

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

**VECINDAD, TUTELA, DIRECTRIZ, COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN
ADMINISTRATIVA**

RESUMEN: El presente trabajo desarrolla los conceptos de: vecindad, directriz, tutela administrativa, autotutela de la administración, coordinación administrativa y dirección administrativa.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	2
VECINDAD.....	2
TUTELA ADMINISTRATIVA.....	4
DIRECTRIZ ADMINISTRATIVA.....	5
2JURISPRUDENCIA	8
PRINCIPIO DE TUTELA ADMINISTRATIVA.....	8
PRINCIPIO DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	9
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.....	10
3PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA.....	10
MANIFESTACIONES DE LA AUTOTUTELA MUNICIPAL.....	14
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	15
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.....	20

1 DOCTRINA

VECINDAD

[ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA]¹

“VECINDAD.

(...)

1. Vecindad, en acepción común, significa calidad o condición de vecino, cercano, limítrofe. Conjunto de las diversas personas, que no siendo de la misma familia, y vivienda, habitan en la misma casa. Conjunto de los que viven en las casas inmediatas o cercanas. Vecindario, totalidad de los habitantes de un municipio, de un distrito o de un barrio de una gran ciudad. En acepción jurídica, calidad administrativa y política de vecino de un pueblo. Etimológicamente, vecino deriva del latín vicinus, de vicus, barrio, lugar.

La vecindad, como calidad de vecino de un pueblo, con los deberes y derechos que a ella van unidos en la esfera de lo municipal, lo constitucional y administrativo, tiene una larga trayectoria de tradición histórica. Ella surge y se desarrolla en el municipio que es una de las primeras escuelas en donde los hombres hacen el aprendizaje de la ciudadanía. Las relaciones engendradas espontáneamente por la contigüidad de residencia, por la solidaridad o las luchas en pos de los intereses comunes inmediatos, producen muy temprano en la historia de las instituciones, ese fenómeno que es el municipio y sus vecinos con su conciencia de autonomía por un lado y, por otro, de parte integrante de un todo mayor, que es la región, el país, la nación o la confederación de naciones y cualesquiera sean las formas que ese todo mayor adopte para su conducción, una república

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

aristocrática, una monarquía, una democracia o un imperio. La vecindad, con sus lazos de unión entre el grupo reducido de la entidad local, configura las múltiples relaciones de Derecho privado y público de las que es imposible sustraerse, y que a la vez que ligan, protegen y fortalecen. Allí existen derechos y deberes de los que cada uno se siente responsable en una medida que tiene que ver con el desenvolvimiento cultural de la sociedad mayor a la que el núcleo pertenece."

[ALZAMORA Valdez Mario]²

"El Estado "es una institución entre una multitud de instituciones racionalmente coordinadas y subordinadas, de las cuales unas se forman en el interior y las otras lateralmente, y aún por encima de él.

Estas "instituciones intermedias" protegen los derechos del hombre frente al Estado como baluartes de su libertad.

Así como la familia nace de los lazos de sangre que generan el parentesco; así se forma el Municipio de los lazos de vecindad que origina la proximidad; como se forma el Estado de la unidad de gobierno que crea vínculos políticos.

Lo familiar, lo vecinal y lo político, constituyen tres esferas diferentes.

Los vecinos –los hombres unidos por los lazos de cercanía, de proximidad– tienen vínculos, aspiraciones, necesidades e intereses comunes. El Municipio es la institución natural que los vincula para estrechar esos lazos y para satisfacer sus intereses; y así como los miembros de cada familia se denominan "parientes", los del Estado "ciudadanos", los del Municipio "vecinos".

De todo esto se desprende –como lo afirma el Licenciado De la Garza– que "el Municipio es una comunidad natural que persiste y subsiste a los individuos que la integran; refiere a un fin común la acción de los individuos y de las familias que lo constituyen. Pero sobre todo, tiene existencia independiente de las demás

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

comunidades, inclusive del Estado, el cual tiene que reconocer y respetar la existencia natural y su esfera propia de competencia, que no puede invadir ni conculcar".

TUTELA ADMINISTRATIVA

[PEREZ Burriel Juan]³

" Precisa anticipar, pues que la tutela encuentra al mismo tiempo su origen y su fin en la descentralización.

Si la idea de tutela está esencialmente ligada a las ideas de descentralización y autonomía orgánica (25), estas ideas están dentro del sistema de la organización administrativa y es preciso, para llegar a la tutela, partir de la organización, para, extrayendo en relación con ésta la idea de descentralización, v reflejar sobre ella la tutela como límite que la Administración central tiene frente a las administraciones descentralizadas."

[ARIAS Valverde Oscar]⁴

"El término "tutela" se usó por primera vez en 1887, en el seno del Consejo de Estado Francés. Mucho se ha discutido desde entonces en cuanto a si tal designación comprende o no la realización jurídico-administrativa que pretende explicar y contener.

(...)

El concepto de tutela administrativa parte de la consideración, que hoy día constituye un total consenso en la doctrina, de que el concepto de la autonomía o de la autarquía no es absoluto (1). Y no puede ser absoluto por tratarse de un medio de organización previsto para la realización de atribuciones del Estado, de donde deriva que éste no pueda prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de dicha organización (2). Siempre hay un superior último, porque es esencial a toda organización la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

existencia de una suprema autoridad coordinadora
(...)

Definimos, pues, la Tutela Administrativa, como el poder que tiene el Estado de vigilar, en el límite previsto de modo expreso en la Constitución o en las leyes, el buen funcionamiento de las personas jurídicas menores (en nuestro medio llamadas "instituciones autónomas") para que la actividad de éstas transcurra sobre los cauces de la legalidad y para que esté acorde esa actividad con la política general de la Administración Central, expresada en los planes nacionales de desarrollo.

El sujeto activo, por principio, es el Poder Central, lo cual no excluye teóricamente la posibilidad de que exista, por creación legal, una entidad u órgano, diferente al Presidente de la República o al Consejo de Gobierno o al Poder Ejecutivo, pero dependiendo de ellos (de uno o de todos), que asuma como competencia específica el ejercicio de la Tutela Administrativa sobre la descentralización funcional.

El sujeto pasivo es cualquier ente descentralizado funcionalmente.

El objeto de la Tutela Administrativa es velar por la legalidad de los actos generales de los entes descentralizados, pero sobre todo por su adecuación a la política general de la Administración Central.

El medio que se aplica es la función política o de gobierno, materializada en el régimen de dirección..."

DIRECTRIZ ADMINISTRATIVA

[JIMÉNEZ PADILLA Fernando]⁵

"Se refiere a una relación compleja de personas y/o entes individualmente definidos pero "interconectados"; al igual que el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

lineamiento es para desarrollar una labor de coordinación y, por ello debe iniciar de un acuerdo de partes y, del ejercer un rol de liderazgo por uno de los involucrados.

Se da el reconocimiento a la potestad irrestricta, irrenunciable e innegable de dirección con que cuenta el Estado. Por ello se fundamenta que:

“El Estado puede señalar metas y lineamientos generales al ente menor o impedir que éste las viole o viole la ley, nunca puede sujetar la conducta del ente a patrones puntuales y exactos, en cuanto al motivo, contenido o momento de la misma...”

Como acto, la directriz reúne las siguientes características:

- 1- Externo. Lo promulga un ente mayor para ser ejecutado o llevado a cabo por otros entes. Se sostiene que de dirigirse a órganos con personalidad jurídica se convierte en interno; pero, de acatarse lo que dicta la realidad, hay que afirmar que nunca es acto interno. También se aclara que su condición de externo es muy especial o sui géneris pues, no alcanza directamente al administrado.
- 2- De autoridad. Quien lo emite lo hace en su condición de superior en dirección no en mando, a quien lo recibe.
- 3- Vinculante. Porque sus contenidos y expresiones de deseos y voluntad deben ser acatados y llevados a cabo en toda la medida de lo posible por quien los recibe, sea aquel a quien están dirigidos.
- 4- De mero trámite. Se acoge en este caso la afirmación de que todo acto repercute en los administrados, pero, la diferencia es que unos lo hacen de forma directa y otros indirectamente. Las directrices administrativas se ubican en el segundo caso por no estar dirigidas ni tener que ser conocidas por aquellos.
- 5- La directriz administrativa es un acto concreto y nunca un acto general. Suele estar dirigida a uno, varios o todos los entes autónomos, pero claramente identificados. Aclara no sólo lo que

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

se quiere, así como también para qué, su acatamiento es obligatorio y evaluable. Situación que no suele presentarse en el caso del lineamiento.

- 6- Es acto autorizante; de hecho al emitirse, autoriza al ente menor a centrar sus atenciones en lo que la directriz le comunica y, a dar menor trato a otras funciones asignadas. La directriz interfiere preferentemente en la actividad administrativa externa del ente.
- 7- La potestad para dictarla es absolutamente exclusiva y muy extraordinariamente puede ser relativamente exclusiva; sin embargo ese no es el caso de Costa Rica."

[Presidencia de la República Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Justicia Procuraduría General de la República]⁶

"Formular política administrativa significa que el Ministro con el Presidente de la República tienen atribución para fijar también lineamientos u orientaciones, por medio de directrices, sobre la forma general en que el Sector como tal o cada ente descentralizado en particular, deben globalmente organizarse y administrar sus recursos de todo tipo para garantizar la consecución eficaz de las metas sustantivas. No quiere decir esto que cada Ministro deba o pueda siquiera tener atribución para indicarle al ente como ejercer concretamente tales directrices de política administrativa, esto es, de manejar el proceso de gestión administrativas que es de la competencia del ente, principalmente a través del máximo funcionario ejecutivo o gerente;

(...)

Las características que deben identificar como mínimo una directriz, deben ser las siguientes:

- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
- b) Deberán emitirse formalmente, por escrito, por los órganos

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

autorizados

c) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos

(...)

d) Las directrices deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;

e) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean -

f) Deberán, cuando corresponda, sugerir las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del sector deberían adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente particular, sin que esto signifique., como se anotó antes, potestad del Poder Ejecutivo para tener ingerencia directa en la gestión administrativa del ente. Puede, por supuesto, al vigilar o controlar y evaluar la eestión institucional del ente, identificar desviaciones importantes que limitan u obstaculizan el cumplimiento de la directriz..."

2 JURISPRUDENCIA

PRINCIPIO DE TUTELA ADMINISTRATIVA

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. SECCION TERCERA.]⁷

" II. Si por el principio de tutela administrativa el Estado puede controlar la actividad de los entes para evitar la violación de las leyes y las reglas de una buena administración, con mayor razón un ente puede hacerlos con uno de sus órganos desconcentrados o adscritos. Por otra parte debe tenerse presente,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que la Ley General de la Administración Pública en su artículo 111 define al servidor público, como 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 y que aun aquellos que no participan de la gestión pública y se rigen por el derecho común, se les aplica el derecho público para garantizar la legalidad y moralidad administrativas a tenor de lo establecido en el 112.-3 ibídem. III.- Los comités cantonales de deportes y recreación son órganos adscritos que forman parte integral de la organización municipal de la cual dependen en gran medida de regulación, control y fiscalización necesarios para el buen manejo de la hacienda pública."

PRINCIPIO DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA]⁸

"Mas, para los primeros, es de obligado acatamiento, el inciso a), del artículo 402 del Código de Trabajo, el cual en su texto contempla el denominado principio de autotutela de la Administración, -que constituye un privilegio-, estableciendo que, tratándose de reclamos contra el Estado o contra sus instituciones, es necesario agotar la vía administrativa, de previo a acudir a la judicial, la cual se entenderá agotada cuando hayan transcurrido más de quince días hábiles desde la fecha de la presentación del reclamo, sin que los órganos correspondientes hayan dictado alguna resolución..."

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

En este sentido, la Sala advierte que según el principio de coordinación, el Estado está obligado a que sus entidades adopten e implementen todas aquellas medidas requeridas para organizar y armonizar sus actuaciones con el propósito de que la gestión administrativa sea lo más célere y efectiva posible en beneficio del administrado. La concreción de tal principio se puede manifestar de manera externa, en el caso de las relaciones entre varios entes o entre ministerios que, en el diligenciamiento de un asunto desde su presentación e instrucción hasta su ejecución final, tienen a su cargo, separada o conjuntamente, diferentes fases de tramitación y decisión. Igualmente, este principio abarca las relaciones de corte interno dentro de una Administración, que se refieren a las diversas responsabilidades que en la tramitación de un asunto, desde su planteamiento inicial hasta la decisión definitiva, corresponden a diferentes departamentos, sujetos o no a una relación vertical de jerarquía entre sí pero, en todo caso, pertenecientes a un único ministerio o una sola persona jurídica de derecho público.”

3 PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA

LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]¹⁰

“Con el objeto de brindarles, de manera general, una serie de parámetros jurídicos que ustedes, como Administración activa, deberán considerar a la hora de valorar el tipo de infracción al ordenamiento jurídico al que se enfrentan en cada uno de los casos

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

aludidos en su consulta, deviene necesario referirse primero, a la potestad de autotutela administrativa, respecto de la posibilidad de anular actos propios declaratorios de derechos, y la legitimación para declararla.

Consideramos pertinente transcribir íntegramente lo que, sobre el particular, se ha establecido recientemente en nuestra jurisprudencia administrativa, para que, con fundamento en lo expresado, sea la propia administración activa la que decida cuál de las vías que contempla el ordenamiento jurídico, es la que resulta plenamente aplicable a cada caso.

Así las cosas, tómesese en consideración lo dicho por este Alto Órgano Consultivo, mediante dictamen C-167-2001 de 5 de junio del 2001:

"I. Sobre la potestad de autotutela de la Administración. La autotutela es la posibilidad de la Administración Pública de tutelar sus propias situaciones jurídicas, sin tener que acudir a la vía judicial, con el fin de posibilitar una actuación efectiva, para lograr la satisfacción de los fines públicos que le han sido asignados. García de Enterría señala que la autotutela "consiste en la capacidad de la Administración de tutelar por sí misma como sujeto de derecho sus propias situaciones jurídicas. Esta capacidad incluye aquellas situaciones que pretendan variar el estado de las cosas, sin necesidad de recurrir primero a los Tribunales e implica la posibilidad de hacer ejecutar esos actos por sus propios medios."

(García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civita, 3era. Edición, Madrid, España, 1980, pág. 695.) Este mismo autor, refiriéndose al origen de esta potestad, indica que "Esta configuración de la autotutela administrativa es explicable como producto de un largo proceso

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

histórico y también por virtud de un principio general identificable en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, los datos del Derecho Positivo cobran sentido sistemático entendidos como especificaciones de un principio de autotutela administrativa, conforme al cual las Administraciones Públicas están capacitadas para tutelar por sí mismas sus propias situaciones, incluso sus pretensiones innovativas del status quo, eximiéndose de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar la tutela judicial."

(García de Enterría, Op. cit., pág. 145)

Precisamente, una de las manifestaciones de la autotutela administrativa es la posibilidad de anular, en vía administrativa, sin acudir ante autoridad judicial, los actos declaratorios de derechos, cuando éstos sean de manera evidente y manifiesta, absolutamente nulos; posibilidad contemplada en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. Lo anterior, se constituye como una excepción a la doctrina de los actos propios, la que ha sido explicada en los siguientes términos;

"La doctrina de los actos propios surge (Nota: Ver artículos 146 y 147 de la Ley General de la Administración Pública. se desarrolla en el Derecho Privado, como consecuencia del principio de buena fe. "A nadie es lícito hacer valer un derecho en contradicción con su anterior conducta, cuando esta conducta, interpretada objetivamente según la ley, las buenas costumbres o la buena fe, justifica la conclusión de que no se hará valer el derecho o cuando el ejercicio posterior choque contra la ley, las buenas costumbres o la buena fe." (Enneccerus, Ludwing. Tratado de Derecho Civil, traducción castellana de la 13a edición alemana, Buenos Aires, 1948, citado por Mairal, Héctor. La doctrina de los propios actos y la Administración Pública. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1988, pág. 4.). Una persona no puede contradecir sus propios actos, mediante una conducta incompatible, y por exigirlo así la buena fe, debe respetar las consecuencias de su actuar

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

expreso o tácito original, cuando un tercero ha confiado en esa conducta. Para la aplicación de la doctrina de los actos propios, se requiere que exista una conducta previa válida y una pretensión posterior, ambas contradictorias, emanadas de la misma persona y frente a una misma contraparte, dentro del marco de una misma situación jurídica, sin que exista una norma jurídica que autorice la contradicción.

Como la buena fe es un principio que cubre todas las ramas del derecho, la doctrina de los actos propios ha pasado al Derecho Administrativo, por supuesto, con las consecuentes limitaciones, variantes y adecuaciones. La Administración no puede ir en contradicción con sus actos definitivos, ni desconocerlos, porque ellos la vinculan frente al administrado que los invoca a su favor. Así, la Administración Pública no puede contradecir su anterior conducta legítima para obtener ventajas o mejorar su posición contractual, como por ejemplo, dar por incumplida la relación contractual por los actos que el co-contratante ejecutó en cumplimiento de órdenes impartidas por los funcionarios de la Administración. Tampoco puede desconocer, en sede judicial, los hechos o relaciones jurídicas que reconoció en sede administrativa.

En principio, la doctrina de los actos propios es aplicable en tratándose de actos administrativos válidos, porque la intención no es convalidar situaciones viciadas, ni propiciar la colusión entre funcionarios y administrados para hacer valer actos que infringen el ordenamiento jurídico; sin embargo, existen excepciones, por ejemplo, cuando se está frente a irregularidades de poca monta o no sustanciales.

Resulta importante señalar, que los actos administrativos cuentan con una presunción iuris tantum de legalidad. Así una vez que son tomados por la Administración y debidamente comunicados, se presume que son legítimos y eficaces, y por lo tanto, ejecutorios

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

(Nota: Ver artículos 146 y 147 de la Ley General de la Administración Pública). La presunción de legalidad, opera en favor de la Administración, pero también puede beneficiar al administrado, ya que si la Administración considera que un acto suyo se encuentra viciado de nulidad (absoluta o relativa), no puede simplemente alegar esa invalidez para desconocerlo o desaplicarlo, sino que debe acudir a los mecanismos establecidos por la ley para lograr su eliminación."

(Brenes Esquivel, Ana Lorena y Víquez Cerdas, Cristina, en Revista "La Jurisdicción Constitucional y su Influencia en el Estado de Derecho", Tomo II, La doctrina de los actos propios en la jurisprudencia costarricense, Editorial EUNED, San José, 1998, pág. 158.)

Así pues, cuando la Administración determine que uno de sus actos declaratorios de derechos contiene un vicio de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, la Ley General de la Administración Pública la provee del mecanismo adecuado para que en vía administrativa proceda a anular el respectivo acto."

MANIFESTACIONES DE LA AUTOTUTELA MUNICIPAL

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REÚBLICA]¹¹

"Con relación al tema que nos ocupa se pronunció la Sala Constitucional en la sentencia N° 4072-1995, de las 10 horas 36 minutos del 21 de julio de 1995: "Acuerdo municipal es el nombre genérico que utiliza la Constitución Política para denominar a todos los actos que se producen en el seno de los concejos municipales y se dan dos formas distintas, en vía administrativa, para examinar la validez de esos actos: en el seno del mismo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

gobierno local, por la vía de la revisión, del veto y la revocatoria, según la impugnación provenga del mismo órgano colegiado, del ejecutivo municipal o de un interesado, o bien, por medio del recurso jerárquico impropio (mismo veto y apelación) de los que conoce el Tribunal Superior Contencioso Administrativo del Poder Judicial. En todos los casos y salvo que el interesado renunciara a la instancia que es siempre administrativa, es en esta última etapa en donde se agota la vía administrativa, abriéndose la vía para acceder a la jurisdiccional y contenciosa ordinaria, si los reclamos resultan rechazados. Esta doble vía del control de legalidad de los acuerdos -primero municipal y luego judicial- ha surtido sus efectos en el ordenamiento jurídico costarricense, como clara manifestación de lo que es la autotutela administrativa municipal".

La competencia la adquiere el Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo cuando la apelación o veto contra el acuerdo municipal han sido admitidos (Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera N° 7708 de 1984).

El otro aspecto a destacar del veto es el de constituir un mecanismo de suspensión de la eficacia del acto, mediante cual el Alcalde deja constancia, fundada y en tiempo, acerca de su inconformidad sobre la invalidez e inoportunidad del acuerdo impugnado. (Con referencia al veto como medio de suspensión de la eficacia del acto, vid.: Eduardo Ortiz, La Municipalidad en Costa Rica, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987, pgs. 370 y 394; y El Control de los municipios. Revista Judicial N° 35, pgs. 25 y 35)."

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]¹²

"En vista de ello, ambas Administraciones activas deben entablar la respectiva coordinación para erradicar el problema que estamos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

comentando, el cual es contrario al bloque de legalidad. Sobre el deber de coordinación, en el dictamen C-070-2004 de 26 de febrero del 2004, indicamos lo siguiente:

"(...) En primer término, debemos agregar que la Procuraduría General de la República no desconoce la actividad de coordinación que le impone el ordenamiento jurídico a los órganos y entes públicos. Esta potestad y actividad está reconocida en nuestra Ley General de la Administración Pública, entre otros, en los numerales 26, 27 y 28. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el concepto, aunque referido al ámbito municipal, al indicar, en el voto n.º 5445-99, lo siguiente:

'Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5 del Código Municipal anterior, artículo 7 del nuevo Código), que establece la obligación de 'coordinación' entre la municipalidades y las instituciones públicas que concurran en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible 'concierto' interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la "tutela administrativa" del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector).

La relación de cooperación definida ha sido comprendida por la Sala Constitucional, que en forma reiterada ha señalado que para que puedan llevarse a cabo los proyectos de las distintas

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

instituciones públicas, debe hacerse con respeto del ordenamiento jurídico: en primer lugar, las normas de rango constitucional, y después, las de rango legal y reglamentarias, de manera tal que, para que el Poder Ejecutivo o los otros entes públicos lleven a cabo proyectos de su iniciativa en una determinada localidad, deben contar con los respectivos permisos y licencias municipales, si es del caso, como lo indicó en sentencia de amparo número 02231-96, transcrita, en lo que interesa, en el Considerando VIII de esta sentencia.

Esta obligación de coordinación entre las instituciones del Estado y las municipalidades está implícita en la propia Constitución Política; así por ejemplo, en lo que se refiere a la potestad tributaria municipal, en tanto que, la iniciativa debe ser de los propios Concejos, tanto para su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, como para la exención de los tributos, aún tratándose de la política económica del Estado, como se indicó en sentencia número 2311-95, supra citada; con lo cual, se está diciendo que debe existir una debida y obligada coordinación entre el Estado y los entes corporativos locales, cumpliéndose así lo ordenado por esta disposición, sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal. Igualmente, estima la Sala que en materia de planificación urbana se debe dar esa misma relación de coordinación, aún cuando se ha definido -por disposición constitucional- que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales, la misma debería ordenarse de conformidad con las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Urbanismo elaborado por el Poder Ejecutivo (a propuesta de la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) e integrado en el Plan Nacional de Desarrollo a que alude la Ley de Planificación Nacional, en el entendido de que ese Plan debe ser aprobado por una ley ordinaria. Con este marco de referencia, es que analizan las normas cuestionadas.'

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

También la Sala Constitucional ha extendido el deber de coordinación al ámbito ambiental, al establecer dentro de los parámetros constitucionales para el uso y disposición del ambiente, la regla de la coordinación entre las diversas dependencias públicas a fin de garantizar su protección (véase el voto n.º 6322-2003)

Ahora bien, no sólo en el supuesto de las competencias concurrentes es necesaria la coordinación. También debe recurrirse a ella, cuando un problema desborda la competencia de un ente u órgano público y, consecuentemente, afecta la competencia de otros, de forma tal que, la única forma de resolverlo eficazmente es aunando esfuerzo y recursos de todos los entes y órganos que se ven afectados; verbigracia: el flagelo de la prostitución infantil no puede resolverse sin el concurso del Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto Costarricense de Turismo, el Patronato Nacional de la Infancia, la Dirección General de Migración, etc. En otras ocasiones, se debe recurrir a la coordinación, con el propósito de hacer un uso eficiente de los recursos, donde el principio de escasez (los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas) adquiere mayor dramatismo cuando se trata de sociedades en vía de desarrollo. Eventualmente, también se debe coordinar, cuando un ente u órgano público planea intervenir en una actividad o función, la cual, lógicamente, está dentro de la esfera de su competencia, pero, dado los cambios que está produciendo la revolución tecnocientífica en el entorno social, es indispensable participar a otras entes y órganos que han sido forzados, por el desarrollo de los acontecimientos, a incursionar en actividades novedosas. En fin, podríamos seguir dado supuestos en los cuales se impone la necesidad de coordinar; empero, nuestra pretensión es más modesta: simplemente el señalar de que estamos conscientes de la necesidad que tiene la Administración Pública de recurrir a esta importante actividad en una sociedad cada vez más

compleja e interrelacionada.”

DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]¹³

“Para abordar este punto, nos será de utilidad, tanto nuestra jurisprudencia administrativa, como la propia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Efectivamente, dicho aspecto ha sido analizado en dictámenes y pronunciamientos emitidos por esta Institución, donde ha sido analizado el tema, visto de su ángulo legal y también constitucional, lo que nos permite clarificar el concepto de autonomía y su relación con la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto.

Lo primero que debe puntualizarse es que el Estado costarricense es unitario, y que procura alcanzar de la manera más eficiente los fines, objetivos y metas que fija el ordenamiento jurídico vigente.

Nuestra Constitución Política, partiendo de dicho carácter unitario, y por razones funcionales y de delimitación de poder, estableció un diseño organizacional fundado tanto en la división de poderes (artículo 9), en la descentralización administrativa por criterios territoriales (Municipalidades), así como también con criterios de especialización (Instituciones Autónomas).

Sobre este tema, la Sala Constitucional ha señalado:

“Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento ha sido un Estado

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa, y otras formas posibles de descentralización, la política."

(Resolución N° 4091-94 de 9 de agosto de 1994, reiterada por la N° 7528-97 de 12 de noviembre de 1997)

La creación de un modelo de descentralización administrativa favorece, por una parte, la mejor satisfacción de los intereses locales, como también la prestación de servicios y la realización de actividades que requieren de especialización técnica. A pesar de ello, y del distinto grado de autonomía con que se crean los entes públicos que conforman la administración descentralizada, el Estado debe procurar mantener la unidad y armonía de su acción.

Conforme a nuestra Constitución Política, y como esta Procuraduría lo ha señalado en otras oportunidades (en especial, véase Dictamen C-313-2001 de 14 de noviembre de 2001) es obligación del Poder Ejecutivo mantener la unidad de la acción estatal; por ello, tiene la facultad de dirigir y coordinar dicha acción, independientemente de quién sea el sujeto dirigido.

Dicha competencia no se limita constitucionalmente a los órganos del Poder Ejecutivo, sino que abarca todo el sector estatal, máxime si se relaciona lo anteriormente señalado con los principios contenidos en los artículos 1 y 9 constitucionales (de los que se desprende el principio de unidad estatal).

Como complemento de los textos constitucionales citados, se debe señalar que la potestad de dirección va implícita en la relación Estado-entes descentralizados, y está inspirada en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Debe hacerse énfasis en que nos referimos a la potestad de dirección, poder de suyo discrecional, por el cual el Poder Ejecutivo orienta y coordina las acciones de los distintos órganos y entes públicos.

"Dirigir", según la Real Academia de la Lengua Española, es "encaminar la intención y las operaciones a determinado fin" o "gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión" u "orientar, guiar, aconsejar a quien realiza un trabajo."

Por su parte, "coordinar" es "concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común."

Así, puede decirse que la potestad de dirección, que lleva necesariamente también la de coordinación, es la facultad de orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada, para lograr la mejor satisfacción de los intereses y fines públicos, aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas, garantizando la unidad e integridad del Estado. A manera de comparación, puede decirse que el Poder Ejecutivo es el director de una gran orquesta que es el Estado, en donde la mezcla de sonidos e instrumentos da lugar a una armoniosa sinfonía.

En nuestro ordenamiento jurídico ese poder de dirección y coordinación se concreta, entre otros, a través de la "directriz", que consiste, precisamente, en un acto general, cuyo contenido es un conjunto de instrucciones o normas generales para el cumplimiento de fines públicos.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Con ese mecanismo se procura mantener un balance entre la autonomía que se le otorga a ciertos entes y ese poder de dirección y de coordinación.

De otra parte, debe recordarse que las funciones que cumplen las instituciones autónomas son propias del Poder Ejecutivo, pero que se consideró, por disposición expresa de la propia Constitución, que era conveniente descentralizarlas, o bien ésta permitió que mediante ley, aprobada por mayoría calificada, se descentralizaran.

Pero ello no implica la desaparición de la competencia del Poder Ejecutivo del deber de vigilar por el buen funcionamiento de los servicios que presten, lo que comprende principalmente, la satisfacción del interés público para el que fueron creadas. De esta forma, tal y como se viene haciendo referencia, se desprende como atribución constitucional la facultad del Poder Ejecutivo de orientar a las instituciones autónomas en el orden de prioridades de los fines que impone el ordenamiento jurídico y los medios y acciones generales que deben seguirse para lograr su efectivo y cabal cumplimiento.

Ahora bien, esa potestad de dirección, en relación con las instituciones autónomas, tiene su límite en el concepto de autonomía. Por lo tanto, esa potestad de coordinación y dirección se debe ejercer de tal modo que no se violente la autonomía del ente."

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]¹⁴

"En lo respecta a la potestad de dirección que le otorga el legislador al Congreso Nacional Cafetalero, es claro que estamos en presencia de un caso típico de dirección atribuida legalmente, para que recomiende las políticas cafetaleras nacionales y defina la política a seguir por la entidad, es decir, en este último caso

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

sus objetivos y fines, así como los medios para alcanzarlos, la cual debe ser ejecutada por los otros órganos del ICAFE. La competencia legal en una de las materias que estamos comentando, se confirma en el numeral 116 de la Ley n.º 2762, cuando se señala que el Congreso Nacional Cafetalero, por mayoría, puede adoptar recomendaciones sobre la política del Estado en materia cafetalera, además, de que por los dos tercios de los delegados presentes puede desaprobar uno o varios aspectos de esta. La otra se deriva, del carácter superior que le otorga la Ley.

Debemos recordar que la potestad de dirección está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, aunque su énfasis se ha centrado en las relaciones del Estado con los entes descentralizados, dado que es ahí donde adquiere su justificación y su razón de ser. No obstante ello, no podemos obviar que el numeral 99, inciso 2, de la Ley General de la Administración Pública reconoce que la jerarquía implica dirección, pero no a la inversa. Lo anterior significa, ni más ni menos, que cuando el legislador reconoce a favor de un órgano su condición de superior del ente en materia de dirección, este tiene la potestad de dictar directrices de acatamiento obligatorio para los órganos inferiores que conforman la entidad. Una definición amplia de la directriz, comprensiva de todos los elementos de la relación de dirección, la da el Lic. Ortiz: "*...la directriz es un acto administrativo vinculante en cuanto a los fines y particularmente en cuanto a la forma y los medios de la conducta dirigida, en relación con un lapso de gestión y no con un acto determinado, dentro de una relación de confianza que supone un amplio margen de discrecionalidad en el órgano o ente dirigido*" (Véase ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Los Sujetos del Derecho Administrativo. Departamento de Publicaciones, Universidad de Costa Rica, 1971, p. 30).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

De conformidad con la definición transcrita, la directriz no constituye una orden. Esta, a diferencia de la primera, regula exhaustivamente la conducta ordenada, en especial respecto de su contenido y motivo; además, elimina toda libertad de determinación del órgano al imponerle actos concretos. Por el contrario, la dirección lleva implícito el poder de elegir cómo adaptar la directriz a la situación del órgano dirigido.

En lo referente a la materia administrativa, resulta claro que el Congreso Nacional Cafetalero tiene la condición de superior, toda vez que, conforme al numeral 103 y siguientes de la Ley n.º 2762 y sus reformas, nombra y remueve a los miembros de la Junta Directiva del ICAFE, pero esto no implica, de ninguna manera, que a través de un reglamento, cuyo objeto según la ley es normar las sesiones, se pueda asignar en él atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga a la Junta Directiva y a otros órganos del ente en forma exclusiva, ni mucho menos asumir una competencia que, en forma expresa, le ha sido atribuida a la Junta Directiva por el reglamento ejecutivo de la Ley.

Revisando la normativa del ordenamiento jurídico, encontramos que existe una antinomia entre lo que dispone el artículo 109, inciso h) del reglamento a la Ley de Relaciones entre Productores, Beneficiadores y Exportadores, decreto ejecutivo n.º 28018-MAG de 09 de agosto de 1999, pues este estatuye como una atribución de la Junta Directiva del ICAFE el acordar y aprobar el presupuesto anual de la Institución, los extraordinarios y las modificaciones internas a aquel. Por su parte, el Reglamento del Congreso Nacional Cafetalero de 04 de abril del 2004, el cual lo dictó este órgano de conformidad con la Ley n.º 2762, en el artículo 6, establece como una de sus atribuciones, el aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. Como puede observarse de lo anterior, estamos en presencia de dos normas reglamentarias, una de mayor y otra de inferior jerarquía normativa, que atribuyen

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

una competencia exclusiva y excluyente a dos órganos distintos de la entidad.

Por lo dicho anteriormente, y con fundamento en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, que establece la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, no cabe duda de que los reglamentos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes tienen un rango superior a un reglamento autónomo de organización que dicta un órgano de un ente público no estatal por imperativo de ley para normar su funcionamiento. Desde esta perspectiva, lo que se indique en el primero prevalece sobre lo que señale el segundo. En este aspecto, no existe la mayor duda.

Pero además de lo anterior, el Congreso Nacional Cafetalero incurre en un vicio de exceso de poder (utiliza las potestades más allá de lo permitido por la Ley) al normar, dentro del reglamento interno, aspectos que exceden, en mucho, lo atinente a materias distintas de los aspectos básicos, colaterales y conexos referente al funcionamiento del órgano colegiado. Es por el anterior y este motivo, que el operador jurídico debe aplicar la norma que se encuentra en el reglamento ejecutivo, y no en el reglamento interno de funcionamiento, debido a que a través de este último el Congreso Nacional Cafetalero no puede asumir competencias propias de los órganos que funcionan con regularidad a lo interno de la entidad.

También, desde la óptica del buen y normal funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública, no resulta conveniente que un órgano tan complejo y tan difícil de convocar, el cual se reúne ordinariamente el primer domingo del mes de diciembre de cada año y, extraordinariamente, cuando lo acuerde la Junta Directiva del ICAFE o cuando lo solicite, mediante documento firmado, por los menos un 25% de los delegados en función, se le

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

atribuyan competencias propias de órganos permanentes que sesionan frecuentemente, por lo general una vez por semana en forma ordinaria, toda vez que esto podría ocasionar, dada su imposibilidad para reunirlos o por el tiempo de espera para que sesione ordinariamente, un severo perjuicio al interés público, pues muchas decisiones urgentes para la entidad podrían no adoptarse en el momento preciso o posponerse indebidamente en el tiempo. Por tal motivo, no es jurídicamente procedente que al Congreso Nacional Cafetalero se le asignen funciones que, dada su naturaleza, complejidad y períodos de sesiones, no podría cumplirlas en un tiempo razonable con el consecuente perjuicio al normal desenvolvimiento administrativo de la entidad. En este sentido, los operadores jurídicos deben respetar, en forma integral y razonable, el diseño organizativo y de distribución de competencias que hizo el legislador. De lo contrario, estaríamos haciendo una interpretación del ordenamiento jurídico contrario a las normas de la lógica y la conveniencia y, en todo caso, que no garantizan la realización del fin público (artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública), porque si un órgano solo se reúne una vez al año en forma ordinaria, lo lógico es que no se le asignen competencias que deben conocerse y resolverse en forma oportuna y regular, ni mucho menos, asuntos propios de los órganos permanentes del ente. Además, no podemos olvidar que las sesiones extraordinarias están diseñadas para conocer asuntos urgentes y propios de la competencia del órgano.”

FUENTES CITADAS

- 1 VECINDAD. En: Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina: DRISKILL S.A.,1986 .P. 650.
- 2 ALZAMORA Valdez Mario. El vecino y el municipio.En: Colegio de Abogados de Lima Cartillas de Difusión Jurídica. EL vecino y el Gobierno Municipal.Lima. Editorial Universitaria.1966.p 14.15.
- 3 PEREZ Burriel Juan. Tutela Provincial administrativa: sujeción de la provincia al Estado. Imprenta Provincia de Valencia.1964.p. 24.25.
- 4 ARIAS Valverde Oscar. La Tutela Admnistrativa en la descentralización funcional costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1982. p.81.87.91.92
- 5 JIMÉNEZ PADILLA Fernando. Sobre la tutela y la directriz administrativas Análisis de su terminología. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica. 1992. páginas 118-120.
- 6 Presidencia de la República Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Justicia Procuraduría General de la República. Directrices Políticas socio-económicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública. Impreso en la oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. 1980.p.15.16.17.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. SECCION TERCERA. Resolución N° 181-2006, de las nueve horas treinta y cinco minutos del veintiséis de mayo del dos mil seis.
- 8 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA.SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL. Resolución N°545 , de las ocho horas quince minutos del quince de octubre de dos mil cuatro.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-09863, de las diez horas con cincuenta y tres minutos del doce de setiembre del dos mil tres.
- 10 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REÚBLICA. Opinión Jurídica N°J-090-, de 11 de junio del 2002.
- 11 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REÚBLICA. Dictamen N°C-219-2000, del 13 de Septiembre de dos mil.
- 12 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DICTÁMEN N°C-310-2004, de 01 de noviembre del 2004.
- 13 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DICTÁMEN N°C-322-2002, de 29 de noviembre del 2002.

14 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Oficio n° C-071-2005.
Dirigido al Director Ejecutivo del Instituto del Café de Costa
Rica el 17 de febrero del 2005.