



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: CONFLICTO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA ENTRE MINISTERIOS

SUMARIO:

1. DESARROLLO

- a. Concepto
- b. Solución
- c. Motivos

2. NORMATIVA

- a. Ley General de la Administración Pública

3. RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- a. Conflicto de Competencia entre un Ministerio y el Consejo de Gobierno
- b. Conflicto Negativo de Competencia

4. JURISPRUDENCIA

- a. Conflictos De Competencia Administrativa entre órganos o entidades públicas
- b. Intervención del Presidente en la solución del conflicto



DESARROLLO

1. DESARROLLO

a. Concepto

"Aquella situación que se da cuando dos o más órganos, entre los que no existe, una situación de subordinación de uno hacia el otro o viceversa, pretenden tener competencia para conocer de un asunto cuyo cometido le corresponde a otro y que por ficción legal pareciera desprenderse que le corresponde a la consideración, de el otro."¹

b. Solución

El asunto es complejo cuando se suscita entre dos órganos independientes (distintos ministerios), para lo cual la solución ha de provenir del ordenamiento jurídico y así evitar el que se paralice la acción administrativa.

(...)

Por lo que en definitiva, como se ha planteado, el legislador subsana estos conflictos elevando su valoración en línea jerárquica, hasta alcanzar la cúspide de la Pirámide del Poder o potestad administrativa; sustrayendo que dicha resolución, pudiere ser sometida al conocimiento de cualquier otro órgano, con iguales o menores facultades que los órganos que presenten el conflicto; solucionando con ello cualquier ambigüedad o falta de legitimación legal que pudiere presentarse."²

c. Motivos

Que el legislador tuvo para darle una solución de este carácter, al problema de los conflictos administrativos entre órganos de diferentes ministerios, radica en la sujeción de (Jerarquía) que en todo sistema administrativo debe existir, llevando el problema al órgano constitucional superior por constitución y no por ley pura y simple. Guardando con ello, además de la escala jerárquica, la escalera legal que señala la Ley General de Administración Pública (LGAP) en su art. 6, manteniendo así y salvaguardando el Derecho Positivo y la legislación, logrando como fin ultimo con esta medida la unidad administrativa, en su último y primer principio, el Presidente."³

2. NORMATIVA

a. Ley General de la Administración Pública⁴

Artículo 26.- El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:



d) Resolver los conflictos de competencias que se presenten entre los Ministerios;

Artículo 72.- Todo conflicto entre órganos o Ministerios deberá quedar resuelto dentro del mes posterior a su planteo. El superior jerárquico deberá vigilar el procedimiento respectivo para garantizar la celeridad que requiere la observancia de dicho término.

SECCION TERCERA

De los Conflictos de Competencia Entre Distintos Ministerios

Artículo 76.- El órgano administrativo que se estima competente para la resolución de un asunto del que conoce un órgano de otro Ministerio, o que se estime incompetente para la resolución del que le ha sido sometido, y considere competente a un órgano de otro Ministerio, elevará el expediente mediante resolución fundada, al Ministerio de que depende, a fin de que decida si remite las actuaciones o requiere de inhibición, según el caso, al otro Ministerio.

Artículo 77.- Planteado el conflicto positivo o negativo de competencia, por considerarse competente el otro Ministerio en el primer caso, o incompetente en el segundo, se elevarán las actuaciones al Presidente de la República, quien decidirá el conflicto a la mayor brevedad.

3. RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

a. Conflicto de Competencia entre un Ministerio y el Consejo de Gobierno

"El artículo 71.1 de la Ley General de la Administración Pública establece que *"Los conflictos de competencia **entre órganos del Poder Ejecutivo** o de un mismo ente deberán ser resueltos de conformidad con las Secciones II y III de este Capítulo, y no podrán ser llevados, en ningún caso, a los Tribunales."*

Interesa, para efectos de resolver adecuadamente la presente consulta, el concepto de Poder Ejecutivo, puesto que no tiene un significado unívoco, sino que tiene dos acepciones, tal y como lo explica la Dra. Rojas en su libro "El Poder Ejecutivo en Costa Rica".



"La estructura del Poder Ejecutivo es compleja ya que este órgano está integrado por diversos órganos. Esta pluralidad permite diferencias entre un "Poder Ejecutivo en sentido amplio" y un "Poder Ejecutivo en sentido estricto".

En sentido amplio, el Poder Ejecutivo está constitucionalmente compuesto por los siguientes órganos fundamentales:

- a. El Presidente de la República.
- b. El Poder Ejecutivo en ejercicio: el Presidente y su Ministro del ramo.
- c. El Consejo de Gobierno (Presidente y sus Ministros)
- d. Los Ministros.

Por el contrario, el Poder Ejecutivo en sentido estricto está formado por el Presidente de la República y su Ministro del ramo, sea el órgano a que se refiere el artículo 140 de la Constitución Política." (Rojas, Magda Inés, El Poder Ejecutivo en Costa Rica, Editorial Juricentro, San José, 1997, págs. 47 y 48)

Entonces, lo primero que hay que determinar es si en el numeral en estudio el término "Poder Ejecutivo" se está utilizando en sentido amplio o en sentido estricto.

Debe entenderse, necesariamente, que el concepto de Poder Ejecutivo que se utiliza en este numeral es en su acepción amplia, puesto que se refiere a los **órganos** del Poder Ejecutivo. Lo anterior, por cuanto el Poder Ejecutivo, en sentido restrictivo - Presidente y respectivo Ministro - si bien es un órgano, no está conformado, a su vez, por otros órganos. Además, el desarrollo del capítulo evidencia la referencia a órganos - Ministerios - que son órganos del Poder Ejecutivo en sentido amplio.

De lo anterior se desprende que los conflictos que se presenten entre los órganos (incluido el Consejo de Gobierno) del Poder Ejecutivo - en sentido amplio - deben ser resueltos de conformidad con las disposiciones de ese capítulo.

El problema que se plantea es que, de la lectura de las secciones correspondientes a ese capítulo, se evidencia que no se previó, expresamente, el mecanismo aplicable a situaciones como la consultada, esto es un conflicto entre el Consejo de Gobierno y un Ministerio. Veamos: el capítulo segundo tiene cinco secciones, que regulan los siguientes aspectos: 1. Disposiciones generales; 2. De los conflictos de competencia dentro de un mismo Ministerio; 3. De



los conflictos de competencia entre distintos ministerios; 4. De los conflictos entre el Estado y otros entes, o entre estos; 5. De los conflictos de competencia planteados por los interesados.

Por lo tanto, y en aplicación del principio de plenitud del ordenamiento jurídico, se requiere de una interpretación que llene el vacío legal correspondiente.

Obviamente, al caso consultado no le pueden resultar aplicables las disposiciones contenidas en la sección segunda, porque no se trata de órganos de un mismo Ministerio, por lo que las disposiciones allí señaladas no cubren adecuadamente el supuesto planteado, ni se pueden asimilar las situaciones. Lo mismo puede indicarse en relación a los supuestos contenidos en las secciones cuatro y cinco.

En criterio de este Organismo Asesor, la situación que se puede asimilar a la que se analiza es la prevista en la sección tercera. Si bien, el Consejo de Gobierno no puede equiparse a un ministerio, el procedimiento - que es el punto sobre el que existe el vacío legal - sí le puede resultar aplicable sin problema alguno.

Por lo tanto, será el Presidente de la República, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 76 y 77, el competente para resolver un conflicto de competencia que se presente entre un ministerio y el Consejo de Gobierno.”⁵

b. Conflicto Negativo de Competencia

“Nos informa que al no existir normativa que regule expresamente el punto, nace la duda de a cuál ministerio, si al de Justicia o al de Hacienda, corresponde dictar el acto administrativo (resolución correspondiente), que ordene la devolución y el monto de las cuotas deducidas con error.

En criterio de esa Dirección Jurídica, el órgano competente para dictar la resolución que reconozca la deuda y ordene la devolución de la suma correspondiente es el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, de acuerdo con documentos enviados a este Despacho, queda claro que el Ministerio de Hacienda también se ha declarado incompetente para conocer de la devolución de dichas cuotas, correspondiéndole resolver, según lo dispuso ese ministerio en Resolución N° 512 de ocho horas y cuarenta minutos del dieciocho de



abril del año pasado, al Ministerio de Justicia, lo cual se reiteró en el oficio N° DJH-1880-94 de 18 de noviembre de 1994, dirigido a esta Procuraduría el 28 de noviembre siguiente, en respuesta a la audiencia que en su oportunidad se le confirió a efecto de conocer su criterio sobre el punto consultado. Se indica además en el mencionado oficio, que lo procedente era actuar en los términos de los artículos 76 y 77 de la Ley General de la Administración Pública, en concordancia con el 26 inciso d) del mismo cuerpo de leyes, que remiten a la solución de los conflictos de competencia entre distintos ministerios.

Al respecto me permito manifestarle lo siguiente: Analizado el asunto por parte de esta Procuraduría General, no cabe duda de que efectivamente se está en presencia de lo que la Ley General de la Administración Pública denomina conflictos de competencia entre distintos ministerios, establecido y regulado en los artículos 76 y 77 en concordancia con el inciso d) del artículo 26 de la mencionada ley.

La devolución de las sumas pagadas de más por concepto de cotizaciones al Régimen de Pensiones del Registro Nacional, según la documentación que a esta Procuraduría se ha hecho llegar, suscitó ciertamente, una divergencia de criterios en torno a cuál de esas carteras ministeriales corresponde el dictado de la resolución que declare en cada caso el derecho y el monto a devolver. El Ministerio de Justicia sostiene que la competencia recae en su homólogo de Hacienda, mientras que, por su parte, este último es del criterio de que quien tiene las atribuciones legales para resolver en lo pertinente es el de Justicia.

Así las cosas, de acuerdo con la situación de hecho que se ha descrito, estamos en presencia de un conflicto negativo de competencia, cuya resolución, según la ley, compete al Presidente de la República en los términos de los mencionados artículos 26 inciso d), 76 y 77 de la citada Ley General de la Administración Pública."⁶

4. JURISPRUDENCIA

a. Conflictos De Competencia Administrativa entre órganos o entidades públicas

"En primer término, debe decirse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 inciso a) de la Ley de Jurisdicción Constitucional, el Poder Ejecutivo, en este caso, el Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia, obviamente están legitimados para plantear un conflicto de competencia porque



conforman un Poder de la República. También resulta procedente que el conflicto se formule respecto de un Órgano Constitucional como es la Contraloría General de la República.- No obstante, en cuanto al objeto del conflicto, considera la Sala que lleva razón el Contralor General al señalar en su informe que en este caso no se está frente a un conflicto de competencias constitucionales. La Contraloría ha ejercido las funciones que le han sido asignadas por la propia Constitución Política, concretamente, las referidas a la aprobación y desaprobación presupuestaria de las instituciones públicas. Como puede apreciarse, en los alegatos del Poder Ejecutivo no se vislumbra disputa alguna respecto del ejercicio de esa competencia por parte de la Contraloría. El Poder Ejecutivo lo que cuestiona es en concreto el acto desaprobatorio dictado por la Contraloría en relación con la modificación del presupuesto del Instituto Nacional de Seguros, basada en el acuerdo del Consejo de Gobierno tomado en la sesión número ciento cuarenta y seis, artículo 3, donde se decidió remunerar a los miembros de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros mediante dietas que devengarán por cada sesión a la que asistan, las cuales se fijarán de acuerdo con la forma que indica el artículo 24 de la Ley Orgánica del Banco Central. La Contraloría tampoco se atribuye la potestad de establecer la forma para definir el pago de las dietas a los miembros de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros, sino que lo que aduce es que debe estar establecida y regulada por ley, como en efecto lo está. Tampoco está en discusión la competencia constitucional del Consejo de Gobierno para nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo, prevista en el artículo 147 inciso 4) de la Constitución Política. Lo que se ha producido es, como se desprende de lo alegado por las autoridades involucradas, una divergencia de criterios legales respecto de la interpretación del ordenamiento jurídico que regula la definición del incremento en el monto de las dietas. En ese sentido, en un caso similar al que ahora se analiza, esta Sala señaló:

"Partiendo de la consideración previa, es evidente que en el sub examine no existe un verdadero conflicto que a esta Sala incumba resolver. En primer término, por definición, un conflicto de competencias -sea constitucional o administrativo- surge cuando dos o más órganos o entidades públicas se disputan el ejercicio de una potestad o atribución, por estimar cada uno de ellos ser el que debe llevarla a efecto. Por ese motivo, la jurisprudencia de este Tribunal ha sido clara en el sentido de que si una parte impugna la competencia de la



b. Intervención del Presidente en la solución del conflicto

V.- Por otra parte, en cuanto a los conflictos de competencias suscitados entre entes descentralizados, el artículo 71.3) de la LGAP obliga a los entes involucrados a producir una solución a asunto de previo a recurrir al Presidente de la República, quien dirimirá finalmente el punto. Ver art. 78 y siguientes, regla que mantiene el asunto dentro de la esfera de competencias de los entes autónomos. De todas formas, cada parte interesada conserva el derecho de recurrir a la vía judicial pertinente. De allí que resulta claro que la intervención del Presidente de la República es supletoria a la de las partes interesadas.

VI.- Ahora bien si las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno y la LGAP faculta al Presidente a dirigir y coordinar la tareas de gobierno incluida la Administración Pública descentralizada art. 26.b), estima la Sala que no existe inconstitucionalidad alguna en la medida en que el conflicto de competencia verse sobre las atribuciones asignadas por ley al ente en cuanto a sus fines y propósitos, en relación con la obligada coordinación que debe existir con la Administración Pública central, es decir, materia de gobierno. En este sentido, si los organismos involucrados no ejercen adecuadamente sus competencias y por ende no logran resolver la diferencia, y supletoriamente debe intervenir el Presidente, ninguna invasión ha ocurrido a la independencia administrativa que el artículo 188 de la Constitución mantuvo a esas instituciones.

V.- Es necesario apuntar que la reforma operada en 1989 al artículo 10 de la Constitución, desarrollado por el Título V (artículo 109.b) la Ley De la Jurisdicción Constitucional (LJC), creó una nueva categoría de conflictos entre entes descentralizados, que son los que nos interesan: los conflictos de atribuciones o competencias constitucionales. Entonces, resulta necesario delimitar las funciones del Presidente de la República con las de la Sala constitucional. En primer término podemos definir las instituciones autónomas cuyas competencias han sido contempladas por la constitución que son: a) la Caja Costarricense del Seguro Social, (art. 73); el Patronato Nacional de la Infancia (art. 5); la Universidad de Costa Rica y las otras instituciones de educación superior universitaria del Estado (art. 84) y las Municipalidades (art. 170). Es únicamente respecto de éstas que la Sala Constitucional podría pronunciarse en cuanto a sus fines y propósitos en relación con otra entidad de similar naturaleza. Sin embargo escapa de la función de la Sala los casos suscitados entre la demás entidades autónomas, en tanto su fines y propósitos ha sido determinados por ley, hipótesis en la cual la declaratoria de las Sala se limitaría a defender precisamente la autonomía



administrativa frente a las demás instituciones del Estado o a los demás órganos de la Administración Pública Central u otros poderes, pero no incursionaría la Sala en la decisión sobre el fondo de la controversia si se trata de un problema de gobierno, caso en el cual compete la solución al Presidente.”⁸

FUENTES CITADAS

-
- ¹ Meléndez Durán J. (1986). *Un conflicto de competencia entre dos órganos desconcentrados Dirección General de Aduanas, Dirección General de Aviación Civil*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, p. 156. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1553).
- ² Meléndez Durán J. (1986). *Un conflicto de competencia entre dos órganos desconcentrados Dirección General de Aduanas, Dirección General de Aviación Civil*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, pp. 156-161. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1553).
- ³ Meléndez Durán J. (1986). *Un conflicto de competencia entre dos órganos desconcentrados Dirección General de Aduanas, Dirección General de Aviación Civil*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, p. 162. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1553).
- ⁴ Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978.
- ⁵ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-185-2001 de 27 de junio de 2001.
- ⁶ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-023-95 de 24 de enero de 1995.
- ⁷ Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia. Resolución N° 2001-11585 de las ocho horas con cincuenta y cuatro minutos del nueve de noviembre del dos mil uno.



Centro de Información Jurídica en Línea



⁸ Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia. Resolución N° 3855-93 de las nueve horas quince minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y tres.