

Informe de Investigación

Título: LA COMPETENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

| | |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rama del Derecho: Derecho Administrativo | Descriptor: Procedimiento Administrativo. |
| Tipo de investigación: Compuesta | Palabras clave: Competencia Administrativa. Competencia Objetiva, funcional, territorial |
| Fuentes: Doctrina, Normativa, Jurisprudencia | Fecha de elaboración: 11/2009 |

Índice de contenido de la Investigación

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 Resumen..... | 2 |
| 2 Doctrina..... | 2 |
| a) Definición de Competencia..... | 2 |
| b) Clasificación de la Competencia..... | 3 |
| La doctrina acepta otras clasificaciones de la competencia..... | 4 |
| Delegación de firma y de competencia. Autorización -por ley o -por decreto..... | 5 |
| c) La Competencia Objetiva..... | 6 |
| Sustantividad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo..... | 6 |
| Distribución de la competencia objetiva..... | 7 |
| d) La Competencia Funcional..... | 8 |
| A) Sustantividad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo..... | 9 |
| B) Manifestaciones de la competencia funcional..... | 9 |
| C) Tratamiento procesal..... | 10 |
| e) La Competencia Territorial..... | 10 |
| 3 Normativa..... | 11 |
| a) Ley General de la Administración Pública..... | 11 |
| b) Código Procesal Contencioso Administrativo..... | 14 |
| 4 Jurisprudencia..... | 15 |
| a) Sobre la competencia Administrativa, que se aplica en el caso de que el Estado o sus instituciones sean parte | 15 |
| b) Análisis sobre la competencia administrativa material..... | 16 |
| c) Criterio de la Procuraduría General de la República respecto a la Competencia y la Descentralización..... | 24 |

1 Resumen

En el presente informe se incorpora información proveniente de la doctrina, normativa y jurisprudencia que tiene como eje central el desarrollo del concepto de la Competencia en el área administrativa. De esta manera se desarrolla su concepto y tipos de competencia.

2 Doctrina

a) Definición de Competencia.

[MELENDEZ DURÁN]¹

"Para el profesor García Trevijano, el principio de Competencia deviene del concepto de la siguiente forma:

"La Competencia viene definida como un conjunto de facultades, de poderes y atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás; —sigue diciendo— ha sido una de las conquistas del constitucionalismo en el aspecto jurídico, ya que el Estado absoluto de policía no cabe hablar de distribución de competencias. El monarca realiza todas las funciones del Estado; esto no quiere decir que los llevase a cabo materialmente, pero si que los funcionarios que los desarrollaban actuaban en nombre y por cuenta del soberano, que en todo caso, tenía una potestad de actividad tanto en la esfera administrativa, como en la judicial. No existía por tanto, distribución de Competencias en el sentido jurídico y si tan solo una distribución por razón del trabajo.

Aún hoy hay ordenamientos jurídicos como el Esclesiástico en el que la cabeza tiene la facultad de atraer para su resolución, cuantos asuntos se plantean."

Manuel Ma. Díez en cuanto a la competencia dice:

"Que cada órgano, como unidad estatal, tiene una porción funcional determinada, que se le atribuye por razón de la especialización y división del trabajo, tiene entonces competencia; vale decir aptitud de obrar. poder jurídico. Como que la persona jurídica exterioriza su voluntad por medio de los órganos, es lógico pensar, que la competencia de éstos guarda relación con la de las personas jurídicas que se valen de ellos para expresar su voluntad."

Santi Romano y Hauriou entiende lo siguiente:

"Las -funciones y Competencia constituyen cosas y que los -funcionarios adquieren un derecho real sobre las mismas, derecho derivado del concepto mas amplio, de derecho estatutario."

En general, esta teoría no puede aceptarse, ya que los funcionarios no tienen un derecho real ni personal a la competencia o a la función; sino que en muchos casos tienen un verdadero deber de actuar."

b) Clasificación de la Competencia.

[DIEZ]²

"El concepto de competencia es unívoco pero puede considerarse de acuerdo con un criterio objetivo, funcional y territorial.

De acuerdo con el criterio objetivo tenemos la competencia *ratione materiae*. Las reglas de competencia determinarán, ante todo, las materias que entran en la esfera propia de cada órgano. Cada órgano debe tener fijada por el derecho objetivo una serie de funciones a desarrollar y en tal mérito debe tener las correspondientes facultades que hagan posible su actuación. Cada órgano tiene, entonces, una competencia por razón de materia, que lo distingue de los demás y todos unidos constituyen y realizan los fines de la persona jurídica. Cada órgano tendrá, pues, una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado. En algunas oportunidades la competencia se señalará en forma genérica, así como para los ministerios, pero en general se establece en forma taxativa y, por ello, los órganos no podrán obrar realizando actos que excedan de la esfera de competencia que se les ha señalado.

Se pueden distinguir diferentes clases de actividades: así la consultiva, de contralor, colegiada y de ejecución. Algunas operaciones administrativas consisten en una sola forma de actividad; en otras se requiere la coordinación de distintas actividades. Es posible que un órgano tenga competencia propia para determinado asunto y de contralor sobre asuntos que correspondan a otros órganos. En tales supuestos debe considerarse la función prevalente para clasificar el órgano como de la administración activa o de contralor.

La jurisprudencia francesa ha elaborado el principio de la especialidad, que tiene relación con la competencia de las personas jurídicas. Mientras que las personas físicas, por el solo hecho de ser capaces pueden hacer todo lo que estimen conveniente, salvo que exista una prohibición legal, las personas jurídicas sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. De allí cabe señalar que las personas jurídicas no pueden realizar actos ajenos a los fines para los cuales fueron creadas. El principio de la especialidad es el nombre con que la doctrina y jurisprudencia francesa individualizan la materia como elemento determinante de la competencia de las personas jurídicas.

La competencia también se clasifica por razón de grado. Se llama también competencia funcional o vertical y se vincula a la jerarquía.

La organización administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior. Todo ello da origen a una competencia estructurada piramidalmente y diferenciada por el grado que se ocupa en dicha pirámide. Esta competencia deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por gradas y los órganos inferiores no pueden desarrollar materias reservadas a los



superiores y viceversa. El inferior jerárquico está subordinado al superior, que lo vigila y lo dirige. El grado es la posición que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. De acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, resulta que un mismo asunto puede ser decidido sucesivamente por varios órganos, en primero, segundo o ulteriores grados, subiendo por la línea jerárquica. La imposibilidad de que la autoridad jerárquica inferior invada el campo de competencia reservado a la autoridad jerárquica superior, plantea el problema de la delegación, de la que nos ocuparemos más adelante.

También podemos considerar la competencia en razón al territorio: *ratione loci*. La competencia por razón del territorio se vincula con las circunscripciones administrativas. El Estado, por la extensión y complejidad de las funciones que ha de realizar, se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente. Dos órganos que tengan idéntica competencia por razón de materia, se pueden distinguir, sin embargo, por razón del territorio. Esta competencia es también llamada horizontal por algunos autores. En este supuesto, la competencia no se determina con un criterio intrínseco, por razón de materia o grado, sino según un criterio extrínseco, en relación a la extensión territorial. El territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón de materia o de grado, está atribuida al órgano.

Se hacen otras clasificaciones de la competencia. Así, se habla de la competencia *ratione temporis*. Ello es así porque la competencia de las autoridades administrativas está encerrada dentro de los límites de tiempo

desde un triple punto de vista: a) Una autoridad administrativa no puede ejercer su competencia sino a partir de su investidura, investidura que parte de la firma del acto de nombramiento, incluso tampoco puede ejercerla antes de la publicación del mismo, b) Las asambleas administrativas no pueden deliberar sino durante sus sesiones. Todo ello de acuerdo con lo que dijimos al ocuparnos, en el tomo anterior, de la administración colegiada, c) Una autoridad administrativa pierde su competencia desde el momento de su desinvestidura. Puede ocurrir, sin embargo, que para evitar una solución de continuidad, se le reconozca una cierta supervivencia de su competencia hasta que se nombre su sucesor.

La doctrina acepta otras clasificaciones de la competencia.

Avocación y delegación.

Dijimos más arriba que la competencia es inderogable pero ello no obstante, existen en el derecho administrativo dos instituciones que importan una excepción: la avocación y la delegación de competencia.

En cuanto a la avocación, es el acto por medio del cual el superior jerárquico, por sí mismo, asume funciones que competen al inferior. El superior jerárquico se avoca al conocimiento de ciertos asuntos que debe resolver el inferior, sin recurso por parte de éste. La avocación sólo puede operar dentro de ciertas limitaciones, siendo necesario, en primer lugar, que una norma expresa de la ley lo autorice. Por lo demás, la avocación no es posible en aquellos supuestos en que la competencia del inferior le ha sido atribuida en razón de su específica idoneidad. En este caso es necesario interpretar la voluntad del legislador, con el objeto de establecer si es que ha querido confiar la



competencia a un determinado órgano en mérito a su particular idoneidad en ciertos asuntos, o si tal fin no ha estado presente en su espíritu. Para este objeto será necesario analizar la naturaleza de la norma, las condiciones del órgano, etc.. Es legítima también la avocación cuando se trata de competencia precedentemente delegada o cuando el inferior rehusa realizar un acto o lo omite y ello pueda causar un daño que no se evitaría en otra forma.

Es necesario estudiar también el supuesto en que el ordenamiento jurídico ha organizado el recurso jerárquico, y preguntarse, si en estos casos, es posible que el superior se avoque al conocimiento de asuntos que competen al inferior. La doctrina dominante entiende que en estos supuestos no debe admitirse la avocación, y ello es así porque por medio del recurso jerárquico puede realizarse el examen, la reforma o revocación de las decisiones de los órganos inferiores. Por ello, al no admitirse la avocación, el acto sería resuelto por el órgano inferior y luego vuelto a examinar por el órgano superior, mientras que si el superior se avocara al conocimiento del asunto, el acto sería objeto de un análisis únicamente en esta esfera.

En cuanto a la delegación, es una figura inversa a la de la avocación y se produce cuando el superior jerárquico encarga la resolución de un asunto que le compete, al inferior, aumentando así la esfera de sus atribuciones. La Corte ha dicho que no existe verdadera delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad descargándolo sobre ella. Se ha sostenido que por medio de la avocación se aumenta la competencia del órgano superior en detrimento de la del órgano inferior, mientras que por la delegación el órgano superior disminuye en parte su competencia en beneficio del inferior. Ya veremos más adelante nuestra opinión a este respecto.

Delegación de firma y de competencia. Autorización -por ley o -por decreto.

La doctrina hace una distinción entre la delegación de poder o delegación de competencia stricto sensu y la delegación de firma. La primera trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas interesadas, transfiriendo la competencia de la una a la otra. Por el contrario, la delegación de firma tiende solamente a descargar al delegante de una parte de su tarea material, permitiéndole designar una especie de acoderado o mandatario (Afondé de pouvoir). La delegación de firma no es una verdadera delegación en sentido jurídico y el acto se entiende emanado del delegante. Por el contrario, la delegación de competencia o de función supone una transferencia de competencia. Para que sea posible esta delegación se requieren tres condiciones: en primer lugar que esté prevista por ley o en algunos supuestos por decreto dentro de los límites de la ley; en segundo lugar, que la delegación no esté excluida explícita o implícitamente por un texto para la cuestión a que se refiere. No podrá el delegante transferir sus atribuciones esenciales; en tercer lugar, que el acto que confiere la delegación sea objeto de una publicidad regular.

Estos dos tipos de delegación se distinguen, en cuanto a sus consecuencias jurídicas. En cuanto a la delegación de funciones o de competencia, como que ésta despoja de la competencia a la autoridad delegante, ésta no podrá ejercerla durante el tiempo que dure la delegación. Por el contrario, la delegación de firma no hace perder al autor el ejercicio de su competencia. La delegación de competencia se realiza en abstracto, sin tener en cuenta la persona del delegado, mientras que la delegación de firma es generalmente personal. En estos supuestos ella desaparece si se produce un cambio, sea en la persona del delegante o en la del delegatario. Según se trate de delegación de poder o de delegación de firma, la decisión tomada sobre delegación tiene una naturaleza formal y un rango en la jerarquía de los actos, correspondiendo, en el primer caso, a la



situación administrativa del delegatario y en el segundo a la del delegante, en nombre de quien el delegatario de firma se supone que actúa.”

c) La Competencia Objetiva

[GIMENO SENDRA]³

Sustantividad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

“La competencia objetiva determina, en razón del objeto del proceso propuesto por el actor, cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer de la primera instancia, dentro de los órganos judiciales de distinto grado que aparecen en el organigrama judicial, con exclusión de cualquier otro (MORENO CATENA).

Esta definición de la competencia objetiva, válida en general para todo tipo de procesos, adquiere tintes específicos en el proceso administrativo.

a) En el proceso administrativo no resulta totalmente cierto que la competencia objetiva se determine en función del objeto procesal propuesto por el actor, a no ser que entendamos que el "objeto procesal" se identifica con el acto o disposición administrativa objeto de la impugnación en el proceso contencioso, lo cual no es absolutamente correcto. Aquí la pretensión, o mejor, el contenido de la pretensión no determina la competencia objetiva, ya que es irrelevante la modalidad de tutela judicial que se solicite; el elemento determinante de la misma lo constituye en Concreto el acto o disposición administrativa cuyo enjuiciamiento de legalidad se pretende (criterio de la jerarquía del acto); o incluso apurando el argumento, la competencia la especifica el órgano administrativo o gubernativo del cual emana tal acto o disposición, dependiendo la misma de si es uno u otro órgano de la Administración Pública quien se pronuncia en la vía administrativa sobre el conflicto suscitado.

De este modo, no es tan importante el contenido de la pretensión cuanto el autor del acto o disposición impugnada para determinar la competencia objetiva, lo que manifiesta una apreciable vulneración del principio de igualdad.

b) A diferencia de otros tipos procesales, como el civil o penal, y de otros órdenes de la Jurisdicción, en el proceso administrativo el único elemento de determinación de la competencia objetiva es la materia sobre la que versa, excluyéndose, pues, cualquier consideración de la cuantía del objeto procesal que tenga repercusión a efectos de competencia objetiva.

No existen en el orden administrativo procesos de la misma naturaleza que se sucedan en función del valor de la pretensión y determinen, consecuentemente, la competencia objetiva de los órganos que de ellos conozcan. La distinción entre proceso ordinario y procesos especiales, a efectos de competencia, se fundamenta tan solo en la materia sobre la que versa el acto o disposición



impugnados y el órgano administrativo de quien proceden.

Distribución de la competencia objetiva.

Conocida ya la competencia genérica de los Juzgados y Tribunales del orden administrativo, la competencia objetiva se distribuye entre los mismos conforme a las prescripciones legales del siguiente modo:

a) Alcaldías Civiles de Hacienda:

Estas instancias judiciales fueron creadas mediante Ley 7269 de 10 de diciembre de 1991, y aparecen además reguladas por el art. 119 LOPJ, para conocer de lo siguiente:

- 1- De los juicios ejecutivos de cualquier cuantía, en los que se ejerciten acciones a favor del Estado o en contra de éste o de sus instituciones, incluidas las empresas públicas.
- 2- De todo lo relativo a la aplicación de la Ley de Inquilinato, en acciones promovidas por el Estado o en contra de éste o de sus instituciones.
- 3- De las medidas cautelares, de los actos prejudiciales o de la actividad judicial no contenciosa que tenga relación con los dos puntos anteriores.
- 4- Las acciones cobratorias que ejerce la Oficina de Cobros de la Dirección General de Hacienda.

Fuera del circuito judicial de San José, serán competentes los juzgados y Alcaldías Civiles del lugar en que se ubique la Institución, agencia o sucursal en que estén situados los inmuebles que originen su intervención. (119 LOPJ in fine)

b) Juzgados de lo Contencioso – Administrativo y Civil de Hacienda.

Existen cuatro Juzgados de lo Contencioso Administrativo con Jurisdicción sobre todo el país (110 LOPJ). Estos juzgados conocerán por turno de los siguientes asuntos:

- 1- De los juicios contencioso-administrativos.
- 2- De los juicios ordinarios no comprendidos en el inciso anterior, en que sean parte o tengan interés directo el Estado, sus bancos y demás instituciones, así como las empresas públicas, aun cuando tales juicios tengan relación con juicios universales.
- 3- De todo otro asunto en que sean parte o tengan interés directo el Estado, sus bancos y demás instituciones, así como las empresas públicas, , aun cuando tales juicios tengan relación con juicios universales.

Cuando se trate de cobrar créditos de cualquier naturaleza a favor del Estado, sus bancos y demás instituciones, directamente o por medio de sucursales o agencias, mediante juicio ejecutivo de cualquier clase que sea, también podrán conocer de ellos los Juzgados y Alcaldías del lugar en que se encuentran la institución, agencia o sucursal, según la cuantía.

- 4- De todos los litigios que se establezcan contra las municipalidades y juntas de educación, siempre que el asunto por su cuantía no corresponda ser conocido por una alcaldía civil de hacienda.

5- De todos los asuntos referentes a denuncias de minas, tierras baldías, ventas judiciales y demás de índole administrativa con tramitación judicial, en que sean parte o tengan interés directo el Estado, sus bancos o sus instituciones, incluso las empresas públicas, salvo que leyes especiales dispongan lo contrario. En caso de que sobreviniere contestación, el mismo Juez tendrá competencia para conocer de ella y decidir lo que proceda, sea sumariamente, sea en la vía ordinaria.

6- En grado de las resoluciones dictadas por los alcaldes civiles de hacienda.

7- De los conflictos de competencia entre alcaldías civiles de hacienda.

c) El Tribunal Superior Contencioso Administrativo.

Este Tribunal está compuesto por tres Secciones:

7- Sección Primera:

Conoce en apelación de las sentencias dictadas en juicios ordinarios contencioso-administrativos, en interdictos contra la Administración o promovidos por ella y de las resoluciones en vía de ejecución. Conoce además de los procesos especiales de impugnación en materia de contratación administrativa y de separación de directores de entidades descentralizadas y del ordinario en materia de minas (art. 90 Código de Minería).

2- Sección Segunda;

Conoce por vía de apelación de las resoluciones dictadas en materia tributaria, en materia de juicios ejecutivos excepto en los ejecutivos simples de menor cuantía (competencia de los Juzgados Contenciosos), de las expropiaciones, de los juicios de lesividad en materia tributaria, de los juicios arbitrales y los desahucios en asuntos de mayor cuantía. Conoce además del proceso especial tributario.

3- Sección Tercera:

Esta Sección conoce las siguientes materias: i) de los recursos de apelación que se interpongan contra los actos y resoluciones definitivos que dicten todos los registros que conforman el Registro Nacional. En esta materia el Tribunal actúa como superior jerárquico impropio, dando por agotada la vía administrativa; ii) de todos los asuntos provenientes de los órganos de la Administración Pública Central o Descentralizada, que tengan apelación o consulta ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y; iii) de los recursos provenientes del Registro Público”

d) La Competencia Funcional

[GIMENO SENDRA]⁴



A) Sustantividad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La diversidad de órganos judiciales administrativos hace posible estructurar un proceso que se desarrolle hasta su decisión definitiva ante un órgano judicial determinado, decisión que podrá ser objeto de los recursos previstos en la LRJCA y también susceptible de ser ejecutada. A estas consideraciones, principal aunque no únicamente, responde el concepto de competencia funcional, criterio por el que se determina cuáles sean en concreto los órganos que han de conocer del proceso administrativo, desde su inicio hasta la firmeza de la decisión y su ejecución (MORENO CATENA).

Antes de entrar a considerar las manifestaciones de este tipo de competencia cabe advertir lo que doctrinalmente se ha denominado su "carácter derivado", queriéndose indicar con ello la falta de autonomía de la competencia funcional, puesto que la misma depende del órgano que asuma la competencia objetiva en la primera o única instancia y del tipo procesal cuyos trámites se observen en esa instancia. Así, la determinación del órgano que asume la competencia funcional es automática (MORENO CATENA), siempre que se tenga certeza del proceso utilizado y del órgano objetivamente competente en la instancia.

B) Manifestaciones de la competencia funcional.

a) Recusación: la competencia para instruir los incidentes de recusación de los Alcaldes, Jueces, Jueces Superiores y Magistrados del orden administrativo se encuentra regulada en los arts. 63 y 65 CPC; la

competencia para resolver dicho incidente es la siguiente: a) si se trata de un Magistrado de la Sala Primera conocerán los otros integrantes, si sólo uno de ellos quedara hábil, el resolverá. Si todos resultaran inábiles, conocerá otra de las Salas de la Corte Suprema de Justicia. En caso que la inhabilitación abarcara a todos sus componentes se sorteará un suplente para que conozca de la recusación (65 CPC). b) idéntico esquema se sigue para los componentes de las Secciones del Tribunal Superior Contencioso Administrativo; c) la recusación propuesta contra un Juez de lo Contencioso-administrativo será resuelta por el Juez llamado a reemplazarlo en caso de quedar inhibido (63 CPC); y, d) por último, en la recusación contra los Alcaldes Civiles de Hacienda se procede de la misma manera que en el caso de los Jueces.

La recusación de los Secretarios Judiciales se encuentra regulada en el art. 54 CPC.

b) Cuestiones de competencia : En principio, los tribunales no podrán sostener competencias con los superiores que ejerzan jurisdicción sobre ellos, con cuyas resoluciones tendrán que conformarse (45 CPC). Para el caso de conflicto de competencia entre un Juzgado Contencioso y una Alcaldía Civil de Hacienda, resolverá el Tribunal Superior Contencioso Administrativo (art. 3 Ley 7269 de Creación de las Alcaldías Civiles de Hacienda). Los conflictos entre distintos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo los resolverá el Tribunal Superior (43 CPC).

c) Acumulación de autos : en materia de acumulación de pretensiones se plantean dos supuestos: a) si los autos se siguen ante el mismo órgano judicial, el competente para decretar la acumulación será ese propio órgano (art. 27.3 LRJCA); b) pero si se siguen en diferentes órganos judiciales, conocerá de la acumulación aquél ante el cual se tramite el proceso más antiguo; esta antigüedad

se determinará por la fecha de la resolución que cursa la demanda (128 CPC); c) si los procesos penden ante jueces de diversa jerarquía, conocerá de la acumulación el de mayor jerarquía. Es el juez del proceso más antiguo o, en su caso, el de mayor jerarquía, el competente para conocer de los procesos acumulados (128 CPC)

d) Incidentes: los órganos del orden administrativo que fueren objetivamente competentes para conocer de un asunto, tendrán también competencia para todas sus incidencias (art. 21 y 29 CPC), incluso los no pertenecientes a su competencia genérica (art. 5.1 LRJCA).

e) Recursos no devolutivos: serán funcionalmente competentes los órganos que hayan dictado la resolución objeto de impugnación (vid. para el recurso de revocatoria 555 CPC).

f) Recursos devolutivos: en esta materia se distribuye la competencia funcional del siguiente modo:

a') La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia conocerá de los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias del Tribunal Superior Contencioso Administrativo.

b') El Tribunal Superior Contencioso Administrativo conocerá de las apelaciones contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y de las resoluciones de las Alcaldías Civiles de Hacienda en asuntos de mayor cuantía (art. 4 Ley 7269).

c') Los Juzgados Contencioso-Administrativos conocerán en apelación de las resoluciones de las Alcaldías Civiles en asuntos de menor cuantía (art. 4 Ley 7269).

C) Tratamiento procesal.

Al igual que sucedía con la competencia objetiva, las normas reguladoras de la competencia funcional también son de ius cogens y, por ende, indisponibles por las partes procesales. Por ello, igualmente, se permite el examen de oficio de su carencia por parte del Juez o Tribunal, por ser una cuestión de orden público procesal y porque las actuaciones judiciales realizadas por órgano funcionalmente incompetente son nulas (art. 10 CPC).

La falta de competencia funcional podrá hacerse valer por medio de incidentes o en el recurso contra una resolución individual (199 CPC).

e) La Competencia Territorial

La existencia de un criterio territorial de la competencia se justifica cuando existe una multitud de órganos judiciales del mismo tipo que actúan la potestad jurisdiccional sobre un territorio determinado. En Costa Rica los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen competencia sobre todo el territorio nacional, por lo que no se plantea problema alguno con la competencia territorial.

Cabe destacar únicamente, que el art. 119 LOPJ que se encuentre domiciliada una institución, agencia o sucursal acreedora de una obligación, para que conozcan de las acciones de cobro competencia de las alcaldías civiles de hacienda."



3 Normativa

a) Ley General de la Administración Pública

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁵

Artículo 59.-

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.
2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.
3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.

Artículo 60.-

1. La competencia se limitará por razón del territorio, del tiempo, de la materia y del grado.
2. Se limitará también por la naturaleza de la función que corresponda a un órgano dentro del procedimiento en que participa.

Artículo 61.-

1. Para determinar la competencia administrativa por razón del territorio serán aplicables las normas respectivas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia civil.
2. Si no son compatibles, será competente el órgano que ha iniciado el procedimiento, o aquel más próximo al lugar de los hechos que son motivo de la acción administrativa.
3. Para determinar los otros tipos de competencia se estará a lo que dispongan las reglas específicas pertinentes.

Artículo 62.-

Cuando una norma atribuya un poder o fin a un ente u órgano compuesto por varias oficinas, sin otra especificación, será competente la oficina de función más similar, y, si no la hay, la de grado superior, o la que ésta disponga.



Artículo 63.-

1. Habrá una limitación de la competencia por razón del tiempo cuando su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción.
2. No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario.

Artículo 64.-

La competencia por razón del grado y los poderes correspondientes dependerán de la posición del órgano en la línea jerárquica.

Artículo 65.-

1. Todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales internas necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos.
2. La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario.

Artículo 66.-

1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.
2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso.
3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes.

Artículo 67.-

1. La incompetencia será declarable de oficio en cualquier momento por el órgano que dictó el acto, por el superior jerárquico o, a instancia de parte, por la autoridad de contralor.
2. El órgano que en definitiva resulte competente continuará el procedimiento y mantendrá todo lo actuado, salvo que ello no sea jurídicamente posible.

Artículo 68.-

Cuando la incompetencia sea declarada en relación con una petición o instancia sujeta a término, se tendrá ésta por presentada en tiempo si el órgano competente pertenece al mismo Ministerio, tratándose del Estado, o al mismo ente, tratándose de entidades descentralizadas.

Artículo 69.-

El órgano que declina su competencia podrá adoptar las medidas de urgencia necesarias para evitar daños graves o irreparables a la Administración o a los particulares, comunicándolo al órgano competente.

Artículo 70.-

La competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites indicados por esta ley.

CAPITULO SEGUNDO

De los Conflictos Administrativos

SECCION PRIMERA

Disposiciones Generales

Artículo 71.-

1. 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.
2. Con igual limitación que la señalada en el párrafo anterior, los otros conflictos administrativos entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente, se resolverán por el superior jerárquico común de los órganos en conflicto, aplicando en lo demás las disposiciones de la Sección IV de este Capítulo.
3. Los conflictos, incluso de competencia entre entes, serán resueltos de conformidad con la Sección IV de este Capítulo, en la vía administrativa, pero cada parte conservará su derecho a la acción contenciosa pertinente.
4. Queda a salvo lo dispuesto en la Sección V de este Capítulo para los conflictos con los interesados.

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 SEGUNDA

De los Conflictos de Competencia Dentro de un Mismo Ministerio Artículo 73.-

1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto, remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si depende del mismo Ministerio.
2. Si se considera igualmente incompetente el órgano que recibe el expediente, elevará éste ante el



superior jerárquico común, a fin de que decida el conflicto de competencia.

Artículo 74.-

El órgano que se estime competente para resolver un asunto de que conoce otro de igual jerarquía dentro del mismo Ministerio, lo requerirá de inhibición; y si el requerido se considerare competente, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 75.-

El inferior no podrá sostener competencia con superior. Llegado el caso, se limitará a exponerle las razones que tenga para estimar que le corresponde el conocimiento del asunto y el superior resolverá lo procedente, agregando la exposición a sus antecedentes.

b) Código Procesal Contencioso Administrativo.

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁶

ARTÍCULO 4.- La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda se extenderá al conocimiento y la decisión de las cuestiones prejudiciales, directamente relacionadas con el proceso contencioso-administrativo, aunque no pertenezcan a esta materia, salvo las de naturaleza penal. Tal decisión no producirá efecto fuera del proceso en el que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente.

ARTÍCULO 5.-

- 1) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda será improrrogable.
- 2) Cuando el Tribunal aprecie, de oficio, la falta de competencia, oírá previamente a las partes.
- 3) La declaración de incompetencia será fundada y siempre se dictará indicando la jurisdicción que se estime competente; si la parte demandante se apersona ante ella en el plazo de un mes, se entenderá que hizo la gestión ante la autoridad correspondiente, en la fecha en que se inició el plazo para incoar el proceso contencioso-administrativo.
- 4) Cualquiera de las partes o el despacho ante el que se remite, podrá manifestar su inconformidad contra lo resuelto sobre la competencia, dentro del plazo de tres días. Todos los conflictos de competencia serán resueltos por el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

ARTÍCULO 6.- La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda será ejercida por los siguientes órganos:

- a) Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- b) Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

ARTÍCULO 7.- Para determinar la competencia territorial de los tribunales, se observarán las siguientes reglas:

- a) El Tribunal tendrá competencia sobre las conductas administrativas que se adopten originariamente dentro de la circunscripción judicial donde ejerza funciones.
- b) Cuando la conducta administrativa se presente en el límite de dos circunscripciones judiciales o en varias de ellas, será competente el Tribunal que haya prevenido en el conocimiento de la causa. Se considerará que ha prevenido, quien haya dictado la primera providencia o resolución del proceso.
- c) En los casos en los que se haya conocido la conducta en ejercicio de potestades jerárquicas, sean propias o impropias, prevalecerá el lugar del dictado del acto de origen.

4 Jurisprudencia

a) Sobre la competencia Administrativa, que se aplica en el caso de que el Estado o sus instituciones sean parte

[SALA PRIMERA]⁷

Resolución:000095-C-01

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- San José, a las catorce horas cincuenta y ocho minutos del veintiséis de enero del dos mil uno.

En el proceso ejecutivo simple establecido por el Banco Nacional de Costa Rica contra María del Milagro Quirós Steller, el Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Puntarenas, se declaró incompetente para conocer del presente proceso, y dispuso remitirlo al Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios. El apoderado del actor, disconforme, apeló, por lo cual se elevó en consulta ante esta Sala.-



CONSIDERANDO:

I.-Conforme lo dispone el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, compete al Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios conocer, entre otras materias, de los juicios ejecutivos en que se ejercitan acciones a favor del Estado o sus Instituciones o en contra de ellos; pero a su vez el mismo numeral delimita la asignación a los procesos que por razón del territorio tengan como asiento el propio de los tribunales de los Circuitos Judiciales I y II de San José. En otras palabras la norma dice que el Juzgado, en ese ámbito, tiene una competencia exclusiva sobre dichos procesos. Fuera de él pueden conocerlos otros despachos, atendiendo a las reglas de la competencia territorial. Bien puede concluirse que en un sector del país la competencia de este Juzgado es absoluta sobre ese tipo de juicios, al paso que en el resto es simplemente relativa.

II.-El artículo 22 de la Ley de Reorganización Judicial, número 7728 de 15 de diciembre de 1997, enumera los despachos que integran los Circuitos I y II de San José. El primero incluye los Juzgados Civiles de Hatillo, Desamparados, y Puriscal, como también a los Juzgados de Menor Cuantía de Desamparados, Escazú, Hatillo, Mora, Puriscal, Santa Ana, Turrubares, San Sebastián y Alajuelita; enumeración que viene a aclarar y concretar la disposición de la Ley Orgánica antes mencionada. Síguese de lo expuesto que todo juicio ejecutivo en que sean parte el Estado o sus Instituciones, bien como actor o bien como demandados, en tanto tenga como asiento territorial el mismo de cualquiera de las oficinas que integran esos circuitos, necesariamente debe ser conocido por el Juzgado Civil de Hacienda de Asunto Sumarios, pues en ese ámbito, valga reiterarlo, su competencia es exclusiva.

III.-El caso bajo examen, refiérese a un ejecutivo radicado en Puntarenas, o sea a una oficina que no está adscrita a ninguno de los Circuitos Judiciales de San José. Siendo así, a quien compete su conocimiento es al Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Puntarenas.

POR TANTO:

Se declara que el conocimiento del presente proceso ejecutivo hipotecario, corresponde al Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Puntarenas.

b)Análisis sobre la competencia administrativa material.

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁸

VOTO N° 066-2009-SVII

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SÉTIMA, SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ, a las ocho horas del treinta de junio del dos mil nueve.-



Se conoce recurso de apelación presentado dentro del Proceso Ordinario de Lesividad seguido ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José, interpuesto por EL ESTADO, representada por la licenciada Elizabeth Li Quirós, mayor, abogada, cédula de identidad 1-576-571, contra la señora NANCY CASCANTE SÁNCHEZ, mayor, funcionaria pública, cédula de identidad 1-875-257.-

RESULTANDO:

1.-Que fijada como inestimable la cuantía del presente asunto (folio 96), se determina que el objeto del presente contencioso se delimita a las siguientes pretensiones del actor: "(...) se declare lesiva a los intereses del Estado la Resolución Número UTRH-CI-AC-001-99 ya antes mencionada y por lo tanto se deje sin efecto la reasignación del puesto ocupado por la señora Nancy Cascante Sánchez" (escrito de demanda a folio 6).-

2.-El A-quo en sentencia N° 131-2008 de las once horas cuarenta y tres minutos del veintiuno de febrero de dos mil ocho dictada por el Juez Dyan Monge Alfaro, resolvió el asunto así: "Se rechaza la inadmisibilidad de la pretensión estatal, requerida por la señora Cascante Sánchez. Se tiene por interpuesta la excepción de caducidad, y se rechaza por las razones apuntadas. Se declara con lugar en todos sus extremos la presente demanda. Consecuentemente, se declara la nulidad absoluta de la reclasificación de puestos UTRH-CI-AC-001-99 de las 10:00 horas del 6 de agosto de 1999, emitida por la Unidad Técnica de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda, y se deja sin efecto, la reasignación del puesto N° 112940 en lo que al acto administrativo de cita, se refiere. Se exonera a la vencida del pago de las costas, y por ende, se resuelve sin especial condena en éstas". (folios 185 y 186 del expediente judicial).

3.-Inconforme con lo resuelto, la demandada Nancy Cascante Sánchez, presenta recurso de apelación que fue admitido para su conocimiento ante este Tribunal.

4.-La parte actora contesta la audiencia de expresión de agravios conferida, solicita se declare sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la señora Cascante Sánchez y se confirme en todos sus extremos la sentencia N° 131-2008 de las 11:43 horas del 21 de febrero de 2008 (folios 203 a 205).

5.-En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley y no se notan causales de nulidad capaces de invalidar lo actuado. Esta sentencia se dicta previo las deliberaciones de rigor.

Redacta la Jueza REYES CASTILLO; y,

CONSIDERANDO:



1.-DE LA COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA: La parte actora cuestiona la competencia de este Tribunal para conocer el presente asunto en sus escritos de apelación y expresión de agravios (folios 195 a 200 del expediente judicial), fundamenta su gestión en los siguientes argumentos: "(...) El tema que nos ocupa, es un tema laboral en el cual quedó ampliamente demostrado, que labores similares a las que realizo, reciben la misma clasificación de puesto y el mismo salario que se intenta anular. / Siendo el que nos ocupa un tema de empleo público, resulta aplicable entonces la norma introducida por el artículo 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo, que remite el conocimiento de este asunto al conocimiento de la jurisdicción laboral. La aplicación retroactiva de esta norma, sería procedente en tanto nos beneficia, por ser la jurisdicción laboral la encargada de aplicar los principios laborales en las relaciones de empleo, lo cual es sin lugar a dudas más beneficioso para la suscrita./ Es claro que el presente asunto no debe tratarse desde la óptica de las nulidades de los actos administrativos, el tema de fondo va más allá y afecta mi calificación como servidora pública, las funciones que desempeño y la retribución que recibo, lo que incide directamente en mi sustento y el de mi familia. Esos temas son propios de la jurisdicción laboral y no de la contencioso administrativa, por lo que el Juez Contencioso, contará con mayores y mejores instrumentos para valorar este caso, razón por la cual en aplicación de la referida norma cuya aplicación retroactiva resulta más favorable a la suscrita le solicito a los señores Jueces remitir el conocimiento de este asunto a la jurisdicción laboral (...)" . La pretensión del actor en este juicio consiste en que: "(...) se declare lesiva a los intereses del Estado la Resolución Número UTRH-CI-AC-001-99 (...) y por lo tanto se deje sin efecto la reasignación del puesto ocupado por la señora Nancy Cascante Sánchez" (escrito de demanda a folio 6). Estima este Tribunal, que con vista en la pretensión del actor antes citada, lo procedente es el rechazo de la excepción de falta de competencia por razón de la materia, por cuanto el objeto del presente asunto es la anulación de un acto declarativo de derechos, ello con independencia del contenido de los actos que se solicita anular, por lo que tal pretensión es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa. Respeto a este mismo tema, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, atribuyó la competencia de los asuntos relacionados con la anulación de los actos administrativos mediante los procesos de lesividad a la Jurisdicción Contenciosa, en lo que interesa, el voto N° 332-C-S1-2009 de las quince horas dieciocho minutos del dos de abril de dos mil nueve, dispuso: " III.-

El numeral 183 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública dispone que para la eliminación de sus propios actos declarativos de derechos, el Estado deberá de acudir al proceso de Lesividad previsto en el Código Procesal Contencioso Administrativo. Consecuentemente, procede declarar que las pretensiones del actor se encuentran dentro de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, concretamente al Tribunal Procesal Contencioso Administrativo. / POR TANTO / Se declara que el conocimiento del presente proceso corresponde al Tribunal Procesal Contencioso Administrativo". Finalmente, se debe aclarar que en el presente caso, no resulta de aplicación el Código Procesal Contencioso Administrativo, por así establecerlo expresamente el Transitorio IV de dicha normativa. Por las razones antes expuestas, se rechaza la excepción de incompetencia en razón de la materia, opuesta por la parte demandada, y se prosigue con el análisis de fondo del caso.-

2.-HECHOS PROBADOS: Se aprueba el pronunciamiento de hechos probados que contiene la sentencia en estudio, por ser fiel reflejo del material probatorio incorporado al proceso. Se ajusta el hecho tercero para que se lea de la siguiente manera: " 3) Por oficio N° DJH-1166-2003 del 8 de



julio de 2003 emitido por la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda, se indican los fundamentos jurídicos para que se declare lesiva a los intereses del Estado la resolución N° UTRH-CI-AC-001-99 y que se solicite a la Procuraduría General de la República presentar el juicio contencioso administrativo de lesividad (folios 194 a 197 del expediente administrativo)" . En el hecho cuarto, léase correctamente la cita del material probatorio como sigue: "(folios 198 a 206 del expediente administrativo)" .

3.-DEL RECHAZO DE LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. Manifiesta la demandada que el Juez de primera instancia rechazó incorrectamente la excepción de caducidad de la acción planteada por dos razones a saber: 1. Falta de notificación del acto de declaratoria de lesividad al administrado, y 2.- Que se sobrepasó el plazo para declarar la nulidad del acto en el juicio de lesividad. De seguido se prosigue con el análisis de los argumentos presentados en la apelación por su orden. 1. Respecto a la falta de notificación del acto de declaratoria de lesividad al administrado : Indica la demandada que la declaratoria de lesividad se dictó en sede administrativa el 8 de julio de 2003 (Resolución N° 549-2003) y el acto impugnado es del 6 de agosto de 1999. En ese período no pasaron los cuatro años para la caducidad, faltaban 28 días. Destaca, que el juez de instancia no toma en cuenta que la resolución que declara lesivo el acto no le fue notificada, a pesar de ser perjudicial para sus intereses, según lo ordena el artículo 239 de la Ley General de la Administración Pública. En su criterio, el acto pudo haber sido emitido en cualquier tiempo, pero para efectos procesales, solo hubiera sido eficaz cuando le fuera notificado. Constata que la Administración dio aviso a la Procuraduría General de la República de la declaratoria de lesividad del acto el 10 de julio de 2003. Este Tribunal estima que los argumentos de la demandada deben ser rechazados por los siguientes motivos: El artículo 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone: "(...) Cuando la propia Administración, autora de algún acto declarativo de derechos, pretenda demandar su anulación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previamente deberá declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza , (...)" (el subrayado no corresponde al original). La declaratoria de lesividad del acto que la Administración pretende impugnar en sede judicial, constituye un requisito o presupuesto procesal para plantear la demanda. Esta declaratoria de lesividad no genera ningún tipo de efecto, ya que no se trata de un acto final, y por ende no es necesario que sea notificada al administrado. Sobre este tema, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, se ha encargado de caracterizar el acto de declaratoria de lesividad, y en el voto N° 177 de las nueve horas cinco minutos del once de octubre de 1991, en lo que interesa señaló: "(...) La declaración de lesividad no constituye acto final que imponga obligaciones, deje sin efecto o suprima derechos subjetivos, como él lo entiende. Configura, por el contrario, un paso previo, dentro de lo que podría denominarse primera etapa del proceso de revisión respectivo la cual, a diferencia de la segunda que es la judicial (donde se declara o se rechaza la nulidad), es informal y exenta de tramitaciones procedimentales. Es en esa primera fase donde se deduce la concurrencia de supuestos, que culmina con la declaración de comentario, para acceder así a la segunda a saber, la judicial o formal. En consecuencia, tal declaración, lejos de representar un acto final, constituye más bien un presupuesto procesal, pues su función es la de abrir la puerta de entrada que conduce al trámite jurisdiccional. Si de acuerdo con el artículo 10.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la declaración debe hacerse mediante resolución fundada, ello no desvirtúa lo dicho en cuanto al carácter informal de la primera etapa a que pertenece. El propósito de tal requisito es el de evitar la abulia de la Administración obligándola a meditar adecuadamente sobre la existencia de la lesión, como lo haría un particular responsable, quien antes de entablar una acción judicial (cuya procedencia o rechazo será determinada en juicio) considera con detenimiento su necesidad y conveniencia. Así debe actuar la Administración



de manera tal que si emite la declaración, es porque está convencida de que el acto en cuestión resulta lesivo a los intereses públicos que representa (extremo que será objeto de debate en el proceso judicial propiamente). El tratadista español Jesús González Pérez, sobre el tema en referencia, expresa: "La declaración de lesividad, si reúne los requisitos señalados, produce sus efectos normales, que son bien limitados, consecuencia de su naturaleza jurídica: al ser presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión o tramitación del mismo: pero es el órgano jurisdiccional competente el que tendrá que declarar si, efectivamente, existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de la misma" (Derecho Procesal Administrativo, T.III, II edición, 1967, pág. 169) (...)". En el mismo sentido, se observa el voto 232-F-2005 de las nueve horas cincuenta minutos del catorce de abril del año 2005 dictado por la indicada Sala Primera, donde se aclaró que: " (...) Esa declaratoria [de lesividad], en sede administrativa, es el precedente obligado del proceso de lesividad, mediante el cual, la Administración busca la nulidad de un acto propio firme, de manera que sin ella es imposible atacarlo en sede jurisdiccional, pues se atentaría contra los principios elementales de raigambre constitucional como son el respeto a los derechos adquiridos y la teoría de los actos propios, así como los de seguridad y certeza jurídica. Por ende, esa declaratoria predetermina y condiciona los alcances de la demanda, tal y como lo había establecido esta Sala en su voto N° 415 de las 8 horas 30 minutos del 18 de julio del 2003 (...)" (En sentido similar pueden verse los siguientes votos: N° 215-2008 de las 11:35 horas del 14 de agosto del año 2008, N° 251-2000 de 16 horas del 4 de setiembre del 2000 ambos dictados por la Sección Primera de este Tribunal, N° 28-F-1997 de las 14:30 horas del 18 de abril de 1997 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia) . Así las cosas, corresponde rechazar el argumento presentado por la demandada en su apelación y proseguir con el análisis del segundo agravio. 2.-

Sobre el vencimiento del plazo para declarar la nulidad del acto en el juicio de lesividad : La parte demandada, estima que el acto de anulación debía darse antes del 6 de agosto de 2003, y que la declaratoria judicial no se dio sino hasta el 21 de febrero de 2008, cuando se dicta la sentencia aquí impugnada. Considera que por tratarse de un acto declaratorio de derechos subjetivos, cuya nulidad no era evidente y manifiesta, su "extirpación" del ordenamiento jurídico debía darse en un plazo de cuatro años. No siendo posible aplicar una prórroga al plazo para que se logre la nulidad, ya que esa prórroga sería inexcusablemente en perjuicio de la seguridad jurídica. Indica la demandada, que el "principio de Seguridad Jurídica es el que obliga a interpretar el plazo como uno solo y no como lo hace el señor Juez, al establecer un plazo de cuatro años para el dictado de la lesividad en sede administrativa, dos meses más para interponer el Juicio y el tiempo que sea, para el dictado de la resolución judicial en firme" . Señala que los retrasos sufridos en sede administrativa y judicial, que impiden ajustarse a los plazos de ley, no deben afectar los derechos de los ciudadanos, siendo que en el presente caso, ni siquiera la notificación del juicio se dio en los cuatro años previstos por la ley. Conocidos los argumentos de la parte demandada, este Tribunal Contencioso estima que no lleva razón con fundamento en el siguiente análisis: De la relación de los artículos 35 inciso 1) y 37 párrafo 3) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se tiene que la Administración cuenta con el plazo de cuatro años a partir de la fecha en que se hubiera dictado el acto para declararlo lesivo. Luego, a partir del día siguiente de la declaratoria de lesividad, corre el plazo de dos meses para que la Administración interponga la demanda en sede judicial, sin que ello implique la prórroga o ampliación del plazo de caducidad, como erróneamente parece entenderlo la apelante. Al respecto, la Sección Primera de este Tribunal, en el voto N° 56-2008, de las 11:20 horas del 29 de febrero del 2008, expone con claridad los plazos fijados en la ley para el proceso de lesividad, a saber: "(...) E) Acción interpuesta por la Administración en el término de dos meses a partir del día siguiente a aquel en que lo impugnado se declare lesivo a los intereses públicos: Tal término de caducidad de dos meses debe



cumplirse, con el objeto de declarar la lesividad del acto administrativo declaratorio de derechos subjetivos, al tenor del numeral 37 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. F) Declaratoria de lesividad dentro del plazo de caducidad de cuatro años a partir del dictado del acto administrativo sobre el cual se pretende la lesividad: Tal y como lo dispone el artículo 35 de la Ley supracitada, cuando la propia Administración, autora de algún acto declarativo de derechos, pretenda demandar su anulación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previamente deberá declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que haya sido dictado y en idéntico sentido se ha pronunciado este Tribunal en la sentencia número 81-2007 de las once horas del 16 de febrero del año 2007 (...). En el presente caso, se observan los siguientes eventos históricos (mismos que constan como hechos probados): - El acto que se impugna viciado de nulidad es la resolución N° UTRH-CI-001-99 de las 10:00 horas del 6 de agosto de 1999 , que reasignó el puesto N° 112940 ocupado por la señora Nancy Cascante Sánchez de la clase secretaria a la clase auxiliar de Tribunal. - Por resolución N° 549-2003 de las 8:30 horas del 8 de julio del 2003 , el Ministro de Hacienda declaró la lesividad de la resolución N° UTRH-CI-001-99. - La demanda ordinaria de lesividad fue presentada por la Procuraduría General de la República, a las 15:40 horas del 7 de agosto de 2003 .-

Revisadas las fechas en que ocurrieron los hechos antes señalados, se constata que la declaratoria de lesividad se dictó antes del vencimiento del plazo de cuatro años, y que la demanda se presentó en tiempo, sin que acaeciera el plazo de los dos meses posteriores a tal declaratoria, razón por la cual debe desestimarse el agravio expuesto por la demandada. Por último, en lo que se refiere al plazo para resolver el asunto en sede judicial, sea declarando o no la nulidad del acto, no es de recibo el argumento de la apelante en cuanto a que debe esperar " el tiempo que sea, para el dictado de la resolución judicial en firme", ya que en respeto de los derechos constitucionales de justicia pronta y cumplida, el juez está obligado a cumplir con los plazos establecidos en la ley para el dictado de las sentencias. Sobre este punto, ha de indicarse que aunque la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no contempla un plazo específico para el dictado la sentencia, sí remite por medio de su artículo 103 a la legislación procesal civil, siendo que el numeral 151 del Código Procesal Civil establece los plazos de un mes para el dictado de la sentencia de primera instancia en procesos ordinarios, y un mes y medio para las sentencias de segunda instancia y casación, plazos que corren desde que se hubiera agotado la tramitación correspondiente y el expediente quede listo para fallo. Respecto al tema de los plazos para el dictado de las resoluciones judiciales, la Sala Constitucional en el voto N° 2008-012469 a las dieciocho horas y seis minutos del catorce de agosto del dos mil ocho, ha indicado en lo que interesa lo siguiente: "(...) III.-

Sobre el derecho a una justicia pronta y cumplida. Este derecho fundamental se encuentra consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, el cual establece que ocurriendo a las leyes todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales y debe hacerseles justicia pronta y cumplida en estricta conformidad con las leyes. La Sala ha establecido que la administración de justicia, tanto en su vertiente administrativa como judicial, está obligada a garantizar el respeto a los plazos estipulados en el ordenamiento jurídico para la tramitación y resolución de los diversos asuntos puestos a su conocimiento, pues, de lo contrario, no sólo se vulnera un derecho fundamental de los ciudadanos, sino, que se atenta contra uno de los pilares de la democracia, en tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en sociedad sean resueltos a través de un procedimiento que garantice



los principios de justicia, orden, seguridad y paz social (ver en ese sentido la resolución número 2000-07322 de las catorce horas con cincuenta minutos del veintidós de agosto del dos mil). Se ha sostenido que cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, en tesis de principio se produce un quebranto al principio de justicia administrativa pronta y cumplida, pues luego de sobrepasado el plazo de ley la resolución del reclamo todavía se encuentra pendiente o, por otro lado, la resolución se da pero con dilaciones indebidas o injustificadas (véase la sentencia número 2002-09041 de las quince horas y dos minutos del diecisiete de setiembre de dos mil dos). La duración excesiva y no justificada de los procesos implica una clara lesión al principio de justicia pronta, pues los reclamos puestos a conocimiento de la administración de justicia deben ser resueltos por razones de seguridad jurídica, en plazos razonablemente cortos. Sin embargo, esto no significa la constitucionalización de un derecho a los plazos, sino el derecho de toda persona a que su causa sea resuelta en un plazo razonable, lo que ha de ser establecido casuísticamente, atendiendo a la complejidad del asunto, la conducta de los litigantes y las autoridades, las consecuencias para las partes de la demora, y las pautas y márgenes ordinarios del tipo de proceso de que se trata. (...). En el caso concreto, no se evidencia el quebranto de los criterios objetivos establecidos por la Sala Constitucional para determinar el plazo razonable. Así las cosas, las argumentaciones de la apelante deben rechazarse, por cuanto no concreta en qué consiste el supuesto quebrantado de los plazos para el dictado de la sentencia.

4.-DE LA REGULACIÓN LEGAL QUE FIJA EL SALARIO DE LOS FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL ADUANERO NACIONAL: La parte demandada indica que con respecto al fondo de lo resuelto, el A Quo, en el considerando VI de la sentencia, se conforma con una interpretación literal y considera que no existe una norma que autorice a la Administración a la reasignación dictada en su favor. Apunta que la norma jurídica debe contemplar la letra escrita y los principios jurídicos que la informan. Alega la demandada, que la sentencia impugnada, considera que por existir en el artículo 207 de la Ley General de Aduanas la palabra "miembros" y no la palabra "personal" , no merece la misma remuneración que por las mismas funciones recibe el "personal" del Tribunal Fiscal Administrativo. La Procuraduría General de la República , manifiesta que "la resolución que se pretende declarar lesiva en este proceso, resolución número UTRH-CI-AC-001-99 de las 10:00 horas del 6 de agosto de 1999, reasignó a la señora Cascante Sánchez del puesto de Secretaria a Auxiliar del Tribunal Aduanero Nacional; sin embargo, dicha reasignación es contraria a derecho por contravenir los artículos 206, 207 de la Ley General de Aduanas y 161 del Código Tributario. (...) Es así como de la relación de las normas citadas, se deduce claramente la equiparación de sueldos entre los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo y del Tribunal Aduanero Nacional con los de los tribunales superiores del Poder Judicial. Asimismo, se deduce la equiparación de la retribución económica percibida por el resto del personal del Tribunal Fiscal Administrativo con la de los cargos equivalentes del personal de tales órganos jurisdiccionales o de otros órganos del Poder Judicial, donde se desempeñen cargos similares, sin referirse, de manera alguna, al resto del personal correspondiente al Tribunal Aduanero Nacional, ya que dicho tribunal está compuesto por siete miembros de los cuales no forma parte la demandada. / Motivo por el cual, y al no existir normativa en ese sentido, el resto de personal del Tribunal Aduanero Nacional debió de haberse mantenido en las mismas condiciones que tenían en ese momento, y no proceder la Unidad Técnica de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda a reasignar el puesto número 112940 ocupado por la señora Cascante Sánchez. Actuación que a todas luces es considerada ilegal, y causa un perjuicio a los intereses económicos del Estado. / Por otro lado, debe recalarse que se ha invadido además las competencias del Director General de Servicio Civil, al corresponderle a éste el análisis, clasificación y valoración de los puestos del Poder Ejecutivo, según así lo ordena el artículo 13 del Estatuto de Servicio Civil. (...)" . Solicita, confirmar la sentencia de primera instancia

y declarar sin lugar el recurso de apelación. Revisados cuidadosamente los argumentos presentados por ambas partes, este Tribunal resuelve como sigue : no lleva razón la apelante al cuestionar como incorrecta la interpretación del artículo 207 de la Ley General de Aduanas realizada por el Juzgado. En este extremo de la impugnación, es importante señalar que toda la Administración Pública encuentra sujeta su conducta al Bloque de Legalidad que impone como obligación adoptar únicamente aquello que se encuentre permitido por el ordenamiento jurídico (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública). En el caso concreto, no observa este Tribunal que el Juez de instancia se viera obligado a realizar algún tipo de interpretación de la norma jurídica que regula el supuesto fáctico objeto de este proceso, ello para arribar a la conclusión de que tal norma no contempla la posibilidad de modificar la retribución salarial de todos los funcionarios del Tribunal Aduanero. Los numerales 206 y 209 de la Ley General de Aduanas establecen quiénes son los miembros del Tribunal Aduanero y el tipo de retribución salarial que devengarán, a saber: " Artículo 206 .-

Composición. El Tribunal estará integrado por siete miembros. Cuatro de ellos serán abogados especializados en materia aduanera, con experiencia mínima de cuatro años; los otros tres serán personas con el grado mínimo de licenciatura y experiencia de por lo menos cuatro años en materias tales como clasificación arancelaria, valoración aduanera, origen de las mercancías y demás regulaciones del comercio exterior. // Artículo 207.-

Nombramiento . Los miembros serán nombrados por el Ministro de Hacienda, previo concurso público de antecedentes. / En esa forma, se nombrará igual número de suplentes, quienes deberán reunir los mismos requisitos de los propietarios y actuarán en caso de ausencia, impedimento, recusación o excusa de estos. / Las causales y los procedimientos de remoción y prohibición y la retribución económica de los miembros del Tribunal serán iguales a los fijados para los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo" (el resaltado y subrayado no son del original). De la transcripción anterior, queda claro que la Ley General de Aduanas, únicamente faculta a la Administración Pública para remunerar a los miembros del órgano colegiado en la misma condición que la disfrutada por los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo. De la simple lectura de los numerales 206 y 207 arriba transcritos se constata que la diferencia de la retribución salarial ahí contemplada sólo aplica para los miembros, y no queda duda respecto a quienes ostentan tal condición por ser parte del órgano colegial, y que el puesto de la parte demandada no califica como miembro. Así las cosas, no observa este Tribunal que el Juez de instancia interpretara o forzara la norma para dictar la sentencia aquí impugnada, por el contrario, la claridad de los artículos 206 y 207 ya referidos, hacen innecesario el uso de técnicas interpretativas del Juzgador, y en consecuencia corresponde rechazar el argumento planteado por la apelante y confirmar lo resuelto en cuanto al fondo.

POR TANTO:

Se rechaza la excepción de falta de competencia en razón de la materia interpuesta por la demandada. Se declara sin lugar el recurso de apelación presentado por Nancy Cascante Sánchez y, en consecuencia, se confirma la sentencia de primera instancia número 131-2008.



c) Criterio de la Procuraduría General de la República respecto a la Competencia y la Descentralización

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁹

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

SAN JOSE, COSTA RICA

C - 115 - 89

San José, 4 de julio de 1989

Señor M.Sc. Guillermo Zúñiga Chaves Vice-Ministro de Hacienda Estimado señor Vice-Ministro:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su atento oficio DM-342-89 de 16 de junio último, mediante el cual consulta el criterio de este Organismo Consultivo en relación con las competencias de la Proveduría Nacional respecto del funcionamiento de los entes adscritos a los Ministerios que poseen una proveduría autorizada, conforme lo dispuesto en el numeral 42 de la Ley de Presupuesto para 1988 (Nº 7089 de 18 de diciembre de 1987).

Para dar debida respuesta al punto por Ud. consultado, y tomando en cuenta la opinión externada en los dictámenes legales que se adjuntan, es preciso referirse a algunos conceptos elementales del Derecho Administrativo, como lo son el de descentralización y el de competencia. Además, será necesario precisar ciertos aspectos en orden a la aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República.

I.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Se trata de determinar si los entes "adscritos" a los Ministerios están sujetos a la competencia de la Proveduría, lo que implica establecer si esos entes por el hecho de la "adscripción" están situados en la misma situación jurídica que los Ministerios respecto de la Proveduría Nacional. Este punto es analizado a partir de la existencia misma de la descentralización, de la existencia de personificaciones presupuestarias y del concepto de "adscrito".

A.-El concepto de descentralización.

Para el Derecho Administrativo, descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto: así el Estado transfiere una de sus competencias en favor de un nuevo ente público. Hay descentralización en la medida en que el "beneficiario" de ese proceso devenga en una persona jurídica independiente del Estado.

Es la atribución por ley de una personalidad jurídica lo que nos permite apreciar en primer término, que estamos ante un ente público descentralizado y no ante un órgano desconcentrado.

Al respecto, señala Ortiz Ortiz:

"La descentralización implica una atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento. La atribución es a título último y definitivo en razón de la personalidad del centro descentralizado, que ya se apuntó es esencial y es a título exclusivo en razón del carácter concluyente y privativo que la competencia descentralizada presenta frente al Estado... Puede decirse, en síntesis, que el núcleo fundamental de la descentralización, del que derivan las otras notas esenciales de la misma, es el conferimiento de la personalidad con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del (sujeto) Estado, en virtud de una regla del ordenamiento...", E. ORTIZ ORTIZ: Los sujetos del Derecho Administrativo. Texto mimeografiado, Departamento de Publicaciones, Universidad del Costa Rica, 1971, pp. 6-7.

Se enfatiza en el carácter de persona jurídica porque resulta evidente que la personalidad jurídica coloca al organismo en una posición diferente de quien, por carecer de personalidad, constituye un órgano, aún cuando éste fuere desconcentrado, La personalidad jurídica atribuye al ente una serie de derechos y de deberes en forma independiente. Los entes, en razón de su personalidad no están sometidos a una relación de jerarquía o de sumisión orgánica, sino a una relación de tutela, de confianza, incompatible, repetimos, con la dependencia jerárquica. Es la personalidad jurídica lo que permite, normalmente, que el ente no se integre a la organización ministerial y posea, al contrario, autonomía orgánica.

Además, en razón su su personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo éste se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio implica una autonomía patrimonial y, por ende, la autonomía de gestión. Esa autonomía no es sino un corolario de la autonomía administrativa que posee el ente. Conforme con esa autonomía patrimonial, el ente podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que impliquen gestión de dicho patrimonio. Queremos con ello indicar que la potestad de contratar es de principio y sólo será restringida en la medida en que la ley expresamente así lo establezca.

Afirmar, como se indica en el dictamen legal remitido, que la ley debe expresamente acordar al ente descentralizado la potestad de realizar sus propios contratos, es desconocer esa autonomía patrimonial de que goza el ente en tanto que persona jurídica, infringiéndose además, la autonomía administrativa plena de que, normalmente, disfrutan esos entes. La potestad de contratar es de principio y el hecho de que deba ser ejercida según los procedimientos determinados por el ordenamiento no permite cuestionarse la existencia de esa potestad. Simplemente, las disposiciones sobre la contratación lo que hacen es regular el ejercicio de la potestad de contratar.

Todo tipo de ente descentralizado posee una autonomía patrimonial, salvo la disposición expresa en contrario de la ley.

Esa autonomía es incuestionable, máxime si estamos en presencia de una "personificación presupuestaria".



B.-Las personificaciones presupuestarias.

De acuerdo con lo que señala la doctrina, la descentralización implica una transferencia de competencia, que se produce en forma definitiva y exclusiva. Empero, muchas veces se crean entes públicos sin que se produzca una verdadera descentralización de competencia. Esta última es ejercida en forma integrada al Estado.

Estos entes, a pesar de constituir formalmente un centro de acción independiente, no reciben la imputación directa y definitiva de derechos y deberes. La personalidad jurídica es de efectos limitados, sea por el control que conserva el Estado, sea porque los fines públicos asignados no justifican en sí mismos la atribución de la personalidad jurídica. Igual circunstancia se presenta con los servicios económicos asumidos directamente por el Estado. La personalidad jurídica se explica, en esos casos, no por el fenómeno de la descentralización de competencias, sino por otros criterios, muchas veces de tipo financiero.

En Costa Rica, el legislador ha recurrido a separar ciertos fondos públicos, no incorporándolos a ciertos fines. La gestión de esos fondos es atribuida a un organismo, al cual se atribuye no sólo autonomía presupuestaria si también personalidad jurídica.

La figura que se presenta es la que la doctrina conoce como "personificación presupuestaria". El desmembramiento de la Administración Central no se justifica exclusivamente en criterios técnicos sino en el interés de que ciertos fondos escapen a la aplicación de las normas y principios relativos a la aprobación, ejecución y control del presupuesto del Estado, permitiendo entonces, una ejecución autónoma. Es por ello que, a pesar de la personalidad jurídica, la nueva persona pública permanece integrada orgánicamente a la Administración Central. Empero, desde el punto de vista financiero, la autonomía es plena: la personalidad se otorga para "librarse" de disposiciones aplicables a la gestión de los fondos del Gobierno Central y en ese sentido, los fondos separados tendrán un régimen jurídico diferente, en lo que concierne a su gestión y disposición. En consecuencia, habrá muchas disposiciones y controles referidos al presupuesto del Estado que no podrán ser aplicados a la gestión financiera de ese nuevo ente. Este encontrará limitados sus poderes en orden a los fines asignados, pero conservará una gestión financiera autónoma, sólo sujeta a las disposiciones expresamente establecidas por la ley al respecto, por lo que, en principio podrá realizar directamente los contratos que requiera para el cumplimiento de sus fines. E igual posibilidad cabe afirmar respecto de los llamados entes "adsritos".

C.-" La adscripción "

El concepto de "adscripción" referido a entes u a órganos públicos no tiene un significado propio en el Derecho Administrativo. Podría afirmarse, incluso, que constituye una "innovación" de nuestro legislador referida a ciertos órganos o entes que presentan una particularidad, por su relación con el Poder Ejecutivo. Por medio de esa palabra se hace referencia a esa relación estrecha con el Ejecutivo. Relación que no será la misma según se esté ante un órgano o un ente.



En relación con el término "adscrito", la Procuraduría externó su criterio en dictamen C-055-87 de 10 de marzo de 1987. Dado que dicho dictamen enfatiza sobre el carácter impreciso del término y la imposibilidad de identificarlo pura y simplemente con el concepto de "dependencia orgánica", consideramos conveniente transcribir los párrafos atinentes al caso:

"El término "adscrito" ha sido utilizado por el legislador costarricense en relación con órganos desconcentrados..., en relación con entes públicos menores, que como tales tienen personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia y gozan de independencia administrativa. Ahora finalmente lo vemos en la Ley General de Presupuesto para el año en curso, utilizado en relación con una empresa del Estado.

Como tal término dentro del Derecho no acarrea características especiales al sujeto a quien se le aplica, sino que aquél mantiene su propia estructura y naturaleza jurídica, estima la Procuraduría General de la República, que únicamente puede servir de criterio interpretativo de las normas que rigen los órganos, entes o empresas que se "adscriben", para lo cual, por carecer de contenido propio se deberá de recurrir al significado del término, tal como lo indica la Real Academia Española.

Lo anterior nos lleva a afirmar que nuestro legislador ha pretendido a través de la utilización de dicho término limitar en algún grado la libertad de órganos, entes o empresas. Y al citar el término "organos" debe entenderse que nos referimos necesariamente a los que gozan de algún grado de desconcentración...

Debe quedar claro que tales pretensiones del legislador no se han logrado, pues, como se dijo, el término "adscrito" no está delimitado jurídicamente, carece de contenido propio y en consecuencia por sí mismo no confiere mayor o menor grado de libertad al órgano, ente o empresa a quien se le aplique; será el resto del ordenamiento jurídico quien nos señale el grado de libertad o dependencia en que se encuentre el sujeto a quien se le aplique en relación con el órgano o ente al que se "adscriba". (El subrayado no es del original)

En complemento de lo expuesto en el citado dictamen, suscrito por la licenciada Mercedes Solórzano, Procuradora Asesora, cabe recordar que la "adscripción" sólo puede ser establecida por la ley, máxime si se está ante un ente. Sólo será ente adscrito a un Ministerio aquél que la ley establezca como tal, sin que esa adscripción pueda derivar de una interpretación de los fines coincidentes del ente con respecto a los de un Ministerio ni por el hecho de que el ente forme parte de un sector de los previstos por el proceso de sectorización de la actividad pública o por razones presupuestarias. Lo anterior en virtud de la autonomía administrativa propia de los entes públicos menores y del concepto mismo de personalidad jurídica, que es contrario a toda forma de dependencia. No puede desconocerse, por otra parte, que la adscripción afecta la distribución de competencias entre el ente adscrito y el órgano o ente al que se adscribe. Lo que nos conduce a analizar los alcances de la competencia de la Proveduría Nacional.

II-. LA POSIBLE COMPETENCIA DE LA PROVEEDURIA NACIONAL

Se afirma la competencia de la Proveduría Nacional respecto de las contrataciones realizadas por los entes "adscritos" a los ministerios que poseen proveedurías. Por lo que una vez precisados algunos aspectos en torno a la competencia administrativa, analizaremos la situación de la



Proveeduría Nacional.

A.-La regla de la competencia

La competencia determina la aptitud jurídica de una autoridad pública para emitir un acto. Establece, pues, la posibilidad o imposibilidad de la autoridad pública para actuar. Desde ese punto de vista, la competencia constituye una noción fundamental del Derecho Administrativo y un elemento esencial para la validez del acto administrativo.

La competencia debe ser otorgada por el ordenamiento jurídico y ser fijada por ley cuando atribuya potestades de imperio (artículo 59.-1 de la Ley General de la Administración Pública).

Esa necesidad de regulación legal, determina que la competencia no puede presumirse y que debe ser expresamente establecida, La competencia es, así, la medida de los poderes y deberes de que es titular una autoridad pública y que le permite o le impone emitir actos administrativos.

Ahora bien, uno de los criterios delimitadores de la competencia, lo es la materia, que viene a determinar la especialidad del ente u órgano. Así, por ejemplo, la Proveeduría Nacional es competente para tramitar ciertos contratos administrativos, según las regulaciones establecidas por ley.

B.-La Proveeduría Nacional

La competencia de la Proveeduría Nacional debe ser examinada a la luz de su propia naturaleza jurídica. Específicamente su ubicación orgánica permite establecer la posibilidad o no de actuar respecto de los entes públicos menores.

1.-La Proveeduría: un órgano desconcentrado.

La Proveeduría Nacional es un órgano de creación legal; con ello significamos no sólo que no constituye un órgano de relevancia constitucional, como lo son la Oficina de Presupuesto y la Tesorería Nacional, sino también que esta oficina no encuentra un fundamento expreso en la Constitución. Efecto, en materia de contratación, el texto fundamental se limita a establecer la potestad de contratar del Poder Ejecutivo, el procedimiento de contratación y el control por la Contraloría General de la República.

Es entonces la Ley de la Administración Financiera de la República la que establece la Proveeduría Nacional, creándola como una de las oficinas que integran la organización financiera básica del Estado. Además, la Ley otorga independencia funcional (artículos 2º y 3º de la citada Ley). En virtud de lo anterior, es posible calificar la Proveeduría Nacional de "organismo desconcentrado" del Ministerio de Hacienda, conceptualizándose el órgano desconcentrado como el órgano inferior a quien se le ha transferido legalmente una competencia exclusiva, sin que respecto de dicha competencia, el jerarca del ente u órgano que desconcentra pueda avocar o revisar su ejercicio, conservando no obstante la potestad jerárquica respecto de lo que no atañe directamente a la competencia transferida.



Ahora bien, la independencia funcional de la Proveduría Nacional viene referida a la tramitación del los contratos administrativos. Pero no a todo contrato administrativo, sino a aquéllos que corresponde realizar al Poder Ejecutivo, del cual es un órgano. Del artículo 88 se desprende con meridiana claridad, cuál es la competencia de la Proveduría Nacional.

" La Proveduría Nacional tiene a su cargo todo lo relativo a la tramitación de los contratos regidos por la presente ley, que interese celebrar al Poder Ejecutivo.

Hasta tanto el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República no dispongan de sus propios servicios, la Proveduría Nacional tendrá a su cargo la tramitación de los contratos de dichas administraciones".(El subrayado es nuestro).

De modo que la competencia de este órgano no se define respecto de todo el Gobierno Central, sino que se circunscribe, en principio, al Poder Ejecutivo. En realidad, es el Reglamento de la Contratación Administrativa la norma que somete más estrechamente los otros órganos constitucionales a la competencia de la Proveduría Nacional (artículo 4º del reglamento). En relación con esa norma es preciso indicar que la disposición: "...Los órganos del Poder Ejecutivo con algún grado de descentralización, que no tengan atribuida formalmente por ley capacidad jurídica para contratar, quedan, igualmente sometidos a la autoridad de la Proveduría Nacional para la tramitación de sus contratos administrativos, a través del correspondiente Ministerio", se está refiriendo, en realidad, a órganos desconcentrados. En efecto, si hay descentralización y al mismo tiempo existe dependencia del Poder Ejecutivo, eso significa que se está ante una desconcentración, sin que se haya atribuido la personalidad jurídica, salvo disposición en contrario de la Ley.

La cuestión es determinar si esa competencia "ratione persona" de la Proveduría ha sido modificada por la Norma General Nº 42 del artículo 11 de la Ley de Presupuesto para 1988.

2.-La norma de "desconcentración".

La norma 42 de la Ley Nº 8089 de 23 de diciembre de 1987 dispone:

"A fin de desconcentrar la función de la proveeduría dentro del Poder Ejecutivo, se autoriza a los ministerios para que ejecuten el presupuesto por medio de sus departamentos de proveeduría, para lo cual llevarán a cabo todos los trámites de contratación administrativa que autorizan la Ley de Administración Financiera de la República y el Reglamento de la Contratación Administrativa.

En adelante, la Proveduría Nacional cumplirá las siguientes funciones respecto de los departamentos ministeriales de la proveeduría:



- a) Supervisión de las actividades técnicas.
- b) Formulación de instrucciones y normas técnicas, de acatamiento obligatorio.
- c) Resolución en grado de recursos contra cartel y adjudicaciones de licitaciones, cuando el recurso no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República.
- ch) Asesoría y ejecución de programas de capacitación en funciones de proveeduría.
- d) Velar por el cumplimiento del Reglamento de la Contratación Administrativa y de cualquiera norma o directriz que emita la Contraloría General de la República o la Proveduría Nacional relacionada con esta materia.
- e) Denunciar cualquier irregularidad o violación de la ley, a efecto de que se realicen las investigaciones pertinentes y, si fuere procedente, se sienten las responsabilidades del caso".

Esta norma mal llamada de "desconcentración", tiene dos contenidos fundamentales. Primero, autoriza a los ministerios para que ejecuten el presupuesto por medio de sus departamentos de proveeduría; es decir, permite que estas proveedurías ministeriales puedan tramitar directamente los contratos requeridos por el ministerio. En segundo término y como consecuencia de lo anterior, atribuye a la Proveduría Nacional funciones de control y de dirección respecto de las contrataciones que se realicen.

Significa lo anterior que la Proveduría Nacional puede extender su competencia respecto de otros órganos o entes públicos?. La respuesta es negativa, por cuanto las nuevas funciones deben ser ejercidas respecto de las transferencias que fueron transferidas. Y se transfirió la competencia anteriormente atribuida, sea la tramitación de los contratos del Poder Ejecutivo. El objetivo de la norma es claro: es "desconcentrar" la función proveeduría dentro del Poder Ejecutivo. No se contempla siquiera lo relativo a los otros órganos constitucionales. La ley enumera las potestades que corresponderán a la Proveduría "respecto de los departamentos ministeriales de la Proveduría".

El sujeto de la fiscalización es, pues, esa proveeduría ministerial sin que sea jurídicamente válido afirmar la competencia respecto de otros entes. Y esa competencia tiene que ser expresamente atribuida ya que afectaría la autonomía administrativa del ente, tal como se indicó con anterioridad. Por otra parte, mal podría venir la ley a autorizar a las proveedurías de esos entes "adscritos" a realizar los trámites de contratación corrientes, por cuanto esos entes tienen potestad suficiente para contratar con prescindencia de la Proveduría Nacional, careciendo, entonces, de sentido la autorización.

Cabe señalar, además, que el control y dirección de la Proveduría Nacional respecto de los trámites de contratación realizados al interno del Poder Ejecutivo, se conforma con la naturaleza jurídica de esa Oficina, en tanto órgano desconcentrado y "básico" de la administración financiera del Estado, sea del Gobierno Central.

III-. LA APLICACION DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA

En relación con el problema de la regulación de la actividad de los entes descentralizados por ley especial o por la Ley General de la Administración Pública, esta Procuraduría, en dictamen rendido por el Dr. Hugo Muñoz y la suscrita, indicó que:

"En cuanto a las leyes especiales que regulan los entes públicos menores, debe tomarse en cuenta que dichas leyes establecen, fundamentalmente, la organización, fines y atribuciones de dichos entes; en ese sentido, confieren medios e instrumentos jurídicos para el cumplimiento de los fines públicos asignados. Pero, dichas leyes no regulan el aspecto jurídico de la manifestación de las competencias públicas ni los requisitos para su concreto ejercicio, tal como lo hace la ley de repetida cita (Ley General de la Administración Pública). Repetimos, se establecen competencias pero no su concreta actuación. En esos aspectos, la Ley General de la Administración Pública complementa las leyes especiales de los entes públicos menores; no hay, pues, una oposición entre esas leyes, sino una complementación.

No obstante, si las leyes especiales contuvieran normas sobre actividad contrarias a lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, prevalece lo dispuesto en esta última. Esa prevalencia encuentra fundamento en los principios que informan la ley y en sus artículos 364 y 365, antes transcritos, según los cuales la Ley General de la Administración Pública deroga las leyes anteriores que se le opongan. Cabe resaltar que dicha prevalencia garantiza que la manifestación de la actividad administrativa sea uniforme y genérica en toda la Administración Pública.

Por otra parte, si en las leyes especiales hay normas sobre actividad que no se oponen a la Ley General de la Administración Pública, dichas normas serán de aplicación obligatoria para el ente público correspondiente" (dictamen C-129-83 de 8 de mayo de 1983).

Como se indica, ese dictamen fue rendido en relación con la vigencia y aplicación de la Ley General de la Administración Pública, por lo que no es válido trasladar sus consecuencias a otros ámbitos normativos, sin tomar en cuenta las características intrínsecas de la materia que se regula.

Así las cosas, no cabe ninguna duda de que la Ley de la Administración Financiera contiene dentro de su articulado disposiciones que son de obligada aplicación a toda entidad que maneje fondos públicos, así como también lo es, que todo contrato que realice una administración estatal debe sujetarse a lo dispuesto en el Título VI de esa ley. Igualmente algunas normas de las Disposiciones Generales se aplican a toda gestión de fondos públicos: 6, 7, 8, y 9 de la ley. Pero no sucede lo mismo con las normas que regulan la organización financiera del Estado-persona jurídica. Obsérvese que incluso respecto del proceso presupuestario, la aplicación de la Ley de la Administración Financiera no es imperativa:

Las instituciones y corporaciones autónomas y semiautónomas, seguirán hasta donde les sean razonablemente aplicables las normas y disposiciones contenidas en este título, en lo que no resulta modificado de sus leyes orgánicas o estatutos y presentarán anualmente a la Contraloría General de la República su presupuesto ordinario que comprenderá los egresos calculados para el



año".

De modo que bien puede una ley orgánica de una institución descentralizada, regular la actividad financiera de esa institución, en forma diferente de lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera.

Y ese carácter imperativo y uniforme de la aplicación de la Ley de la Administración Financiera, no puede establecerse por cuanto la actividad financiera de un ente depende en muchos aspectos de la naturaleza jurídica del ente. Resulta obvio que la actividad financiera de una entidad bancaria o de cualquier ente que realiza una actividad o servicio público económico, no es la misma ni puede estar sujeta a las mismas normas y principios que la actividad financiera desplegada por un servicio propiamente administrativo o social, por lo que la estructura y regulación jurídicas serán también diferentes. Además, existe siempre la autonomía administrativa del ente y su autonomía patrimonial, que le permiten gestionar su presupuesto con prescindencia del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la autonomía patrimonial constituye un medio, un instrumento jurídico para el cumplimiento de los fines asignados al ente.

Por otra parte, la sola regulación de la ley de la Administración Financiera que tiene pretensión de prevalencia respecto de toda normativa contraria, prevista en leyes especiales, lo es aquella de la contratación administrativa y lo relativo a la responsabilidad del funcionario que maneje fondos públicos, tal como lo establecen el artículo 2º de la ley N° 5901 de 20 de abril de 1976 y del artículo 92 de la Ley de la Administración Financiera. Obsérvese al respecto, que el artículo 2º de la Ley N° 5901 antes mencionada no se integró al texto de la Ley N° 279 de 2 de mayo de 1951 y sus reformas (Ley de la Administración Financiera) y que el régimen general que esa ley N° 5901 prevé, concierne específicamente la contratación administrativa. De modo que no es jurídicamente válido sostener que toda disposición de la Ley de la Administración Financiera prevalece sobre lo dispuesto en leyes especiales. Y aún cuando ello fuere cierto, cabe recordar que la Ley de la Administración Financiera de la República establece la competencia de la Proveduría Nacional circunscribiéndola respecto de los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo y subsidiariamente por los otros órganos constitucionales. No respecto de los entes descentralizados, independientemente del grado de descentralización, por lo que bien pueden las leyes especiales otorgar la competencia para contratar a órganos internos de esos entes, con absoluta autonomía de la Proveduría Nacional.

CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República: 1-. La personalidad jurídica implica una imputación de deberes y derechos al ente público, que no existe respecto del órgano desconcentrado. Para los fines que aquí interesa, esa personalidad implica la autonomía administrativa y su corolario, la autonomía patrimonial.

2-. En virtud de esa autonomía patrimonial, el ente puede disponer de sus bienes y recursos, con sujeción al ordenamiento; es decir, tienen independencia para gestionar su propio patrimonio.

3-. Esa autonomía es de principio y sólo la ley puede limitarla.

4-. La autonomía patrimonial implica, consecuentemente, la potestad de realizar los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines asignados al ente por el ordenamiento.

5-. La palabra "adscrito" referida a los entes públicos no significa que estos entes se encuentren en una relación de dependencia jerárquica. Esa palabra no tiene un significado propio en el Derecho Administrativo y sólo indica la especial relación entre el ente calificado por la ley de "adscrito" y el órgano o ente que que se adscribe. Sólo el examen del conjunto de disposiciones referidas al ente "adscrito"., permite determinar el grado de autonomía efectivo de que disfruta el ente.

6-. En todo caso, la "adscripción" sólo puede derivar de la ley y no de una interpretación de carácter presupuestario o de planificación de la actividad administrativa.

7-. Resulta evidente que si el ordenamiento ha atribuido al ente "adscrito" una patrimonio, este tiene su autonomía para gestionarlo, salvo que el ordenamiento expresamente indique lo contrario. Y esa autonomía de gestión es separable de la posible "dependencia" que, en razón de los fines públicos asignados, se establezca entre el ente "adscrito" y el Ministerio al que se adscribe.

8-. Dada la autonomía administrativa y la titularidad de patrimonio atribuido por el ordenamiento, el ente tiene potestad para contratar, lo que implica competencia para realizar los actos previos al contrato, sin sujeción a instancias externas. Una limitación a esa potestad sólo puede derivar de una expresa disposición de la ley; ejemplo la competencia de la Contraloría General de la República.

9-. La Ley de la Administración Financiera de la República, artículo 88, crea la Proveduría Nacional, atribuyéndole competencia para tramitar los contratos del Poder Ejecutivo y subsidiariamente de los otros órganos constitucionales.

10-. La Ley N° 7089 de 18 de diciembre de 1987, en el numeral 42, del artículo 11, modifica la participación de la Proveduría Nacional en los contratos administrativos. Pero esa modificación de competencia no lleva aparejada una atribución de poderes respecto de otros órganos diferentes de las proveedurías ministeriales. Es decir, este órgano continúa sin competencia respecto de entes descentralizados, aún de aquellos calificados por ley como "adscritos" 11-. La norma 42 de cita constituye una norma de autorización para las proveedurías ministeriales pero no contempla las proveedurías de ningún ente descentralizado.

12-. La Ley de la Administración Financiera de la República contiene disposiciones y principios que son de aplicación general y uniforme: el régimen a que está sujeto el funcionario que maneja fondos públicos (artículos 6, 8 y 9) y el de la contratación administrativa. Esas regulaciones prevalecen sobre lo dispuesto en las leyes especiales, sea en razón de su contenido, sea por expresa disposición de la ley (artículo 92 de la Ley de la Administración Financiera y artículo 2 de la Ley N° 5901 de 20 de abril de 1976). Pero no es jurídicamente válido afirmar que las disposiciones referidas a la organización financiera del Poder Central o todas aquellas relativas al Presupuesto de la República.

Igualmente prevalecen ante leyes especiales.

13-. Conforme con lo expuesto, la Proveduría Nacional ejerce su competencia de fiscalización y dirección respecto de los contratos que tramiten las proveedurías ministeriales pero no de aquellos que realicen entes descentralizados calificados de "adscritos".

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

FUENTES CITADAS

- 1 MELÉNDEZ DURÁN, José. Un conflicto de competencia entre dos órganos desconcentrados Dirección General de Aduanas, Dirección General de Aviación Civil. Tesis para optar por el título de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. 1986 93-95.
- 2 DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo II 1° edic. Argentina, Editotial OMEBA, 1965. pp 34-39.
- 3 GIMENO SENDRA, Vicente. Derecho Procesal Administrativo Costarricense. 1 edic. San José: Editorial Juricentro, 1994. pp 125-130
- 4 GIMENO SENDRA. Ibidem pp 132-135.
- 5 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley General de la Administración Pública. Ley : 6227 del 02/05/1978
- 6 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Ley : 8508 del 28/04/2006
- 7 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución:000095-C-01. San José, a las catorce horas cincuenta y ocho minutos del veintiséis de enero del dos mil uno.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SÉTIMA, SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. VOTO N° 066-2009-SVII. a las ocho horas del treinta de junio del dos mil nueve.
- 9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C - 115 – 89. San José, 4 de julio de 1989