos reglados en cuanto a motivo y contenido.

Artículo 162.- El recurso administrativo bien fundado por un motivo existente de legalidad, hará obligatoria la anulación del acto.

Artículo 163.-

1. Los vicios propios de la ejecución del acto inválido se impugnarán por aparte de los que afecten el acto.

2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio.

3. Los vicios de los actos de contralor o, en general, de los que afecten la eficacia del acto en forma desfavorable a éste, se impugnarán por aparte.

Artículo 164.-

1. La invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido.

2. La invalidez parcial del acto no implicará la de las demás partes del mismo que sean independientes de aquella.

## SECCIÓN SEGUNDA

### De las Clases de Nulidad

Artículo 165.- La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida.

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.

## SECCIÓN TERCERA

### De la Nulidad Absoluta

Artículo 169.- No se presumirá legítimo el acto absolutamente nulo, ni se podrá ordenar su ejecución.

Artículo 170.-

1. El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar.

2. La ejecución por obediencia del acto absolutamente nulo se regirá por las reglas generales pertinentes a la misma.

Artículo 171.- La declaración de nulidad absoluta tendrá efecto puramente declarativo y retroactivo a la fecha del acto, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

Artículo 172.- El acto absolutamente nulo no se podrá arreglar a derecho ni por saneamiento, ni por convalidación.

Artículo 173.-

1.- Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá ser declarada 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, No. 3667, de 12 de marzo de 1966, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República. Cuando la nulidad versare sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen favorable.



2.- Cuando se tratara de la administración del Estado, el órgano constitucional superior que emitió el respectivo acto deberá declarar la nulidad. En los actos del Poder Ejecutivo, el Ministro del ramo designará al órgano director del procedimiento administrativo. Si se tratara de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declarar la nulidad cada jerarca administrativo. Contra lo resuelto por ellos, solo cabrá recurso de reconsideración o reposición. Con la resolución de los recursos se dará por agotada la vía administrativa.

3.- Antes de anular los actos referidos en este artículo, el acto final debe estar precedido por un procedimiento administrativo ordinario, en el que se hayan observado los principios y las garantías del debido proceso y se haya brindado audiencia a todas las partes involucradas.

4.- En los casos anteriores, el dictamen deberá pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad.

5.- La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo caducará en cuatro años.

6.- La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula. Además, la Administración estará obligada a pagar las costas, los daños y perjuicios, sin mengua de las responsabilidades personales del servidor agente, conforme al segundo párrafo del artículo 199.

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

8.- Para los supuestos en los que la emisión del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, corresponda a dos o más Ministerios, o bien, se trate de la declaración de nulidad de actos administrativos relacionados, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) artículo 26 de esta ley.

(Así reformado por el artículo 1 de la ley No. 7871 del 21 de abril de 1999.)

Artículo 174.-

1. La Administración estará obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo, dentro de las limitaciones de esta Ley.

2. La anulación de oficio del acto relativamente nulo será discrecional y deberá estar justificada por un motivo de oportunidad, específico y actual.

Artículo 175.- Caducará en cuatro años la potestad del administrado





. 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 confirmando 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 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 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 3º, 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 4º, 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".<sup>6</sup>

## **b. Procedimiento administrativo a seguir en caso de que la Administración decida anular un acto administrativo**

"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 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.

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.

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 3º, 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 4º, 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".

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 6º, ibidem).

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 cuatro años (artículo 173, párrafo 5º, 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."<sup>7</sup>

### **c. Presupuestos para que proceda**

"IV. El Estado, para poder anular un acto administrativo declarativo de derechos, debe declararlo lesivo a sus intereses y luego interponer el proceso ordinario de lesividad ante esta jurisdicción. Para que este proceso pueda ser acogido se necesitan dos presupuestos; el primero versa sobre el perjuicio que el acto impugnado le ocasiona al Estado, y el segundo, a nuestro criterio el fundamental, es el que el acto sea nulo, pues si éste cumple con el ordenamiento jurídico, no puede ser anulado a pesar de que se considere perjudicial a los intereses estatales. Es así como debemos analizar si la resolución impugnada es ilegal, al haber violentado la ley 6849. No porque un acto perjudica los intereses estatales automáticamente debe declararse lesivo, pues necesita que además sea ilegal."<sup>8</sup>

### **d. Procedimiento para declaratoria de nulidad en sede administrativa**

II.- Sobre el fondo. Ya esta Sala ha dejado en claro en numerosas oportunidades que el error no crea derechos (véase sentencias números 6933-94 de las diez horas cuarenta y dos minutos del veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, y 5213-93 de las quince horas treinta y tres minutos del veinte de octubre de mil novecientos noventa y tres). Y, asimismo, ha indicado la manera en que la Administración debe conducirse al lidiar con situaciones como la presente. Así, en Voto N° 1671-92 de las diez horas y treinta y tres minutos del diecinueve de junio de mil novecientos noventa y dos, en lo conducente, se dijo:

"II°.- Como ya lo ha dicho esta Sala en resoluciones anteriores no corresponde a este Tribunal determinar si a un funcionario le corresponde o no el pago de la disponibilidad, de conformidad con la normativa vigente al respecto, por tratarse de un asunto de mera legalidad a discutirse en la vía administrativa o jurisdiccional ordinaria correspondiente. Por ello, el decidir si el recurrente tiene o no derecho al pago de la disponibilidad, no le corresponde a esta Sala.

III°.- Sin embargo, es un hecho que al recurrente, durante varios años se le ha venido pagando la disponibilidad y si la Administración considera que tal pago se hacía de manera irregular, por no corresponder al puesto desempeñado por él, no puede considerarse que tiene derechos adquiridos. Pero en todo caso, al



no ser un error imputable al recurrente, no puede la administración suspender el pago sin seguir previamente el procedimiento administrativo correspondiente, con notificación expresa al afectado y respetando su derecho de defensa, lo que no consta que se hiciera en este caso, razón por la que debe declararse con lugar el recurso, condenándose al Instituto recurrido al pago de los daños y perjuicios ocasionados, los que se liquidarán, en su caso, en la vía de ejecución de sentencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El cumplimiento de lo resuelto debe dárse (sic) en el término señalado en el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional."

Más específicamente en lo relativo a la materia de pensiones, en sentencia N° 0419-92 de las quince horas y cinco minutos del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y dos, se dijo:

"IIo.- La aspiración de todo trabajador al final de su vida laboral es obtener el derecho a la pensión, como merecida recompensa por los servicios prestados al país durante largos años de labor. Fue esa la aspiración de la recurrente Solera Campos pero, por errores imputables a la administración -como luego se verá-, no pudo hacerla efectiva, quedándose sin la pensión ya otorgada y sin el puesto que desempeñaba en el Ministerio de Salud, recibiendo de la administración como gran justificación un comunicado en que se le decía: 'Le rogamos con todo respeto, acepte nuestras disculpas, ya que por un error involuntario se procedió de tal forma'. Mientras tanto ha debido permanecer sin ingreso para su manutención durante muchos meses, sufriendo -como si fuera la responsable- las consecuencias de un error ajeno. Tal arbitrariedad, la justifica la administración diciendo que como el acto de otorgamiento es absolutamente nulo por no tener los requisitos, fue necesario anularlo, no sólo porque el error no crea derecho, sino porque el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública no permite la ejecución de actos absolutamente nulos, olvidándose que las normas deben interpretarse -conforme a la hermenéutica legal- tomando al ordenamiento como un todo y no en forma aislada, de tal forma que debió tomarse en cuenta lo que dispone la misma ley en los artículos 171 a 174, y la Constitución Política en los artículos 11 y 39, antes de proceder a revocar, mediante un simple oficio, un acto declarativo de derechos. La citada ley es muy clara al establecer que si la Administración se encuentra ante un acto declarativo de derechos cuya nulidad absoluta sea evidente y manifiesta, podrá declararla vía administrativa sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad que contempla la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en sus



artículos 10 y 35, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República. Esa anulación deberá hacerla el jerarca quien deberá pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto manifiesto y evidente de la nulidad, luego de analizarse mediante procedimiento ordinario, si no afecta derechos adquiridos de buena fe y deberá ser consultada, como se explicó, a la Contraloría General de la República."

Ahora bien, del informe de la Autoridad recurrida y el análisis de la prueba aportada se constata que la Administración ha procedido a brindarle al recurrente todas las oportunidades para ejercer su defensa, aun cuando el presente caso versa sobre un simple error material cometido en el desarrollo de la actividad administrativa (recuérdese que artículo 157 de la Ley General de Administración Pública, permite a la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos en cualquier tiempo). Aunado a lo anterior, en el subjúdice se está en presencia de una pretensión que versa sobre derechos meramente patrimoniales, de manera que el recurrente contaba con un plazo de dos meses para acudir a la vía del amparo y no lo hizo, por lo que este amparo está prescrito; prescripción que -por lo demás- también es aplicable a las sumas debitadas de la cuenta del petente, puesto que ello es un asunto meramente patrimonial que acaeció en diciembre del año anterior y, no obstante, el reclamante se presenta hasta marzo de dos mil uno a reclamarlo en esta sede. Por lo tanto, no encuentra este Tribunal razón para objetar las actuaciones de la Autoridad recurrida y así lo declara. El Magistrado Vargas declara con lugar el recurso en todos sus extremos con las consecuencias de ley. La Magistrada Castro declara con lugar el recurso en cuanto al cobro de lo ya pagado, sin un debido proceso."<sup>9</sup>

#### **e. Competencia para su declaratoria**

"III.- En su voto No. 7540-94, de las 16:42 horas del 21 de diciembre de 1994, la Sala Constitucional estableció que: "...cualquier juez puede, dentro de los parámetros que plantee el asunto que estudie según su competencia, pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo, sin que ello signifique lesión de la potestad conferida por el artículo 49 constitucional a los tribunales de lo contencioso administrativo..." Con posterioridad, en el voto No. 5686-95, de las 15:39 horas del 18 de octubre de 1995, fue más puntual, en relación con lo que aquí interesa, al declarar lo siguiente: "...la jurisdicción de trabajo (...), al igual que la contencioso administrativa, está expresamente contemplada en el numeral 70 de la Constitución. La naturaleza de



los derechos que ésta tutela, explica los principios procesales que la rigen y que contempla el Código de Trabajo, por ejemplo el principio de gratuidad procesal -Art.10-, el de celeridad -Art.393 y el principio in dubio pro operario -Art.17-., entre otros. Ello explica que el legislador estimara que debía excluirse del conocimiento de los jueces contencioso-administrativos los asuntos que correspondan a la jurisdicción de trabajo. Así, el artículo 4º inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone: "(...) No corresponderán a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo;" Es claro entonces que en asuntos en que el juez de trabajo sea competente, puede anular actos administrativos sin que lesione el artículo 49 de la Constitución. Caso contrario, es decir, si se obligara al trabajador a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, se le impondría la carga de acudir a una vía que no es gratuita y cuyos procedimientos no son tan flexibles ni ágiles como los de la jurisdicción de trabajo, para obtener la anulación del acto administrativo, lo cual es contrario también al principio de economía procesal. En consecuencia, lo procedente es evacuar la consulta en el sentido de que la delegación legislativa en el juez de trabajo de la competencia material de revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública, no quebranta la Constitución en su artículo 49." [...]. Por consiguiente, tampoco es de recibo, la objeción que, sobre el particular, hace el recurrente.-"<sup>10</sup>

#### **f. Plazo para reclamar la nulidad absoluta**

"III.- 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 sentencia 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). IV.- En la especie O.R.G. impugnó por ser contrarios a derecho, en vía administrativa la notificación emanada de la Sección de Inspección Vial. Se le concedió un plazo de 15 días para proceder a quitar los portones que obstruían el paso por el camino público denominado "C.M.M.", y se le ordenó colocar las cercas de deslinde del camino. Mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta número 132 del día miércoles 12 de julio de 1989 tanto el Presidente de La República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes de ese entonces rechazan el recurso de apelación interpuesto por el actor y confirman el acto impugnado. En esa misma resolución se da por agotada la vía administrativa. El casacionista fundamenta sus agravios en el propio error procedimental de la administración. Alegando no agotar la vía administrativa el actor de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley General de Caminos. Dicha ley establece un procedimiento especial en los casos de reapertura de vías. Regula de igual manera la forma de impugnación de los acuerdos. Expresamente se señala al Juzgado Penal de Hacienda -ahora Juzgados Penales-, el órgano competente para conocer del recurso jerárquico impropio. En la resolución de este asunto se observan dos aspectos importantes. El primero radicó en la actuación de la misma Administración, quien violentó el procedimiento establecido. Razón por la cual deviene absolutamente nulo el acto al no tener legitimación para dictarlo y consecuentemente incurrió en la violación del debido proceso. Por otra parte el administrado cumplió con interponer el recurso ante el órgano director del procedimiento según las pautas de la misma administración. No se le puede imputar al administrado lo errado del procedimiento empleado. Siendo la Administración la obligada a determinar con arreglo a derecho cuál es el trámite y calificación al tenor del artículo 348 de la Ley General de Administración Pública. En el presente caso la Administración hizo incurrir al administrado en error acerca del procedimiento a seguir ante la negativa de ésta a las peticiones del actor. Máxime cuando la resolución publicada en la Gaceta del 12 de julio de 1989 la Administración indicó que "se da por agotada la vía administrativa". Por ello no se puede tener por responsable al administrado por una falta atribuible a la administración. Es inadmisibles que ésta obtenga provecho de esa situación al alegar el incorrecto proceder del administrado de no interponer en tiempo y forma los recursos correspondientes. Es claramente apreciable como el administrado siguió el procedimiento empleado por la Administración. (En este sentido ver sentencia de esta Sala número



31 de las 14 horas 25 minutos del 27 de marzo de 1996)." <sup>11</sup>

## FUENTES CITADAS:

- <sup>1</sup> ROMERO Pérez, Jorge Enrique. Derecho Administrativo General. 1ª ed. San José, C.R.: EUNED, 1999. P. 137. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344 R763d).
- <sup>2</sup> ORTÍZ Ortiz, Eduardo. Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de Administración Pública. En: Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo. San José: Litografía e Imprenta LIL S.A., 1982, PP. 409-410. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.063 R454r 1981).
- <sup>3</sup> PERAZA Rodríguez, Giovanni. Las nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho: San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1983. pp. 120-121. Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1152).
- <sup>4</sup> PERAZA Rodríguez, Giovanni. Las nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho: San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1983. pp. 121-122. Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1152).
- <sup>5</sup> Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227. Costa Rica, 5 de febrero de 1978.
- <sup>6</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-03897 de las diecisiete horas con catorce minutos del trece de abril del dos mil cinco.
- <sup>7</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-01003 de las catorce horas con cuarenta minutos del cuatro de febrero del dos mil cuatro.
- <sup>8</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea. Resolución N° 280-2005 de las trece horas cuarenta minutos del primero de setiembre del dos mil cinco.
- <sup>9</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-



---

03285 de las nueve horas con veintitrés minutos del veintisiete de abril del dos mil uno.

<sup>10</sup> SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 98-241 de las diez horas diez minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.

<sup>11</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 17 de las dieciséis horas del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho.