



Informe de Investigación

TÍTULO: PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN O RECONSIDERACIÓN A LA LUZ DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Proceso administrativo
Tipo de investigación:	Palabras clave: Recurso de Reposición, Reconsideración
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia administrativa	Fecha de elaboración: 09/12/2010

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. NORMATIVA.....	2
a) Ley General de la Administración Pública.....	2
3. JURISPRUDENCIA.....	2
a) Aplicación supletoria de la Ley General de la Administración Pública ante el vacío legal del Código Procesal Contencioso Administrativo.....	2

1. RESUMEN

A lo largo del presente informe, se incorpora una recopilación sucinta acerca del plazo aplicable a la interposición del recurso de reposición o reconsideración en sede administrativa. A los efectos se incorporan algunas disposiciones trascendentales de la Ley General de la Administración Pública, así como el criterio jurídico emitido al respecto por la Procuraduría General de la República.



2. NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública¹

Artículo 9.-

1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios.
2. Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios.

Artículo 346.-

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.
2. Cuando se trate de la denegación de prueba en la comparecencia podrán establecerse en el acto, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse ahí o dentro de los plazos respectivos señalados por este artículo.

3. JURISPRUDENCIA

a) Aplicación supletoria de la Ley General de la Administración Pública ante el vacío legal del Código Procesal Contencioso Administrativo

[PROCURADURÍA GENERAL]²

“I.-Criterio de la Dirección Jurídica del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

La Dirección Jurídica de ese órgano rinde su criterio legal a través del oficio DJC-06-452-2008, del 2 de abril del 2008, que en lo que interesa, analiza el régimen recursivo de los acuerdos del Consejo de Administración del CONAVI, tanto antes como después de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA).

Así, en el referido informe se indica que, antes del 1° de enero del 2008 y de



conformidad con el artículo 6.10 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Vialidad (Decreto Ejecutivo n.º27099-MOPT, del 12 de junio de 1998) – el cual establece que contra los acuerdos del Consejo de Administración únicamente cabe el recurso de revocatoria – el plazo para interponer el recurso era de dos meses contados a partir de la notificación del acto, a tenor de los numerales 344.3 y 345.2 de la Ley General de la Administración Pública (n.º6227 del 2 de mayo de 1978), en relación con el artículo 31.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (n.º3667 de 12 de marzo de 1966).

Pues bien, la entrada en vigencia del CPCA supuso la derogación expresa de la Ley Reguladora y la reforma de los citados artículos de la Ley General de la Administración Pública que tratan del recurso que cabe contra el acto final del jerarca, sustituyendo la remisión expresa que ellos hacían a la Ley Reguladora por la referencia al CPCA.

De manera que mientras la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sí regulaba expresamente el plazo para interponer el recurso de reposición, el CPCA es totalmente omiso al respecto, salvo por lo que se refiere al plazo que otorga a la Administración para resolver dicho recurso administrativo (de un mes, a tenor de los párrafos 2 y 6 de su artículo 31).

Con lo cual surge la preocupación, que plantea esa Dirección Jurídica, del trámite que debe seguirse cuando el administrado opta por interponer el recurso de reposición contra el acto final dictado por el Consejo de Administración del CONAVI una vez que le fue notificado, pues si bien el CPCA en ningún artículo indica el plazo con el que cuenta para tal efecto y el agotamiento de la vía administrativa es facultativo salvo por lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política (artículo 31.1 del CPCA), para la Dirección Jurídica del órgano consultante:

“Está claro que el legislador nunca optó por eliminar dicho recurso, sino únicamente su obligatoriedad para acceder a la jurisdicción contenciosa; entendiéndose que – la omisión del plazo – es un problema que debe ser superado mediante la aplicación de los mecanismos legales dispuestos en el mismo ordenamiento jurídico.

En otras palabras, debe procederse a realizar una integración de la ley, a fin de que siempre pueda verse materializado el derecho del administrado a recurrir y evitar que la ausencia de norma expresa se constituya en un obstáculo para su realización.”

Conforme con lo anterior y los pronunciamientos de la Procuraduría C-256-2001 y OJ-157-2001 del 26 de setiembre y 26 de octubre, respectivamente, del año 2001, que se citan en el informe bajo estudio, la Dirección Jurídica es del criterio que



debe acudir a la propia Ley General de la Administración Pública para determinar el plazo que aplicaría para el recurso de reposición, concretamente a su artículo 346, el cual dispone un plazo de tres días hábiles para recurrir los actos finales, toda vez que con el recurso de reposición los administrados también pretenden que se modifiquen, total o parcialmente, los actos finales dictados por el Consejo de Administración del CONAVI.

Por lo que concluyen que esa interpretación se presenta "...como la única viable, dado que no existe otro cuerpo normativo de igual jerarquía que regule el asunto del recurso de reposición o reconsideración en los términos que lo hace la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo. Por otra parte, es necesario descartar... la tesis que "sobreviva" lo regulado en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (sic) respecto a dicho plazo, toda vez que la misma fue derogada expresa y totalmente por el Código actual... Es así, entonces, que se considera que esta interpretación es la más plausible ante la omisión legislativa, la cual garantiza el derecho a recurrir del administrado, si éste optara por hacerlo en sede administrativa, y normaría el procedimiento administrativo, lo cual también garantiza el principio de seguridad jurídica que rige el estado de derecho costarricense."

II.-Fondo del asunto.

La tesis que sostiene la Dirección Jurídica del CONAVI en el informe que acabamos de reseñar, coincide con la postura sostenida por la Procuraduría en el reciente dictamen C-308-2008, del pasado 5 de setiembre, rendido con ocasión de una consulta similar de la Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, respecto al plazo que debía aplicarse actualmente para la presentación del recurso de reconsideración a raíz de la entrada en vigencia del CPCA. Pese a su extensión nos permitimos transcribir la práctica totalidad de ese dictamen dada la relevancia que tiene para el asunto consultado:

"Antes de la entrada en vigencia –el 1° de enero de este año- del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), Ley N° 8508 del 28 de abril del 2006, el artículo 64 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, establecía que contra las resoluciones emanadas de la Comisión para Promover la Competencia y de la Comisión Nacional del Consumidor cabía el recurso de reconsideración o de reposición, conforme al artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. De forma tal que, en lo que aquí interesa, se disponía de un plazo de 2 meses para su interposición.

Ahora bien, mediante el artículo 198 del CPCA se derogó la Ley Reguladora de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa, N° 3667 del 12 de marzo de 1966, y su interpretación auténtica, dada por la Ley N° 4191 del 17 de setiembre de 1968. En consonancia con la derogatoria operada, por medio del artículo 204 del CPCA se reformó el numeral 64 antes citado, disponiéndose que contra las resoluciones emanadas de la Comisión para Promover la Competencia y de la Comisión Nacional del Consumidor "...podrá interponerse el recurso de reposición, según lo dispuesto por el Código Procesal Contencioso-Administrativo."

Sin embargo, de una lectura de los artículos que conforman el CPCA se desprende que en ninguno de ellos se reguló lo referente al recurso de reposición, tal y como sí lo hacía el derogado artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En consecuencia, al haber omitido el legislador la regulación del recurso de reposición en el CPCA, debemos buscar primero dentro del ordenamiento administrativo si existen disposiciones normativas que nos permitan suplir tal deficiencia. Al respecto, el artículo 9° de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP) señala:

"1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios.

2.- Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre, y el derecho privado y sus principios."

Así las cosas, al no haber normado el CPCA lo referente al recurso de reposición, lo procedente es recurrir al método de la analogía para solventar el inconveniente creado por esa laguna normativa. En ese sentido, conviene recordar que a tenor del artículo 12 del Código Civil:

"Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante en el que se aprecie identidad de razón, salvo cuando alguna norma prohíba esa aplicación."

Con respecto al tema de la analogía como técnica de integración del ordenamiento jurídico, esta Procuraduría ha señalado:

"Las normas escritas no siempre son capaces de cubrir todos los supuestos fácticos que pueden presentarse (...) Por ello, el derecho ha admitido una serie de métodos de integración que permiten solventar los inconvenientes generados por esas lagunas normativas.

Uno de esos métodos es la "analogía", que en palabras del tratadista Juan Francisco Linares, se explica de la siguiente manera:

"Aplicada al derecho la analogía lógica y estimada como justa la racionalidad que

la funda y caracteriza, tiene ella, en materia de interpretación lato sensu de la ley, la gran misión de ayudar a formar la norma general que rige ciertos casos no contemplados por leyes vigentes.

RAZONAMIENTO JURÍDICO POR ANALOGÍA.-

El razonamiento se desenvuelve en la siguiente forma: previstos y contemplados los casos a, b y c por una ley, y siendo el caso d. no previsto, substancialmente similar a aquellos, el género legal que incluye los casos a, b y c debe considerarse comprensivo también de d. Por <substancialmente similar> se significaría según Bobbio, que la razón suficiente de a, b y c, es la misma que la de d.” (LINARES, Juan Francisco: Caso administrativo no previsto, Editorial Astrea, 1976, pp. 55-56).

Más sencillo aún, para el tratadista costarricense Alberto Brenes Córdoba, la analogía puede entenderse bajo la siguiente premisa "... donde hay la misma razón debe haber la misma disposición". (Ver Brenes Córdoba (Alberto) "Tratado de las Personas", p. 49, mencionado en dictamen C-496-2006 del 18 de diciembre de 2006). Por ello, ante la ausencia de una disposición normativa aplicable a determinada situación concreta, cabe suplir tal deficiencia mediante las previsiones que al efecto contiene otra norma jurídica, siempre y cuando el supuesto fáctico o jurídico sea substancialmente análogo, y no exista una prohibición expresa o implícita para ello, como ocurre en algunos aspectos de la materia tributaria, o sancionatoria en general.

La utilidad de la analogía, como técnica de integración del ordenamiento jurídico administrativo, ha sido reconocida en nuestro medio. Así, este Órgano Asesor ha indicado lo siguiente:

“Debemos recordar que el artículo 12 del Código Civil señala que resulta procedente la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplan un supuesto específico, pero regulan otro semejante en el que se aprecia identidad de razón, salvo cuando alguna norma prohíba esa aplicación. Como puede observarse, la analogía es un método o procedimiento de creación de una regla general, para un supuesto no previsto por una norma, regida por el principio que señala que donde existe el mismo caso debe aplicarse la misma disposición.” (Dictamen C-448-2006 del 9 de noviembre de 2006)” (Dictamen N° C-309-2007 del 4 de setiembre de 2007).

Determinado lo anterior, considera este Órgano Asesor que en la especie resulta factible aplicar las normas que sobre la materia de recursos contiene la Ley General de la Administración Pública (LGAP) en el capítulo primero de su título octavo. Bajo ese contexto, el artículo 343 clasifica los recursos en ordinarios y extraordinarios, siendo los primeros el de revocatoria o reposición y el de

apelación, y el segundo el de revisión. Por su parte, en lo que interesa, el artículo 345 indica que proceden los recursos ordinarios contra el acto final, y el numeral 346 inciso 1.-

señala que: “Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.” (Lo destacado en negrita no es del original).

En razón de lo anterior, al disponer el numeral 64 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor que contra las resoluciones emanadas de la Comisión para Promover la Competencia y de la Comisión Nacional del Consumidor “podrá interponerse el recurso de reposición”, y siendo éste un recurso ordinario oponible contra el acto final, se concluye que se cuenta con un plazo de tres días para su interposición a partir de la última comunicación del acto.

En ese sentido, considera este Órgano Asesor que la aplicación por vía analógica de las anteriores disposiciones de la LGAP resultan posibles no sólo por las razones ya expuestas líneas atrás, sino también por disposición expresa del artículo 71 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que dispone que para lo imprevisto en esa Ley regirá supletoriamente la LGAP. Sobre la aplicación supletoria de la LGAP, en especial del libro segundo que regula el procedimiento administrativo, esta Procuraduría ha manifestado:

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

Los principios generales y las normas reguladoras del procedimiento administrativo se establecen en esa Ley con el fin de “asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico” (Art. 214 L.G.A.P.).

Ahora bien, bajo tales premisas, el artículo 229 de la comentada Ley General dispone que la normativa de su Libro Segundo –Del Procedimiento Administrativo– “regirá los procedimientos de toda la Administración, salvo disposición que se le oponga”; es decir, la propia Ley General de la Administración Pública dispone la obligatoriedad de cumplir los principios y procedimientos en ella establecidos para todos los casos, salvo cuando alguna ley especial regule expresamente la materia. A lo anterior se añade el hecho de que con la promulgación de esta Ley, fueron derogadas todas las disposiciones anteriores que establecían o regulaban

procedimientos administrativos de carácter general o aquellas otras cuya especialidad no resultase de la índole de la materia que rijan (art. 367.1 Ibídem).

En todo caso, debemos advertir que las exclusiones hechas por el artículo 367.2 Ibídem, no son absolutas, pues el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública –ley que es detallista y exhaustiva- se aplica supletoriamente aún en procedimientos regulados de forma independiente, en el tanto es considerado como un procedimiento respetuoso de la garantía fundamental del debido proceso. En abono de esta tesis, este Órgano Asesor ha sostenido lo siguiente:

"Las interpretaciones de la Sala Constitucional y de esta Procuraduría respecto a la materia han indicado que la exclusión vía decreto no implica que el procedimiento regulado en la Ley General no sea de aplicación, pues, con el fin de salvaguardar el debido proceso, dicha ley se torna en un instrumento de aplicación supletoria aún en los procedimientos regulados en forma independiente (...) Así las cosas, en cuanto a procedimiento debe acudirse al señalado en la Ley General de la Administración Pública en los siguientes casos :

1 Cuando no se trate de materia expresamente excluída por el artículo 367 y los Decretos concordantes.

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

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

4 Como fuente supletoria se aplicará en el caso de materia excluída sobre lo no dispuesto expresamente. En caso de duda prevalece sobre la materia excluída. También en materia de interpretación informa orientando la aplicación." (Dictamen C-173-95 de 7 de agosto de 1995). (Dictamen N° C-320-2003 del 09 de octubre del 2003). (En similar sentido, el Dictamen N° 194-2008 del 4 de junio del 2008).

Finalmente, no está de más recordar que el ejercicio del recurso de reposición resulta facultativo para el administrado, salvo para lo dispuesto en los numerales 173 y 182 de la Constitución Política, en atención del contenido de los artículos 64 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, 31 del CPCA y de la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 03669-2006 de las 15:00 horas del 15 de marzo del 2006."

Pues bien, a la luz de las consideraciones anteriores, este órgano consultivo no halla razón alguna para variar el criterio transcrito del dictamen C-308-2008. Por lo que debe entenderse que los administrados cuentan con el plazo de tres días hábiles previsto en el párrafo 1° del artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública para recurrir contra las resoluciones finales emanadas del

Consejo de Administración del CONAVI a partir de la última notificación de esos actos.

En ese sentido, y a diferencia del supuesto planteado en el dictamen C-308-2008 – en donde el artículo 64 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor remitía de forma expresa a la regulación del recurso de reposición contemplada en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (y ahora al CPCA), tratándose de las resoluciones finales de la Comisión para Promover la Competencia y de la Comisión Nacional del Consumidor –en la consulta bajo estudio, la Ley de creación del CONAVI (n.º7798 del 30 de abril de 1998) no habla en absoluto del régimen de impugnación de los actos finales de su Consejo de Administración, tan solo el artículo 6, inciso 10, del Reglamento de organización y funcionamiento del CONAVI, como así lo advierte su Dirección Jurídica, el cual establece:

“Artículo 6º—Normas de funcionamiento del órgano. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Consejo de Administración se regirá por las siguientes normas:

(...)

10.- Contra los acuerdos del Consejo únicamente cabrá el recurso de revocatoria.”
(El subrayado es nuestro).

A pesar de la parquedad del párrafo anterior, la alusión expresa al recurso de revocatoria constituye un elemento adicional, a los ya explicados, que sustenta la tesis de que debemos aplicar la regulación que de ese recurso ordinario hace la Ley General de la Administración Pública, particularmente, lo relativo al plazo de interposición (artículo 346.1). |

En todo caso, y sin perjuicio del plazo dicho para recurrir contra los actos finales del superior jerárquico del CONAVI, es interesante advertir una cuestión que surge de la forma en que se encuentra planteado actualmente el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de los artículos 39 y 40 del CPCA, en relación con su artículo 31.

Pues los citados numerales establecen, en lo que interesa, que el plazo máximo para incoar el proceso contencioso administrativo será de un año, el cual se contará cuando el acto impugnado deba notificarse, desde el día siguiente al de la notificación (artículo 39 párrafo 1º inciso a) y si se trata de un acto administrativo absolutamente nulo a partir del día siguiente al cese de sus efectos (artículo 40 párrafo 2º).

Por su parte, el artículo 31 del CPCA, según se indicó líneas atrás, dispone como regla general el agotamiento facultativo de la vía administrativa. De manera que si el particular opta por acudir directamente a la sede jurisdiccional a impugnar un acto administrativo, el juez necesariamente deberá conceder un plazo de 8 días

hábiles al superior jerárquico supremo de la Administración recurrida a efectos de que confirme o bien modifique, anule, revoque o cese la conducta administrativa impugnada en beneficio de aquél.

Ello significa que, aún cuando el administrado haya dejado pasar el plazo dicho de tres días para interponer la “revocatoria” o reposición contra un acto del Consejo de Administración del CONAVI – sea por descuido, sea porque no quiso ejercer ese derecho procesal – contará con al menos un año a partir de la comunicación de ese acto para acudir ante el juez contencioso administrativo, quien le brindará una nueva oportunidad para que el CONAVI lo confirme o lo que revoque en sede administrativa.”

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.

1 Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978.

2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen 429-2008, del cinco de diciembre de dos mil ocho.