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 DE ACUERDOS MUNICIPALES

RESUMEN: En el presemte informe investigativo se trata el tema del recurso de revisión en materia municipal. A este respecto se aborda su concepto, naturaleza y finalidad a la luz de la doctrina. Posteriormente se cita el artículo 153 del Código Municipal que versa sobre esta temática, y finalmente se incluyen unos extractos jurisprudenciales donde entre otras cosas, se establece el plazo para que sean tramitados los recursos de revisión en materia municipal.

Índice de contenido

1. Doctrina.....2
   a. Concepto 2
   b. Naturaleza 2
   c. Finalidad 2
2. Normativa.....3
   a. Código Municipal.....3
3. Jurisprudencia.....3
   a. Procedimiento Administrativo de Impugnación de los Acuerdos Municipales.....3
   b. Supuestos en que Procede el Recurso de Revisión.....8
   c. Plazo para Tramitar el Recurso de Revisión.....9

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Concepto

"A nivel doctrinario y más concretamente para el tratadista Héctor Jorge Escola lo extraordinario del recurso en estudio radica en que a través de este medio de impugnación se recurre contra un acuerdo municipal que adquirió el carácter de firme debido a que transcurrieron los términos legales dentro de los cuales era posible interponer los recursos ordinarios que procedían contra el acto, del que ahora entonces se recurre vía recurso extraordinario de revisión.

Podemos definir el recurso extraordinario de revisión como aquel instrumento jurídico que sirve para recurrir administrativamente contra acuerdos municipales firmes."[1]

b. Naturaleza

"El recurso extraordinario de revisión contra acuerdos municipales es un recurso de naturaleza administrativa que se presenta ante el Concejo Municipal de la Corporación que dictó el acuerdo recurrido.

El Concejo Municipal es el órgano competente para resolver sobre la procedencia o improcedencia del recurso extraordinario da revisión o más concretamente, es el Concejo Municipal de quien en última instancia emana la resolución que acoge o rechaza el recurso. Es el Concejo Municipal ante quien se presenta y quien resuelve el recurso extraordinario de revisión, órgano éste administrativo. De lo anterior se desprende la naturaleza administrativa del recurso indicado."[2]

c. Finalidad

"El recurso extraordinario de revisión tiende a cumplir dos finalidades, una inmediata y otra mediata, ésta última constituída por el hecho de que el recurso extraordinario de revisión es un medio de control administrativo que busca el apego al bloque de legalidad de los acuerdos municipales.

La finalidad inmediata del recurso extraordinario de revisión busca que el acuerdo municipal recurrido no surta o no siga surtiendo los efectos que ya había comenzado a surtir."[3]

2. Normativa

a. Código Municipal[4]

Artículo 153.-

En la forma prevista en el código, los concejal podrán solicitar revisión de los acuerdos municipales tomados por Concejo, y el alcalde municipal podrá interponer veto. Por parte de los interesados, cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales reguladas por las leyes.

3. Jurisprudencia

a. Procedimiento Administrativo de Impugnación de los Acuerdos Municipales

"Del procedimiento administrativo de impugnación.

En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada —en un sentido favorable o desfavorable—, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo — fase recursiva —. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2°, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979–P del 28 de agosto y 9469–P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para los procedimientos administrativos comunes —ordinario, sumario y recursos—, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. El artículo 261, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por

acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibídem, dispone un plazo de un mes —a partir de su inicio— para su conclusión. Tratándose de las solicitudes de licencia en materia municipal, al tenor de lo dispuesto por el artículo 80 del Código Municipal, la municipalidad deberá resolver dentro de un plazo máximo de 30 días naturales . En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación , 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 omita pronunciarse sobre los recursos interpuestos, el párrafo 3 del artículo 156 del Código Municipal prevé la posibilidad de que el interesado acuda directamente a la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, sin esperar a que el Concejo resuelva el recurso en sesiones siguientes. 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 punto al plazo que tienen las autoridades municipales para resolver los recursos. El numeral 261, párrafo 2°, de la Ley General fija un plazo de un mes , para el dictado 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.

Impugnación de los acuerdos municipales.

La posibilidad de revisión de los acuerdos municipales se encuentra establecida en el numeral 173 de la Constitución Política que , en lo conducente, dispone:

“los acuerdos municipales podrán ser:

1) objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;

2) recurridos por cualquier interesado...”

La Carta Suprema ha dispuesto de manera clara que “cualquier interesado” puede impugnar un “acuerdo municipal” , término que a luz de lo dispuesto por el numeral 120 párrafo 1 de la Ley General de la Administración Pública, debe entenderse que admite la impugnación del acto administrativo que emana cualquier órgano de la municipalidad, sea este unipersonal o colegiado. Ahora bien, el

Código Municipal rompe el esquema del procedimiento administrativo recogido por el artículo 350 párrafo 1 de la Ley General de la Administración Pública, con una instancia única de alzada, -cualquiera que sea la procedencia u origen del acto administrativo impugnada-, para establecer lo que se ha llamado una "escalerilla de recursos" , que toma en cuenta el órgano que emite el acto. El Título VI del Código Municipal titulado "Recursos contra los Actos Municipales" posee dos capítulos: el primero está referido a los recursos procedentes contra aquellos actos administrativos adoptados por el funcionario que dependen directamente del Concejo y, el segundo, hace referencia a los actos emanados de los funcionarios que dependen del Alcalde . El artículo 153 y 156 párrafo 1, del Código Municipal prevé la posibilidad de que los munícipes combatan los actos administrativos desfavorables a través de los recursos de revocatoria y de apelación. Al tenor de lo establecido en el numeral 347 de la Ley General de la Administración Pública, es potestativo para el interesado usar ambos recursos (revocatoria con apelación en subsidio) o solo uno de ellos (apelación), de manera tal que si exige la primera opción la apelación se tramitará una vez declarada sin lugar el recurso de revocatoria (347 de la Ley General). La revocatoria se interpone ante el propio órgano que dictó el acuerdo municipal desfavorable para el munícipe; la apelación, por su parte, la conoce el superior en grado del órgano que dictó el acuerdo municipal, ambas gestiones dentro del plazo de cinco días contado a partir de la notificación del acuerdo. El recurso de revocatoria puede fundarse en motivos de legalidad, oportunidad, mérito o conveniencia y el de apelación cabe únicamente por razones de ilegalidad. El recurso de apelación planteado contra el acuerdo del Concejo municipal le corresponde conocerlo, por jerarquía impropia bifásica, a la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo (artículos 156, párrafo 2, del Código Municipal y 1, inciso b, de la Ley N. 7274 del 10 de diciembre de 1991 –Ley de Creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo-.

Fase de impugnación ante el Concejo Municipal.

Por disposición del artículo 52, párrafo 2 del Código Municipal dependen directamente del Concejo Municipal el Secretario Municipal, el Auditor o Contador. El artículo 161 del Código Municipal establece que contra las resoluciones administrativas tomadas por esos funcionarios caben los recursos de revocatoria ante el mismo funcionario y la apelación en subsidio ante el Concejo , dentro del plazo de cinco días. El párrafo final de ese numeral establece que la interposición exclusiva de la apelación no impide al funcionario municipal revocar su decisión por los motivos contenidos en el recurso de alzada. Contra lo que resuelva

el Concejo, al conocer del recurso de apelación cabrán, a su vez, los recursos de revocatoria ante ese órgano colegiado y el de apelación ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo. Esta apelación puede intentarse cuando han transcurrido ocho días desde la sesión en que debió haberse conocido la revocatoria. La Sección Tercera del Tribunal Contencioso agota la vía administrativa. En todo caso debe advertirse que en materia municipal, en tanto el artículo 173 Constitucional establece que los interesados "podrán" recurrir los acuerdos municipales, es posible interpretar que el agotamiento de la vía administrativa es facultativo, de manera tal que el munícipe válidamente podría acudir directamente ante la jurisdicción contencioso –administrativo, sin hacer uso del procedimiento de impugnativo.

Fase de impugnación de los actos administrativos de los funcionarios que no dependen del Concejo Municipal.

No dependen directamente del Concejo los jefes de los diversos departamentos u oficinas que integran la organización respetiva Municipal. Por disposición del artículo 162 del Código Municipal las decisiones administrativas de los funcionarios que no dependen del Concejo tendrán los recursos de revocatoria ante el funcionario y de apelación en subsidio ante el Alcalde, dentro del quinto día. La interposición de los recursos suspenderá la ejecución del acto impugnado, con lo que ser rompe con la regla contenida en la Ley General en punto a la formulación de recursos. La suspensión de la ejecución opera de manera automática con solo la interposición del recurso . Contra lo que resuelva el Alcalde caben, además, los recursos de revocatoria y apelación ante el Concejo y contra lo que este órgano colegiado decida caben los recursos de revocatoria ante el mismo y de apelación, como ya se indicó, ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo.

Plazos legales para resolver los recursos.

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, los 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 omita 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 el consabido recurso. 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 2°, 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 la inactividad del Concejo Municipal recurrido en este caso. El Alcalde del Cantón Central de Puntarenas ha admitido que el accionante planteó un recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra lo resuelto por el Concejo Municipal del Cantón Central de Puntarenas en el artículo uno de la sesión extraordinaria número 135 del tres de noviembre de 2003. Sin embargo, no ha remitido prueba alguna de que tal gestión haya sido

resuelta. Por ello, se tiene por constatada la lesión al artículo 41 constitucional y, en consecuencia, este amparo resulta del todo procedente."[5]

b. Supuestos en que Procede el Recurso de Revisión

"IV.- Sentada la materia objeto de análisis y para decidir en forma correcta, ha de acudirse al numeral 163 del Código Municipal, que dispone: "Contra todo acto no emanado del Consejo 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" Como se obtiene de lo transcrito, este remedio –recurso de revisión-, sólo es procedente en aquellos casos en que los interesados no hayan interpuesto en tiempo, las impugnaciones que brindan los numerales 153 y siguientes del citado cuerpo normativo. No obstante, la situación de la combatiente no enmarca en las previsiones de hecho previstas en la norma. Doña Ligia, según se obtiene del elenco de hechos probados – números 10, 11, 14 y 15-, combatió la decisión de no permitirle la explotación, en la Taberna Maruja, de las patentes de licores nacionales números 81 ni 171, según decisión del Alcalde, número 599-L-03, de diecisiete de setiembre y veintiséis de noviembre de dos mil tres, por su orden, contra las cuales se alzó para ante el Consejo, según resolución de quince de enero de dos mil cuatro. En estas condiciones, lo acordado por el Ayuntamiento, en la sesión número 139 de 26 de diciembre de 2004, está ajustado a derecho y debe mantenerse.- V.- No está de más dejar de manifiesto, que doña Ligia Mayela, invoca que como no se dio respuesta a su recurso de revisión, se configuró a su favor, el silencio positivo, y por cuya virtud, en su criterio, debe autorizarse la explotación de la patente número 171 –de licores nacionales-, en su negocio, Taberna Maruja. Disiente este cuerpo colegiado de tal tesis. De conformidad con el numeral 330 de la Ley General de la Administración Pública, "El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización o tutela. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones". A contrario sensu queda claramente establecido, que, por el contrario, en materia de recursos –ordinarios o extraordinarios-, su falta de resolución no puede significar nunca, uno de esta naturaleza sino todo lo

contrario, esto es, provoca un silencio negativo que implica una denegación presunta a efectos de acudir a la vía administrativa o judicial, según corresponda. Esto lleva a concluir, que lo peticionado carece de sustento.-"[6]

c. Plazo para Tramitar el Recurso de Revisión

"En el subjudice, los amparados presentaron recurso extraordinario de revisión contra el acuerdo municipal número 7 que aprobó el "Reglamento de Organización y Funcionamiento del Mercado de Mayoreo" . Por acuerdo adoptado en sesión ordinaria número 96 del 2 de marzo de 2004, el Concejo dispuso trasladar aquella articulación a la Comisión de Asuntos Jurídicos para su correspondiente estudio y, a la fecha de interposición del amparo, aquella articulación aún no ha sido resuelta, permaneciendo en la referida comisión, lo que resulta inadmisible para la Sala, en tanto, al tenor de lo establecido en las disposiciones citadas en el considerando anterior, el Concejo Municipal cuenta –aplicando el plazo genérico de los recursos, de plena aplicación al recurso de revisión municipal- con el plazo de un mes para tramitarla, debiendo resolverlo, en los términos del artículo 156 párrafo 2 del Código Municipal, en la próxima sesión ordinaria siguiente a aquella en que se agotó el plazo del mes supra indicado. En descargo, la autoridad accionada ha señalado a la Sala que al Concejo municipal no le ha sido posible resolver las articulaciones de los recurrentes; ello debido a que cambió el directorio y a que, hay una gran cantidad de trabajo pendiente. Adicionalmente se argumenta que, en el subjudice, los recurrentes presentan recurso de revisión contra una disposición de carácter general y que por disposición del numeral 154 inciso c) del Código Municipal, esos acuerdos no tienen recurso de revocatoria ni de apelación, por lo que tampoco es admisible la revisión. La Sala debe señalar, en relación con los argumentos del ente accionado que, como lo ha señalado este tribunal en reiteradas ocasiones, el exceso de trabajo y la falta de recursos no constituyen un argumento válido a la luz del Derecho de la Constitución, para lesionar derechos fundamentales. En lo que atañe a la alegada inadmisibilidad del recurso extraordinario de revisión contra una disposición reglamentaria dictada por el Concejo Municipal– Artículo 154 . inciso c) del Código Municipal-, la Sala debe hacer el análisis que señala el recurrido, en tanto el plazo para resolver varía, según se trate de la fase de admisibilidad o del dictado de la resolución de fondo en un recurso extraordinario de ésta naturaleza. En primer término, la Sala advierte que, la adopción de una disposición de carácter general –reglamento- por parte del Concejo municipal carece, tal y como lo alega la autoridad accionada, de los recursos ordinarios de revocatoria y

apelación – Art. 154.c) del C.M.- . Por otra parte, es requisito de admisibilidad del recurso de revisión, que el acto emanado del concejo tenga recurso de apelación ante el Contencioso administrativo el que se encuentra vedado entratándose de disposiciones reglamentarias. Al alegar la autoridad accionada que podría estarse ante un supuesto de inadmisibilidad de la referida articulación, la Sala debe señalar que, ante ésta eventualidad no se aplicaría el plazo de un mes supra indicado para tramitar la fase de revisión –o nulidad en términos del Derecho Municipal-, sino la disposición general sobre el análisis de los recursos –art. 351 LGAP- que obliga, en primer término, al análisis de admisibilidad de la articulación, fase que debe concretar el Concejo Municipal, al tenor de lo establecido en el numeral 156 párrafo 2 del Código Municipal, en la próxima sesión ordinaria. Corolario de lo expuesto, se ordena al Concejo Municipal accionado pronunciarse, en la próxima sesión ordinaria del Concejo, sobre la admisibilidad del recurso de revisión interpuesto por los amparados en fecha 9 de diciembre de 2003."[7]

FUENTES CITADAS:

1 MONGE Gutiérrez, Julio César. El Acuerdo Municipal y el Recurso Extraordinario de Revisión. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985. pp. 121-122.

2 MONGE Gutiérrez, Julio César. El Acuerdo Municipal y el Recurso Extraordinario de Revisión. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985. pp. 122-123.

3 MONGE Gutiérrez, Julio César. El Acuerdo Municipal y el Recurso Extraordinario de Revisión. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985. pp. 123-124.

4 Ley Número 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.

5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 4768-2004, de las catorce horas con treinta y un minutos del cuatro de mayo de dos mil cuatro.

6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 8-2006, de las diez horas con treinta minutos del veinte de enero de dos mil seis.

7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 6742-2004, de las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del veintitrés de junio de dos mil cuatro.