

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: JURISPRUDENCIA SOBRE EL ARTÍCULO 353 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	1
	a) Ley General de la Administración Pública.....	1
2	JURISPRUDENCIA.....	2
	a) Jurisprudencia relacionada al artículo 353 del la Ley General de la Administración Pública....	2
	b) Dictámenes de la Procuraduría General de la República.....	13
	Dictamen: C-064-85.....	13
	Dictamen: C-274-98.....	16
	Dictamen: C-157-2003.....	30

1 NORMATIVA

a) *Ley General de la Administración Pública*

[Asamblea Legislativa]¹

Artículo 353.-

1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de

hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.

2 JURISPRUDENCIA

a) Jurisprudencia relacionada al artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública.

[TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL]²

2001-337

Exp. 00-000246-0008-PE

TRIBUNAL DE CASACION PENAL. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE, GOICOECHEA. Siete de mayo de dos mil uno.

Vistas las presentes diligencias, este Tribunal resuelve, y;

CONSIDERANDO:

El ciudadano Koziy Bohdan Ivanovich plantea recurso de revisión administrativa, de conformidad con lo que prevé el artículo de 353 de la Ley General de la Administración Pública. El recurso se rechaza de plano, porque esta Cámara no tiene potestades jurisdiccionales para conocer dicha acción, en virtud de las siguientes razones:

I- La Ley Orgánica del Poder Judicial determina, claramente, que la intervención de esta Cámara se refiere a la apelación de la decisión del Ministro de Gobernación y Policía. Es indiscutible que por tratarse de un recurso jerárquico impropio, la competencia de esta Cámara es excepcional y específica. No es posible ampliar tal competencia mediante analogía, como lo pretende el accionante. La naturaleza misma del recurso jerárquico impropio, así como el silencio de la Ley Orgánica del Poder Judicial impiden admitir la gestión que plantea el interesado. No puede soslayarse, por otra parte, que siendo el derecho orgánico judicial, derecho público, no es posible ampliar la competencia de esta Cámara, mediante interpretaciones extensivas, pues se requiere, como lo exigen las reglas básicas del derecho público, que exista norma expresa que lo autorice, requisito que como se expuso, no se cumple en el caso en examen.

II- El artículo 353 de la Ley de Administración Pública, señala muy claramente que el recurso de revisión debe interponerse ante el jerarca de la respectiva Administración. Es evidente que el Tribunal de Casación Penal no reúne las condiciones legales y constitucionales que caracterizan al jerarca de un órgano administrativo. Este es un hecho notorio que no requiere demostración. La intervención excepcional por vía de recurso impropio que tiene esta Cámara, es un hecho aislado que no modifica la naturaleza judicial de este Tribunal, convirtiéndolo en un ente administrativo ordinario como parece asumirlo el accionante. El conocimiento de un recurso jerárquico impropio no convierte a una autoridad judicial en un órgano administrativo, de tal forma que conforme a la norma recién citada, no corresponde a este Tribunal conocer el recurso de revisión que se propone en la presente gestión.

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

Careciendo de sustento legal la gestión planteada, según se expuso, esta Cámara no tiene competencia para conocer de ninguna otra gestión relacionada con el presente asunto, razón por la que se remite, de inmediato, el expediente ante la autoridad administrativa competente para que proceda conforme a derecho.

POR TANTO:

Esta instancia carece de competencia para tramitar y resolver la acción de revisión que se plantea. De inmediato se remite la causa al Despacho de origen para lo que en derecho corresponda, pues la ilegalidad de la gestión impide a esta Cámara seguir conociendo de un asunto que ya se resolvió conforme a la ley especial que regula los asuntos de Migración y Extranjería.

[SALA CONSTITUCIONAL]³

Exp: 06-003208-0007-CO

Res. N° 2006006253

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y veinticuatro minutos del diez de mayo del dos mil seis.

Recurso de amparo que se tramita en expediente número 06-003208-0007-CO, interpuesto por ISIDRO RAMIREZ ANCHIA, mayor, cédula de identidad número 104280438, contra el JEFE DE LA SECCION INSPECCION POLICIAL DEL DEPARTAMENTO DISCIPLINARIO LEGAL DEL M.S.P. y el MINISTRO DE SEGURIDAD PUBLICA .-

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:00 horas del 20 de marzo del 2006, el recurrente interpone recurso de amparo contra el Ministerio de Seguridad Pública y manifiesta que el siete de febrero del dos mil seis, presentó ante el Despacho

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

recurrido un Recurso de Revisión contra la resolución que dispuso su despido sin responsabilidad patronal, sin que a la fecha se haya resuelto, omisión que estima violatoria del principio constitucional de justicia pronta y cumplida. Solicita el recurrente que se declare con lugar el recurso.

2.- Informa bajo juramento Astrid Rodríguez Rodríguez, en su calidad de Jefa del Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública (folio 16), que revisados sus archivos no consta que el recurrente haya presentado el recurso de revisión ante ese Despacho, toda vez que por ley no le corresponde al Departamento Disciplinario Legal, atender ese tipo de solicitud, sino al jerarca de la institución, según indica el art. 353 de la Ley General de la Administración Pública. Indica que no le corresponde a este Departamento resolver ni comunicar recurso alguno. Solicita que se desestime el recurso planteado.

3.- Por resolución de las catorce horas y cuatro minutos del cuatro de abril del dos mil seis, la Sala amplió el curso de este amparo contra el Ministro de Seguridad Pública (folio 116).

4.- Informa Bajo juramento Rogelio Ramos Martínez en su condición de Ministro de Seguridad Pública (folio 118), que efectivamente el recurrente presentó el recurso de revisión, sin embargo este fue resuelto mediante resolución No. 899-06 DM de las diez horas del cinco de abril del dos mil seis, el cual se encuentra en este momento en proceso de notificación por parte de la Dirección de Recursos Humanos. Señalan que aún y cuando se sobrepasó el plazo legal, el tiempo transcurrido no resulta exagerado y se intentó resolver de manera conjunta dicho recurso y la solicitud de agotamiento de vía administrativa. (folio 118).

5.- En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada Calzada Miranda; y,

Considerando:

I.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este

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

asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) El siete de febrero del dos mil seis, el recurrente presentó ante el Despacho recurrido un Recurso de Revisión contra la resolución que dispuso su despido sin responsabilidad patronal. (folio 118)

b) Mediante resolución No. 899-06 DM de las diez horas del cinco de abril del dos mil seis, el Ministro recurrido resolvió el recurso de revisión, lo cual le fue notificado al recurrente el 5 de abril del 2006. (folios 120 y 122)

II.- Objeto del recurso. El recurrente estima violentados los artículos 27 y 41 de la Constitución Política, por cuanto acusa que presentó un recurso de revisión el 7 de febrero del 2006 contra su despido, sobre lo cual no para que se corrigiera el monto de su pensión, sobre lo cual no ha obtenido respuesta.

III.- Sobre el fondo. La libertad de petición que establece el artículo 27 constitucional consiste en el derecho que se otorga a todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier servidor público o entidad estatal, con el fin de exponer un asunto de su interés. Ese derecho fundamental se complementa con el de obtener pronta respuesta, sin que esto último signifique necesariamente una contestación favorable. Sin embargo al igual que la gestión se planteó por escrito, su resolución debe serlo de la misma manera y dentro del plazo establecido. Sin embargo, como lo ha señalado repetidamente la Sala, no es solo el artículo 27 constitucional el aplicable a este caso, sino el artículo 41 cuando se trata de reclamos o recursos: "Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes". Lo anterior por cuanto los reclamos y recursos administrativos, a diferencia de las peticiones puras, requieren un procedimiento para verificar los hechos que han de servir de motivo al acto final, así como adoptar las medidas probatorias pertinentes. En el caso del recurrente el escrito presentado el 7 de febrero del 2006 no constituye una gestión de información pura y simple, sino de un recurso de revisión contra

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

la resolución que ordenó su despido, sin embargo del estudio de los autos se tiene que el Ministro recurrido lo resolvió desde el 5 de abril del 2006 mediante la resolución No. 899-06 DM, lo cual le fue notificado al recurrente ese mismo día. Así las cosas, la Sala no tiene por acreditada la violación acusada, toda que la resolución al recurso se produjo con anterioridad a la notificación del Ministro recurrido de la presentación de este amparo (folio 126), de manera que el recurso debe ser desestimado.

Por tanto:

Se declara sin lugar el recurso.

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

Res. N° 2006009094

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y veinte minutos del veintiocho de junio del dos mil seis.

Recurso de amparo que se tramita en expediente número 06-005490-0007-CO, interpuesto por MARTHA ELENA FONSECA AGUILAR, mayor, cédula de identidad número 1-0431-0979, vecina de San José contra FISCAL DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE COSTA RICA.-

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:55 horas del 09 de mayo del 2006, la recurrente interpone recurso de amparo contra la Fiscalía del Colegio de Abogados de Costa Rica y manifiesta que el 03 de marzo del 2006, dirigió una nota a la señora Erika Hernández Sandoval, en su condición de Fiscal del Colegio de Abogados, cuya finalidad era la de evitar una suspensión que jurídicamente -a su juicio- no procedía, por cuanto transcurrió el plazo respectivo. Se solicitaba por ello en dicha nota que se levantara la suspensión, agregando para ello las razones de hecho y de derecho correspondientes. No obstante lo

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

anterior, al día de hoy -dos meses después-, no ha obtenido respuesta alguna a su gestión. La falta de respuesta por parte de la autoridad accionada, ha hecho que la sanción en su contra siguiera su curso, e incluso se materializó la suspensión referida, por lo que estima lesionado en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política.

2.- A folio 10, la recurrente presenta escrito, alegando que el Colegio recurrido es arbitrario en cuanto a que a la fecha 01 de junio del 2006, le mantiene la suspensión en el ejercicio profesional de sus labores, la cual debió haberse lenatado hace meses. Solicita se ordene la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

3.- Informa bajo juramento Ericka Hernández Sandoval, en su condición de Fiscal del Colegio de Abogados (folio 12), que efectivamente en fecha 03 de marzo del 2006, presentó escrito referido al procedimiento disciplinario que siguió en contra de la amparada el Colegio de Abogados, expediente número 368-03. En dicho escrito la recurrente solicita se levante de forma inmediata la suspensión que le fue impuesta por la Junta Directiva del Colegio. Que en fecha 27 de febrero del 2006, la amparada presenta Incidente de Prescripción de la sanción disciplinaria que se le había impuesto. Mediante resolución de las 09:50 horas del 28 de febrero del 2006, rechaza la gestión presentada por la amparada el 27 de febrero del 2006 por improcedente, en el sentido que en el expediente administrativo existe acto firme por lo que el único recurso procedente es el de revisión, según lo estipulado en los artículos 353, 354 y 355 de la Ley General de la Administración Pública; notificada el 07 de marzo del 2006. Que existe un proceso ordinario en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, bajo el expediente número 04-00337-0163-CA, en el cual se discute la nulidad de la sanción disciplinaria. Que el trámite de quejas del Colegio de Abogados no puede asimilarse a un simple procedimiento administrativo por cuanto se deben respetar los principios fundamentales del debido proceso y dependiendo de la complejidad del asunto requiere un análisis más profundo. Solicita se declare sin lugar el recurso planteado.

3.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada Calzada Miranda; y,

Considerando:

I.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) Oficio presentado en fecha 03 de marzo del 2006, por la recurrente ante la Fiscalía del Colegio de Abogados, en el cual solicita se levante en forma inmediata la suspensión en el ejercicio de la profesión, que le fue impuesta por la Junta Directiva de dicho Colegio. (folio 03).

II.- Objeto del recurso . La recurrente estima violentados sus derechos fundamentales, concretamente, el de petición y de justicia pronta y cumplida, debido a que desde el 03 de marzo de 2006 presentó ante la autoridad recurrida, una gestión, sin que a la fecha de interposición del recurso, se haya atendido este reclamo.

III.- Sobre el tema de las denuncias. Al respecto, este Tribunal ha señalado que:

" ...no nos encontramos ante hipótesis como las reguladas en los artículos 27 y 41 de la Constitución, los cuales se refieren a la libertad de petición ante cualquier funcionario público o entidad oficial y al derecho a obtener justicia pronta y cumplida, respectivamente. En este caso debe hacerse la distinción entre este tipo de peticiones y la denuncia, ya que para el análisis resulta meritorio. Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. En ocasiones, la denuncia configura incluso un deber para quien dada su función o su actividad tiene conocimiento de esos hechos, pero en otros casos es más bien un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible, y, de hecho, fundamentado en el

principio democrático (no se olvide a este respecto que los funcionarios públicos son simples depositarios de esa autoridad). No obstante lo anterior, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener respuesta como complemento del ejercicio del derecho de pedir. Ahora bien, cada una de estas peticiones se encuentra reglada por distintos regímenes en cuanto al tiempo otorgado a la administración para contestar una vez solicitada su intervención. Por ejemplo, en el caso de las peticiones de información, los términos para que se brinde ésta por parte de la administración no se encuentran contemplados en la Ley General de la Administración Pública, pero sí en la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el artículo 32, como un complemento al numeral 27 constitucional, para estos casos concretos. Los reclamos administrativos encuentran su plazo de resolución en la legislación administrativa. La Ley General de la Administración Pública, la cual rige para los procedimientos ordinarios, establece para éstos el término perentorio de resolución del asunto al establecido genéricamente para todos los trámites ante la administración, sea el contenido en el artículo 261 de dicho cuerpo normativo, el cual es de dos meses, sin perjuicio de los términos establecidos independientemente para los recursos en vía administrativa. A pesar de que en los supuestos citados el plazo se encuentra establecido claramente en la legislación, en el caso de las denuncias -que no dejan de ser una modalidad de petición- no existe plazo legal establecido, ni específicamente ni en forma supletoria o genérica, por lo que en estos supuestos se tiene que valorar, necesariamente, si el plazo tomado por la administración, para resolver una denuncia específica, resulta excesivo o no a los efectos del ejercicio del legítimo derecho de denunciar y de obtener una respuesta por parte del administrado... " (Sentencia número 2000-00037 de las 16:18 horas del 4 de enero de 2000).

IV.- Sobre la facultad sancionadora del los Colegios Profesionales . Esta Sala ha indicado reiteradamente que los colegios profesionales cumplen un fin de interés público que el Estado les ha encomendado, en resguardo del debido ejercicio de esa profesión. Este control o labor de fiscalización la puede realizar sobre todos sus miembros, con el fin de que la actividad que se ejerce esté ajustada no solo a una adecuada preparación de éstos, sino a normas de ética y decoro profesional. En el cumplimiento de este fin, el legislador otorga a los colegios

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

profesionales facultad de conocer y sancionar las faltas de sus miembros, lo que puede implicar, inclusive, la afectación del ejercicio profesional (ver en este sentido sentencias número 2172-1994 de las 16:21 hrs. del 4 de mayo de 1994 y 7343-1997 de las 16:00 hrs. del 31 de octubre de 1997).

V.- De la potestad disciplinaria del Colegio de Abogados para conocer y sancionar las faltas de su agremiados. Sobre la naturaleza misma del tribunal disciplinario, se dijo:

"Tampoco son de recibo los argumentos de que el tribunal no estaba facultado para actuar como lo hizo, y de que sus actos son violatorios del artículo 35 Constitucional, según el cual nadie puede ser juzgado por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado al efecto, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con la Constitución, pues el tribunal de Honor, conformado para estudiar un asunto ético de un miembro de su gremio, no transgrede en forma alguna dicha norma en la medida en que no se trata de un asunto de naturaleza jurisdiccional, que deba ser conocido por los tribunales creados al efecto, sino que se trata de un asunto interno de interés de un grupo profesional tendiente a salvaguardar la imagen de la profesión en la sociedad." (sentencia número 1604-90 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del once de setiembre de mil novecientos noventa).

Así las cosas, se corrobora que esta Sala ha reconocido la constitucionalidad de la potestad disciplinaria del Colegio de Abogados para conocer y sancionar las faltas de sus agremiados. También reconoció en dicha resolución que el Colegio de Abogados está legítimamente facultado -en el ejercicio de su potestad disciplinaria- para dictar el correspondiente Código de Moral, a efectos de regular el monto de las sanciones a imponer para las situaciones concretas que allí se describen. Ello dentro de los parámetros establecidos en la ley que rige la materia. Todo esto en atención a uno de los fines primordiales del Colegio, como lo es velar por el correcto ejercicio de la profesión y corregir disciplinariamente a los profesionales que incumplan las reglas éticas propias de la abogacía.

VI.- En el caso concreto, del informe rendido bajo la solemnidad de juramento así como de las pruebas aportadas en autos se tiene por desacreditada la violación alegada por la recurrente. En efecto, la promovente acusó que pese a que desde el 03 de marzo

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

del 2006, presentó ante la Fiscalía del Colegio de Abogados, una gestión para que se le levantara la suspensión en el ejercicio de la profesión, y, a la fecha de interposición del recurso -09 de mayo de 2006-, la autoridad recurrida no había resuelto nada al respecto. Sin embargo, la recurrente ha presentado otras gestiones en igual sentido, como es la presentada el 27 de febrero del 2006 en que alega que el plazo de suspensión ya se ha vencido y la misma fue resuelta indicándole que por encontrarse el acto administrativo en firme, el único recurso que cabe es el de revisión, según lo estipulado en la legislación vigente, notificada el 07 de marzo del 2006 al número de fax designado por ella misma para tales efectos. Pese a lo anterior la recurrente vuelve a presentar otra gestión alegando en igual sentido que se le levanta dicha suspensión, siendo la misma resuelta por el Colegio recurrido y notificada el 01 de junio del 2006, en la cual se rechaza la queja formulada. Como se ve desde que presentó la denuncia, 03 de marzo del 2006, a la fecha en que se conoció de la gestión interpuesta, sea 01 de junio de 2006, transcurrieron casi tres meses, periodo razonable atendiendo la complejidad del caso. De esta forma, en el caso bajo análisis, esta Sala estima que la actuación de la Fiscalía recurrida no lesionó derecho fundamental alguno, toda vez que atendió la denuncia incoada por la recurrente en un plazo razonable dadas las circunstancias del caso. Por lo expuesto, se declara sin lugar el recurso.

Por tanto:

Se declara sin lugar el recurso

b) Dictámenes de la Procuraduría General de la República

Dictamen: C-064-85

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁵

C-064-85

San José , 25 de marzo de 1985 Señorita Esther Ramírez Rojas Sub-Jefe del Departamento Legal Ministerio de Gobernación y Policía Ciudad

Estimada señorita:

Por encargo del señor Procurador General Adjunto me permito dar respuesta a su oficio N° AL-000132-85 de 6 de febrero de 1985 en el que indica Ud. que el Gobernador de la Provincia de San José permitió el traslado de una patente nde licores de la población denominada El Peje a la población llamada Daniel Flores. Agrega que ante gestión de la Municipalidad de Pérez Zeledón que pretendía que ese Ministerio declarara la nulidaa absoluta de la resolución respectiva, ese Despacho en resolucioN° 651 de las diez horas treinta minutos del veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, confirmó lo resuelto por la Gobernación fundamentándose para ello en la reforma introducida al artículo 18 de la Ley de Licores por Ley N° 361 de 24 de abril de 1940, considerándola vigente, error que reconoce el Departamento Legal de ese Ministerio al leer el dictamen de esa Procuraduría N° C-281-84 de 24 de agosto de 1984, cuya fotocopia adjuntó la Municipalidad a una posterior gestión en la que nuevamente pide la declaratoria de nulidad de las resoluciones citadas.

Solicita se le informe el procedimiento que debe seguir ese Ministerio para declarar la nulidad de las resoluciones que permitieron el traslado del puesto de licores de una población a otra, si la declaratoria de nulidad en vía administrativa que regula el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, o el procedimiento que establecen los artículos 155 y

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

siguientes del mismo cuerpo de leyes para la revocatoria de los actos administrativos.

Con la aprobación de los jefes de este órgano me permito al respecto manifestar lo siguiente:

De lo expuesto por Ud. parece quedar claro que estamos en presencia de un acto administrativo final firme por cuanto se dio ya la única instancia de alzada que establece en procedimientos administrativos el artículo 350 de la Ley General de la Administración Pública.

Bajo esa premisa procede analizar las vías procedimentales con que cuenta ese Ministerio para dejar sin efecto el permiso de traslado de puesto de licores.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley General de la Administración Pública sólo es posible la revocación de actos discrecionales de efecto continuado o de aquellos desfavorables al administrado aunque se encuentren firmes exigiéndose en este último supuesto un dictamen de la Contraloría General de la República.

En la especie no se trata de un acto discrecional de efecto continuado, puesto que la actuación de la Administración Pública es contraria a una disposición concreta de derecho positivo que prohíbe utilizar el puesto de licores adquirido para una población en otra población distinta, según se indicó en nuestro dictamen anterior.

Tampoco estamos en presencia de un acto desfavorable al administrado puesto que éste resultó complacido en su petición con el acto administrativo emitido por el gobernador de San José y confirmado por ese Ministerio. No es posible en consecuencia utilizar la vía de la resolución.

"Como el acto administrativo emanado de la Gobernación de San José y confirmado por ese Ministerio resulta absolutamente nulo, al fundamentarse en disposiciones legales cuya aplicación o eficacia fue suspendida por otra norma de igual rango, podría seguirse el

procedimiento que señala el artículo 173 de la ley citada siempre que esta Procuraduría General considere - en la oportunidad procesal correspondiente- que el vicio del acto reviste las características de la nulidad absoluta evidente y manifiesta. Cabe aclarar aquí, que en este supuesto, es el Consejo de Gobierno competente para emitir la declaratoria de nulidad (Artículo 173.2).

Ahora bien, existe un tercer procedimiento para dejar sin ningún valor ni efecto un acto administrativo final firme, regulado en el Capítulo Segundo del Título Octavo del Libro Segundo de la Ley que nos

ocupa. El recurso de revisión que siendo extraordinario sólo procede por los motivos precisados en la Ley y que enumera el artículo 353 de las letras a) a d), que literalmente dice:

"Artículo 353: 1.-

Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos del valor esencial para la resolución del asunto, ignoradas al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido especialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, y violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial".

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

No se nos adjunta fotocopia del último memorial recibido por ese Despacho procedente de la Municipalidad de Pérez Zeledón, pero si se afirma que en el mismo la Municipalidad se manifiesta en contra de lo resulto y que adjunta dictamen de la Procuraduría General de la República, en el que se expone que la reforma del artículo 16 en que se fundamentan las resoluciones administrativas no está vigente en virtud de la Ley N° 183 de 1° de agosto de 1941.

Dado que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 348 los recursos no requieren una redacción ni pretensión especiales y que "...basta para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión", (Artículo 348); y que los hechos por Ud. narrados parecieran encuadrarse en el aparte b) de artículo 353 transcrito anteriormente y previniendo que la gestión de la Municipalidad se produjo dentro de los tres meses posteriores a la firmeza del acto, ya que su consulta es de 6 del mes de febrero, considera esta Procuraduría que ese Ministerio podría acoger la gestión de la Municipalidad de Pérez Zeledón a través de esta última vía procedimental que resulta menos engorrosa que la que señala el artículo 173 del mismo cuerpo de leyes.

Dictamen: C-274-98

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]

C-274-98

16 de diciembre de 1998 Señor Juan Rafael Lizano Sáenz Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública S. O.

Estimado Señor: Con la aprobación del señor Procurador General, doy respuesta a su misiva del 21 de octubre anterior, en la que se formulara la siguiente consulta: si debe o no el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, en aplicación supletoria de la Ley General de la Administración Pública, conocer los recursos extraordinarios de revisión planteados por extranjeros en contra de las resoluciones dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería.

Lo anterior por cuanto la Ley General de Migración contempla solamente los recursos de revocatoria y apelación como medios de impugnación en sede administrativa.

I. Impugnación de los actos administrativos

El acto administrativo, como manifestación de la voluntad de la Administración en el ejercicio de sus facultades, puede ser impugnado por su destinatario si lo encuentra lesivo de sus derechos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

En sede administrativa, los recursos "son actos del administrado mediante los cuales éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico"(1), y se constituyen en un presupuesto necesario para la posterior impugnación en vía jurisdiccional, ya que es preciso agotar la vía administrativa para acceder a aquella.

NOTA (1): GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ Tomás-Ramón.

Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Civitas, Madrid, 1997, pág.506.

La impugnación de los actos del procedimiento administrativo regulada en los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, está prevista para las "resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, por motivos de legalidad o de oportunidad." (2)

NOTA (2): Artículo 342, Ley General de la Administración Pública.

Los recursos administrativos se han clasificado, tanto por la Doctrina como por el legislador, en dos categorías principales según su carácter excepcional, a saber, los recursos ordinarios y el recurso extraordinario de revisión.

a) Los recursos ordinarios

Los artículos 342 a 352 de la Ley General de la Administración Pública regulan lo relativo a los recursos ordinarios admisibles en el procedimiento administrativo, estableciendo dos tipos: revocatoria o reposición y apelación.

Dentro del procedimiento ordinario, estos recursos sólo pueden ser interpuestos contra el acto que lo inicia, el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba, y contra el acto final (artículo 345). A su vez, su interposición debe darse ante el órgano director del proceso y dentro de tercero día tratándose del acto final, o bien, dentro de veinticuatro horas en los demás casos, a partir de la última comunicación del acto (artículos 346 y 349); además, no requieren de una redacción ni una pretensión especiales, siendo suficiente para su formulación que de su texto se infiera la petición del recurrente (artículo 348).

El primero de los recursos mencionados, es decidido por el mismo órgano que dictó el acto, quien puede revocar su decisión o bien confirmarla desestimando el recurso. En estos casos, y salvando la excepción el artículo 352, el órgano director del procedimiento debe resolver el recurso dentro de los ocho días posteriores a su presentación.

Por otra parte, conviene hacer notar que dentro de este procedimiento, cuando se trate del acto final emanado del jerarca -para el caso concreto el Ministro-, rige también lo indicado en el numeral 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo texto reza:

"1. Será requisito para admitir la acción contencioso administrativa el agotamiento de la vía administrativa. 2. Este trámite se entenderá cumplido:

a) Cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio; y b) Cuando la ley lo disponga expresamente.

3. En todo caso, cuando lo impugnado emanare directamente de la

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

jerarquía superior de la respectiva entidad administrativa y careciere de ulterior recurso administrativo, deberá formularse recurso de reposición o reconsideración ante el mismo órgano que ha dictado el acto o la disposición, en el plazo de dos meses, a contar de la fecha en que se notifique o publique el acto, con los requisitos a que se refiere el artículo 38." (El resaltado no es de su original).

Lo anterior es posible, claro está, salvo los casos del artículo 32 de la citada Ley, que exceptúa del recurso de reposición "a) los actos presuntos, en virtud de silencio administrativo regulado en el artículo 19; b) los actos no manifestados por escrito; c) y las disposiciones de carácter general en los supuestos previstos en los dos primeros párrafos del artículo 20."

Entonces, procede interponer el recurso de revocatoria cuando el acto no es dictado por el jerarca y se desea que el inferior revise lo ya actuado. Cuando el acto proviene del jerarca, conociendo del asunto en única instancia, se debe plantear recurso de reposición en los términos del párrafo tercero del artículo 31 de la Ley Reguladora, supra transcrito.

Por su parte, el recurso de apelación tiene su fundamento en la jerarquía administrativa, de manera que sea el superior del órgano que dictó el acto quien revise la actuación de este. El superior podrá desestimar el recurso y confirmar el acto impugnado, o bien, modificar o anular el acto.

En caso de que el recurrente haya interpuesto ambos recursos -lo cual es potestativo para él-, la apelación se tramitará una vez rechazada la revocatoria, pudiendo resolver incluso en contra del recurrente en los casos de nulidad absoluta. De existir algún vicio de forma que pudiese causar nulidad, se ordenará retrotraer el expediente al momento de la comisión del vicio, a menos que pueda ser saneado o ratificado. Este recurso debe ser resuelto dentro del plazo de ocho días posteriores a la recepción del expediente remitido por el órgano inferior (artículos 351 y 352 LGAP).

En virtud de lo expuesto, la resolución que conoce de los recursos ordinarios de reposición o de apelación, según sea el caso, es la que agota la vía administrativa (art. 31 antes transcrito)(3).

NOTA (3): De acuerdo con el artículo 356 de la Ley General de la Administración Pública, previo a dictar el acto administrativo que agota la vía administrativa es indispensable que el órgano que lo emita consulte previamente al asesor jurídico correspondiente.

b) El recurso extraordinario de revisión

El recurso que ahora nos ocupa tiene por objeto la impugnación de aquellos actos administrativos finales firmes que presentaren razonables dudas de su validez, según los supuestos señalados taxativamente en el artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública:

"a.-

Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b.-

Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c.-

Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad;

d.-

Cuando el acto se hubiere dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia firme."

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

Así las cosas, como consecuencia del carácter extraordinario de este recurso, sólo en los casos establecidos legalmente es admisible, excluyendo con ello la posibilidad de presentación del recurso por supuestos ajenos a los indicados.

Al referirse a este recurso, la más reconocida doctrina del Derecho Administrativo ha dicho:

"Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella [...], constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados."
(4)

NOTA (4): GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, op cit. pág 530.

Los supuestos regulados en la Ley General de la Administración Pública coinciden con los estipulados por la legislación española como motivos de admisión de un recurso de esta naturaleza. Estos motivos han sido objeto de comentario por parte del tratadista Jesús González Pérez(5), quien desarrolla claramente los requisitos de cada motivo.

NOTA (5): Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativo, Civitas, Madrid, 1975, pp. 299-306.

Al tratar el primero de los motivos, el autor señala que el error de hecho, debe ser, no en los supuestos normativos aplicables sino en los supuestos de hecho; a su vez, no basta que se dé el error sino que el mismo debe ser evidente y posible de demostrar sin mayor esfuerzo.

Por último, debe proceder de los documentos incorporados al expediente, no de elementos extraños a este ni de declaraciones jurisdiccionales.

En el segundo de los motivos, los documentos a los que este se refiere, deben tener tal importancia en la decisión del asunto, que de suponerse su incorporación al expediente, el resultado fuese necesariamente distinto. Asimismo se requiere que la parte no conociese de ellos ni pudiese aportarlos al proceso al momento de su tramitación.

En cuanto a la tercera causal, los documentos o testimonios declarados falsos, han de haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto, con lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta. A su vez la sentencia que declara la falsedad de tales documentos debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior que el recurrente compruebe que la ignoraba.

Finalmente en el último de los supuestos, se precisa también la firmeza de la sentencia que condena el delito.

c) El reclamo de queja

El último de los supuestos que se puede establecer, pero que no constituye un recurso, es el reclamo de queja, regulado por los artículos 358 a 360 de la Ley General. De esta forma, "en todo momento podrá reclamarse queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto" (artículo 358).

II. Aplicación supletoria de la Ley General de Administración Pública

La Ley General de la Administración Pública regula todo lo relativo a la actividad de la Administración Pública, su estructuración y organización en sus relaciones con los administrados, y entre los distintos órganos y entes que la conforman.

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

Los principios generales y normas reguladoras del procedimiento administrativo se establecen en esta Ley con el fin de "asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico" (6).

NOTA (6): Artículo 214, Ley General de la Administración Pública.

Dentro de este orden de ideas, la disposición del artículo 229 de la Ley de marras indica que la normativa de su Libro Segundo "regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga", es decir que salvo procedimiento especial estipulado, rige en forma supletoria la regulación de la Ley General de la Administración Pública. A lo anterior se añade el hecho de que con la promulgación de esta Ley, fueron derogadas todas las disposiciones anteriores que establecían o regulaban procedimientos administrativos de carácter general, o cuya especialidad no resultare de la índole de la materia que regulasen.

Ciertos supuestos fueron exceptuados de la aplicación de esa Ley en lo relativo a procedimiento administrativo, según su artículo 367.

A este respecto, la Sala Constitucional ha indicado:

"Que el artículo 367 inciso 2) de la Ley General exceptúa de la aplicación de la misma, en lo relativo a procedimiento administrativo, una serie de situaciones señaladas expresamente en ocho incisos, sin que se observe cómo tal exclusión pueda infringir los artículos de la Convención que apunta el accionante. Dichas disposiciones establecen el derecho de acceso al Poder Judicial, el principio de presunción de inocencia y las garantías mínimas a que tiene derecho toda persona dentro de los procesos judiciales (artículo 8), y el derecho a recurrir a la vía del amparo cuando existieren actos que violen sus derechos fundamentales (artículo 25). Es evidente que la infracción que le imputa el accionante al artículo 367 inciso 2) de la Ley General no existe frente a los indicados artículos, pues de ninguna manera se refieren a la situación planteada. En todos los procesos administrativos existe la posibilidad de recurrir al Poder Judicial, aún en los excluidos de la aplicación de la Ley General

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

en cuanto al procedimiento administrativo, y la vía del amparo está abierta frente a eventuales violaciones de derechos fundamentales. Las situaciones exceptuadas poseen propio procedimiento en la ley o el reglamento, y, de todos modos, supletoriamente se les aplica la propia Ley General en lo no dispuesto expresamente (artículo 368 de dicha Ley General)" (Voto N° 617-90 de 5 de junio de 1990).

En el mismo sentido:

"Los numerales 20 y 21 del Reglamento a la Ley de Licores (que, por razones de conveniencia, examinaremos primero) disponen: (...) En criterio del accionante, estos preceptos son inconstitucionales, en cuanto -al sujetar la suspensión o cierre un establecimiento de venta y consumo de licores al procedimiento contemplado en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública- el Poder Ejecutivo, arrogándose una competencia que había expirado ya por el vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 367.2.h de ese mismo texto normativo, hizo nugatoria la exclusión que ese mismo Poder había dispuesto previamente, cuando aún tenía la potestad de hacerlo, en el decreto ejecutivo n° 9469-P de 18 de diciembre de 1978. Sostiene que este último constituye un "decreto con rango de ley", que no podía ser variado a posteriori por un reglamento de rango normativo inferior.

Por su parte, la Procuraduría General de la República objeta esta afirmación (por estimar inexistente la indicada figura jurídica)

y afirma que la remisión que hace el reglamento impugnado al procedimiento de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)

más bien redundaría en una mayor y mejor tutela de los derechos de los eventuales afectados con la aplicación de las normas cuestionadas.

De inicio, es necesario recordar que -como exigencia de su admisibilidad- el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala que "Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente

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

de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado." Sobre este particular, ha explicado la Sala: "Es preciso (...) que la acción de inconstitucionalidad sea medio razonable de amparar la defensa del derecho o interés que se considera lesionado, esto es, que con la declaratoria de inconstitucionalidad que eventualmente realice la Sala, el accionante obtenga un beneficio dentro del proceso o procedimiento subyacente a dicha acción, sin que necesariamente ello signifique la obtención plena de sus pretensiones dentro del asunto previo." (Nº1468-90 de las 15:45 hrs del 30 de octubre de 1990).

"Entre el juicio base y la acción de inconstitucionalidad debe existir una conexidad tal, que la primera de ser acogida, incida en forma directa en el juicio base, como un remedio procesal más a favor de los derechos de la parte..." (Nº2592-93 de las 15:54 hrs del 8 de junio de 1993). A la luz de lo expresado, cabe preguntar: ¿Cuál sería el beneficio que obtendría el accionante en el sub lite de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas bajo examen? Nótese, en primer término, que el vicio que se acusa (remisión al procedimiento de la LGAP) estaría contenido solamente en el numeral 21 del Reglamento a la Ley de Licores, no así en el 20. Desde esta óptica, la eventual inaplicabilidad del primero no impediría la suspensión o cierre del establecimiento denominado "Benigan's" dentro de lo que es aquí asunto previo, sino que -únicamente- pondría en tela de juicio cuáles deberían ser los trámites a seguir por parte de la Gobernación de San José para lograrlo. Y es que resulta indispensable recordar que la Ley de Licores, nº 10 de 7 de octubre de 1936, no contiene una definición de ese procedimiento. Sólo este hecho ya torna cuestionable, en primer lugar, que el Poder Ejecutivo haya pretendido excluir a esa ley de la aplicación del Libro Segundo de la LGAP, porque el requisito para hacerlo (conforme a su numeral 367.2.h) lo era que los procedimientos exceptuados estuviesen regulados en sus respectivas leyes especiales. Pero, en realidad, la cuestión medular es que -conforme lo ha dicho reiteradamente la Sala- la laguna procesal en que pueda incurrir una determinada legislación en lo que se refiere a cómo se debe tramitar la emisión de un acto que deniegue o revoque derechos a los administrados, debe solventarse -precisamente- a través del procedimiento del Libro Segundo de la LGAP (al respecto, puede consultarse, entre otras, la sentencia nº 5184-96 de las 16:48 hrs del 2 de octubre de 1996).

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

Dicho de otro modo: si la presente acción de inconstitucionalidad es declarada sin lugar en cuanto a este extremo, se deberá continuar aplicando a la suspensión o cierre de expendios de licores (bajo los supuestos del artículo 20 citado), el trámite de la LGAP; y si se declara con lugar, también." (Voto 5653-97 de 16 de setiembre de 1997). Los resaltados en las anteriores resoluciones son añadidos.

Se infiere de lo dicho por el Tribunal Constitucional, que tales exclusiones no son absolutas pues las normas del procedimiento administrativo reguladas en la Ley General de la Administración Pública son aplicables como garantía de respeto de los derechos del administrado, en especial, del debido proceso. A la luz de esta afirmación, dicha ley se aplica en forma supletoria aún en los procedimientos regulados en forma independiente.

Igual criterio ha sido externado por esta Procuraduría:

"En cuanto al segundo aspecto mencionado en la letra b)

relativo a si la aplicación de la Ley General de la Administración Pública excluye la aplicación del Código Municipal o viceversa, debemos expresar lo siguiente: en materia de procedimientos se aplica el Código Municipal con exclusión de la Ley General de la Administración Pública, cuando la especialidad de la materia municipal así lo exija; de manera que cuando no estemos en presencia de dicha exigencia, por la índole de la materia, debe regir en materia de procedimientos, la Ley General de la Administración Pública, según se desprende del artículo 367.1 de la Ley General de la Administración Pública, con las excepciones previstas por el mismo artículo en su inciso 2). En el sentido expresado, de conformidad con los decretos ejecutivos 8979-P y 9469-P, en su orden, de 28 de agosto y de 18 de diciembre, ambos de 1978, la especialidad de la materia municipal en materia de procedimientos excluye la aplicación de la Ley General de la Administración Pública; no obstante, en caso de duda esta ley prevalece sobre el Código Municipal, y en materia de interpretación, informa el Código Municipal orientando su aplicación." (Dictamen C-122-91 del 15 de julio de 1991).

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

En abono de esta tesis, mediante dictamen C-173-95 se indicó:

"Así las cosas, en cuanto a procedimiento debe acudirse al señalado en la Ley General de la Administración Pública en los siguientes casos: 1- Cuando no se trate de materia expresamente excluida por el artículo 367 y los Decretos concordantes.

2- Cuando se trate de materia excluida, pero sin procedimiento especial regulado.

3- Cuando se trate de materia excluida pero el procedimiento especial no garantice el debido proceso. Acerca de los alcances del debido proceso, puede consultarse el voto 1732-92 de la Sala Constitucional.

4- Como fuente supletoria se aplicará en el caso de materia excluida sobre lo no dispuesto expresamente. En caso de duda prevalece sobre la materia excluida. También en materia de interpretación informa orientando la aplicación."

A mayor abundamiento, la propia Sala ha aplicado la Ley General de la Administración Pública en relación con la Ley de Migración.

"Se desprende con suficiente claridad, que acatar las vías establecidas en la Ley General de la Administración Pública, para la supresión de derechos subjetivos es vinculante para el Estado.

Dichos procedimientos pueden estar referidos a dos situaciones: la revocación y la nulidad absoluta. En lo que a la revocación se refiere, dispone el artículo 155, en lo que interesa: "1. La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República (sic)." Si bien es cierto, el artículo 54 de la Ley General de Migración y Extranjería, otorga la potestad de cancelar la permanencia o residencia de un extranjero en el país, al Ministro de Gobernación, jerarca del ente, se omitieron los demás requisitos que exige la norma de la Ley de la Administración Pública, principalmente el dictamen de la Procuraduría.

Asimismo, el artículo 173 de esa misma Ley, se refiere al caso concreto de la nulidad absoluta evidente y manifiesta del acto en que se otorgó un derecho, exigiendo también el dictamen previo de la Procuraduría General de la República, para anular el acto declarativo de derechos en vía administrativa. Inclusive, en el párrafo quinto del numeral 173, se sanciona la inobservancia del procedimiento con nulidad absoluta. En conclusión, cuando el Ministerio de Gobernación confiere la residencia o permite la permanencia de un extranjero en el país, conforme al Título Tercero de la Ley General de Migración y Extranjería, es evidente que la Administración está confiriendo un derecho subjetivo en favor del extranjero, y consecuentemente, está impedida para, por acto propio, cancelar esa residencia o permanencia. Existe en estos casos, una limitación para la Administración, impuesta por los artículos 11 y 34 de la Constitución Política desarrollada en el ordenamiento administrativo por los artículos 308, 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública, de modo que la potestad conferida al Ministerio de Gobernación en el artículo 54 de la Ley en cuestión es inconstitucional y así debe declararse." (Voto 2754-93 de 15 de junio de 1998)

III. Análisis del caso concreto

Una vez establecidos los lineamientos generales aplicables al caso que nos ocupa, es menester determinar el punto fundamental del asunto, es decir, la posibilidad del recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones de la Dirección General de Migración y Extranjería.

El numeral 107 de la Ley General de Migración indica:

"Contra las resoluciones de la Dirección General únicamente procederán los recursos de revocatoria y de apelación cuando: a)

Se lesionen intereses de los extranjeros en relación con su status migratorio.

b) Se ordenen la deportación de un extranjero según las causales previstas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 118. No cabrá recurso alguno contra las resoluciones que deniegan el ingreso de un extranjero con cualquiera de las categorías fijadas en esta

ley."

Los recursos de revocatoria y apelación deben interponerse ante la Dirección en el término de cinco días hábiles a partir de su notificación. En los casos de apelación, lo resuelto por el Ministro, agota la vía administrativa si se trata de resoluciones lesivas del status migratorio del extranjero (artículos 108 a 114).

La Ley de marras no contiene ninguna disposición que expresamente imposibilite al extranjero interponer el recurso de revisión. También ha sido mencionado que los principios y regulaciones de la Ley General de la Administración Pública son de aplicación supletoria en lo que no se contrapongan ambas regulaciones procedimentales. Ante ello, es preciso indicar que cuando se plantee un recurso de revisión ante el jerarca contra un acto final firme, fundamentado en alguna de las causales que establece el artículo 353 de la Ley General, debe procederse a su tramitación y resolución.

A este respecto debe tenerse muy claro que no se trata de una "tercera instancia" en beneficio del extranjero, sino que la posibilidad de este medio de impugnación surge de la aplicación supletoria de lo estipulado en la Ley General de la Administración Pública. A lo anterior se suma el hecho de que al ser un recurso de carácter extraordinario, solamente en razón de los motivos señalados por la ley puede ser interpuesto. Así las cosas, no se abre un abanico de opciones para que el extranjero presente recurso de revisión cada vez que considere que una resolución dictada por la Dirección lesiona sus derechos, sino que debe estarse a lo dispuesto por el ordenamiento, e interponer el recurso sólo si su situación encuadra dentro de los motivos del artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública.

El análisis supra realizado permite concluir que, además de los recursos de revocatoria y apelación señalados por la Ley General de Migración y Extranjería, y como garantía del debido proceso, los actos finales firmes pueden ser impugnados también mediante un recurso extraordinario de revisión, siempre y cuando la situación del extranjero se encuentre dentro de los supuestos establecidos taxativamente por la Ley General de la Administración Pública.

Dictamen: C-157-2003

[PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁶

C-157-2003

3 de junio del 2003

Licenciada

Irma Gómez Vargas

Auditora General

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

S. D.

Estimada señora:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, tengo el gusto de dar respuesta a su estimable oficio AG-626-2003, del 10 de abril del año en curso, mediante la cual requiere el criterio de este Despacho en relación con el órgano competente para conocer los recursos de revisión y nulidad que los administrados interpongan contra lo resuelto por el Consejo de Transporte Público y el Tribunal Administrativo de Transporte en materia de adjudicación de placas de taxis. Concretamente, se formulan las siguientes interrogantes:

"1. ¿El Ministro de Obras Públicas y Transportes como Jerarca Institucional, es o no competente para conocer y resolver los recursos de revisión y de nulidad, planteados contra las actuaciones del Consejo de Transporte Público y del Tribunal Administrativo de Transportes?.

2.-

Cómo debe delimitarse o interpretarse lo que es un error de hecho y un error de derecho?.

Por otra parte, la Ley de Contratación Administrativa establece que la concesión es un tipo de contratación administrativa y el proceso abreviado de taxis lo que pretende es dar en concesión ese servicio público, por lo que nos surge la siguiente interrogante:

3.-

En lo concerniente a los recursos de revisión y de nulidad debe aplicarse la Ley General de la Administración Pública o la Ley de Contratación Administrativa?"

Al efecto, se nos adjunta el criterio rendido por la MSc. Rosaura Montero Chacón, Directora Jurídica del citado Ministerio, quien, en lo que interesa, señala:

"Es por ello, que en virtud de la unidad sustancial del ordenamiento jurídico la figura de la desconcentración máxima, presenta excepciones en cuanto a la actividad revisoria, estrechamente ligada al recurso extraordinario de revisión, cual corresponde en su conocimiento al jerarca de la respectiva administración, para los casos concretos de la actividad del transporte del señor Ministro de Obras Públicas y Transportes. Remedio legal, que específicamente opera sobre aquellas actuaciones finales y firmes en materia de Transporte Público y bajo las específicas causales definidas por ley. (...)

Es por ello, que la actividad del transporte como materia, al igual que otras actividades y competencias expresamente encomendadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes por su Ley constitutiva, N° 4786 del 05 de junio de 1971 y sus reformas, comprenden el ejercicio de competencias muy propias, atribuidas en primacía (sic) al Poder Ejecutivo por la Constitución Políticas. (...).

Por ello, a nuestro criterio, las facultades revisorias del Ministerio como representante responsable del Poder Ejecutivo, no se encuentran ausentes en la materia del transporte público, en

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

las decisiones propias del Consejo de Transporte Público o el Tribunal de Transporte (órganos adscritos a esta Cartera Ministerial), resultando obligatoria y necesaria su incursión mediante el mecanismo del «recurso de revisión u otros pertinentes», e incluso advirtiendo la razonable valoración de oficio, para cumplir con el deber constitucional de velar por el exacto cumplimiento de las leyes y una sana administración en protección y prevalencia del interés público, que resulta la razón de ser de la Administración." (El destacado corresponde al original).

A fin de dar cumplida respuesta a las interrogantes formuladas convine estudiar brevemente cuál es la naturaleza jurídica del Consejo de Transporte Público y la del Tribunal Administrativo de Transporte, así como las competencias o atribuciones que han sido desconcentradas a su favor, los alcances de la desconcentración administrativa, así como los alcances y supuestos en los que procede el recurso extraordinario de revisión.

I.-NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

La Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, N° 7969 de 22 de diciembre de 1999, además de regular en detalle las condiciones generales para la explotación del servicio de transporte remunerado en la citada modalidad, dispuso la creación de dos órganos especializados en materia de transporte público. Nos referimos al Consejo de Transporte Público y al Tribunal Administrativo de Transporte. Los artículos 5, 6, y 16 de la citada ley, en lo que interesa, disponen:

"Artículo 5°- Creación. Créase el Consejo de Transporte Público, en adelante el Consejo, como órgano con desconcentración máxima, con personería jurídica instrumental."

(Lo resaltado en negrita y sublineado no es del original).

"Artículo 6°- Naturaleza. La naturaleza jurídica del Consejo será de órgano desconcentrado, especializado en materia de transporte público y adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Se encargará de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia; para tal efecto, deberá coordinar sus actividades con las instituciones y los organismos públicos con atribuciones concurrentes o conexas a las del Consejo. (...)"

"ARTÍCULO 16.-

Creación del Tribunal Administrativo de Transporte

Créase el Tribunal Administrativo de Transporte, con sede en San José y competencia en todo el territorio nacional, como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sus atribuciones serán exclusivas y contará con independencia funcional, administrativa y financiera. Sus fallos agotarán la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio." (Lo resaltado en negrita y sublineado no es del original).

De la normativa transcrita se desprende, clara y expresamente, que tanto el Consejo de Transporte Público como el Tribunal Administrativo de Transporte constituyen órganos desconcentrados, en grado máximo, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, creados para garantizar una mayor eficiencia en la tramitación de todos los asuntos relativos al transporte remunerado de personas.

En el caso del citado Consejo, el legislador dispuso conferirle, además, personalidad jurídica instrumental, lo cual no lo convierte en una persona de derecho público, independiente del Estado, sino que, como expresamente lo señala la misma ley en comentario, constituye un órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Entonces, ¿qué alcances tiene el hecho de que se le haya conferido personalidad jurídica instrumental?

Sobre el particular, debemos señalar que tal personalidad no le ha sido otorgada en razón de los fines públicos legalmente asignados, toda vez que lo referente al transporte público es consustancial al órgano competente para regular el transporte en el país, a saber, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (Véase al efecto, lo dispuesto en el artículo 2, inciso 1) de la Ley

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

Orgánica del MOPT, N° 3155, del 5 de agosto de 1963 y sus reformas).

En ese sentido, la atribución de personalidad jurídica tiende a amparar aspectos diferentes de los fines y competencias públicas. Concretamente, tal y como lo ha señalado este Despacho en distintos pronunciamientos, refleja una de las prácticas de nuestro legislador, consistente en separar ciertos fondos públicos, que no se incorporan al presupuesto general del Estado, los cuáles son afectados a determinados fines y se atribuye su gestión a un órgano. (Véase, entre otros, los dictámenes C-087-88, del 25 de mayo de 1988; C-115-89, del 4 de julio de 1988; C-114-96, del 30 de enero de 1996; C-171-96, del 8 de octubre de 1996; C-245-97, del 17 de diciembre de 1997; y C-042-2001, del 20 de febrero del 2001).

En relación con el Tribunal Administrativo de Transporte, la ley de creación señala, además, que "sus atribuciones serán exclusivas y contará con independencia funcional, administrativa y financiera". Refiriéndose a los alcances de tales atributos, la Procuraduría señaló:

"Por consiguiente, en el caso del Tribunal, la independencia funcional está relacionada con la competencia de que este órgano es titular y tiene como objeto reafirmar el alcance de la desconcentración de competencia que el legislador ha establecido. Significa, entonces, que en el ejercicio de esa competencia, el Tribunal no puede ser mediatizado por criterios emanados de la jerarquía del Ministerio, la cual encuentra obstáculo legal para intervenir bajo cualquier tipo de acto (y, por ende, por medio de presiones) en la resolución de los asuntos que competen al Tribunal. La competencia funcional deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la ley: (...)

Esa independencia funcional permite al Tribunal fijar, sin posibilidad alguna de intervención del Consejo de Transporte y mucho menos de las autoridades jerárquicamente superiores del Ministerio, los plazos para la tramitación de los procedimientos que se desarrollan en esta sede administrativa (artículo 19 de la ley), así como conducir el proceso (artículo 21) y dictar el fallo que en Derecho corresponda.

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

La independencia administrativa permite gestionar determinados aspectos administrativos del Tribunal sin intervención del Consejo y del Ministro. Fundamentalmente, la posibilidad, otorgada por ley, de contratar personal y servicios. Es de advertir, sin embargo, que en ausencia de una mayor precisión por el legislador, los contornos de esa independencia administrativa no son claros.

Igual afirmación es válida tratándose de la «independencia financiera». En criterio del Tribunal esa independencia entraña la titularidad del presupuesto propio, lo cual tendría que ser consecuencia de disposiciones en ese sentido. En todo caso, es de aclarar que la «independencia financiera» no significa necesariamente titularidad de presupuesto propio, sino que puede estar referida y, por ende, limitada a la ejecución de los recursos que le hayan sido asignados.

En ese sentido, la independencia del Tribunal debe ser conceptuada en relación con la desconcentración de competencia que se ha operado. En efecto, se otorga independencia como una garantía del cumplimiento de la función. Es de advertir, por demás, que precisamente porque la desconcentración ocurre dentro de una misma organización, esta técnica de organización de las competencias no presupone ni requiere el otorgamiento de una personalidad, como tampoco el reconocimiento de una capacidad jurídica para contratar." (Dictamen N° C-072-2002, del 11 de marzo del 2002. Lo sublineado no es del original).

Como bien apuntó la Procuraduría en el dictamen transcrito, la independencia funcional, administrativa y financiera del Tribunal Administrativo de Transporte está relacionada con la competencia de la que es titular dicho órgano y tiene como objeto reafirmar el alcance de la desconcentración de competencia que el legislador ha establecido a su favor, lo cual significa que, en el ejercicio de esa competencia, el Tribunal no puede ser mediatizado por criterios emanados de la jerarquía del Ministerio.

II.-COMPETENCIAS DESCONCENTRADAS A FAVOR DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

Los artículos 7 y 22 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi señalan, en su orden, cuáles son las atribuciones o

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

competencias que el legislador decidió desconcentrar a favor del Consejo de Transporte Público y del Tribunal Administrativo del Transporte. Tales normas, en lo que interesa, disponen:

"ARTÍCULO 7.-

Atribuciones del Consejo

El Consejo, en el ejercicio de sus competencias, tendrá las siguientes atribuciones:

a) Coordinar la aplicación correcta de las políticas de transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, el otorgamiento y la administración de las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan.

b) Estudiar y emitir opinión sobre los asuntos sometidos a su conocimiento por cualquier dependencia o institución involucrada en servicios de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos.

c) Servir como órgano que efectivamente facilite, en razón de su ejecutividad, la coordinación interinstitucional entre las dependencias del Poder Ejecutivo, el sector empresarial, los usuarios y los clientes de los servicios de transporte público, los organismos internacionales y otras entidades públicas o privadas que en su gestión se relacionen con los servicios regulados en esta ley.

d) Establecer y recomendar normas, procedimientos y acciones que puedan mejorar las políticas y directrices en materia de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos.

e) Velar porque la actividad del transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, la administración y el otorgamiento de concesiones, sus sistemas operacionales y el equipamiento requerido, sean acordes con los sistemas tecnológicos más modernos para velar por la calidad de los servicios requeridos por el desarrollo del transporte público nacional e internacional.

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

f) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a los comportamientos activos y omisos que violen las normas de la legislación del transporte público o amenacen con violarlas.

g) Preparar un plan estratégico cuyo objetivo esencial sea organizar, legal, técnica y administrativamente, el funcionamiento de un plan de desarrollo tecnológico en materia de transporte público.

h) Promover el desarrollo y la capacitación del recurso humano involucrado en la actividad, en concordancia con los requerimientos de un sistema moderno de transporte público.

i) Fijar las paradas terminales e intermedias de todos los servicios de transporte público remunerado de personas.

j) Otorgar permisos por un plazo hasta de doce meses, ante una necesidad no satisfecha y debidamente probada, de servicio público en la modalidad de taxi. Lo anterior se realizará entre quienes se encuentren calificados como elegibles tras los concursos públicos efectuados para optar a una concesión de servicio público de transporte en la modalidad de taxi, pero que no hayan resultado concesionarios. Se les dará prioridad a quienes optaron por participar en las bases de operación más cercanas al lugar donde se necesita el servicio.

k) Solicitar los reajustes de tarifas de todos los servicios de transporte remunerado de personas.

l) Aprobar sus planes operativos anuales.

m) Proponer al Ministerio de Obras Públicas y Transportes sus presupuestos anuales."

"ARTÍCULO 22.-

Competencia del Tribunal

El Tribunal será competente para lo siguiente:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, los recursos de apelación que se interpongan contra cualquier acto o resolución del Consejo.

- b) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación del transporte público.

- c) Las resoluciones del Tribunal no tendrán más recursos y darán por agotada la vía administrativa."

Conforme se podrá apreciar, a favor del Consejo de Transporte Público se han desconcentrado una serie de competencias en materia de transporte, entre las que destacan el definir, coordinar y ejecutar las políticas de transporte público; el otorgar y administrar las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan, fijar paradas, solicitar los reajustes de tarifas de todos los servicios de transporte remunerado, etc. Asimismo, conforme con lo dispuesto en los artículos 30 y siguientes de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, corresponde al Consejo tramitar el procedimiento especial abreviado para la concesión de placas de taxi en todo el territorio nacional.

Por su parte, a favor del Tribunal Administrativo de Transporte, el legislador ha desconcentrado, entre otras atribuciones, el conocer y resolver, en sede administrativa, los recursos de apelación que se interpongan contra cualquier acto o resolución del Consejo; así como establecer las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación del transporte público.

Recordemos, además, que lo que se pretende con la creación de tribunales en sede de la Administración Pública es garantizar la tutela administrativa y, por consiguiente, sus resoluciones sólo agotan la vía administrativa.

III.-ALCANCES DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La desconcentración administrativa constituye una técnica para la distribución de competencias entre distintos órganos de un mismo ente u órgano superior, tal y como sería el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Mediante esa técnica administrativa, se encarga a un órgano especializado el ejercicio de determinadas competencias con el fin de lograr una mayor eficiencia. Sobre dicha figura jurídica, la Procuraduría ha precisado sus alcances y finalidad en el siguiente sentido:

"La desconcentración es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad.

Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de competencia, sino de una competencia para resolver, para decidir en forma definitiva sobre una materia determinada por el ordenamiento. Esta atribución se funda en la necesidad de especializar ciertos órganos en materias específicas, de manera que se satisfagan en mejor forma los cometidos públicos. Desde esa perspectiva, desconcentrar es especializar funcionalmente determinados órganos, sin que se desliguen orgánicamente tales competencias de la estructura originaria." (Dictamen C-159-96, del 25 de setiembre de 1996. Lo sublineado no es del original).

Ahora bien, tal figura se encuentra regulada en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, el cual dispone:

"1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

a) Avocar competencia del inferior; y

b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.

5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor."

(Lo resaltado en negrita no es del original).

Refiriéndose a los alcances de dicha norma, el ilustre profesor don Eduardo Ortíz Ortíz, redactor de la Ley General de la Administración Pública, en el seno de la Comisión Legislativa que tramitó el proyecto correspondiente, señaló:

"«Desconcentración» es el fenómeno que consiste en otorgarle a una autoridad inferior o subordinada a título propio, la capacidad de decidir un asunto. Es, en otras palabras, darle una competencia propia para decidir a un órgano que no es el jefarca sino que es subordinado. Nosotros aplicamos aquí el principio de que salvo el caso de desconcentración, todos los órganos estarán plenamente subordinados al jefarca, en el caso de que haya desconcentración podrá darse un aflojamiento o relajamiento de ese vínculo jerárquico (...) esto supone que ya se le ha concedido al inferior una competencia para decidir, pero además se le ha prohibido al superior avocar competencias del inferior, esto lo que significa es lo siguiente: el superior avoca una competencia cuando la toma para decidir él en el lugar del inferior anticipando una resolución del inferior que le disgusta o que no considera conveniente. (...) Esto es entonces lo primero que ocurre cuando se da la desconcentración mínima, cuando el inferior tiene una competencia propia y el superior no puede avocar esa competencia en el sentido de que lo que el inferior decida el superior va a

hacer eso, que aceptarlo como bueno por no tener a su disposición medios legales para interferir con eso ni antes de que se decida ni después. Lo segundo es cuando el superior no pueda revisar o sustituir la conducta del inferior de oficio o a instancia de partes (...) no puede repetir, en el caso de desconcentración mínima, ni avocar la conducta del inferior suplantando al inferior ni tampoco realizando una vez que ya ha dictado el dictado, aunque lo considere ilegal o inconveniente. (...) decimos que se trata de una desconcentración mínima, ¿por qué? porque la doctrina está de acuerdo en que incluso cuando está tan independizado el órgano que el superior no puede ni avocar la conducta del inferior ni revisarla, de todos modos siempre puede darle órdenes. Este sería el caso de desconcentración mínima, cuando todavía el superior conserva la facultad de dar órdenes, pero cuando la ley viene y hace un máximo de desconcentración, que es por ejemplo el caso de los Registros Públicos en relación con el superior jerárquico administrativo, por ejemplo las Salas del Poder Judicial que resuelven los recursos, entonces ya incluso se le niega la potestad de ordenarle al inferior jerárquico, quien prácticamente ya deja de ser inferior, entonces se trata de lo que se llama la desconcentración máxima, y entonces se dan las tres características principales o fundamentales de una total independencia de acción por parte del inferior, que son: imposibilidad del superior de avocar la acción del inferior, imposibilidad de revisarla, e incluso, imposibilidad de dar órdenes y circulares al inferior."

(QUIRÓS CORONADO Roberto, Ley General de la Administración Pública concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional, Editorial ASELEX S.A., San José, Costa Rica, 1996, págs. 173-174. Lo sublineado no es del original).

De lo señalado por el profesor Eduardo Ortíz y de la norma legal que regula la figura de la desconcentración -antes transcrita-, se desprende que en el caso de la desconcentración máxima -tal y como es el grado de la conferida al Consejo de Transporte Público y al Tribunal Administrativo de Transporte-, el superior jerárquico no puede avocar, revisar o sustituir, de oficio o a instancia de parte, la conducta del inferior, el cual, además, estará sustraído a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que la desconcentración sólo alcanza a aquellas atribuciones expresamente desconcentradas a favor del órgano inferior, que es el ámbito

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

donde se establece una actuación independiente. Fuera de ese ámbito, el Ministro (o el funcionario equivalente en el sector descentralizado) conserva sus potestades jerárquicas, pudiendo ejercer respecto del órgano desconcentrado todos los atributos propios de ese vínculo (artículo 102 de la LGAP), por ser este último una dependencia más del ministerio o institución de que se trate.

Otro aspecto importante de destacar en relación con la figura de la desconcentración es que lo que resuelvan los órganos desconcentrados en ejercicio de su competencia y siempre que no se otorgue algún recurso administrativo contra ellos, agotan vía administrativa (artículo 126, inciso c) de la Ley General de la Administración Pública). En el caso que interesa, lo que resuelva el Consejo de Transporte Público puede ser recurrido (vía recurso de apelación) para ante el Tribunal Administrativo de Transporte y lo que éste resuelva, no tendrá más recurso y dará por agotada la vía administrativa (artículo 22 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi).

Finalmente, es importante tener presente que en caso de desconcentración máxima, las normas de competencia deben interpretarse de manera extendida a favor del órgano desconcentrado. Sobre el particular, el profesor Ortíz Ortíz señaló:

"(...) Nosotros afirmamos que esos son los dos grados principales de la desconcentración que caracterizan la desconcentración mínima y la desconcentración máxima, la consecuencia es que cuando la desconcentración es mínima las normas de competencia se van a interpretar en beneficio del superior jerárquico para que este tenga en lo posible alguna interferencia con la conducta del inferior, pero cuando la desconcentración es máxima porque la ley haya negado expresamente la potestad del superior de dar órdenes, estas normas de competencia se interpretan favorablemente a la competencia del inferior, dado que la intención de la ley es como si dijéramos, desgajar de la Administración una parte de la misma a efecto de que sea totalmente independiente."

(QUIRÓS CORONADO, Op.cit., pág. 174. Lo sublineado no es del original).

No obstante, esa interpretación extensiva debe estar enmarcada por la desconcentración misma y, por lo tanto, en relación con la competencia que el legislador haya desconcentrado. En ese sentido, repito, el órgano desconcentrado se encuentra sujeto plenamente a la jerarquía en todas las materias que no hayan sido objeto de desconcentración.

Lo anterior es importante porque, normalmente, lo que se desconcentra son competencias de carácter técnico -en busca de lograr la especialización de ciertos órganos en la atención de fines y objetivos concretos-, sin incluir los aspectos administrativos que, por lo general, permanecen en manos de la persona jurídica a la cual pertenece el órgano desconcentrado.

IV.-NATURALEZA Y ALCANCES DEL RECURSO DE REVISIÓN

Los actos administrativos, como manifestación de voluntad de la Administración en ejercicio de sus facultades, pueden ser impugnados por los destinatarios si los encuentran lesivos a sus intereses, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Los recursos administrativos han sido clasificados, tanto por doctrina como por el legislador -en la Ley General de la Administración Pública- en dos categorías, a saber: ordinarios (revocatoria y apelación) y extraordinarios (revisión).

Véase que el denominado "recurso de nulidad" al que se hace referencia en la consulta, no existe o al menos no se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico. La nulidad, es más bien, por así decirlo, la acción que pretenden los recurrentes que se declare, a través de los recursos previstos, cuando el acto administrativo impugnado no se ajuste a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (doctrina de los artículos 158, inciso 2), y 165 de la LGAP). Al efecto, recordemos que la nulidad tiene dos formas de manifestarse: absoluta cuando en el acto falte totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos (sujeto, procedimiento, forma, motivo contenido y fin), real o jurídicamente; y relativa cuando sus elementos resultan imperfectos (Artículos 165 y 167 LGAP).

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

Ahora bien, en el caso del recurso de revisión, que es el que aquí interesa, debemos señalar que es un recurso extraordinario o excepcional que se da contra actos administrativos firmes, pero que presentan razonables dudas de validez, según los supuestos taxativamente señalados en el artículo 353 de la citada Ley General:

"1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial."

Por su parte, el artículo 354 de la citada Ley General establece el plazo dentro del cual debe interponerse el citado recurso:

"Artículo 354.-

El recurso de revisión deberá interponerse:

a) En el caso primero del artículo anterior, dentro del año siguiente a la notificación del acto impugnado;

b) En el caso segundo, dentro de los tres meses contados desde el

descubrimiento de los documentos o desde la posibilidad de aportarlos; y

c) En los demás casos, dentro del año posterior al conocimiento de la sentencia firme que los funde."

Refiriéndose a la naturaleza y alcances del recurso en comentario, el Profesor Eduardo Ortíz Ortíz, señaló:

"Los recursos extraordinarios son los que sólo pueden tener lugar, motivos tasados por ley y perfectamente precisados. En términos tales que cuando no se dan esos motivos, no es posible establecer esos recursos. El recurso de revisión siempre ha sido extraordinario tanto en lo judicial como en lo administrativo porque sólo cabe, como el de Casación, por motivos taxativamente fijados por ley. Fuera de los casos previstos no hay posibilidad de recurso de revisión aún cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de recurso de revisión. (...)" (QUIRÓS CORONADO, Op.cit., pág. 407. Lo sublineado no es del original).

En el mismo sentido se han manifestado los ilustres profesores españoles Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández:

"Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (...), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados." (GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1977, pág 446).

De las citadas doctrinarias transcritas se desprende que el recurso de revisión es de carácter extraordinario o excepcional, lo cual implica que sólo procede en los supuestos expresamente previstos por la ley.

Ahora bien, tal y como lo apuntó la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° C-174-98, del 16 de diciembre de 1998, los supuestos previstos por el artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública coinciden con los estipulados por la legislación española como motivos de admisión de un recurso de esta naturaleza. Estos motivos han sido objeto de comentario por parte del tratadista Jesús González Pérez -en su obra "Los recursos administrativos y económico-administrativo", Editorial CIVITAS S.A., Madrid, 1975, pág. 299-306) quien desarrolla claramente los requisitos de cada motivo.

Al tratar el primero de los motivos, el autor señala que el error de hecho, debe ser, no en los supuestos normativos aplicables sino en los supuestos de hecho; a su vez, que no basta que se dé el error sino que el mismo debe ser evidente y posible de demostrar sin mayor esfuerzo. Por último, debe proceder de los documentos incorporados al expediente, no de elementos extraños a éste ni de declaraciones jurisdiccionales.

En el segundo de los motivos, los documentos a los que este se refiere, deben tener tal importancia en la decisión del asunto, que de suponerse su incorporación al expediente, el resultado fuese necesariamente distinto. Asimismo se requiere que la parte no conociese de ellos ni pudiese aportarlos al proceso al momento de su tramitación.

En cuanto a la tercera causal, los documentos o testimonios declarados falsos, han de haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto, con lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta. A su vez la sentencia que declara la falsedad de tales documentos debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior que el recurrente compruebe que la ignoraba.

Finalmente en el último de los supuestos, se precisa también la firmeza de la sentencia que condena el delito.

V.-SOBRE LAS INTERROGANTES FORMULADAS

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

Teniendo presente lo expuesto en los apartados anteriores, procederemos a continuación a dar respuesta a las interrogantes formuladas en el mismo orden en el que han sido planteadas.

1.-

Si el Ministro de Obras Públicas y Transportes, como Jerarca Institucional, es o no competente para conocer y resolver los recursos de revisión y de nulidad, planteados contra las actuaciones del Consejo de Transporte Público y del Tribunal Administrativo de Transportes en materia de concesión y adjudicación de placas de taxi para la prestación del servicio público de transporte remunerado de personas en esa modalidad?.

La respuesta a esta primera interrogante, en consideración a lo expuesto en los apartados anteriores, debe ser negativa. Tal y como hemos tenido ocasión de analizar, el Consejo de Transporte Público y el Tribunal Administrativo de Transporte fueron creados para garantizar una mayor eficiencia en la tramitación y resolución de todo lo referente al transporte público remunerado de personas, incluido lo referente a la concesión y adjudicación de placas de taxi.

Para garantizar el cumplimiento de las competencias y atribuciones encomendada al Consejo de Transporte Público y el Tribunal Administrativo de Transportes el legislador dispuso, expresamente, que contarían con desconcentración máxima del MOPT. Ello implica que el superior jerárquico -en este caso el señor Ministro de Obras Públicas y Transportes- no puede avocar la competencia desconcentrada a favor de los citados órganos, ni revisar, ni sustituir lo resuelto por ellos, ya sea de oficio o a instancia de parte. Tampoco podría el jerarca darle órdenes o instrucciones ni girarle circulares.

En consecuencia, contra lo resuelto por el Consejo de Transporte Público, en principio, sólo caben los recursos administrativos ordinarios, a saber, el de revocatoria (que conocería el mismo Consejo) y el de apelación que corresponde conocer al Tribunal Administrativo de Transporte. Y contra lo resuelto por el citado Tribunal, no cabe más recurso y se tendrá por agotada la vía administrativa.

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

No obstante, en opinión de la Procuraduría General de la República, en el caso de que los citados órganos hayan incurrido, al dictar un determinado acto administrativo, en alguno de los supuestos que contempla el ordenamiento jurídico para que proceda el recurso de revisión, y a fin de no desvirtuar la desconcentración operada a su favor, el recurso en cuestión tendría que ser conocido por el mismo órgano que ha dictado el acto que se cuestiona.

En apoyo de lo anterior cabría señalar al menos dos razones. En primer término, recordemos que, en tratándose de la desconcentración máxima, las normas de competencia son de aplicación extendida a favor del órgano desconcentrado. En consecuencia, en caso de duda respecto al órgano competente para conocer de los recursos de revisión, debemos concluir que corresponde al respectivo órgano desconcentrado.

En segundo lugar, el ordenamiento jurídico en general, y las leyes en particular, deben interpretarse armónicamente, de manera que una competencia que ha sido desconcentrada a favor de un determinado órgano técnico, para que éste resuelva lo que corresponda en definitiva, no puede dejarse sin efecto, permitiendo que el jerarca la conozca, aun en los supuestos de excepción que permiten la interposición del recurso extraordinario de revisión. Recordemos, precisamente, que uno de los rasgos que identifican la desconcentración administrativa es que el jerarca no puede revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio ni a instancia de parte (artículo 83, inciso 2), numeral b) LGAP).

2.-

Cómo debe delimitarse o interpretarse lo que es un error de hecho y un error de derecho?.

Tal y como tuvimos ocasión de analizar en el apartado anterior el recurso de revisión tiene por objeto la impugnación de actos administrativos firmes, pero que presentan razonables dudas de validez. El primer supuesto que contempla el artículo 353 de la Ley General de la Administración Pública, para que proceda dicho recurso, es que en el dictado del acto se haya incurrido en manifiesto error de hecho, que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente.

Refiriéndose a los alcances de dicho supuesto, el conocido tratadista procesal administrativo, don Jesús González Pérez señala:

"Tres son, por tanto, los requisitos que deben concurrir para que sea admisible un recurso fundado en este motivo:

1. Que exista error de hecho.-

(...)

Si todo acto administrativo se dicta en virtud de unos supuestos de hecho a los que se aplican los preceptos del Ordenamiento jurídico a que han de ajustarse (...), para que sea admisible el recurso de revisión es necesario que exista error no en los preceptos aplicables, sino en los supuestos de hecho. Es necesario que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos, no respondan a la realidad. (...)

No existe error de hecho, sino típicamente jurídico, cuando lo que se plantea es error en la aplicación de las normas discutidas.

2. Que el error sea manifiesto.-

No basta que se dé error de hecho para que sea admisible el recurso de revisión fundado en esta causa, sino que la Ley exige que el error sea manifiesto, esto es, que sea evidente, que no exija esfuerzo alguno su demostración (...).

3. Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.-

Y, por último, ha de resultar el error de documentos que figuran en el expediente. No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El manifiesto error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con su documento incorporado al expediente." (GONZÁLEZ PÉREZ, Op.cit., pág. 300. Lo sublineado no es del original).

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

Conforme se podrá apreciar, el error de hecho como supuesto para que proceda el recurso de revisión, refiere a los supuestos fácticos que motivan el dictado del acto, es decir, cuando los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto son inexactos o no corresponden a la realidad. Exige, además, que el error de hecho sea manifiesto -que su demostración no exija mayor esfuerzo- y que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, previo al dictado del acto en cuestión.

Por el contrario, el error de derecho tiene que ver con la falta de aplicación o aplicación incorrecta de los preceptos normativos.

3.-

En lo concerniente a los recursos de revisión y de nulidad debe aplicarse la Ley General de la Administración Pública o la Ley de Contratación Administrativa?".

En materia de recursos debe estarse a lo dispuesto a la Ley que regula la materia de que se trate. Consecuentemente, en relación con el transporte remunerado de personas y específicamente, en cuanto a la concesión de placas de taxi debe estarse a lo dispuesto en la ley que regula dicha actividad, a saber la Ley N° 7969 (Ley de Taxis).

Ahora bien, la citada Ley, tal y como hemos visto, sólo regula lo referente a los recursos administrativos ordinarios (revocatoria y apelación), sin contemplar la posibilidad de interponer recursos extraordinarios (revisión). En tal caso, y al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 y 364, inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública, en caso de laguna en la regulación de una determinada materia de derecho administrativo, para su integración debe recurrirse, en primer término, a lo dispuesto en el resto del ordenamiento administrativo escrito y, en caso de duda, la citada Ley General prevalecerá sobre cualquier otra ley de rango igual o menor.

Consecuentemente, en lo concerniente al recurso de revisión debe estarse a lo dispuesto en los artículos 353 y 354 de la Ley General de la Administración Pública. Téngase en cuenta, finalmente, que la Ley de Contratación Administrativa no contiene disposición alguna que regule el referido recurso.

VI.-

CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

a) El Consejo de Transporte Público y el Tribunal Administrativo de Transporte son órganos desconcentrados, en grado máximo, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, creados para garantizar una mayor eficiencia en la tramitación y resolución de todos los asuntos relativos al transporte remunerado de personas.

b) La desconcentración administrativa constituye una técnica para la distribución de competencias a favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual el órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia y bajo su responsabilidad.

c) En el caso de la desconcentración máxima -tal y como es el grado de la conferida al Consejo de Transporte Público y al Tribunal Administrativo de Transporte-, el superior jerárquico no puede avocar, revisar o sustituir, de oficio o a instancia de parte, la conducta del inferior, el cual, además, estará sustraído a órdenes, instrucciones o circulares del superior. Además, las normas de competencia deben interpretarse de manera extendida a favor del órgano desconcentrado.

d) Lo que resuelvan los órganos desconcentrados en ejercicio de su competencia y siempre que no se otorgue algún recurso administrativo contra ellos, agotan vía administrativa (artículo 126, inciso c) de la Ley General de la Administración Pública). En el caso que interesa, lo que resuelva el Consejo de Transporte Público puede ser recurrido (vía recurso de apelación) para ante el Tribunal Administrativo de Transporte y lo que éste resuelva, no tendrá más recurso y dará por agotada la vía administrativa (artículo 22 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi).

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

e) Los actos administrativos, como manifestación de voluntad de la Administración en ejercicio de sus facultades, pueden ser impugnados por los destinatarios si los encuentran lesivos a sus intereses, tanto en sede administrativa como jurisdiccional. Los recursos se clasifican en ordinarios (revocatoria y apelación) y extraordinarios (revisión).

f) El recurso de revisión se da contra actos administrativos firmes, pero que presentan razonables dudas de validez, según los supuestos taxativamente señalados por la ley.

g) El Ministro de Obras Públicas y Transportes no tiene competencia para conocer los recursos de revisión que interpongan los administrados contra lo resuelto por el Consejo de Transporte Público y el Tribunal Administrativo de Transporte, en materia de concesión de placas de taxi para la prestación del servicio público remunerado de personas en vehículos de esa modalidad.

h) El error de hecho, como causal para que proceda el recurso de revisión, refiere a los supuestos fácticos que motivan el dictado del acto, es decir, cuando los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto son inexactos o no corresponden a la realidad. Exige, además, que el error sea manifiesto, es decir, que su demostración no exija mayor esfuerzo y que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, previo al dictado del acto en cuestión. El error de derecho, por el contrario, tiene que ver con la falta de aplicación o aplicación incorrecta de los preceptos normativos.

i) En lo concerniente a recursos administrativos, debe estarse a lo dispuesto en la Ley que regula la materia de que se trate y a falta de regulación expresa, a lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública.

FUENTES CITADAS

¹ Asamblea Legislativa. Ley General de la Administración Pública. Ley:6227 del 02/05/1978

² TRIBUNAL DE CASACION PENAL. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE, GOICOECHEA. Resolución: 2001-337. Del siete de mayo de dos mil uno.

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

- ³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. N° 2006006253. San José, a las quince horas y veinticuatro minutos del diez de mayo del dos mil seis.
- ⁴ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. N° 2006009094. San José, a las quince horas y veinte minutos del veintiocho de junio del dos mil seis.
- ⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-064-85
- ⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-157-2003