

# EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN COSTARRICENSE



UNIVERSIDAD  
ESTATAL A  
DISTANCIA  
(UNED)

Máster. Jennifer Isabel Arroyo Chacón [www.profesorajenniferarroyo.com](http://www.profesorajenniferarroyo.com)

El acto administrativo en la legislación costarricense

MÁSTER. JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN  
WWW.PROFESORAJENNIFERARROYO.COM

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
I. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	3
II. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO.....	4
III. PRINCIPIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	7
1. Principios sustanciales .....	7
A. Principio de legalidad .....	7
B. Principio de Defensa .....	7
C. Principio de gratuidad.....	8
2. Principios formales .....	8
A. Oficiosidad.....	8
B. Informalismo.....	8
C. Eficacia y celeridad .....	9
D. Comunicación del acto.....	9
IV. VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	10
1. ¿Cuándo un acto administrativo es válido?.....	10
2. Elementos constitutivos del acto administrativo .....	10
A. Elementos materiales o sustanciales .....	11
<b>a. Subjetivos</b> .....	11
<b>b. Objetivos</b> .....	17
B. Elementos formales .....	20
<b>a. Forma de expresión o manifestación</b> .....	20
<b>b. Motivación</b> .....	21
<b>c. Procedimiento</b> .....	22
3. Presunción de validez .....	23
4. ¿Cuándo un acto administrativo es eficaz?.....	23
5. Distinción entre validez y eficacia .....	24
6. Eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo .....	25
7. Límites de la eficacia y la retroactividad.....	27

<b>V. ACTOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS.....</b>	<b>29</b>
1. Autorización.....	29
2. Aprobación .....	30
3. Concesión.....	30
4. Permiso .....	31
5. Dispensa .....	31
6. Admisión.....	31
7. Renuncia.....	31
8. Orden.....	31
9. Registro y certificación.....	32
10. Sanción.....	32
<b>VI. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>32</b>
<b>VII. MECANISMOS DE SUPRESIÓN DEL ACTO. ....</b>	<b>35</b>
1. Modificación .....	35
2. Extinción .....	37
3. Anulación (nulidad relativa o absoluta).....	39
4. Caducidad .....	39
5. Desuso .....	40
6. Desistimiento o renuncia.....	40
<b>VIII. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>40</b>
1. ¿Cuándo un acto administrativo es absolutamente nulo? .....	41
2. ¿Cuándo la nulidad absoluta de un acto es evidente y manifiesta? .....	43
3. ¿Cuándo un acto administrativo es relativamente nulo? .....	44
4. Intangibilidad de los actos propios .....	46
5. ¿Quién es competente para declarar la nulidad de un acto? .....	46
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>48</b>
<b>INFORMACIÓN DE CONTACTO .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es la base de la gestión pública, es el instituto por medio del cual el Estado actúa que se encuentra regulado por un estricto marco jurídico, cuyo conocimiento es fundamental para poder emitir actos correctamente.

En consecuencia, el interés de este documento es explicar los aspectos más relevantes que posee el ordenamiento jurídico costarricense con respecto a este instituto, como un medio para formar al operador público u cualquier otro interesado en la materia.

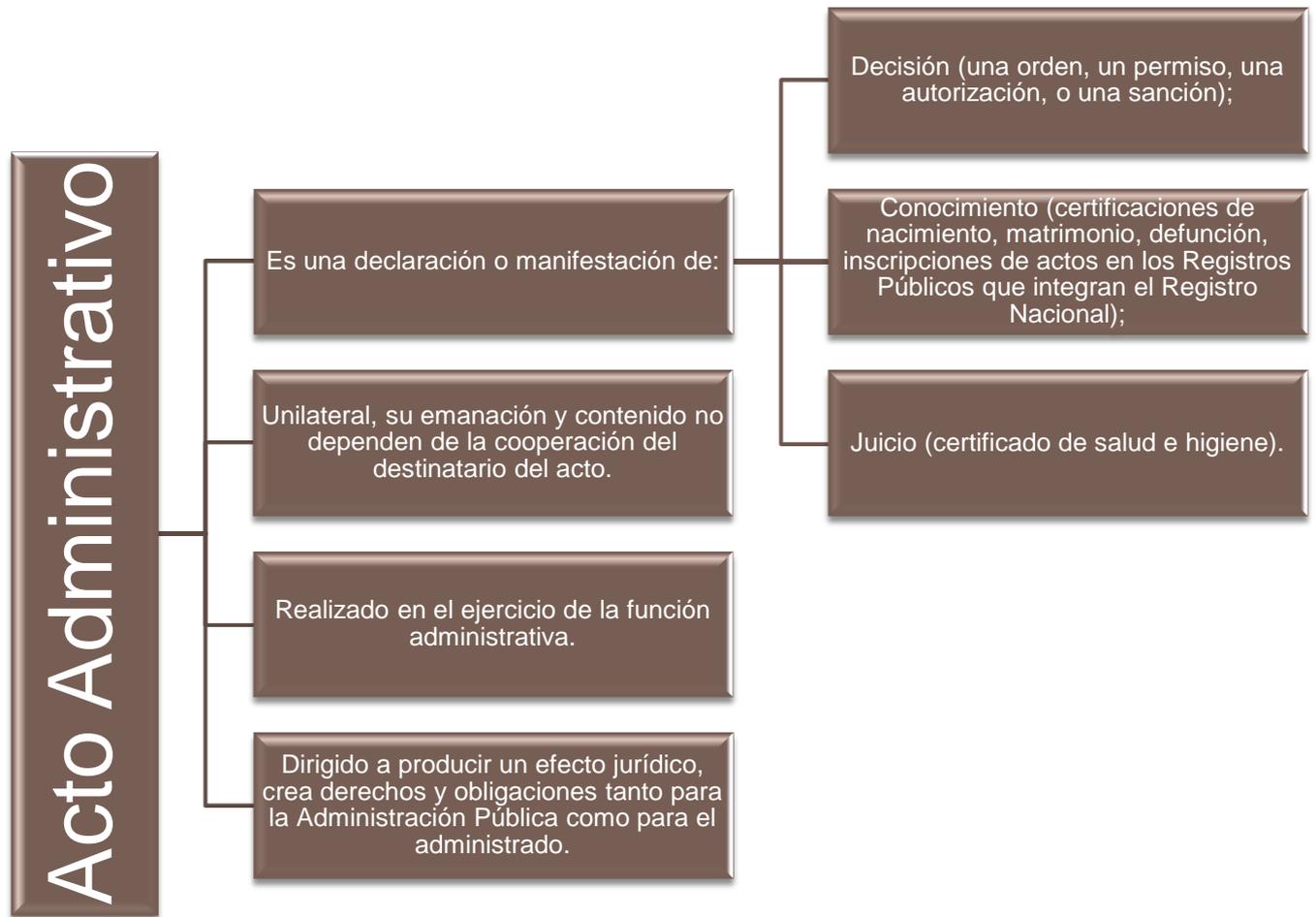
En las siguientes páginas se analizarán con detalle las normas que se aplican en todas las etapas de formación, ejecución y extinción del acto.

### I. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es una figura fundamental en el derecho público, la cual ha sido ampliamente estudiada por especialistas de este tema y podemos encontrar múltiples acepciones al respecto, tales como:

- Es un acto jurídico en sentido estricto, unilateral, consistente en una declaración intelectual de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, emitido por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria, y sometido al Derecho Administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Medio por el cual la administración pública cumple su objetivo de satisfacer los intereses colectivos o interés público.
- Es la formalización de la voluntad administrativa, y debe ser dictado de conformidad con el principio de legalidad.
- Declaración unilateral de decisión, conocimiento o juicio efectuada por algún órgano del Estado en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa o inmediata.

De acuerdo con las anteriores definiciones, se puede concluir que el acto administrativo tiene componentes necesarios para su identificación:



## II. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO

El artículo 120 de la Ley General de la Administración Pública establece la clasificación de los actos administrativos.

Artículo 120.-

1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado.

2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los artículo 126 y 127.

Artículo 121.-

1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.

2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.

3. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones. (Asamblea Legislativa, 1978)



Adicional a la clasificación del acto administrativo que ofrece la Ley General de la Administración Pública la doctrina ha elaborado múltiples clasificaciones, como:

## El acto administrativo en la legislación costarricense

ACTOS AUTORIDAD	DE	<ul style="list-style-type: none"><li>• De imperio o de poder, el Estado con poder público, en forma autoritaria respecto de los administrados, particulares, en cuanto sujetos del derecho administrativo regidos por el derecho administrativo.</li></ul>
ACTOS DE GESTIÓN		<ul style="list-style-type: none"><li>• Regidos por el derecho privado. El Estado aparece frente al administrado como una persona cualquiera, despojada de su potestad de imperio.</li></ul>
ACTOS DE MERO TRÁMITE		<ul style="list-style-type: none"><li>• Aquellos que facilitan, preparan o instrumentalizan los actos definitivos o resolutorios. Ejemplos: informes, autorizaciones.</li></ul>
ACTOS RESOLUTORIOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Deciden el fondo del asunto. Resuelven lo que el administrado plantea y también las cuestiones derivadas del expediente administrativo.</li></ul>
ACTOS FAVORABLES		<ul style="list-style-type: none"><li>• Los que favorecen o benefician al administrado (le reconocen un derecho, una actuación o le liberan de un deber).</li></ul>
ACTOS DE GRAVAMEN		<ul style="list-style-type: none"><li>• Los que imponen una carga o una obligación.</li></ul>
ACTOS CONSTITUTIVOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Los que crean, modifican, extinguen, relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en los administrados o en la propia Administración Pública (expropiación, jubilación, orden).</li></ul>
ACTOS DECLARATIVOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido (certificación, notificación).</li></ul>
ACTOS SINGULARES		<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando el destinatario del acto administrativo es concreto e individualizado.</li></ul>
ACTOS PUNITIVOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Son las sanciones de una conducta antijurídica del administrado.</li></ul>
ACTOS EXTINTIVOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Son los que tienen como efecto la extinción de un derecho, sin indemnización ninguna. Son principalmente los que ponen fin a la eficacia del acto administrativo: anulación, declaración de nulidad absoluta.</li></ul>
EXPLÍCITOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• Aquellos escritos, ya sean externos o internos, de contenido expreso.</li></ul>
IMPLÍCITOS		<ul style="list-style-type: none"><li>• El acto que se expresa a través de otro que necesariamente lo implica.</li></ul>
ACTO REGLADO		<ul style="list-style-type: none"><li>• Esta definido por ley.</li></ul>
ACTO DISCRECIONAL		<ul style="list-style-type: none"><li>• Aquel cuyo motivo o contenido, o ambos al mismo tiempo han sido imprecisamente regulados por la ley, sea porque ésta no ha determinado del todo uno de ellos, sea porque los ha definido empleando conceptos indeterminados de valor, de apreciación subjetiva para el funcionario.</li></ul>

Ahora bien, no toda actuación desplegada por los órganos que integran la administración pública, pueden ser considerados como “actos administrativos”, tales como los **actos de gobierno**, que por disposición expresa del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo se excluyen de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Artículo 3.- ...La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda **no** conocerá las pretensiones siguientes:

b) Las concernientes a los actos de **relación entre los Poderes del Estado** o con motivo de las **relaciones internacionales**, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes, cuya determinación corresponderá a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (Asamblea Legislativa, 1978)

Igualmente, los actos de derecho privado que desempeñen las administraciones públicas no se consideran actos administrativos.

### III. PRINCIPIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El derecho es una ciencia social regida por principios y en el acto administrativo se le aplican muchos de ellos, no obstante como más relevantes tenemos dos grandes grupos: los principios sustanciales, referentes al contenido del acto y los principios formales, relacionados con el procedimiento seguido para emitirlo.

#### 1. Principios sustanciales

Dentro de los principios sustanciales se destacan: el principio de legalidad, el principio de defensa y el principio de gratuidad.

##### A. Principio de legalidad

Demanda que todo acto administrativo debe estar apegado a la ley, entendida ésta como todo el ordenamiento jurídico, sean las fuentes escritas y no escritas. El numeral 216 de la Ley General de la Administración Pública establece la obligación de todo sujeto de derecho público a adoptar resoluciones apegadas al ordenamiento jurídico, incluyendo órdenes, circulares, instrucciones y demás fuentes jurídicas, según la jerarquía de las normas.

Artículo 216.-

1. La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento y, en el caso de las actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquél.

2. El órgano administrativo deberá actuar, además, sujeto a las órdenes, circulares e instrucciones del superior jerárquico, dentro de los límites de esta Ley. (Asamblea Legislativa, 1978)

Inclusive se hace referencia a los actos discrecionales, que deberá emitirse dentro de los límites de la racionalidad y razonabilidad.

##### B. Principio de Defensa

El derecho de defensa implica el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba, principalmente, si el acto a emitir es de carácter sancionatorio. Ello con el fin de guiar a la administración a una decisión fundada, según lo reconoce de forma expresa el numeral 220 de la Ley General de la Administración pública.

Artículo 220.-

El derecho de defensa deberá ser ejercido por el administrado en forma razonable. La Administración podrá excepcionalmente limitar su intervención a lo prudentemente necesario y, en caso extremo exigirle el patrocinio o representación de un abogado, sin llegar a la supresión de los derechos de audiencia y defensa antes consagrados, fuera del caso de urgencia previsto por el artículo 219. (Asamblea Legislativa, 1978)

Nótese que el derecho de defensa involucra el derecho a impugnar la resolución que le causa un perjuicio a los derechos subjetivos del administrado, tales como un procedimiento administrativo, un concurso para un puesto, una contratación administrativa, un reclamo, entre otros.

### C. Principio de gratuidad

En el ámbito administrativo aplica el principio de gratuidad, ello quiere decir, que el administrado no requiere de patrocinio letrado –contratar a un abogado para realizar sus gestiones- salvo casos excepcionales establecidos por ley.

Asimismo, el artículo 328 establece que dentro del procedimiento administrativo no resulta procedente la condenatoria en costos –gastos derivados del proceso- ni a cargo del administrado ni a cargo de la administración *“Artículo 328.- En el procedimiento administrativo no habrá lugar a la imposición de costas a favor o en contra de la Administración ni del interesado.”*

## 2. Principios formales

Los principios formales se refieren a la forma en que se tramita el procedimiento que tiene como fin emitir el acto administrativo, que son:

### A. Oficiosidad

Establece la obligación de la administración de impulsar de oficio el procedimiento, dando instrucciones para la recepción de la prueba pertinente, todo en aras de encontrar la verdad real de los hechos, todo de acuerdo con el numeral 222 de la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 222.-

1. El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes.
2. La inercia de la Administración no excusará la del administrado, para efectos de caducidad del procedimiento. (Asamblea Legislativa, 1978)

### B. Informalismo

El principio de informalismo opera a favor del administrado, pues bajo el principio de oficiosidad, es la Administración la que debe procurar encontrar la verdad real de los hechos, por lo que aplica el principio *“In dubio pro actionne”*; es decir, es la administración la que debe actuar en procura del interés público, aunque el administrado no lo haga.

En consecuencia, el administrado no tiene la obligación de calificar jurídicamente su petición o recurso, debe aclarar sus intenciones y el operador público debe encontrar la norma

jurídica en la cual se encuentra. La Administración debe subsanar errores formales, obviar erro en el destinatario y presumir la gestión en plazo.

### C. Eficacia y celeridad

El principio de eficacia y celeridad se refieren a alcanzar los fines públicos, a través de un acto administrativo, de la forma más rápido y con el máximo aprovechamiento de los recursos públicos. Eficacia es alcanzar el objetivo al menor costo posible y celeridad es hacerlo de forma pronta, en el menor tiempo posible. Principios que según el 225 de la Ley General de la Administración Pública establece que debe guiar toda actuación pública.

Artículo 225.-

1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.
2. Serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado. (Asamblea Legislativa, 1978)

### D. Comunicación del acto

Con el fin de salvaguardar el derecho de defensa, todo acto administrativo debe ser debidamente notificado al administrado, siendo ello, el principio de comunicación de los actos. Los actos administrativos, como regla general, deberán expresarse por escrito y notificarse al interesado, dejando constancia del medio utilizado para ello.

#### Comunicación del Acto administrativo

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.

Dentro de las principales notificaciones se destacan: La primera notificación que inicia el procedimiento administrativo tendiente a la emisión del acto, que determina la validez de todo el proceso, y en el cual se le indica a la parte indicar lugar o medio para atender notificaciones; las notificaciones de trámite, que le permiten ejercer el derecho de defensa sobre todo lo actuado durante el proceso y la notificación del acto final que le permitan instaurar la etapa recursiva correspondiente.

### IV. VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

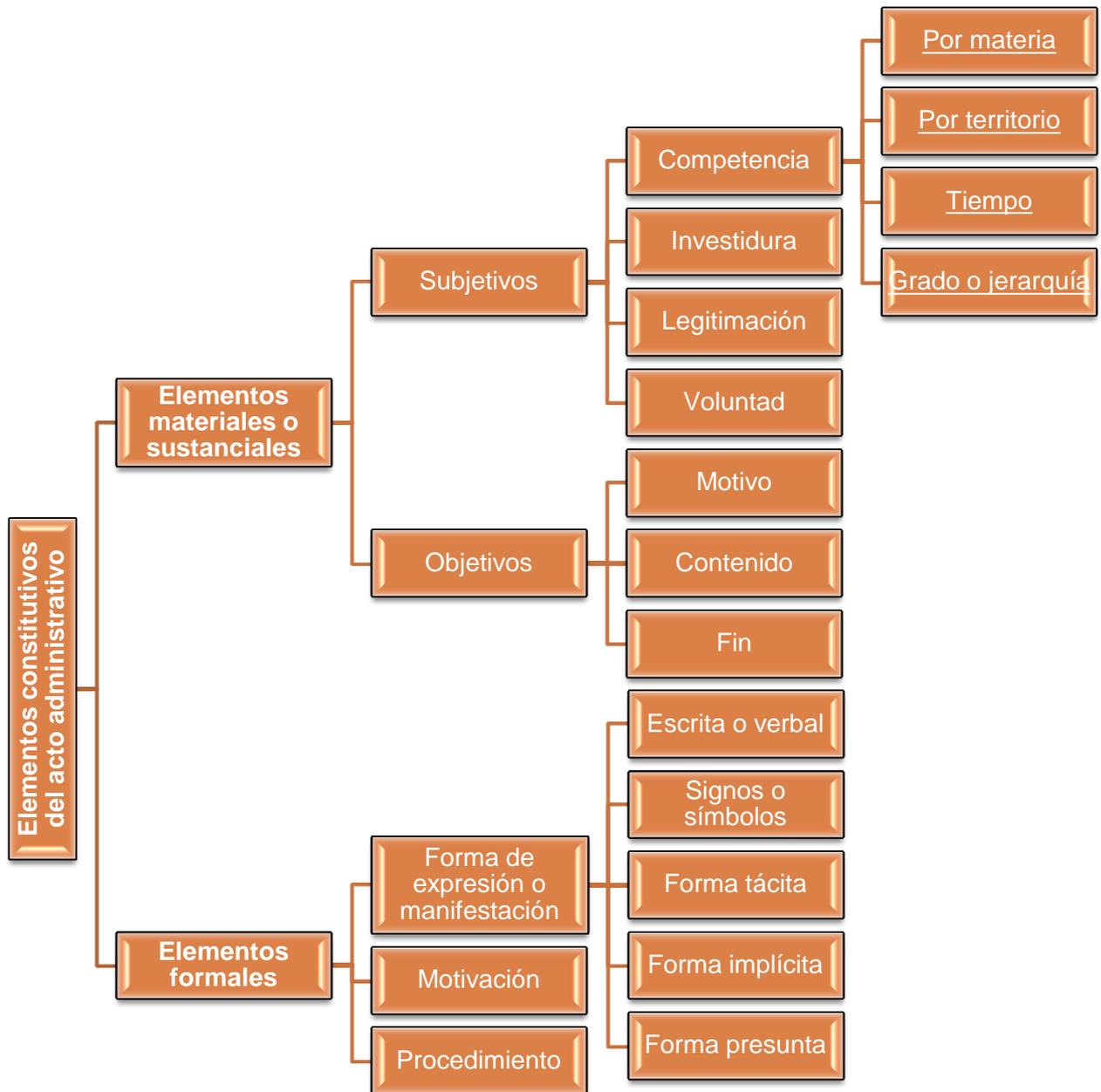
#### 1. ¿Cuándo un acto administrativo es válido?

Un acto administrativo se considera válido cuando se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, entendido este en su sentido más amplio, como el conjunto de normas y leyes vigentes en el país *“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.”* (Asamblea Legislativa, 1978)

Un acto administrativo será válido cuando sus elementos se encuentren sustancialmente conformes al ordenamiento jurídico, por lo que para poder examinar dicha validez se debe tener claridad sobre los elementos que lo componen.

#### 2. Elementos constitutivos del acto administrativo

Los elementos constitutivos del acto administrativo se clasifican en materiales o sustanciales y formales.



### A. Elementos materiales o sustanciales

Los elementos materiales o sustanciales se clasifican en subjetivos y objetivos.

#### a. Subjetivos

- **Competencia:** es la aptitud jurídica para realizar un acto jurídico. Jinesta define este elemento como:

La competencia se puede definir como la suma o esfera, determinada y conferida por el ordenamiento jurídico, de potestades, facultades y deberes del ente público y de los órganos que lo conforman para el cumplimiento de los fines públicos. También la podemos

conceptualizar como el conjunto de facultades y obligaciones que un ente u órgano puede y debe ejercer para el cumplimiento y realización de sus cometidos. /.../ La competencia, en tesis de principio, es de suyo irrenunciable, indelegable e improrrogable, debe ejercitarse directa y exclusivamente por el ente u órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los supuestos de transferencia de competencias expresamente dispuestas por la ley. (Jinesta Lobo, 2009)

La competencia es un elemento subjetivo esencial del acto administrativo, no puede considerarse válido un acto dictado por un órgano incompetente para ello, a saber:

Artículo 59.-

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.
2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.
3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura. (Asamblea Legislativa, 1978)

Los requisitos indeclinables de la competencia son:

- 1) Debe ser expresa, por lo que debe emanar de forma explícita o razonablemente implícita de la Constitución Política, la ley o el reglamento.
- 2) Es improrrogable o indelegable, se encuentra establecida en interés público y surge de la norma estatal y no de la voluntad de los administrados, ni del órgano-institución u órgano-individuo.
- 3) Irrenunciable por lo que no se puede declinar su ejercicio
- 4) Le corresponde al órgano-institución y no al órgano-individual, razón por la cual el agente público no puede disponer de ella, debe limitarse a su ejercicio en los términos que la norma establezca.

La competencia se clasifica de la siguiente forma:

i. Por materia: Según los fines que debe perseguir y las tareas, actividades o actuaciones sustanciales que legítimamente puede desempeñar el ente u órgano para alcanzarlos.

Esta competencia está referida a los fines que debe perseguir y las tareas, actividades o actuaciones sustanciales que legítimamente puede desempeñar el ente u órgano para alcanzarlos. Según la índole de la actuación o actividad, la materia puede ser deliberativa, ejecutiva, consultiva y de control. Al respecto impera el principio de especialidad, conforme al cual los entes administrativos sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. (Jinesta Lobo, 2009)

ii. Por territorio: Comprende el ámbito espacial dentro de cuya demarcación es legítimo el ejercicio de la función administrativa respectiva, ejemplo: la competencia que tienen las Municipalidades en relación con el cantón al que pertenecen, o la competencia de un tribunal para conocer los conflictos que surjan en su territorio.

A la competencia por razón del territorio, suele denominársele horizontal, frente a la competencia por razón del grado o jerarquía que es la vertical. Es la competencia comprensiva del ámbito espacial dentro de cuya demarcación es legítimo el ejercicio de la función administrativa respectiva. Se vincula, normalmente, a la división administrativa del territorio del Estado o a las circunscripciones administrativas en las cuales el ente administrativo debe ejercer sus atribuciones. (Jinesta Lobo, 2009)

iii. Tiempo: Es el parámetro temporal en el cual es legítimo el ejercicio de la función administrativa, por lo general, es permanente, sin embargo en algunos casos la ley establece la competencia por un período determinado, ejemplo: el plazo de cuatro años que tiene la administración para declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un acto o contrato administrativo.

Comprende el parámetro temporal en el cual es legítimo el ejercicio de la función administrativa. Por regla general, la competencia es permanente, esto es, el ente u órgano pueden ejercer, en cualquier tiempo, las atribuciones conferidas. Excepcionalmente, el ente u órgano, solamente puede ejercitar sus atribuciones por un lapso determinado, en este último supuesto la competencia es temporal o provisional. (Jinesta Lobo, 2009)

iv. Grado o jerarquía: Comprende las atribuciones que puede ejercitar el órgano dependiendo de su posición en la ordenación jerárquica de la Administración.

La jerarquía, está constituida por el conjunto de relaciones de supremacía entre órganos intrínsecamente desiguales de un mismo ente que tienen competencia común por su naturaleza, concebidas para mantener la subordinación del inferior respecto del superior. Para que haya jerarquía, debe existir una función administrativa activa o de gestión y no de control o consultiva, puesto que, fue concebida como un medio para garantizar la eficiencia y buena administración. (Jinesta Lobo, 2009)

La competencia se encuentra regulada en el Título Tercero de la Ley General de la Administración Pública.

De la competencia	
<p>Artículo 59.-</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.</li><li>2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.</li><li>3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.</li></ol>	<p>Artículo 65.-</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales internas necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos.</li><li>2. La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario.</li></ol> <p>Artículo 66.-</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán</li></ol>

<p>Artículo 60.- 1. La competencia se limitará por razón del territorio, del tiempo, de la materia y del grado. 2. Se limitará también por la naturaleza de la función que corresponda a un órgano dentro del procedimiento en que participa. }</p>	<p>irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. 3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes.</p>
<p>Artículo 61.- 1. Para determinar la competencia administrativa por razón del territorio serán aplicables las normas respectivas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia civil. 2. Si no son compatibles, será competente el órgano que ha iniciado el procedimiento, o aquel más próximo al lugar de los hechos que son motivo de la acción administrativa. 3. Para determinar los otros tipos de competencia se estará a lo que dispongan las reglas específicas pertinentes.</p>	<p>Artículo 67.- 1. La incompetencia será declarable de oficio en cualquier momento por el órgano que dictó el acto, por el superior jerárquico o, a instancia de parte, por la autoridad de contralor. 2. El órgano que en definitiva resulte competente continuará el procedimiento y mantendrá todo lo actuado, salvo que ello no sea jurídicamente posible.</p>
<p>Artículo 62.-Cuando una norma atribuya un poder o fin a un ente u órgano compuesto por varias oficinas, sin otra especificación, será competente la oficina de función más similar, y, si no la hay, la de grado superior, o la que ésta disponga.</p>	<p>Artículo 68.-Cuando la incompetencia sea declarada en relación con una petición o instancia sujeta a término, se tendrá ésta por presentada en tiempo si el órgano competente pertenece al mismo Ministerio, tratándose del Estado, o al mismo ente, tratándose de entidades descentralizadas.</p>
<p>Artículo 63.- 1. Habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción. 2. No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario.</p>	<p>Artículo 69.-El órgano que declina su competencia podrá adoptar las medidas de urgencia necesarias para evitar daños graves o irreparables a la Administración o a los particulares, comunicándolo al órgano competente.</p>
<p>Artículo 64.-La competencia por razón del grado y los poderes correspondientes dependerán de la posición del órgano en la línea jerárquica.</p>	<p>Artículo 70.-La competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites indicados por esta ley.</p>

- **Investidura:** El servidor o funcionario público debe haber sido regularmente designado al momento de dictar el acto administrativo, o sea, debe tener un nombramiento legal, la "investidura" o reconocimiento jurídico para dictar el acto administrativo de que se trate.

El órgano-individuo, servidor o funcionario público, debe haber sido “regularmente designado” al momento de dictar el acto administrativo –estar en funciones-. Se afirma que para el ejercicio de una función pública, se precisa de una investidura regular sea de un nombramiento legal de la toma de posesión del puesto respectivo. (Jinesta Lobo, 2009)

La legislación señala:

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

Ahora bien, quién es servidor público en la legislación costarricense, según el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, se trata de:

Artículo 111.-

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.
2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.
3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. (Asamblea Legislativa, 1978)

Por su parte, la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública posee un concepto amplio de servidor público, con el fin de que le sea aplicable a todo aquel que actúe en nombre de la administración pública.

Artículo 2º—Servidor público. Para los efectos de esta Ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley.

Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a los funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas en cualquiera de sus formas y para los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común; asimismo, a los apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de las personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración Pública, por cualquier título o modalidad de gestión. (Asamblea Legislativa, 2004)

## El acto administrativo en la legislación costarricense

---

- **Legitimación:** Es la potestad genérica para ejercer la competencia en todos los casos posibles que la misma abarca.

Se traduce en “la posibilidad genérica de ejercer la competencia propia para todos los casos que ésta abarca, en razón de haber llenado determinadas exigencias jurídicas que son la condición necesaria al efecto. (Jinesta Lobo, 2009)

En Costa Rica se establecen como requisitos de legitimación para ejercer la función pública, entre otros, los siguientes:

- el juramento de ley (artículos 11 y 194 de la Constitución Política);
- el haber rendido caución;
- la declaración jurada de bienes, rentas y derechos al inicio y cesación del cargo;
- la existencia de quórum y convocatoria para los órganos colegiados, etc.

Cabe señalar que la exigencia de dichos requisitos depende del cargo que desempeñe el servidor, por lo que algunos de ellos son de acatamiento obligatorio sólo para ciertos funcionarios, ejemplo: la declaración jurada de bienes.

-**Voluntad:** Es la intención de emitir un acto que aplica en los ámbitos discrecionales del acto administrativo, la cual debe ser libre y consiente tendiente a producir un efecto jurídico concreto en los términos del artículo 130 de la Ley General de la Administración Pública.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

La doctrina la define como:

Se entiende la voluntad como la capacidad de dirigir la conducta interna y externa hacia un resultado distinto de dicha conducta. La voluntad, en los actos administrativos, es la condición de eficacia para la aplicación de la ley a todo el acto a sus elementos principales, pero no la causa reguladora de los mismos. Más claramente, la voluntad, en el ámbito de la teoría general del acto administrativo determina, únicamente, los elementos discrecionales del acto administrativo, pero no los reglados que están en coordinación con los primeros y limitan las posibilidades del funcionario público. (Jinesta Lobo, 2009)

La voluntad se puede manifestar de las siguientes formas:

### Manifestaciones de la voluntad en el acto administrativo

**El acto administrativo presunto:** Se asume o se presume que se ha producido aunque en la realidad no haya tenido lugar.

Artículo 127.-Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud del silencio o de algún acto presunto, la Administración siempre estará obligada a dictar la resolución de fondo, de manera expresa y motivada, sin perjuicio de los efectos del silencio para fines de impugnación jurisdiccional, de conformidad con el Código Procesal Contencioso-Administrativo.

<p>El silencio administrativo: cuando es considerado como acto presunto.</p>	<p>Ley General de la Administración Pública                  Artículo 139.-El silencio de la administración no podrá expresar su voluntad salvo ley que disponga lo contrario.</p> <p>Ley General de la Administración Pública                  Artículo 261.- 3. Si al cabo de los términos indicados no se ha comunicado una resolución expresa, se entenderá rechazado el reclamo o petición del administrado en vista del silencio de la Administración, sea para la interposición de los recursos administrativos procedentes o de la acción contenciosa en su caso, esto último en los términos y con los efectos señalados por el Código Procesal Contencioso-Administrativo.</p> <p>Código Procesal Contencioso Administrativo:                  ARTÍCULO 32.- Cuando se formule alguna solicitud ante la Administración Pública y esta no notifique su decisión en el plazo de dos meses, el interesado podrá considerar desestimada su gestión, a efecto de formular, facultativamente, el recurso administrativo ordinario o a efecto de presentar el proceso contencioso-administrativo, según elija, salvo que a dicho silencio se le otorgue efecto positivo de conformidad con el ordenamiento jurídico.</p>
<p>El acto administrativo tácito: Se expresa mediante comportamientos o actuaciones materiales de la Administración en sentido unívoco e inequívoco.</p>	<p>Ley General de la Administración Pública                  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.</p>
<p>El acto administrativo implícito: El acto que se presume por el acto expreso.</p>	<p>Artículo 138.-El acto podrá expresarse a través de otro que lo implique necesariamente, en cuyo caso tendrá existencia jurídica propia.</p>

**b. Objetivos**

- **Motivo:** Se puede definir como los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo y sobre las cuáles la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste.

El motivo es el porqué, la justificación o las razones que tomó en cuenta la Administración para dictar el acto. Jinesta lo define como:

El motivo son los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste. El motivo, o como también se le denomina causa o presupuesto, está constituido por los antecedentes jurídicos y fácticos que permiten ejercer la competencia casuísticamente,

## El acto administrativo en la legislación costarricense

---

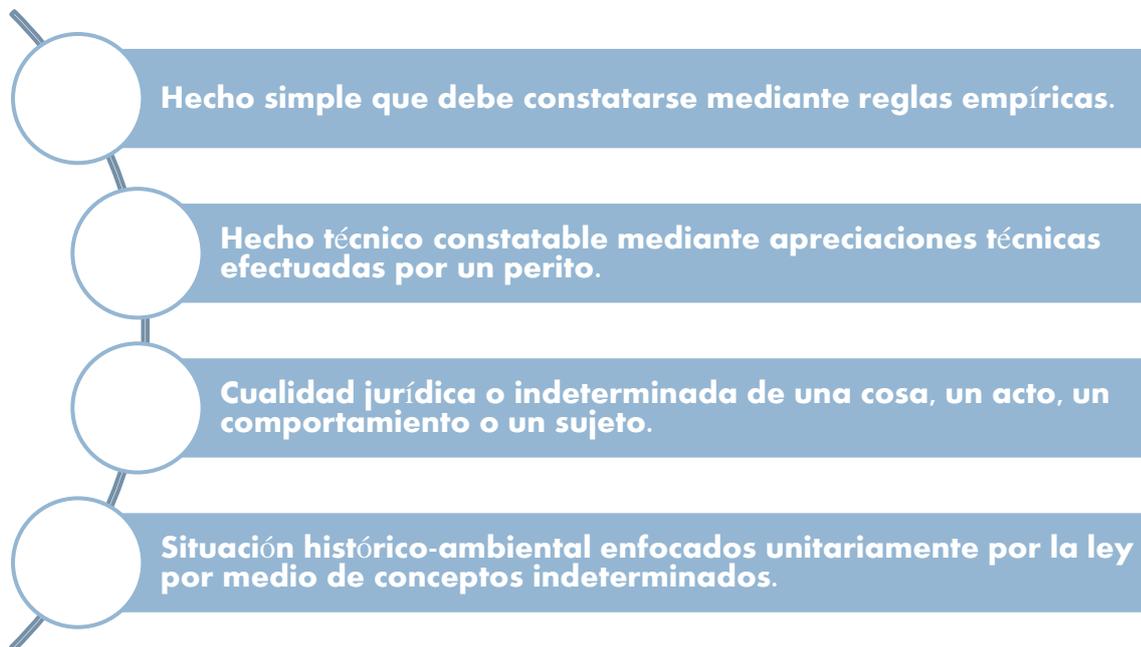
su ausencia determina la imposibilidad de ejercerla, exclusivamente para el caso concreto. (Jinesta Lobo, 2009)

Debe ser legítimo (válido y conforme al ordenamiento jurídico) y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto (obedecer a la realidad del acto que se adopta, sin falsedad)

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

El motivo puede poseer diversa naturaleza:



La ausencia del motivo se presenta cuando los hechos invocados como antecedentes son falsos o el derecho invocado no existe o se hizo una aplicación incorrecta de la norma al caso en estudio.

- **Contenido:** Es lo que el acto administrativo declara, dispone, ordena, certifica o juzga y suele expresarse en la parte dispositiva de las resoluciones administrativas. Debe ser lícito (permitido por la ley), posible (que este apegado a la lógica y a la razonabilidad), claro (que no existan dudas sobre su alcance), preciso (concreto) y abarcar las cuestiones de hecho y de derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes. Su adaptación al fin puede lograrse mediante la inserción de condiciones, términos o modos en el tanto sean legales.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

La doctrina define el contenido como:

El contenido propiamente dicho es la definición del efecto del acto administrativo como resultado jurídico inmediato del mismo. La realización del contenido es el efecto del acto administrativo. El contenido es lo que el acto administrativo declara, dispone, ordena, certifica o juzga y suele expresarse en la parte dispositiva de las resoluciones administrativas. (Jinesta Lobo, 2009)

El contenido del acto administrativo debe ser proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo. Esto significa que el contenido o disposición del acto administrativo debe ser congruente con las justificaciones de hecho y de derecho que lo motivan y además debe servir para obtener el fin que persigue la Administración.

El contenido puede ser:

---

### Tipos de contenido

**Esencial o necesario:** Es el que da nombre al acto administrativo y lo individualiza. Lo integran los términos y las condiciones legales, tales como las autorizaciones, vistos buenos, aprobaciones, refrendos, etc, necesarios todos para que el acto administrativo adquiera eficacia.

**Implícito y natural:** Se da por ley, aunque el acto administrativo no disponga nada al respecto. Se trata de hipótesis marginales de leyes administrativas supletorias de la voluntad del funcionario que disponen para el caso en que éste no decida nada en contrario.

**Accidental o eventual:** Puede darse o no, según la voluntad de la administración. Su función es adaptar el contenido al motivo y al fin del acto, haciendo más extensos o limitados sus efectos normales.

---

- **Fin:** Es el resultado último de índole no jurídica que persigue el acto en relación con el motivo, por ejemplo: en una expropiación el fin es hacer posible la obra pública. El objetivo último que persigue el acto administrativo en relación con el motivo. El fin siempre deberá ser un fin

## **El acto administrativo en la legislación costarricense**

---

público y específico en beneficio de la colectividad (no buscar el beneficio propio o de un particular allegado). Todo acto administrativo debe ir revestido de un interés público.

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 el resto del ordenamiento.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

El fin está íntimamente relacionado con el motivo:

Se trata del resultado metajurídico y objetivo último que persigue el acto administrativo en relación con el motivo. No debe confundirse el fin con el objeto, puesto que, según se vio subra, el último es el resultado inmediato del acto en relación con su efecto. En una expropiación el objeto es el traspaso del dominio a la Administración Pública, en tanto que el fin es hacer posible la obra pública. Es objetivo en tanto es independiente de la intención y de la voluntad del servidor público. Esto es, para la validez del acto administrativo no se requiere que haya coincidencia entre el fin objetivo del acto indicado por la ley y el fin subjetivo intentado por el funcionario. Al constituirse el resultado último, está determinado por el motivo y el contenido del acto como medios para su realización. EL motivo es el presupuesto fáctico y jurídico que provoca la necesidad en cuya satisfacción objetiva consiste el fin, y el contenido es el que determina el modo de satisfacerla. Cuando el motivo no se da regularmente o se da un contenido ilegal, el fin resulta directamente afectado al parecer imposible en el caso concreto por falta de interés público suficiente en dicho obrar administrativo. (Jinesta Lobo, 2009)

### **B. Elementos formales**

#### **a. Forma de expresión o manifestación**

El artículo 134 LGAP señala que por regla general el acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

Pese a lo anterior también se aceptan otras formas de expresión del acto administrativo que son:

- en forma escrita o verbal;
- con signos o símbolos tales como: señales acústicas (timbres, sirenas, alarmas), lumínicas (luces de tránsito vial –semáforos-, ferroviario o aéreo);
- en forma tácita, “Un ejemplo de acto tácito sería el permiso de uso del área pública que otorga una municipalidad no de forma expresa – a través de un procedimiento y un acuerdo formal del respectivo Concejo Municipal- sino tácitamente, a través de una serie de comportamientos materiales de sentido unívoco e incompatibles con una voluntad diversa, tales como recibirle al beneficiario los pagos por concepto de canon o derecho de ocupación, el pago de patentes –si desarrolla una actividad comercial-, otorgarle permisos de construcción, etc.”.
- en forma implícita, o sea que se infiera del contenido de otro acto administrativo (por ejemplo, ante solicitud de reconocimiento de anualidades, no se le contesta al servidor con un acto escrito, pero el Departamento de Recursos Humanos le envía copia de una nota donde ordena a la unidad competente que al servidor se le empiecen a pagar las anualidades).

#### **b. Motivación**

Declaración de circunstancias de hecho y de derecho que sustentan el dictado del acto. Es la expresión formal del motivo, normalmente está contenida en los denominados “considerandos” de la resolución administrativa.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

En relación con la importancia de la motivación del acto administrativo, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución No. 620-91 de las 14:50 horas del 22 de marzo de 1991, estableció:

(...) Ya esta Sala en un recurso anterior sobre la misma materia señaló la existencia de un principio constitucional que obliga a la motivación de los actos, sobre todo aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos (voto 226-91). Concretamente se indicó: (...) la jurisprudencia de la Sala ha sido muy clara en afirmar que existe un principio constitucional que obliga a la motivación de los actos, sobre todo de aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos, principio que está íntimamente ligado con el de defensa, también de rango constitucional (...).

La motivación puede 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. Al respecto la doctrina dice:

La motivación se traduce en una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la respectiva administración pública al dictado o emanación del acto administrativo. La motivación es la expresión formal del motivo y, normalmente, en cualquier resolución administrativa, está contenida en los denominados “considerandos” – parte considerativa-. La motivación, al consistir en una enunciación de los hechos y del fundamento jurídico que la administración pública tuvo en cuenta para emitir su decisión o voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad de esta y una pauta indispensable para interpretar y aplicar el respectivo acto administrativo. (Jinesta Lobo, 2009)

**-Diferencia entre motivo y motivación:** el motivo son las razones fácticas y jurídicas que justifican el acto administrativo y la motivación es la expresión de dicha justificación en el acto administrativo, ya sea de forma escrita o verbal.

### c. Procedimiento

El acto final o definitivo no surge espontáneamente por el puro capricho de la administración pública, sino que responde a un procedimiento iniciado de oficio o a instancia de parte, tendiente a garantizar el debido proceso y la defensa del administrado y el carácter acertado de la decisión adoptada.

Artículo 214.-

1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final. (Asamblea Legislativa, 1978)

Se puede definir como:

El procedimiento administrativo, es, entonces, el medio o cause formal por el que se prepara, exterioriza y manifiesta la actividad formal de la administración pública. El acto administrativo es el ejercicio de una potestad o de una competencia, las cuales consisten en facultades o atribuciones normativas y abstractas que no pueden transformarse, por sí mismas, en actos administrativos –manifestaciones concretas de aquellas- sin pasar por una

serie de etapas o fases de elaboración y construcción de los elementos previstos en la norma que atribuye la potestad o la competencia. Son necesarias una serie de conductas intermedias entre la potestad o la competencia y el acto que autorizan las dos primeras para que llegue a perfeccionarse. El procedimiento administrativo es, entonces, la secuencia o concatenación de actos, actuaciones, formalidades u operaciones de trámite necesarias para la formación, exteriorización y eventual impugnación del acto administrativo final o definitivo. (Jinesta Lobo, 2009)

### 3. Presunción de validez

Por regla general, todo acto administrativo se presume válido o legítimo (es decir, conforme con el ordenamiento jurídico), incluso aquellos que puedan tener vicios que provoquen la nulidad relativa. Esto quiere decir que una vez adoptado el acto podría ejecutarse aunque se hayan interpuesto recursos contra éste, regla establecida en el numeral 128 de la LGAP, que dice: *“Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta”*.

La validez del acto administrativo se traduce, en términos prácticos, en su conformidad o adecuación sustancial con el ordenamiento jurídico. La actividad formal de las administraciones públicas, para que sea válida, debe ajustarse a los esquemas de comportamiento precisos estructurados normativamente. Al respecto, debe recordarse que el principio de legalidad le impone a las administraciones públicas el sometimiento al ordenamiento jurídico o al derecho objetivo que fija las pautas o cauces para la satisfacción de los intereses y fines públicos. Toda actividad o actuación específica de las administraciones públicas, debe estar habilitada o autorizada en una norma –escrita o no escrita- que le de sustento. (Jinesta Lobo, 2009)

### 4. ¿Cuándo un acto administrativo es eficaz?

Un acto administrativo es eficaz cuando tiene capacidad actual para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento ha previsto para la concreta función administrativa que se ejerce. El acto administrativo producirá efectos después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte por parte de la Administración, o sea, desde la fecha en que se dicta el acto administrativo: *“Artículo 140.-El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte”*. (Asamblea Legislativa, 1978)

Ejemplo: en caso de que la Administración le conceda un plus salarial a un funcionario el 1 de marzo, pero le notifica la resolución hasta el 1 de abril, se debe entender que los efectos de ese acto iniciarán a partir de que se reconoció el beneficio y no a partir de su comunicación, es decir, a partir del 1 de marzo se le empezará a cancelar el beneficio.

Diferente es el caso de una sanción administrativa, la cual surtirá efectos a partir de su comunicación al funcionario y no en la fecha que se dictó el acto. La debida comunicación será el punto de partida para los términos de impugnación del acto administrativo. *“Artículo 141.- 1. Para ser impugnable, administrativa o jurisdiccionalmente, el acto deberá ser eficaz. En todo caso, la*

## El acto administrativo en la legislación costarricense

---

*debida comunicación será el punto de partida para los términos de impugnación del acto administrativo.* ” (Asamblea Legislativa, 1978)

Ejemplos de comunicación: la publicación de un reglamento o la notificación de un acto final.

Cabe señalar que el inicio de la eficacia puede supeditarse a la existencia de otras circunstancias, tal y como lo señala el numeral 145 de la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 145.-

1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento.
2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento.
3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa.
4. Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse. (Asamblea Legislativa, 1978)

Tales como la aprobación. Ejemplo: el refrendo de la Contraloría General de la República en el caso de las contrataciones administrativas que así lo requieran. Cabe señalar que la falta de refrendo provoca la nulidad absoluta de los efectos del contrato y no de su validez. Esto quiere decir que el contrato es válido pero lo que está viciado de nulidad absoluta son los actos de ejecución de ese contrato, los que se han ejecutado sin contar con el refrendo contralor que le otorga eficacia. Esta es una causal de nulidad absoluta expresamente establecida en la ley.

De forma opuesta tenemos la **invalidez del acto administrativa**, que es precisamente cuando un acto no cumple con los elementos sustanciales del acto: *“La invalidez es un concepto opuesto al de validez y se traduce, en términos prácticos, en la disconformidad o inadecuación sustancial del acto administrativo con el ordenamiento jurídico”*. (Jinesta Lobo, 2009).

De acuerdo con el del numeral 158 de la LGAP.

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 sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales 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. (Asamblea Legislativa, 1978)

### 5. Distinción entre validez y eficacia

La eficacia se presenta como un complemento de la validez para que los actos administrativos que emita la administración pública produzcan hechos, tengan efectos en la vida ordinaria. La validez es la conformidad de los elementos constitutivos del acto administrativo con el ordenamiento jurídico y la eficacia es la capacidad que tiene el acto para producir los efectos que establece el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, dado que son dos aspectos diferentes, puede presentarse el caso de que un acto sea válido (acto final de un procedimiento sancionatorio que se encuentra apegado a derecho), pero no eficaz (notificación incorrecta del acto final). Asimismo, se puede presentar el supuesto de un acto que siendo inválido (acto nulo por haber sido dictado por un funcionario que no era competente), es eficaz (por cuanto fue debidamente notificado al servidor investigado).

## 6. Eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo

La **Eficacia** es la capacidad que posee el acto administrativo para producir efectos jurídicos, mientras que la **Ejecutividad** es la obligatoriedad o exigibilidad inmediata del acto administrativo, una vez que éste sea eficaz.

La ejecutividad consiste en la obligatoriedad o exigibilidad inmediata del acto administrativo, luego de ser comunicado, esto es, el derecho de la Administración Pública de exigirlo y el deber correlativo del administrado de cumplirlo. Puede definirse, también, como la capacidad de la Administración Pública de obligar unilateralmente al destinatario del acto administrativo o a un tercero, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas-administrativas.

/.../

La ejecutividad es una cualidad genérica del acto administrativo en tanto que la eficacia se constata en el caso particular. Las dos nociones –ejecutividad y eficacia- operan a diferentes niveles. La ejecutividad explica el carácter obligatorio del acto administrativo por el ejercicio de las potestades o prerrogativas de imperio, en tanto que la eficacia hace alusión a los requisitos que debe cumplir, obligatoriamente, el acto válido o presuntamente válido para que surta los efectos programados. (Jinesta Lobo, 2009)

La legislación trata esta ejecutividad de la siguiente forma:

Artículo 148.-Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución, pero el servidor que dictó el acto, su superior jerárquico o la autoridad que decide el recurso, podrán suspender la ejecución cuando la misma pueda causar perjuicios graves o de imposible o difícil reparación. (Asamblea Legislativa, 1978)

El Estado puede ejecutar en sus actos, incluso de manera forzosa, de la siguiente forma:

Ejecutividad del acto	
Artículo 149.- 1. Los medios de la ejecución administrativa serán los siguientes: a) Ejecución forzada mediante apremio sobre el patrimonio del administrado, cuando se trate de crédito líquido de la Administración, todo con aplicación de las normas pertinentes del Código de Procedimientos Civiles sobre embargo y remate, con la salvedad de que el título ejecutivo podrá ser la certificación del acto constitutivo del crédito expedida por el órgano competente para ordenar la ejecución;	Ejecución administrativa Artículo 150.- 1. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la debida comunicación del acto principal, so pena de responsabilidad. 2. Deberá hacerse preceder de dos intimaciones consecutivas, salvo caso de urgencia. 3. Las intimaciones contendrán un requerimiento de cumplir, una clara

## El acto administrativo en la legislación costarricense

<p>b) Ejecución sustitutiva, cuando se trate de obligaciones cuyo cumplimiento puede ser logrado por un tercero en lugar de obligado, en cuyo caso las costas de la ejecución serán a cargo de éste y podrán serle cobradas según el procedimiento señalado en el inciso anterior; y</p> <p>c) Cumplimiento forzoso, cuando la obligación sea personalísima, de dar, de hacer o de tolerar o no hacer, con la alternativa de convertirla en daños y perjuicios a prudencial criterio de la Administración, cobrables mediante el procedimiento señalado en el inciso a).</p> <p>2. En caso de cumplimiento forzoso la Administración obtendrá el concurso de la policía y podrá emplear la fuerza pública dentro de los límites de lo estrictamente necesario. La Administración podrá a este efecto decomisar bienes y clausurar establecimientos mercantiles.</p>	<p>definición y conminación del medio coercitivo aplicable que no podrá ser más de uno, y un plazo prudencial para cumplir.</p> <p>4. Las intimaciones podrán disponerse con el acto principal o separadamente.</p> <p>5. Cuando sea posible elegir entre diversos medios coercitivos, el servidor competente deberá escoger el menos oneroso o perjudicial de entre los que sean suficientes al efecto.</p> <p>6. Los medios coercitivos serán aplicables uno por uno a la vez, pero podrán variarse ante la rebeldía del administrado si el medio anterior no ha sufrido efecto.</p>
---	--

Por su parte la **Ejecutoriedad** es la prerrogativa que tiene la administración pública para poder ejecutar o hacer cumplir los actos administrativos válidos y eficaces sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia y aún en contra de la voluntad o resistencia del administrado.

La Administración Pública tiene la capacidad, la aptitud y la fuerza, atribuidas por el ordenamiento jurídico, para obtener el cumplimiento efectivo de sus propios actos, sin necesidad de obtener el reconocimiento y habilitación jurisdiccional para hacerlo. Se supone que si la Administración Pública tiene la titularidad de la potestad de mando y de la ejecutiva debe contar con la prerrogativa para hacerlas efectivas (ejecución coactiva del acto administrativo). (Jinesta Lobo, 2009)

La legislación establece la potestad de la Administración Pública de ejecutar por sí misma los actos administrativos válidos.

Artículo 146.-

1. La Administración tendrá **potestad de ejecutar por sí**, sin recurrir a los Tribunales, **los actos administrativos eficaces, válidos o anulables**, aún contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar.
2. El empleo de los medios de ejecución administrativa se hará sin perjuicio de las otras responsabilidades en que incurra el administrado por su rebeldía.
3. **No procederá** la ejecución administrativa de los **actos ineficaces o absolutamente nulos** y la misma, de darse, producirá **responsabilidad penal** del servidor que la haya ordenado, sin perjuicio de las otras resultantes.
4. La ejecución en estas circunstancias se reputará como **abuso de poder**.

Artículo 147.- Los derechos de la Administración provenientes de su capacidad de derecho público serán también ejecutivos por los mismos medios que esta Ley señala para la ejecución de los actos administrativos. (Jinesta Lobo, 2009)

Una consecuencia directa de la ejecutoriedad de los actos administrativos es que los recursos administrativos no suspenden su ejecución, salvo que ésta pueda causar perjuicios graves o de imposible o difícil reparación. El Código Procesal Contencioso Administrativo incluye como medida cautelar la posibilidad de que el Juez ordene la suspensión de los efectos del acto administrativo que puedan lesionar al administrado.

ARTÍCULO 19.-

1) Durante el transcurso del proceso o en la fase de ejecución, el tribunal o el juez respectivo podrá ordenar, a instancia de parte, las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

2) Tales medidas también podrán ser adoptadas por el tribunal o el juez respectivo, a instancia de parte, antes de iniciado el proceso. (Asamblea Legislativa, 2006)

## 7. Límites de la eficacia y la retroactividad

La eficacia del acto administrativa está sometido a los límites de su contenido, y de su ordenamiento jurídico.

Los efectos del acto administrativo se producen, por regla general, hacia el futuro “ex nunc”, pero pueden ser retroactivos “ex tunc”, siempre y cuando no lesionen derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, sea dictado en sustitución de otro revocado o cuando favorezca al administrado. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 304)

Inclusive la eficacia de un acto puede estar condicional al cumplimiento de ciertos elementos jurídicos:

Artículo 145.-

1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento.

2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento.

3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa.

Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse. (Asamblea Legislativa, 1978)

Son de tres tipos: subjetivos, objetivos, especiales o temporales.

- **Límites subjetivos:** se refiere a los sujetos destinatarios, la eficacia directa se extiende únicamente a los sujetos que forman parte de la relación jurídico administrativa, aplicándose a terceros cuando el ordenamiento jurídico lo autorice.

En tesis de principio, el acto administrativo eficaz está capacitado para surtir efectos jurídicos *erga omnes*. La innovación creada por el acto administrativo, debe ser reconocida por todo sujeto público o privado, puesto que, existe el deber jurídico general a cargo de la Administración Pública y de los administrados de respetar todo acto administrativo y de reconocer las situaciones jurídicas derivadas del mismo. Este tipo de eficacia es predicable, sobre todo, respecto de los reglamentos. Empero, el acto administrativo tiene una eficacia

directa y relativa, limitada a los sujetos que forman parte de la relación jurídica-administrativa. La eficacia directa varía en función de los sujetos que forman parte de la relación jurídico administrativa, siendo más amplia si estamos ante actos administrativos generales y limitada si son actos administrativos concretos. /.../ En suma, la eficacia directa se extiende, únicamente, a los sujetos que forman parte de la relación jurídica-administrativa, ampliándose a terceros cuando el ordenamiento jurídico lo autorice y sin perjuicio de la indemnización respectiva. (Jinesta Lobo, 2009)

Dentro del límite subjetivo se encuentran los llamados **terceros de buena fe**, es decir, esas personas que no tienen relación directa con el acto administrativo pero que pueden verse afectados, es por ello que el ordenamiento jurídico prohíbe –como regla general- que un acto administrativo pueda perjudicar a terceros de buena fe; no obstante, en el derecho para toda regla hay una excepción, y podría, bajo condiciones legalmente justificadas, causarle un perjuicio previa indemnización por el daño sufrido.

Artículo 144.-

1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento.
2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de **terceros de buena fe deberá ser indemnizada** en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente. (Asamblea Legislativa, 1978)

- **Límites objetivos:** Existen actos que no imponen comportamiento alguno a la Administración o a los administrados y agotan su eficacia en una simple declaración o calificación (ejemplos certificaciones). Existen actos que imponen una carga y producen efectos jurídicos en tanto subsistan.
- **Límites espaciales:** Se refiere a los actos que surgen efecto para un determinado territorio. ejemplos, el territorio de las municipalidades, limita la eficacia del acto a ese territorio.

La eficacia del acto administrativo se limita al territorio sobre el que tiene competencia el respectivo órgano –artículos 60 y 61 LGAP- (v. gr. las municipalidades en un cantón determinado, las direcciones regionales de un Ministerio en una región específica). Desde luego, que el propio órgano administrativo competente puede establecer límites espaciales como por ejemplo el dictado de un reglamento para regular ventas ambulantes en el distrito primero del Cantón Central de San José. Fuerza de su ámbito territorial el acto administrativo es ineficaz. (Jinesta Lobo, 2009)

- **Límites temporales:** el acto administrativo desfavorable surte efectos hacía el futuro. Excepcionalmente, puede producirse eficacia retroactiva cuando se trata de:
  - o Acto favorable o declaratorio de derechos.
  - o Actos desfavorables, pueden tener eficacia retroactiva cuando se dicten para anular actos declaratorios de derechos absolutamente nulos o bien, para consolidar, haciéndolos válidos o eficaces actos desfavorables (143, 171, 187 y 188 LGAP).

Al respecto la doctrina dice:

En tesis de principio y como regla general, el acto administrativo de gravamen o desfavorable surte efectos hacia el futuro –eficacia ex nunc- (artículo 142, párrafo 1 LGAP), no obstante, bajo ciertas circunstancias puede tener efecto retroactivo –eficacia ex tunc- aún en contra del administrado. Como se ve, la irretroactividad es un principio generalmente aceptado y de especial aplicación en tratándose de los reglamentos o disposiciones generales, puesto que, el artículo 34 de la Constitución Política se aplica a cualquier norma jurídica; obviamente, también repercute en el ámbito de los actos administrativos concretos. (Jinesta Lobo, 2009)

La legislación es clara al establecer esta regla –efectos futuros- y las condiciones para su excepción –retroactividad-.

Artículo 142.-

1. El acto administrativo producirá efecto en contra del administrado únicamente para el futuro, con las excepciones que se dirán.
2. Para que produzca efecto **hacia el pasado** a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción **no lesione** derechos o intereses de terceros de buena fe.

Artículo 143.-

El acto administrativo tendrá efecto **retroactivo en contra del administrado** cuando se dicte para **anular actos absolutamente nulos** que favorezcan a éste; o para **consolidar**, haciéndolos válidos o eficaces, actos que **lo desfavorezcan**. (Asamblea Legislativa, 1978)

## V. ACTOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS

La administración puede emitir diferentes actos administrativos; no obstante, existen muchos algunos que se consideren típicos.

### 1. Autorización

La autorización funge como una habilitación o permisión y a su vez como un acto de fiscalización o control. Como habilitación es el acto por medio del cual la autoridad pública le concede al administrado la potestad de ejercer derechos preexistentes en virtud de razones de oportunidad, conveniencia y utilidad respecto al interés general.

Como acto de fiscalización o control es una declaración de voluntad administrativa constitutiva o de remoción de obstáculos legalmente establecidos para ejercer una actividad; por medio de la acción de la administración se le faculta al administrado a realizar alguna cosa.

En consecuencia, el acto administrativo dictado sin autorización previa –cuando así lo requiera- es “relativamente nulo”; que podría ser subsanado cuando la autoridad respectiva emita la autorización correspondiente.

Artículo 188.-

1. Cuando el vicio del acto relativamente nulo consista en la ausencia de una formalidad sustancial, como una autorización obligatoria, una propuesta o requerimiento de otro órgano, o una petición o demanda del administrado, éstos podrán darse después del acto, acompañados por una manifestación de conformidad con todos sus términos. (Asamblea Legislativa, 1978)

Asimismo, la autorización siempre debe ser previa *“Artículo 145.-3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa”*, dado que es un requisito de validez.

### 2. Aprobación

La aprobación es un acto administrativo de control que se produce con posterioridad al acto aprobado. La aprobación, al contrario de la autorización, es posterior al acto definitivo y válido. Es un requisito de eficiencia, según el párrafo 4° del numeral 145 de la Ley General de la Administración Pública que dice: *“4. Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse”*.

La autorización permite que el acto tenga efectos jurídicos y se demandará en estratos judiciales al Estado o entidad que lo dictó si el resultado de la fiscalización ha sido aprobatorio; o bien, a la entidad que ha ejercido la fiscalización si no ha aprobado el acto.

ARTÍCULO 12.- Se considerará parte demandada:

6) Cuando una entidad dicte algún acto o disposición que, para su firmeza, requiera previo control, autorización, aprobación o conocimiento, por parte de un órgano del Estado o de otra entidad administrativa, se tendrá como parte demandada:

a) El Estado o la entidad que dictó el acto o la disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización ha sido aprobatorio.

b) La entidad que ha ejercido la fiscalización, si esta no ha aprobado el acto o la disposición. (Asamblea Legislativa, 2006)

### 3. Concesión

La concesión es un acto administrativo que genera gran discusión en nuestra administración pública. Se define como un acto por el cual la administración pública le transfiere a otro sujeto de derecho público o privado un poder o derecho para realizar una actividad pública. Se otorga intuitu persone, es decir, a la persona en particular por sus características especiales.

Existen dos tipos:

a) Constitutivas: La administración pública constituye en un administrado nuevo derechos derivados del ordenamiento jurídico.

- b) Traslativos: El derecho del concesionario nace como consecuencia directa e inmediata del traspaso de poderes propios del Estado.

#### 4. Permiso

El permiso es un acto en el cual la administración le permite a un administrado realizar una actividad que en principio se encontraba prohibida. Es una excepción especial respecto de una prohibición general a favor de un sujeto en particular.

La autorización se otorga a actos de órganos o entes públicos, mientras que el permiso se otorga a sujetos de derechos privados, de tal manera, que la autorización es oponible únicamente ante la propia administración, mientras que el permiso es oponible a terceros y a la administración.

#### 5. Dispensa

Acto administrativo por el cual la administración descarta la aplicación de una norma general de rango legal o reglamentario para un caso concreto, con lo cual se le exime al administrado de cumplir con determinadas obligaciones que el ordenamiento jurídico le impone.

Corresponde a una remoción de las cargas o deberes del administrado frente a la administración en virtud de una causa calificada y especial.

#### 6. Admisión

Acto mediante el cual se incorpora al administrado en una institución, organización o actividad de interés público; o bien en una categoría particular que le hace merecedor de un régimen especial de derechos y obligaciones; por ejemplo la admisión a una universidad pública.

Se trata de un acto reglado, pues los requisitos de incorporación deben estar debidamente establecidos.

#### 7. Renuncia

Acto administrativo por medio del cual la administración pública extingue, de forma unilateral, una obligación que había asumido con un administrado en particular. Dicha potestad de la administración debe estar autorizada por ley.

#### 8. Orden

Decisión unilateral de la administración que le impone a los administrados y funcionarios públicos la obligación o prohibición de hacer, no hacer o dar alguna cosa, cuya desobediencia

genera una sanción; por ejemplo el incumplimiento de una orden de un juez. Ejercicio de una potestad o poder de imperio del Estado.

### 9. Registro y certificación

El registro es el acto por medio del cual la administración pública anota o inscribe, en la forma prescrita por el derecho objetivo, determinadas actos o hechos cuya realización se hace constar auténticamente.

La certificación es un acto escrito, mediante el cual la administración confirma la existencia de un acto o un hecho referido a un particular, por ejemplo certificación de nacimiento, estado civil, registro de la propiedad, etc.

### 10. Sanción

Es la potestad que posee la administración pública de imponer un acto represivo sobre un administrado (una pena de cárcel dictada por un juez penal) o un funcionario (suspensión sin goce de salario) como consecuencia de una conducta ilegal o reprobable previamente tipificada en el ordenamiento jurídico.

La sanción puede ser la privación de un bien o derecho; o la imposición de una carga (pagar una multa). En el caso de las sanciones administrativas pueden ser: a) Disciplinarias: pretenden asegurar la subordinación jerárquica y el exacto cumplimiento de los deberes públicos; b) Contravencionales que son impuestas a los administrados por el incumplimiento o cumplimiento irregular de los deberes para con el Estado.

## VI. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revocatoria de un acto administrativo es la potestad que posee la administración pública de eliminar los efectos jurídicos de un acto, que aun cuando resulta válido, decido hacerlo ineficaz por razones de conveniencia u oportunidad, es la potestad de retirar de la vida jurídica un acto válidamente emitido por ella.

La revocación es la modificación de una situación jurídica, y para modificar una situación jurídica es necesario estar dotado de facultad para hacerlo. La potestad revocatoria de la Administración Pública se relaciona con la disponibilidad de los efectos del acto por parte del sujeto que lo emitió y desea modificarlo. Por ello, la potestad revocatoria viene a ser el poder que tiene la Administración Pública, de hacer, cuando es administración activa, el retiro de un acto que aunque válido, debe extinguirse del mundo jurídico por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. La potestad revocatoria es de índole activa ya que se propone cumplir el fin público, incluyendo asimismo la posibilidad de dictar otro acto en lugar y distinto del revocado, y también suspender la actividad mientras resulte oportuno para averiguar en definitiva cómo atender debidamente el interés público. Revocando, quien tenga potestad para gestionar el fin público correspondiente. La Administración Pública en

su actuación, tiene plena libertad de revocar actos suyos que resulten inoportunos al interés general, ello en razón de su potestad de imperio. (Centro de Información Jurídica en Línea, 2007)

Se revoca un acto válido por razones de oportunidad, conveniencia o mérito cuando se considere que sus efectos pueden afectar el interés público, según el numeral 152 de la Ley General de la Administración Pública, que reza:

Artículo 152.-

1. El acto administrativo podrá revocarse por **razones de oportunidad, conveniencia o mérito**, con las excepciones que contempla esta ley.
2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya **divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público**, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin.

Al respecto la doctrina indica:

De conformidad con el ordinal 153, párrafo 3° LGAP, la revocación es la extinción de un acto administrativo por razones de oportunidad, conveniencia o mérito-discrecionalidad-, con lo que se distingue, claramente, de la anulación –por nulidad absoluta o relativa- que procede, fundamentalmente, por motivos de legalidad. Es así como cabe la revocación de actos administrativos de legalidad. Es así como cabe la revocación de actos administrativos válidos, esto es, sustancialmente conformes con el ordenamiento jurídico y que se encuentran produciendo efectos –eficaces- pero inoportunos. /.../ La revocación procede cuando se produce un desajuste entre el contenido del acto administrativo y su fin. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 431)

Existen dos tipos de revocación:

- **Revocación inicial:** es la eliminación inicial de un acto administrativo por una inoportunidad que no es provocada por un hecho posterior, simplemente implica un cambio de criterio del funcionario público que actúa en nombre y por cuenta de la Administración Pública y que considera que el acto no debió dictarse por una ausencia mínima de racionalidad, justicia y eficiencia.

Consiste en la eliminación inicial de un acto administrativo por una inoportunidad que no es provocada por el hecho posterior, simplemente implica un cambio de criterio del funcionario público que actúa en nombre y por cuenta de la administración pública y que el acto no debió dictarse por una ausencia mínima de racionalidad, justicia y eficacia. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 431)

- **Revocación sobrevenida:** es el acto administrativo de eliminación de otro anterior u originario por razones de oportunidad fundadas en circunstancias sobrevinientes. Se justifica en un hecho nuevo que determine, objetivamente la necesidad de eliminar el acto original para satisfacer el interés público. La revocación que se

realice sin la existencia de ese hecho nuevo, será absolutamente nula por carecer de motivo (el acto revocatorio); (153 párrafo 1 LGAP).

La revocación sobrevenida, que es la que estudiaremos, es el acto de eliminación de otro anterior u originario por razones de oportunidad fundadas en circunstancias sobrevenientes. Para su justificación es menester un hecho nuevo que determine, objetivamente, la necesidad de eliminar el acto original para satisfacer el interés público. Si el hecho nuevo no existe, la revocación es absolutamente nula por falta de motivo. /.../ En suma, la LGAP admite la revocación por la aparición sobrevenida de nuevos hechos, por una ponderación diferente de los antecedentes fácticos que originaron el acto revocado o del interés público afectado. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 432)

Puede plantearse mediante el recurso de revocatoria, que reconoce que el órgano que dictó un acto puede revocarlo, modificarlo, sea por hechos nuevos o bien, por valoración distinta de los mismos hechos.

Artículo 153.-

1. La revocación podrá fundarse en la **aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas** al momento de dictarse el acto originario.
2. También podrá fundarse en **una distinta valoración de las mismas circunstancias** de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado. (Asamblea Legislativa, 1978)

Incluso la revocatoria puede darse de oficio, como es el caso de los permisos precarios de “Uso de bienes de dominio público”, en donde la administración que otorgó el permiso puede revocarlo posteriormente, siguiendo las reglas del 154 de la LGAP.

Artículo 154.-

Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación. (Asamblea Legislativa, 1978)

Cuando la revocatoria se haga de un acto que otorga derechos subjetivos, por la afectación a la esfera privada de la persona que se ve perjudicada por la revocatoria del acto, deberá realizarlo, necesariamente el jerarca previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República, y el cálculo de la indemnización que se le debe reconocer al afectado.

Artículo 155.- 1. La revocación de un acto **declaratorio de derechos subjetivos** deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República.

2. Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, **so pena de nulidad** absoluta.

3. En todo caso los daños y perjuicios deberán ser liquidados por la Administración dentro del mes posterior a la solicitud o recurso del administrado que contenga la liquidación pretendida por éste. (Asamblea Legislativa, 1978)

Otros supuestos como los actos reglados, actos discrecionales o desfavorables al administrado seguirán para su revocatoria las reglas del numeral 156 de la LGAP.

Artículo 156.-

1. No será posible la revocación de actos reglados.
2. La revocación de actos discrecionales de efecto continuado podrá hacerse de conformidad con los artículos anteriores.
3. Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados, aun si ya son firmes para el particular, previo dictamen de la Contraloría General de la República.
4. La potestad de revocación consagrada en el párrafo anterior caducará en cuatro años. (Asamblea Legislativa, 1978)

Finalmente, no debe confundirse la revocatoria del acto con la simple corrección de errores materiales, dado que esto último es la simple rectificación de datos erróneos incluidos en el acto pero sin que éste deje de tener efectos jurídicos. *Artículo 157.-En cualquier tiempo podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.* (Asamblea Legislativa, 1978)

## VII. MECANISMOS DE SUPRESIÓN DEL ACTO.

### 1. Modificación

La modificación del acto versa sobre actos que poseen vicios insustanciales o incluso vicios de nulidad relativa, y que por ello, requieren que la administración que los emitió los modifique para ajustarlos al ordenamiento jurídico. Las categorías de modificación son las siguientes:

- **Aclaración:** Cuando se ha emitido un acto en términos oscuros e imprecisos, que no le permiten al lector comprender el contenido del mismo; o bien, cuando en su emisión se ha producido errores materiales (de escritura o números) que deben ser corregidos por el mismo órgano que dictó el acto administrativo, dicha modificación puede hacerse en cualquier momento de oficio o a instancia de parte.

Procede cuando el acto administrativo es oscuro o impreciso, o bien, cuando en su emisión o transcripción se han producido errores materiales (de escritura o numéricos) que deben ser corregidos o rectificadas. En esta hipótesis, al órgano competente que dictó el acto administrativo es el llamado a modificarlo suprimiendo o corrigiendo el vicio insustancial, adicionándolo o aclarándolo. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 427)

- **Convalidación, saneamiento y ratificación:** La convalidación y el saneamiento se puede dar en los actos relativamente nulos según los numerales 187 y 188 LGAP. Al respecto la doctrina reconoce que:

Como se vio supra, el acto administrativo relativamente nulo puede ser convalidado o saneado para arreglarlo a derecho (artículo 187 y 188 LGAP). La ratificación se produce cuando el acto originario se encuentra viciado por una incompetencia por razón del grado

por lo que el superior jerárquico ratifica el acto administrativo dictado por el inferior. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

Por **convalidación** entendemos la emisión de un nuevo acto que subsane las irregularidades –originadoras de nulidad relativa- del acto precedente, de tal manera, que con dicha corrección, el acto relativamente nulo queda convalidado, y ya no posee vicios de nulidad relativa.

Opera respecto de un acto relativamente nulo por vicios en la forma (motivación, forma de exteriorización o procedimiento), el contenido o la competencia. La convalidación, se verifica a través de un acto administrativo nuevo que contenga mención expresa del vicio y de su corrección y tiene efectos retroactivos a la fecha del acto convalidado. En el nuevo acto estarán corregidas o subsanadas las irregularidades o defectos que determinaron la nulidad relativa. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 399)

Ello según el numeral 187 de la LGAP, que a la letra dice:

Artículo 187.-

1. El acto relativamente nulo por vicio y en la forma, en el contenido o en la competencia podrá ser convalidado mediante uno nuevo que contenga la mención del vicio y la de su corrección.
2. La convalidación tiene efecto retroactivo a la fecha del acto convalidado. (Asamblea Legislativa, 1978)

El saneamiento es una forma singular o específica de convalidación que aplica a aquellos actos en los cuales se han omitido formalidades sustanciales que requerían la intervención de otro órgano o ente para su emisión válida. De tal manera que esa autorización pueda darse en forma posterior con efectos retroactivos a la fecha de la emisión del mismo.

Se trata de una forma singular o específica de convalidación que consiste en la posibilidad de conservar los actos que han omitido formalidades sustanciales en las que se requería la intervención de otro órgano, ente (v. gr. Autorización) o del administrado (v. gr. Solicitud o requerimiento), en cuyo caso deben darse después de dictado el acto con una manifestación expresa de conformidad. El saneamiento produce efectos retroactivos a la fecha del acto saneado. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

Para ello deberá seguirse las reglas del 188 de la LGAP.

Artículo 188.-

1. Cuando el vicio del acto relativamente nulo consista en la ausencia de una formalidad sustancial, como una autorización obligatoria, una propuesta o requerimiento de otro órgano, o una petición o demanda del administrado, éstos podrán darse después del acto, acompañados por una manifestación de conformidad con todos sus términos.
2. Lo anterior no podrá aplicarse a la omisión de dictámenes ni a los casos en que las omisiones arriba indicadas produzcan nulidad absoluta, por impedir la realización del fin del acto final.

3. El saneamiento producirá efecto retroactivo a la fecha del acto saneado. (Asamblea Legislativa, 1978)

A diferencia de la convalidación y el saneamiento que aplicable para actos relativamente nulos, la conversión opera en actos absolutamente nulos –e igualmente relativamente nulos-; de tal manera, que con el fin de conservar el acto, la administración puede convertirlos en un acto válido, haciendo indicación expresa de sus intenciones; es decir, emite un nuevo acto, “convierte el acto nulo en uno válido”.

Opera respecto del acto administrativo absolutamente nulo o relativamente nulo, cuando reúne los elementos constitutivos para dictar otro acto administrativo válido. Se requiere de declaración expresa de la respectiva administración y que el acto viciado o convertido contenga todos los requisitos formales y materiales del acto válido. La conversión no tiene efectos retroactivos. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

Al respecto el numeral 189 de la LGAP, dice:

Artículo 189.-

1. El acto inválido, absoluta o relativamente nulo, podrá ser convertido en otro válido distinto por declaración expresa de la Administración a condición de que el primero presente todos los requisitos formales y materiales del último.
2. La conversión tiene efecto desde su fecha. (Asamblea Legislativa, 1978)

## 2. Extinción

La extinción es una forma de suprimir un acto administrativo, es la cesación, supresión o eliminación definitiva de los efectos jurídicos del acto administrativo por causas normales o anormales. Los casos de extinción del acto administrativo son los siguientes:

- **Cumplimiento del objeto:** Cuando un acto cumple el objetivo para el cual fue emitido, estamos ante una extinción normal del acto administrativo de pleno derecho sin necesidad de dictarse otro acto, cuando el contenido o el objeto sobre el cual recaía se extingue. Siendo una consecuencia lógica, extinguir un acto que ya cumplió con los fines para los cuales fue propuesto.

Hay extinción normal del acto administrativo, de pleno derecho, sin necesidad de dictarse otro acto. Se produce cuando el contenido del acto administrativo se ha cumplido o desaparece el objeto sobre el cual recaía (v. gr. el permiso de construcción expira cuando se termina de edificar el inmueble) (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

- **Imposibilidad sobrevenida:** Cuando se presentan circunstancias, posteriores a la emisión del acto, que imposibilitan que éste alcance sus fines. Sea una variación en el sujeto que recibe el acto o bien, en los hechos, que hacen imposible que este surta efectos jurídicos, y por lo tanto, no tiene sentido mantener el acto en la vida jurídica.

Se refiere a la imposibilidad física o jurídica de cumplir con el contenido del acto administrativo por faltar el sustrato material que posibilita del acto administrativo por faltar

el sustrato material que posibilita el cumplimiento de aquél, lo que puede consistir en la falta o cambio de la situación jurídica de las cosas o personas a las que se dirige el acto administrativo (v. gr. muerte o estado de ausencia de la persona a la que se le otorgó un derecho o se le impuso una obligación) (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

- **Expiración del plazo:** Existen actos administrativos que producen efectos jurídicos por un periodo de tiempo determinado, de tal manera que el cumplimiento de dicho término corresponde a una forma normal de extinción del acto. Es el cumplimiento del plazo resolutorio establecido en el contenido natural o accidental del acto administrativo, por lo que produce efectos en un lapso determinado (licencia de conducir, beca con un término).

Hace alusión al cumplimiento de un término resolutorio establecido en el contenido natural o accidental del acto administrativo por lo que produce efectos durante un lapso determinado (v. gr. una licencia de conducir o una beca otorgada por un ente público por un período determinado). En este supuesto, la extinción del acto opera de pleno derecho. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 429)

- **Cumplimiento de la condición resolutoria:** Igualmente, existen actos condicionados al acaecimiento de un hecho futuro e incierto –es decir, que no hay certeza si se va a realizar o no-, en el supuesto en que se dé, el acto quedaría extintos, por el contrario, mientras no se dé esa condición el acto se mantiene vigente.

Habiendo acontecido un hecho futuro e incierto se extingue de pleno derecho la eficacia del acto administrativo. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 430)

- **Renuncia:** Se da cuando el administrado que se beneficia con dicho acto, de manera unilateral y voluntaria, decide renunciar a los efectos de un acto favorable (no se puede renunciar en los desfavorables).

El interesado manifiesta su voluntad de renunciar a los derechos que le concede el acto administrativo y así se lo comunica al órgano competente sin que sea necesaria la aceptación de éste. Solo se pueden renunciar los actos administrativos favorables, siendo irrenunciables los actos de gravamen. Obviamente, en tratándose de los actos administrativos de doble efecto o bifrontes –que producen, simultáneamente, efectos favorables y desfavorables-, se pueden renunciar los derechos o efectos favorables, lo mismo si el acto otorga de forma principal derechos y accesoriamente obligaciones. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 430)

- **Revocación:** Tal y como se explicó anteriormente, la revocación es la extinción de un acto administrativo por razones de oportunidad, conveniencia o mérito (discrecionalidad), se distingue de la anulación en que esta última es fundamentada en motivos de legalidad. Los actos administrativos son válidos y eficaces pero inoportunos. La revocación elimina actos administrativos válidos y eficaces, en los cuales su contenido se desajusta con el fin, y se realiza en un marco de discrecionalidad administrativa, por otro lado la anulación se da porque el acto administrativo nunca ha sido válido o perfecto y los efectos producidos fueron precarios.

### 3. Anulación (nulidad relativa o absoluta)

La anulación de un acto es eliminarlo de la vida jurídica, y se da como último recurso, ello por cuanto, se procura conservar el acto, y para ello se recurre a la convalidación, saneamiento y conversión. Sólo en casos extremos se procede a su anulabilidad. La declaratoria de invalidez del acto administrativo, que sea por nulidad relativa o absoluta, produce la supresión o eliminación de los efectos del acto administrativo y puede producirse en vía administrativa o jurisdiccional.

Artículo 180.-Será competente, en la vía administrativa, para anular o declarar la nulidad de un acto el órgano que lo dictó, el superior jerárquico del mismo, actuando de oficio o en virtud de recurso administrativo, o el contralor no jerárquico, en la forma y con los alcances que señale esta ley. (Asamblea Legislativa, 1978)

La anulación se puede dar en vía administrativa (de oficio o a instancia de parte) y en vía judicial. Por la importancia del tema, se analizará con mayor detalle en un acápite siguiente.

### 4. Caducidad

Es la extinción del acto administrativo dispuesta por la propia administración por incumplimiento grave culpable he imputable al administrado de las obligaciones y deberes que el acto crea. Se ve en contratación administrativa (concesiones), licencias municipales. Se debe aplicar restrictivamente por la Administración Pública y previa intimación al administrado.

La caducidad es una sanción máxima por el incumplimiento del administrado, de modo que tiene que ser aplicada y utilizada de forma restrictiva para el supuesto de incumplimiento grave, culpable, reiterado probado de obligaciones esenciales, previa intimación al administrado. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 447)

La Ley General de la Administración Pública regula la caducidad del procedimiento administrativo cuando pasen más de 6 meses sin actividad por causa del interesado que lo ha promovido.

De la Caducidad del Procedimiento

Artículo 340.-

- 1) Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de este Código.
- 2) No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final.
- 3) La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción. (Asamblea Legislativa, 1978)

### 5. Desuso

Cuando el administrado posee un derecho otorgado por un acto administrativo y éste no lo utiliza, situación que faculta a la Administración Pública para retirar el acto del mundo jurídico, con fundamento en una voluntad presunta legalmente de renunciarlo. La LGAP no la regula.

Consiste en el no ejercicio de un derecho conferido por un acto administrativo que faculta a la administración pública para retirar el acto administrativo del mundo jurídico, con fundamento en una voluntad presunta legalmente de renunciarlo. Se asemeja a la renuncia solo que ésta es expresa y no tácita y se le comunica a la administración pública. Nuestra LGAP no regula esta forma de extinción normal del acto administrativo. (Jinesta Lobo, 2009, pág. 447)

### 6. Desistimiento o renuncia

Existen actos administrativos que requieren para su eficacia del consentimiento del administrado una vez dictados, y el administrado puede aceptarlos o rechazarlos, formalmente y expresamente (otorgamiento de una beca o de un beneficio fiscal). Asimismo, únicamente se puede desistir o renunciar de un acto que le es favorable, pero no así de los actos de gravamen, o que le imponen obligaciones.

La Ley General de la Administración Pública los regula de la siguiente manera:

Desistimiento y Renuncia

Artículo 337.-

1. Todo interesado podrá desistir de su petición, instancia o recurso.
2. También podrá todo interesado renunciar a su derecho, cuando sea renunciable.

Artículo 338.-El desistimiento o la renuncia sólo afectarán a los interesados que los formulen.

Artículo 339.-

1. Tanto el desistimiento como la renuncia han de hacerse por escrito. (Asamblea Legislativa, 1978)
2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, salvo que, habiéndose apersonado otros interesados, instaren éstos la continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados de una y otra.
3. Si la cuestión suscitada por el expediente entrañare un interés general, o fuere conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración limitará los efectos del desistimiento o la renuncia a sus posibles consecuencias patrimoniales respecto del interesado, y seguirá el procedimiento en lo demás. (Asamblea Legislativa, 1978)

## VIII. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La nulidad se genera por el vicio que afecta la aptitud del acto para producir efectos en razón de su disconformidad con el derecho; así lo establece el artículo 158 de la LGAP:

- 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 sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales 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. (Asamblea Legislativa, 1978)

La invalidez del acto administrativo podría traer como consecuencia su nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida. *“Artículo 165.-La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida.”*

El aspecto principal del acto administrativo es la consecución del fin, por lo que a efectos de determinar la gravedad del vicio y, por consiguiente, la existencia de una nulidad absoluta o relativa, se debe analizar el mayor o menor impedimento que significa el vicio para la obtención del fin del acto.

Nulidad sobreviniente

- 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. (Asamblea Legislativa, 1978)

## 1. ¿Cuándo un acto administrativo es absolutamente nulo?

Se considera que un acto es absolutamente nulo cuando se tipifica el numeral 166 de la LGAP *“Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.”*; es decir:

- cuando faltan uno o varios de los elementos constitutivos del acto administrativo
- cuando existan los elementos constitutivos pero éstos no cumplen con todos los requisitos que la ley establece para su validez, siempre y cuando dicha imperfección impida la realización del fin.
- cuando la ley sanciona expresamente con nulidad absoluta un determinado acto defectuoso o una omisión.

En ese sentido es importante recordar que la nulidad no procede por la nulidad misma o sea por el mero incumplimiento de la legalidad, sino que el vicio que la provoca debe ser no sólo contrario al ordenamiento jurídico sino que también debe impedir la realización del fin del acto, aspectos que deberán motivarse y demostrarse debidamente para declarar la nulidad.

**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.

---

Se anula el acto desfavorable, no el favorable NO se puede perjudicar los derechos subjetivos concedidos por la Administración en concordancia con el art. 34 de la Constitución Política que se refiere al principio de irretroactividad de la ley.

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. (Asamblea Legislativa, 1978)

La legislación vigente establece un plazo de un año para que la administración pueda impugnar el acto absolutamente nulo en la vía judicial o administrativa.

Artículo 175.- El administrado podrá impugnar el acto absolutamente nulo, en la vía administrativa o la judicial, en el plazo de un año contado a partir del día siguiente a su comunicación. Tratándose de actos de efectos continuados, el plazo se computará a partir del cese de sus efectos.

*(Así reformado por el artículo 200, inciso 7) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo). (Asamblea Legislativa, 1978)*

Con salvedad de los actos con efectos continuados –es decir, que poseen efectos permanentes en el tiempo- que podrán ser impugnados mientras duren sus efectos, según el artículo 40 del Código Procesal Contencioso Administrativo:

Artículo 40.-

- 1) Serán impugnables los actos administrativos absolutamente nulos, para efectos de su anulación e inaplicabilidad futura, así como las conductas omisivas, mientras subsistan sus efectos continuados, pero ello únicamente para su anulación e inaplicabilidad futura.
- 2) En estos casos, el plazo máximo para interponer el proceso será de un año a partir del día siguiente al cese de sus efectos. (Asamblea Legislativa, 2006)

## 2. ¿Cuándo la nulidad absoluta de un acto es evidente y manifiesta?

La nulidad absoluta, evidente y manifiesta es aquella notoria, que no exija un proceso complejo para su comprobación, por saltar a primera vista, es la nulidad más fácil de identificar, su facilidad de identificación constituyen el supuesto sustancial que sirve de soporte fundamental a lo que, dentro de nuestro derecho, podemos denominar la máxima categoría anulatoria de los actos o contratos administrativos

Este tipo de nulidad está referida a la existencia de vicios del acto o contrato que sean notorios, claros, de fácil captación, donde no se requiera de mayor esfuerzo y análisis para su comprobación, ya que el vicio es evidente, ostensible, manifiesto y de tal magnitud, y que en consecuencia, hace que la declaratoria de nulidad absoluta del acto o contrato sea consecuencia lógica, necesaria e inmediata, dada la certeza y evidencia palpable de los vicios graves que padece, según los supuestos del numeral 173 de la LGAP.

Artículo 173.-

- 1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.
- 2) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo.
- 3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley.
- 4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren.

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

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

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

(Así reformado por el artículo 200, inciso 6) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo). (Asamblea Legislativa, 1978)

Este tipo de nulidad se descubre por la mera confrontación del acto o contrato administrativo con el ordenamiento jurídico, sin necesidad de acudir a ninguna interpretación, análisis profundo, o estudio de expertos, para ello se debe seguir el artículo 200 de la misma ley.

Artículo 200.-

1. Siempre que se declare la invalidez de actos administrativos, la autoridad que la resuelva deberá pronunciarse expresamente sobre si la ilegalidad era manifiesta o no, en los términos de artículo 199.

2. En caso afirmativo, deberá iniciar de oficio el procedimiento que corresponda para deducir las responsabilidades consiguientes. (Asamblea Legislativa, 1978)

### 3. ¿Cuándo un acto administrativo es relativamente nulo?

La nulidad relativa se presenta cuando uno de los elementos constitutivos del acto administrativo es imperfecto, pero no impide la realización del fin, o cuando se declara con nulidad relativa por disposición legal.

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.

Es importante recordar que si el vicio impide la realización del fin, la nulidad deja de ser relativa y se califica como absoluta. (Asamblea Legislativa, 1978)

Asimismo, el acto con vicios de nulidad relativa se presumirá válido hasta que su nulidad no haya sido declarada expresamente.

Artículo 176.-

1. El acto relativamente nulo se presumirá legítimo mientras no sea declarado lo contrario en firme en la vía jurisdiccional, y al mismo y a su ejecución deberá obedecer todo administrado.

2. La desobediencia o el incumplimiento del acto relativamente nulo producirá responsabilidad civil y, en su caso penal, del administrado. (Asamblea Legislativa, 1978)

El acto relativamente nulo se podrá ejecutar sin responsabilidad del funcionario y su declaratoria de nulidad sólo producirá efectos hacia futuro.

Artículo 177.-

La ejecución del acto relativamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, pero no producirá responsabilidad de ningún tipo al servidor agente, sino cuando se compruebe que ha habido dolo o culpa grave en la adopción del acto.

Artículo 178.-

La anulación del acto relativamente nulo producirá efecto sólo para el futuro, excepto cuando el efecto retroactivo sea necesario para evitar daños al destinatario o a terceros, o al interés público. (Asamblea Legislativa, 1978)

El plazo para declarar la nulidad relativa será de un año según las reglas del numeral 39 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que reza:

**ARTÍCULO 39.-**

1) El plazo máximo para incoar el proceso será de un año, el cual se contará:

c) En los supuestos de actuaciones materiales, a partir del día siguiente a la cesación de sus efectos.

e) En el supuesto del proceso de lesividad, a partir del día siguiente a la firmeza del acto que la declara.

2) La nulidad declarada en el proceso incoado, dentro del plazo establecido en el presente artículo, tendrá efectos retroactivos. La misma regla se aplicará para el caso del proceso de lesividad interpuesto dentro del año previsto en el artículo 34 de este Código. (Asamblea Legislativa, 2006)

Los principales aspectos diferenciadores entre un acto absolutamente nulo y un acto relativamente nulo, se pueden apreciar mejor en la siguiente tabla:

Acto absolutamente nulo	Acto relativamente nulo
No se presume legítimo	Se presume legítimo en tanto no se declare lo contrario en la vía jurisdiccional o administrativa cuando así corresponda
No se vuelve legítimo si puede ser ejecutado.	Produce efectos como si fuera válido mientras no sea anulado
No produce efecto jurídico alguno y resulta ilegítima toda acción jurídica o material en él fundada.	Produce efectos jurídicos precarios, puesto que subsisten en tanto no venzan los términos de impugnación o sea convalidado el acto.
La anulación del acto produce efectos retroactivos al momento de emisión del acto, salvo los derechos adquiridos de buena fe.	La anulación del acto relativamente nulo producirá efecto sólo para el futuro, excepto cuando el efecto retroactivo sea necesario para evitar daños al destinatario o a terceros, o al interés público.
No se puede convalidar ni sanear	Puede ser convalidado, saneado o convertido.
La ejecución del acto absolutamente nulo	La ejecución del acto relativamente nulo nunca

## El acto administrativo en la legislación costarricense

es abuso de autoridad y produce responsabilidad penal.	produce responsabilidad penal del funcionario.
La ejecución del acto absolutamente nulo puede originar responsabilidad civil de la Administración y responsabilidad civil, penal y administrativa del funcionario	La ejecución del acto relativamente nulo produce responsabilidad civil de la Administración, pero no del funcionario
La Administración está obligada a declarar la nulidad del acto absolutamente nulo.	La anulación de oficio, por parte de la Administración, del acto relativamente nulo será discrecional y deberá estar justificada por un motivo de oportunidad, específico y actual.
Se puede declarar de oficio	Sólo puede ser declarada si es invocada, por lo que el juez nunca puede declararla de oficio.

### 4. Intangibilidad de los actos propios

El principio de intangibilidad de los actos propios ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional y los tribunales respectivos, al señalar que si bien la administración puede revisar sus propios actos, el objetivo debe ser darle continuidad a los mismos.

Ello implica que no puede haber nulidad por la nulidad misma, la regla debe ser preservar el acto y si éste debe ser anulado, seguir el procedimiento que corresponda; máxime cuando el mismo otorgue derechos subjetivos al administrado.

### 5. ¿Quién es competente para declarar la nulidad de un acto?

Existen varios supuestos para determinar quién es el competente para declarar la nulidad de un acto que son:

Competente	Fundamento Jurídico
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgano que dicto el acto</li> <li>• Superior jerárquico del mismo</li> <li>• Contralor no jerárquico</li> </ul>	<p>Artículo 180.- Será competente, en la vía administrativa, para anular o declarar la nulidad de un acto el órgano que lo dictó, el superior jerárquico del mismo, actuando de oficio o en virtud de recurso administrativo, o el contralor no jerárquico, en la forma y con los alcances que señale esta ley.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contralora jerárquico</li> </ul>	<p>Artículo 181.- El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto y en virtud de recurso administrativo, y decidirá dentro del límite de las pretensiones y cuestiones de hecho planteadas por el recurrente, pero podrá aplicar una norma no invocada en el recurso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juez</li> </ul>	<p>Artículo 182.- 1. 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. 2. Para efectos de este artículo el sujeto se entenderá como elemento</p>

	<p>comprendido 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.</p> <p>3. 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.</p> <p>4. La incompetencia relativa no podrá ser declarada ni hecha valer de oficio.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La administración que emitió el acto</b></li> </ul>	<p>Artículo 183.-</p> <p>1. La administración conservará su potestad para anular o declarar de oficio la nulidad del acto -sea absoluta o relativa- aunque el administrado haya dejado caducar los recursos administrativos y acciones procedentes, siempre y cuando dicha revisión se dé en beneficio del administrado y sus derechos.</p> <p>2) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo no estará sujeta al plazo de caducidad y podrá ser ejercida por la Administración, previo dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República. <i>(Así reformado el inciso anterior por el inciso 8) del artículo 200 de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).</i></p> <p>3) Fuera de los casos previstos en el artículo 173 de este Código, la Administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos en favor del administrado y para obtener su eliminación deberá acudir al proceso de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo. <i>(Así reformado el inciso anterior por el artículo 200, inciso 8) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).</i></p> <p><i>(Así reformado por el artículo 47 de la Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982)</i></p>

Ahora bien, no podrá anular de oficio el contralor jerárquico impropio, según el 184: *“No podrá anular de oficio el órgano que ejerce contralor jerárquico impropio, ni, en general, el que pierde su competencia con la primera decisión sobre la validez del acto.”*

Artículo 185.-

La autoridad competente podrá anular o declarar la nulidad del acto, aun si éste ha sido confirmado por el superior o por el Juez, pero no podrá hacerlo invocando los motivos de hecho o derecho rechazados por estos últimos. (Asamblea Legislativa, 1978)

Artículo 186.-

El órgano que declare la nulidad de actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad. (Asamblea Legislativa, 1978)

## CONCLUSIÓN

El acto administrativo es el instituto base del Derecho Administrativo y de la gestión pública, es la figura por medio de la cual el Estado ejecuta su función, es por ello que se encuentra estrictamente regulado, ya que debe emitirse en total apego del principio de legalidad propio del Derecho Público.

De tal manera que en su emisión el operador público debe ser especialmente cuidadoso, de allí la importancia y necesidad de conocer con detalle las normas y aspectos que lo regulan.

## BIBLIOGRAFÍA

00089-2013, 00089 (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VII 13 de Diciembre de 2013).

Asamblea Legislativa. (1998). *Ley N° 7794 denominada Código Municipal*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Asamblea Legislativa. (2004). *Ley N° 8422 denominada contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI).

Asamblea Legislativa. (2006). *Decreto Ejecutivo N° 33411 denominado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: SINALEVI.

Asamblea Legislativa. (2006). *Ley N° 8508 denominada Código Procesal Contencioso Administrativo*. San José Costa Rica: SINALEVI.

Asamblea Legislativa. (2006). *Ley N° 8508 denominado Código Procesal Contencioso-Administrativo*. San José, Costa Rica : SINALEVI.

Asamblea Legislativa. (2009). *Ley N° 6227 denominada Ley General de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: SINALEVI.

Centro de Información Jurídica en Línea. (2007). *La revocación de los actos administrativos*. San José: Universidad de Costa Rica .

Fernández Vázquez, E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

Jinesta Lobo, E. (2009). *Tratado de derecho administrativo: Parte General*. San José, Costa Rica: IUS Consultec S.A.

R-DCA-011-2014 , 011-2014 (División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República 09 de enero de 2014).

R-DCA-257-2012 , 257 (División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República de Costa Rica 29 de mayo de 2012).

R-DJ-072-2010 , 072 (División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República de Costa Rica 23 de Febrero de 2010).

## INFORMACIÓN DE CONTACTO



**Nombre Jennifer Isabel Arroyo Chacón**

**Profesora**

**Abogada, Auditora y Administradora Pública**

**Tel. 7019-4847**

**[www.profesorajenniferarroyo.com](http://www.profesorajenniferarroyo.com)**

**[prof.jenniferarroyo@yahoo.com](mailto:prof.jenniferarroyo@yahoo.com)**

**[info@profesorajenniferarroyo.com](mailto:info@profesorajenniferarroyo.com)**