

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: RECURSO DE REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEL ALCALDE

RESUMEN: En el siguiente informe se aborda el tema del recurso de revisión contra las resoluciones emitidas por los alcaldes municipales, tal y como se encuentra prevista en el artículo 163 del Código Municipal. Se incorporan dos extractos jurisprudenciales que versan sobre el tema recursivo en materia municipal, así como un análisis de la Sala Constitucional, sobre cuándo se puede considerar transgredido el artículo 41 de la norma suprema, por una tardanza indebida de la administración municipal en resolver los recursos planteados.

Índice de contenido

1. Normativa.....	2
a. Código Municipal.....	2
2. Jurisprudencia.....	2
a. Diferencia en el Trámite de los Recursos Extraordinarios (Revisión) y los Ordinarios (Revocatoria y Apelación).....	2
b. Retardo Injustificado en Resolver Recurso de Revisión.....	6

DESARROLLO:

1. Normativa

a. Código Municipal¹

Artículo 163.-

Contra todo acto no emanado del Concejo y de materia no laboral, cabrá recurso extraordinario de revisión, cuando no se hayan establecido oportunamente los recursos facultados por los artículos precedentes de este capítulo, siempre que no hayan transcurrido cinco años después de dictado el acto y este no haya agotado totalmente sus efectos, a fin de que no surta ni siga surtiendo efectos.

El recurso se interpondrá ante el Concejo, lo acogerá sólo si el acto fuere absolutamente nulo.

2. Jurisprudencia

a. Diferencia en el Trámite de los Recursos Extraordinarios (Revisión) y los Ordinarios (Revocatoria y Apelación)

"IV.- De previo al análisis de los agravios, en términos generales y como aporte para casos futuros, se hace necesario clarificar la diferencia existente entre el trámite de un recurso "extraordinario" de revisión, muy distinto de los recursos "ordinarios" como los de revocatoria y apelación. Tal y como se ha indicado en otros antecedentes (ver entre otros el voto N° 155-2003 de las nueve horas treinta minutos del dieciséis de mayo del año dos mil tres), es imperativo tener presente que en el trámite de un Recurso Extraordinario de Revisión, se dan dos fases que ha de observar toda Municipalidad, so pena de nulidad del mismo. La primera de ellas referida a "fase de admisibilidad", por medio de la cual el Concejo comprueba la observancia taxativa de todos y cada uno de los requisitos contemplados en los artículos 157 y 163 del Código Municipal, según corresponda a cada caso en particular y en cuyo caso, a falta de uno de tales requisitos, deviene en inadmisibile; y la segunda, llamada "fase resolutive" donde se conoce el fondo y se da un pronunciamiento sobre el tipo de nulidad que pesa sobre el acuerdo de ese órgano colegiado. En cuanto al primer aspecto, admisibilidad del recurso extraordinario de revisión según el artículo 157 ibídem : debe verificarse lo

siguiente: a) Que contra el acuerdo municipal, no haya sido interpuesto en tiempo el recurso ordinario de apelación; b) que no hayan transcurrido diez años desde la adopción del respectivo acuerdo por parte del Concejo; c) que el acto no haya agotado todos sus efectos, es decir que siga surtiendo efectos; d) que sea interpuesto por persona legitimada, ya sea que esté de por medio sus derechos subjetivos o un interés legítimo; e) que se trate de un acuerdo absolutamente nulo. En cuanto a la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión según el artículo 163 *ibídem*, sus requisitos son : a) Que se trate de un acto no emanado del Concejo y de materia no laboral y que no se hubieren establecido oportunamente los recursos ordinarios procedentes; b) que no hayan transcurrido cinco años después de dictado el acto; c) que dicho acto no haya agotado todos sus efectos, es decir que siga surtiendo efectos; d) que debe ser interpuesto ante el Concejo; e) que se trate de un acuerdo absolutamente nulo. Aunado a lo anterior y por paridad de razón, estima el Tribunal que debe agregarse también: f) que sea interpuesto por persona legitimada , ya sea que esté de por medio sus derechos subjetivos o un interés legítimo . Asimismo, en concordancia con todo lo anterior, ha de tenerse presente, que la Jurisprudencia de la Sala Constitucional, (vinculante erga omnes), en el voto 1145-90 de 19 de setiembre de 1990, estableció la necesidad de un procedimiento previo, como un requisito de indispensable cumplimiento, al indicar "...Para que la Municipalidad pueda revocar un acuerdo suyo, que se encuentra firme, debe observar lo dispuesto en el artículo 175 del Código Municipal, y en su caso el 173 de la Ley General de la Administración Pública, en procedimiento mediante el que se garantice una adecuada intervención de los que deriven derechos del acuerdo a anular..." Bajo este predicado, si están de por medio otros particulares a los que se les puede lesionar, existe el deber municipal de levantar un expediente aparte para tramitar el recurso, nombrando un órgano Director del Procedimiento, a fin de darle intervención a cada uno de los interesados, a efecto de no vulnerar el debido proceso. V.- En el mismo orden de cosas, la indicada "fase resolutive", surge una vez finalizado el procedimiento interno que ordena la jurisprudencia constitucional - cuando hay particulares que se les puede lesionar - siendo que el Concejo Municipal, en ese momento, debe adoptar un acuerdo que rechace o acoja el recurso interpuesto. Si se verifica que el acuerdo padece de una "nulidad absoluta, manifiesta y evidente", puede el Concejo anularlo, pero sí por el contrario la nulidad no es tan grave, deberá iniciar en sede judicial el respectivo ordinario de lesividad. Evidentemente de esta decisión, cabe recurso de apelación ante este Tribunal. VI.- Análisis de fondo: Ordenado cronológicamente que ha sido el cuadro fáctico de autos, lo que permite una mejor inteligencia de lo sucedido, hace

necesario de seguido, poner en evidencia para los fines legales correspondientes, la serie de desaciertos procedimentales cometidos por la Municipalidad de Buenos Aires. Así las cosas, en primer término : la resolución dictada a las nueve horas del 24 de julio del 2002 por la encargada del Departamento de Patentes (folio 173 a 175 del administrativo), y que suspende en forma definitiva la patente N° 30 eliminándola del sistema de registro correspondiente que para tal efecto lleva el Departamento en cuestión y que reitera inexplicablemente a las quince horas del 18 de octubre del 2002; resulta a todas luces absolutamente nula. No por la conformación del órgano director para el conocimiento del procedimiento administrativo para la averiguación de la verdad real de los hechos, cuya integración y garantía del debido proceso resultó acorde con el ordenamiento. El vicio que provoca la advertida nulidad absoluta la constituye el hecho de que no existe acto final acordado por el Concejo Municipal de Buenos Aires. En la sesión ordinaria 17-2002 (f.- 21 expediente administrativo), claramente se remite al Departamento de Patentes por su competencia orgánica, para que siguiera el procedimiento en cuestión " e informara sobre el resultado del mismo..." Es decir, al Departamento de Patentes se le confirió la potestad de instruir el procedimiento administrativo, pero al final debía solamente plasmar sus recomendaciones como resultado de la investigación verificada, correspondiéndole al Concejo la potestad exclusiva para resolver lo correspondiente (emitir el acto administrativo), acogiendo o bien apartándose de tales recomendaciones, pues el Concejo es el cuerpo deliberativo del denominado Gobierno Municipal (artículo 12 del Código Municipal). VII.- Como segundo punto del análisis de fondo respecto de los supra indicados desaciertos procedimentales, tenemos que advertir que el Concejo Municipal de Buenos Aires ignoró la fase de admisibilidad y nunca comprobó la observancia taxativa de los requisitos de rigor, puesto que si lo hubiera hecho, habría podido determinar la evidente falta de legitimación de la señora MARIA EUGENIA BEITA ARROYO, quien en su condición de Encargada del Departamento de Patentes, se encontraba inhibida para presentar un recurso extraordinario de revisión. Como se dijo, se trata de un recurso "extraordinario" fundado en motivos que originen nulidad absoluta, que los interesados pueden presentar ante el Concejo (artículos 157 y/o 163 del Código Municipal). Por su parte, los concejales podrán pedir revisión de los acuerdos tomados por el Concejo, y el Alcalde municipal podrá interponer veto (artículos 153 y 158 ibídem). De manera que la encargada de patentes, no califica dentro de ese concepto de "parte interesada", precisamente por formar parte de la propia administración municipal. Todo ello es motivo suficiente para anular el acuerdo tomado en sesión ordinaria 46-2002 de fecha 9 de noviembre del 2002 (ver folio 179

del expediente administrativo) - mediante el cual se acoge indebidamente el recurso extraordinario de revisión presentado por persona no legitimada (encargada de patentes). VIII.- En tercer lugar, relacionado íntimamente con lo relatado en el considerando anterior, y con independencia de si fue o no mal interpuesto el recurso de revisión por parte de la encargada de patentes, no solamente debido a los problemas de falta legitimación ya expuestos, sino a la procedencia del mismo por el fondo, puesto que revisado que ha sido el acuerdo N° 46- 2001 de fecha 13 de noviembre del 200, el mismo podría ser eventualmente omiso, pero no se observa la existencia de nulidad absoluta alguna que deba declararse. Lo cierto del caso es que se comprueba en la especie la violación flagrante del debido proceso dentro del indicado recurso extraordinario de revisión incoado por la señora Beita Arroyo. De lo autos se desprende que a la aquí inconforme no se le dio ninguna participación dentro del trámite del mismo, dejándola en absoluto estado de indefensión. Es decir, en lo sustancial, el Concejo Municipal de Buenos Aires, sin seguir el debido proceso, le dio trámite y resolvió un recurso extraordinario de revisión que planteó sin tener legitimación la señora Beita Arroyo, y sin siquiera darle el traslado correspondiente, toda vez que la pretensión de la encargada de patentes afectaba derechos subjetivos adquiridos por ella. Aunado a ello, el Departamento de Patentes resuelve a las nueve horas del 24 de julio del 2002 (ver folios 104 al 110 del expediente administrativo), que al no cumplir la patentada con los requisitos mínimos de ley para la explotación de su licencia como lo son el permiso sanitario de funcionamiento y la propia licencia como tal y habiéndose verificado también, el que se incumpliera con el acuerdo municipal otorgado a la patentada en el sentido de que primariamente debía explotar el negocio como Restaurante y no como Bar o venta de licores; ordenó la suspensión definitiva de la patente de licores número 30 de la Municipalidad de Buenos Aires a favor de la Sra. DUNIA VILLANUEVA ALTAMIRANO, a partir de ese momento y, que una vez firme administrativamente dicha resolución se procedería al cierre material del negocio en mención, a saber, Restaurante Nuevo Maracaibo. Sobre esto último, la apelante interpuso recurso ordinario de Apelación para ante el Alcalde Municipal como superior en grado del Departamento de Patentes (ver folios 112 al 130 del expediente administrativo), y luego amplió en escrito posterior, a revocatoria con apelación en subsidio e incidente de nulidad (ver folios 131 al 151 ibídem) en

contra de la supra indicada resolución. Consta rechazada la revocatoria por el Departamento de Patentes (f-152 ibídem), y la apelación subsidiaria la rechazó el Alcalde Municipal mediante resolución dictada a las diez horas del 12 de agosto del 2002, sin

que conste el criterio sobre la procedencia o no del incidente de nulidad (folios 154 al 159 *ibídem*). Sobre lo resuelto, no consta la interposición de los recursos ordinarios de revocatoria en contra de lo resuelto por la Alcaldía Municipal, ni tampoco la apelación para ante el Concejo. La parte no siguió con la cadena recursiva a la que tenía derecho, quizás motivada por el error de la Alcaldesa a.í al expresar en su resolución (f-. 154) que "daba por agotada la vía administrativa." IX.- El recurso extraordinario de revisión de la señora Dunia Villanueva Altamirano, contra el acto administrativo emitido por la encargada de patentes y servicios Municipales, dictado a las quince horas del 18 de octubre del 2002 (ver folios 173 al 175 del expediente administrativo) y que fuera notificado a la señora Villanueva Altamirano el 21 de octubre del 2002 (folio 176 *ibídem*). Entratándose de un acto no emanado del Concejo, sino de la encargada del departamento de patentes, resulta procedente la aplicación del numeral 163 del Código Municipal, pero ciertamente se comprueba que el Concejo Municipal de Buenos Aires, no siguió el debido proceso, ya que no cumplió con la ya indicada " fase de admisibilidad", y más bien lo hizo como si se tratara de un recurso "ordinario" de apelación, verificando de manera impropia un reexamen de los hechos sin constatar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos de admisibilidad. En más claros y mejores términos, no revisó el Concejo Municipal los presupuestos de admisibilidad en el supra citado numeral 163; a saber, a) que se trate de un acto no emanado del Concejo y de materia no laboral y que no se hubieren establecido oportunamente los recursos ordinarios procedentes; b) que no hayan transcurrido cinco años después de dictado el acto; c) que dicho acto no haya agotado todos sus efectos, es decir que siga surtiendo efectos; d) que debe ser interpuesto ante el Concejo; e) que se trate de un acuerdo absolutamente nulo; y f) que sea interpuesto por persona legitimada, ya sea que esté de por medio sus derechos subjetivos o un interés legítimo. En consecuencia, en razón de todo lo expuesto, se impone acoger los recursos conocidos en alzada y a pesar de que en principio, quien recurre lo hace identificando las resoluciones de las once horas con treinta minutos del 22 de julio del 2003 (ver folios 5 a 8 y 56 a 59 del principal), estima el Tribunal que tales resoluciones se encuentran contenidas en la sesión ordinaria N° 29-2003 de fecha 22 de julio del 2003 (ver folio 214 del expediente administrativo)."²

b. Retardo Injustificado en Resolver Recurso de Revisión

"La Administración, a la luz del artículo 41 constitucional, tiene la obligación de garantizarle a la ciudadanía el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida, sin denegación, lo que implica, en

el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir, con diligencia y celeridad, los reclamos planteados por los administrados, de tal manera que su resolución sea congruente con los extremos alegados, así como de comunicarles a los interesados lo dispuesto, todo ello dentro de un plazo razonable. En este sentido, el carácter "razonable" de la duración de la actividad administrativa se determina casuísticamente con base en diversos elementos, tales como la complejidad técnica del asunto administrativo, la amplitud de la prueba por evacuar o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, de lo cual se infiere que no existe un derecho estricto a la constitucionalización de los plazos, sino más bien un derecho a que se aplique el control de constitucionalidad sobre aquellas actuaciones de la Administración, en las cuales no existan motivos suficientes para justificar el tiempo demorado en la solución de algún tipo de gestión administrativa. Tratándose de materia municipal, al tenor de lo establecido en el artículo 156 párrafo 2 del Código Municipal, el recursos que se presenten ante el Concejo deben ser conocidos en la sesión ordinaria siguiente a su presentación. El artículo 35 del Código Municipal establece que los Concejos deben efectuar, como mínimo, una sesión ordinaria semanal. En el caso de que el Concejo guarde silencio u omite pronunciarse sobre los recursos interpuestos, el párrafo 3 del artículo 156 del Código Municipal prevé una suerte de apelación per saltum, que permite al interesado acudir directamente a la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, sin esperar a que el Concejo resuelva el recurso en sesiones siguientes. Esta apelación puede intentarse cuando han transcurrido ocho días desde la sesión en que debió haberse conocido la revocatoria. Tratándose de los recursos que emanan de los funcionarios que dependen del Alcalde, ante el silencio del Código Municipal, debe acudirse a las disposiciones de Ley General de la Administración Pública. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2º, fija un plazo de un mes para que el funcionario resuelva, si se trata de la resolución final y, en los demás casos, por disposición del numeral 352 del mismo cuerpo normativo, la administración municipal cuenta con 8 días para resolver los recursos de revocatoria y apelación, pudiendo reservarse el conocimiento del recurso de revocatoria para el acto final, lo que deberá así comunicarse a las partes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos o no responde las gestiones de los administrados dentro de los plazos legales establecidos, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable debidamente acreditada por el ente accionado, se produce un quebranto del derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida establecido en el artículo 41 de la Constitución

Política.

De los autos se extrae que el 15 de julio del 2003 el amparado presentó recurso extraordinario de revisión contra el acto administrativo que le deniega una concesión en la zona marítimo terrestre. El concejo municipal local en sesión del 16 de julio de 2003 acordó conformar una comisión para tal efecto, procedimiento impropio a la luz de lo expuesto, en tanto se trata de un procedimiento de impugnación extraordinario previsto en el artículo 157 del Código Municipal que no requiere más trámite que el conocimiento del mismo por parte del Concejo el que, podrá requerir el asesoramiento legal que estime adecuado y pertinente, sea éste externo o interno. Dado que en el subjuice se ha omitido dar respuesta a la amparada, el recurso debe declararse con lugar el recurso como se dispone."³

FUENTES CITADAS:

- 1 Ley Número 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- 2 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Resolución No. 302-2004, de las nueve horas con diez minutos del dos de abril de dos mil cuatro.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 5138-2004, de las diez horas con veintiseis minutos del catorce de mayo de dos mil cuatro.