

EXP: 06-000133-0161-CA

Res: 000776-C-S1-2008

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinticinco minutos del veinte de noviembre de dos mil ocho.

Conflicto negativo de competencia entre la Contraloría General de la República y la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en relación con el recurso de apelación interpuesto por **el recurrente 1, recurrente 2, recurrente 3, recurrente 4 y el recurrente 5**, contra el acuerdo IV adoptado por el Concejo Municipal del Cantón Central de la provincia de Heredia, en sesión ordinaria no. 300-2005.

CONSIDERANDO

I.- De las actuaciones que motivan este asunto. 1.- El Concejo Municipal del cantón Central de la provincia de Heredia, en sesión ordinaria no. 300-2005 de 15 de diciembre de 2005, acuerdo IV, declaró la responsabilidad patrimonial de los recurrentes, quienes se desempeñaron como miembros de la Comisión de Festejos Populares de Heredia 2003, por haberse demostrado la existencia de culpa grave al realizar contrataciones irregulares, razón por la cual ordenó requerir de ellos, solidariamente, el reembolso de ₡1.017.980,74. **2.-** Inconformes con lo resuelto, los exmiembros de la Comisión de Festejos presentaron el 18 de enero de 2006 *"...Recurso de Revocatoria con Apelación en subsidio, Excepción de prescripción falta de derecho y Nulidad Absoluta ..."* (sic). **3.-** El Concejo Municipal en sesión ordinaria

no. 319-2006, celebrada el 13 de marzo de 2006, artículo IV, rechazó tanto las excepciones cuanto el recurso de revocatoria interpuestos y de conformidad con los artículos 156 del Código Municipal (en adelante C.M.) y 85 de la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en lo sucesivo L.R.J.C.A.), elevó la apelación en subsidio ante el Tribunal Contencioso Administrativo *"...PARA SU CORRESPONDIENTE RESOLUCIÓN, ..."*. **4.-** La Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo, en resolución no. 523-2007 de las 16 horas 10 minutos del 7 de noviembre de 2007, declaró mal admitida la alzada e indicó a la Municipalidad recurrida trasladar la apelación formulada ante la Contraloría General de la República (C.G.R.). Con análisis de la Ley no. 4286 en su texto original (previo a la reforma introducida por Ley no. 8494) y el Manual de Operaciones para las Comisiones de Festejos Populares, dictado por la C.G.R. el 20 de setiembre de 1990, ese Tribunal determinó su falta de competencia al considerar que *"...con fundamento en la normativa que rige la materia de fiscalización de los auditorajes y sus consecuencias, al momento de darse los hechos, la residenció en el órgano constitucional encargado del control de la hacienda pública, sea la Contraloría General de la República, ..."*. **5.-** La División de Asesoría y Gestión Jurídica de la C.G.R., mediante pronunciamiento DAGJ-0269-2008 (01777) de 29 de febrero de 2008, relacionando el numeral 183 de la Constitución Política con lo establecido en su Ley Orgánica, no. 7428; la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, no. 8131; el artículo 4 de la Ley 4268 (sic); el concepto de jerarquía impropia y el precepto 81 de la Ley General de la Administración Pública,

determinó: "...antes y después de que sufriera las reformas de la Ley 8494, no es posible desprender que allí se estableciera una jerarquía impropia monofásica, para que este Órgano Contralor fuera el llamado a resolver recursos de apelación en materia de Comisiones de Festejos Populares.". A lo anterior, agrega, el ordinal 173 constitucional es claro al disponer lo relacionado con la impugnación de los actos municipales, desarrollado por el canon 156 de C.M. Concluye que esa Contraloría no es competente para resolver un recurso de apelación en contra de un acuerdo municipal, toda vez que no es jerarca impropio en esta materia, asimismo, es imposible interpretar que la Ley 4268 (sic) "...le otorgaba esa competencia a la Contraloría General, pues no se encontraba regulado expresamente que debía resolver el recurso de apelación en materia de Comisiones de Festejos Populares.//No se puede confundir la competencia asignada en su momento por la Ley 4268 de determinar las responsabilidades disciplinarias o por daños con la de resolver un recurso como jerarca impropio, pues tal y como se señaló debe estar regulado expresamente.". **6.-** El Alcalde Municipal interpuso ante la Contralora General de la República recurso extraordinario de revisión, señalando en lo medular que "...no estamos ante una actuación como jerarquía impropia, sino ante la fiscalización y control superior de un acto municipal [...] referente a la **hacienda pública**". A partir de lo anterior y al estar "...**de por medio la fiscalización superior de la hacienda pública**", fundamenta la competencia del Órgano Contralor para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto, no como jerarquía impropia, sino como órgano superior en materia de fiscalización de la Hacienda Pública. **7.-** La

Contralora General de la República en resolución R-CO-22-2008 de las 11 horas del 15 de mayo de 2008, con vista en la situación que ocurre a partir de la incompetencia declarada tanto por la División de Asesoría y Gestión Jurídica, que esa jerarquía avala, cuanto por el Tribunal Contencioso Administrativo, dispuso *"...por economía procesal elevar directamente los autos ..."* ante esta Sala para que *"...en uso de las potestades que le confiere el artículo 54, inciso 12), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, difiera el conflicto presentado."*

II.- De la naturaleza del conflicto y del órgano competente para dirimirlo. 1) En este asunto se está frente a un conflicto (negativo) de competencia, pues ambas instancias la declinan, es decir, no la discuten para sí (conflicto positivo). **2)** Por una parte, la Constitución ni la ley atribuyen en modo alguno a la C.G.R. competencia para el conocimiento de las apelaciones contra los acuerdos municipales; por otra, la circunstancia de que el párrafo final del numeral 173 de la Constitución Política establezca que *"...los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente."*, no es suficiente para determinar que el conflicto es de orden constitucional y, por ello, deba ser resuelto por la Sala Constitucional. Al respecto, ese órgano decisor ha sido clara en señalar: *"...para que proceda un conflicto constitucional de competencias, no basta con que el texto constitucional mencione al ente u órgano público sino que debe atribuirle competencias específicas respecto de cuya interpretación y aplicación en cuanto a su titularidad y ejercicio proceda dirimirlo. Consecuentemente, cuando la cuestión gira en torno a atribuciones otorgadas por el*

ordenamiento infraconstitucional -legal o reglamentario- el conflicto debe ser resuelto de conformidad con las normas dispuestas por la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 71 a 82, puesto que, se tratará, en ese caso, de un conflicto administrativo de legalidad. ..." (resolución no. 2199-2004 de las 12 horas 59 minutos del 27 de febrero de 2004). A partir de lo anterior, se puede afirmar que la atribución específica del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, órgano que no se menciona en la norma constitucional, de conocer las apelaciones de los acuerdos municipales (que no son solo los emitidos por los Concejos Municipales), no es de orden constitucional sino infraconstitucional, al estar dispuesta y regulada en los Códigos Municipal y Procesal Contencioso, así como lo estuvo en la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Es decir, no se está frente a un conflicto que, por la misma interpretación y definición de su competencia que ha dado la Sala Constitucional (artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no le corresponde dirimir a esa Cámara. En refuerzo de lo anterior, son importantes las siguientes consideraciones de ese Tribunal: **a)** para la procedencia de un conflicto ante esa Sala *"...deben evaluarse dos elementos fundamentales, el sujeto que lo plantea y respecto de quién lo hace; y por otra parte, la materia o competencia en la que se sustenta el conflicto. ..."* (resolución no. 11585-2001 ídem). **b)** *"...por definición, un conflicto de competencias -sea constitucional o administrativo- surge cuando dos o más órganos o entidades públicas se disputan el ejercicio de una potestad o atribución, por estimar cada uno de ellos ser el que debe llevarla a efecto. Por ese motivo, la jurisprudencia de este tribunal ha sido clara en el sentido de que si*

una parte impugna la competencia de la otra, pero no la reclama para sí, no procede la intervención de la Sala. ..." (resolución no. 619-2001 de las 15 horas 18 minutos del 24 de enero de 2001). Lo anterior, fue reiterado por esa Sala en resolución no. 9364-2005 de las 14 horas 48 minutos del 13 de julio de 2005, al señalar: *"...hay un conflicto cuando dos o más entidades se disputan una atribución. Así lo ha dicho la Sala en sentencia No. 2001-00619, del 24-1-01, ..."*; resolución en la que también indicó *"...Por consiguiente, no hay conflicto de competencias constitucionales cuando un órgano cuestiona, pero no reclama para sí, las atribuciones de otro. ..."*. **c)** los conflictos constitucionales pueden ser de dos órdenes; *"...a) Positivo, el cual se plantea cuando, al propio tiempo, dos entes u órganos estiman que son competentes y b) negativo, cuando los dos entes u órganos declinan su competencia y se reputan incompetentes para conocer y resolver determinado asunto. En sendos supuestos, la cuestión de competencia queda dirimida determinando exactamente cuál ente u órgano es su titular y, por consiguiente, debe ejercerla. ..."* (resolución no. 2199-2004 ídem). **d)** *"...En el presente caso, la situación que se enuncia en realidad no iría más allá de la existencia de criterios jurídicos alegadamente contradictorios, que no es lo mismo que decir que dos o más partes estén pretendiendo ejercer una competencia constitucional con exclusión de la otra u otras, que es la clase de conflictos que generalmente dirimiría esta Sala. ..."* (resolución no. 11346-2004 de las 14 horas 39 minutos del 13 de octubre de 2004). **e)** *"...El legislador, pese a encontrarse implícita la voluntad del constituyente originario, se encargó de resaltar que, en todo caso, tales conflictos de competencia son de orden constitucional, esto*

es, cuando se encuentre empeñada una discusión acerca de la titularidad y ejercicio del conjunto de facultades que la Constitución Política le atribuye a un órgano o ente público determinado. ..." (resolución no. 2199-2004 ídem). **f)** *"...En síntesis, el objeto de un conflicto solo puede ser una competencia de orden constitucional, no una atribución legal y mucho menos reglamentaria. De igual manera, el fin de la gestión es reclamar esa competencia de manera general,..."* (resolución no. 9364-2005 ídem). **g)** esa jurisdicción solo tiene facultades para conocer *"...sobre conflictos relativos a competencias constitucionales; es decir, de esferas de atribuciones, inmunidades y privilegios establecidos por la Constitución y no relativos a competencias de otra naturaleza, sea que en esta vía no resulta procedente conocer los de (sic) conflictos de legalidad o administrativos, ..."* (entre otras, resoluciones no. 443-2000 de las 16 horas 48 minutos del 12 de enero de 2000; no. 619-2001 de las 15 horas 18 minutos del 24 de enero de 2001; no. 11585-2001 de 8 horas 54 minutos del 9 de noviembre de 2001; 7689-2002 de las 14 horas 44 minutos del 7 de agosto de 2002; no, 9364-2005 ídem; no. 15955-2006 de las 14 horas 48 minutos del 1º de noviembre de 2006 con cita de *"...lo resuelto en la sentencia No. 2004-11346..."*(sic); y no. 13577-2007 ídem). **3.-** Claro es que tampoco se trata de un conflicto infraconstitucional a dirimir por el señor Presidente de la República, toda vez que por la naturaleza de los órganos discrepantes, no se está en alguno de los supuestos contenidos en los artículos 26 inciso d) (entre Ministerios) y 78 (entre un Ministerio y una institución descentralizada o entre éstas), de la Ley General de la Administración Pública.

III.- De la competencia de esta Sala para dirimir el conflicto planteado. A partir de que no corresponde resolverlo a la Sala Constitucional ni al señor Presidente de la República, por las razones expuestas, debe determinarse si esta Sala es la competente. La Sala Constitucional en resolución no. 2199-2004 ídem, indicó que *"...cuando la cuestión gira en torno a atribuciones otorgadas por el ordenamiento infraconstitucional -legal o reglamentario- **el conflicto debe ser resuelto de conformidad con las normas dispuestas por la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 71 a 82, puesto que, se tratará, en ese caso, de un conflicto administrativo de legalidad.** ..."* (El resaltado no es del original). Es oportuno advertir, ello debe armonizarse y complementarse con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante L.O.P.J.), donde se regula de manera especial lo relativo a los conflictos entre órganos jurisdiccionales e incluso, entre autoridades judiciales y administrativas. Lo anterior, toda vez que, además de la resolución de los conflictos entre órganos jurisdiccionales (entre otros, numerales 54 incisos 8, 9, 10 y 11; 55 inciso 4); 57 inciso 4); 59 inciso 5) y 102 de la L.O.P.J.), el legislador residenció en un órgano del Poder Judicial, la atribución de dirimir los conflictos de competencia en los que intervenga al menos una autoridad judicial independientemente del carácter con el que actúe. Es así como en el precepto 54 inciso 12) de la L.O.P.J., expresamente establece que esta Sala conocerá: *"...De los conflictos de competencia que se planteen respecto de autoridades judiciales y administrativas."* Es claro que el principio de distribución de funciones; la atribución constitucional y legal dada a la Sala Constitucional por el

constituyente derivado para resolver los conflictos de mayor rango (constitucionales), así como la regulación especial contenida en la L.O.P.J. en materia de competencias, excluyen cualquier intervención de un Poder del Estado, ente u órgano no judicial, del conocimiento y resolución de los conflictos donde participe cualquier autoridad judicial, se reitera, independientemente del carácter con que actúa. A partir de lo anterior y por cuanto en este asunto, al menos, uno de los discrepantes es una autoridad judicial; sí corresponde a esta Sala resolver la discrepancia sometida a su conocimiento y así se dispone, tanto por lo ya indicado cuanto por aspectos de seguridad jurídica, economía y celeridad procesal. Lo anterior se refuerza, incluso, con la atribución que el legislador dispuso para esta Sala, de conocer de *"...los demás asuntos que indique la ley, cuando, por su naturaleza, no correspondan a otra de las salas de la Corte."* (inciso 13 del artículo 54 de la L.O.P.J.)

IV.- Sobre el fondo. Bien precisa el Tribunal al indicar que para resolver el asunto debe serlo con fundamento en la Ley no. 4286 de 17 de diciembre de 1968, en su texto original antes de la reforma introducida por la Ley no. 8494, así como del Manual de Operaciones para las Comisiones de Festejos Populares, de la Contraloría General de la República, no. 202 de 20 de setiembre de 1990, publicado en La Gaceta no. 202 de 25 de octubre de ese año. Sin embargo, respecto de ese marco normativo aplicable, son necesarias las siguientes aclaraciones: **1)** Conforme al texto original de la Ley no. 4286, las Comisiones de Festejos Populares estaban obligadas a rendir una liquidación de cuentas a la C.G.R. (artículo 1º); ese Órgano Contralor debía *"...rechazar aquellos egresos que no contengan la documentación completa y*

los que a su juicio no tengan relación con los eventos realizados o no hayan sido indispensables o necesarios para los festejos." (párrafo primero, artículo 3°); los egresos rechazados o no aceptados por parte de la Contraloría *"...serán asumidos proporcionalmente por los integrantes de la comisión y reintegrados dentro de un plazo de un mes a partir de la fecha de resolución..."* (párrafo segundo, artículo 3°); y la C.G.R. tenía la obligación de ejercitar las acciones necesarias para sentar las responsabilidades del caso *"...cuando comprobare incorrección o irregularidad en el manejo de los fondos."* (artículo 4°). **2)** la citada Ley no. 4286 fue reformada en su artículo 1° por el numeral 9, norma general no. 119, de La ley no. 6700 de 23 de diciembre de 1981 (Ley de presupuesto Ordinario y Extraordinario para el año 1982). A partir de ese momento correspondía a las Auditorías o Contadurías municipales, revisar y aprobar la liquidación de cuentas de las comisiones de festejos populares y *"... rendir esa liquidación a la Contraloría General de la República, ..."*. Es decir, ya las Comisiones no debían remitir la liquidación de cuentas a la C.G.R. sino a las Auditorías o Contadurías Municipales. **3)** El Órgano Contralor mediante el Manual 202 de 20 de setiembre de 1990 "Manual de Operación para las Comisiones de Festejos Populares", estableció que *"...la Comisión deberá rendir al Auditor o en su defecto al Contador Municipal, para su aprobación, la liquidación de los ingresos y egresos de esa Comisión."* (artículo 32); si el Auditor o Contador Municipal determinara *"...faltantes, pagos improcedentes, cuentas pendientes de cobro, gastos que no están respaldados con justificantes o cualquier otra irregularidad que causara un perjuicio económico a la Comisión, informará de ello al Concejo Municipal, para que*

en un término de quince días este órgano gestione directamente ante los miembros de la Comisión que corresponda, el reintegro de las sumas respectivas a las arcas municipales. ..." (párrafo primero, artículo 34); de no lograrse la recuperación de esas sumas por la vía administrativa *"...el Concejo deberá ejercer las acciones judiciales correspondientes para el resarcimiento de las mismas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 210 de la Ley General de la Administración Pública."* Con otras palabras, a partir del desarrollo que de la Ley se hace en el Manual emitido por la Contraloría, ocurre una bifurcación en el trámite. Se somete al Auditor, o en su defecto al Contador Municipal, la liquidación respectiva de la Comisión, y en caso de que esos funcionarios determinaran *"...faltantes, pagos improcedentes, cuentas pendientes de cobro, gastos que no están respaldados con justificantes o cualquier otra irregularidad que causara un perjuicio económico a la Comisión, ..."*, deben ponerlo en conocimiento del Concejo Municipal para que gestionara directamente ante los miembros de la Comisión que corresponda, el reintegro de las sumas respectivas; de no lograrse, ese órgano colegiado debía ejercer las acciones legales correspondientes. **4)** Sin embargo, la C.G.R. advirtiendo deficiencias *"...en relación con el cumplimiento de la normativa que rige el desempeño de las comisiones de festejos populares, ..."*, mediante circular no. 2198 (DI-CR-71) de 28 de febrero de 2002, dirigida a los auditores internos municipales y concejos municipales, consideró prudente advertirles y recordarles *"...para su aplicación un resumen de la principal normativa al respecto."* En lo que interesa, expresamente les indicó *"... d) El artículo 34 contempla el eventual caso de que el funcionario responsable de la aprobación de*

la liquidación determinara faltantes, pagos improcedentes o alguna otra irregularidad que causara un perjuicio económico a la Comisión, indicando que deberá informar de ello al Concejo Municipal, con el propósito de que este gestione el reintegro de las sumas que correspondan por la vía legal que aplique. ...". De lo anterior, es claro que la actuación tanto del órgano interno municipal de control y fiscalización cuanto de los concejos municipales, lo era (y lo es) sin perjuicio de la fiscalización final por parte de la Contraloría en el ámbito de sus competencias como contralor superior de la Hacienda Pública y del ejercicio de sus atribuciones establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley no. 4286. En refuerzo de lo dicho, nótese que en la reforma de los artículos 1, 3 y 4 introducida por la Ley no. 8494 de 30 de marzo de 2006 "Reformas del Marco Legal que asigna competencias a la Contraloría General de la República en el régimen municipal", se retoma dicho procedimiento en lo que al Concejo compete, pero con indicación expresa *"...sin perjuicio de la fiscalización superior que corresponde a la Contraloría General de la República."*

V.- A partir de lo establecido en el considerando que precede, entiende esta Sala que lo actuado en su momento por la Municipalidad no riñe con las disposiciones normativas y reglamentarias y la directriz del Órgano Contralor que regulaban y orientaban, en ese entonces, tanto la actividad y responsabilidades de las Comisiones de Festejos Populares cuanto las atribuciones de los órganos de control interno municipal y del Órgano de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública. Por lo anterior, al estar frente a un recurso de apelación contra el acuerdo del Concejo Municipal, su conocimiento y resolución corresponde al Tribunal Contencioso

Administrativo y Civil de Hacienda, de conformidad con lo establecido en los artículos 156 del Código Municipal y 189 y 190 inciso 1) del Código Procesal Contencioso Administrativo y así se dispone.

VI.- Del actual régimen recursivo municipal. Respecto de lo señalado en el considerando II de esta resolución, en cuanto a que los acuerdos municipales *"...no son solo los emitidos por los Concejos Municipales..."* y a propósito de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso (en adelante C.P.C.A.), son oportunas las siguientes consideraciones puntuales respecto del actual régimen recursivo municipal. **1.- La posibilidad de impugnación de las decisiones municipales.** La impugnación de las decisiones y acuerdos municipales encuentra sustento expreso en el numeral 173 de la Constitución Política. La norma regula el denominado veto del Alcalde, pero además el recurso por cualquier interesado; ergo, la facultad de los munícipes de recurrir las decisiones del gobierno municipal. A su vez, establece que en caso de que la Municipalidad (en sentido amplio) no revoque o reforme el acuerdo objetado o recurrido; es decir, la decisión impugnada, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley, para que resuelva definitivamente. A partir de allí, en la actualidad, el Código Municipal y más recientemente el Código Procesal Contencioso Administrativo, constituyen las fuentes que de manera general, desarrollan el régimen jurídico propio de la recurribilidad de las decisiones dictadas por las corporaciones locales. Grosso modo, al tenor de lo dispuesto por el ordinal 153 del C.M., esas decisiones pueden impugnarse a dos niveles. **a)** En el primero se ubican los recursos internos,

denominados de esa manera en virtud de que solo pueden invocarse por órganos internos de la organización local. Se trata de **a.1)** veto del alcalde (artículos 173 inciso 1) constitucional y 17 inciso d) y 158 al 160 del C.M.) y **a.2)** la revisión que pueden establecer los regidores contra los acuerdos que aún no han sido aprobados de manera definitiva (artículos 27 inciso c) y 153 ejusdem). **b)** En el segundo se ubican los recursos externos que solo pueden formularse por los interesados (artículo 173, inciso 2 constitucional), sea, los destinatarios de las actuaciones. En este plano, se encuentran los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, y el extraordinario de revisión. Cada recurso cuenta con regulaciones específicas, según se trate de actos que hayan sido emitidos por el Concejo u órganos que dependan de este o bien, de actos de órganos que no son jerárquicamente dependientes de ese cuerpo colegiado. En todos los casos, según se verá, a tono con lo preceptuado por el canon 173 de la Carta Magna, el rechazo de esas medidas en la sede municipal, permite la remisión del asunto al Tribunal Contencioso Administrativo, para que dentro de la función de contralor no jerárquico bifásico que debe ejercer, resuelva la eventual apelación y, en la mayoría de los casos (salvo regulación especial al efecto), dé por agotada la vía administrativa (artículo 31 inciso 1) del C.P.C.A.). Desde este plano, y a fin de tener claridad en torno al tratamiento que debe darse a la impugnación de las conductas emitidas por las diversas autoridades locales, debe destacarse que en el contexto actual, los ayuntamientos tienen un régimen bifronte, compuesto por dos centros jerárquicos de autoridad, los que, por disposición expresa del artículo 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del Código Municipal, conforman el Gobierno

Municipal (jerarquía superior) de las Corporaciones Municipales. Por un lado, el Concejo, integrado por regidores de elección popular, con funciones de tipo política y normativa (ordinal 12 del C.M), es decir, trata de un órgano de deliberación de connotación política. Por otro, el Alcalde, funcionario también de elección popular (artículo 12 del C.M.), con competencias de índole técnica, connotación gerencial y de ejecución (numerales 14 al 20 ibidem). Su marco competencial se vincula a funciones ejecutivas y de administración. Entre ambos, no existe un ligamen jerárquico, sino una relación interadministrativa de coordinación, necesaria para la labor de administración de los intereses y servicios locales del cantón a cargo del Gobierno Municipal que ambos conforman, en los términos del artículo 169 constitucional. Más simple, el Alcalde no es inferior jerárquico del Concejo; son órganos con competencias coordinadas pero no sujetas que en definitiva deben complementarse para un funcionamiento eficiente y ágil de los ayuntamientos. Su deber de velar por el debido cumplimiento de los acuerdos municipales no presupone una sujeción jerárquica con el Concejo. Consiste en una tarea consustancial a sus competencias gerenciales y ejecutorias, para la buena organización y funcionamiento de los servicios locales.

2.- Tratamiento normativo a los denominados recursos externos. El Título VI del Código Municipal denominado "Recursos contra los actos municipales", regula por separado lo que son "Recursos contra los acuerdos del Concejo" (Capítulo I) y "Recursos contra los demás actos municipales" (Capítulo II).

a) En el primer caso, tanto la decisión adoptada directamente (sea, en única instancia por ejercicio directo de competencia específica no revisora), "...o

*conociendo en alzada contra lo resuelto por algún órgano municipal **jerárquicamente inferior**, ..."* (el resaltado no es del original), está sujeta a los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, con las salvedades que dispone el canon 154 del C.M., medidas que deben formularse dentro del plazo de cinco días hábiles (límite temporal común en esta materia). El primer remedio, por razones de oportunidad o legalidad; el segundo, solo por cuestiones de legalidad (artículo 156 C.M.). Ante la decisión del Concejo en única instancia, la apelación debe ser conocida por el Tribunal Contencioso, conforme a los preceptos 189 al 192 del C.P.C.A. en relación con el 156 del C.M. En las decisiones de los órganos inferiores directos de ese cuerpo colegiado, opera una cadena o escalera recursiva, ya que esa manifestación es impugnabile mediante los recursos ordinarios. Para esos casos (y solo para esos), la apelación es conocida por el Concejo. Empero, contra lo resuelto, cabría de nuevo revocatoria y apelación, esta última de competencia del Tribunal mencionado. En este último supuesto, resulta determinante indicar que la competencia que ostenta el Concejo Municipal como jerarca administrativo para revisar la conducta de sus inferiores (potestad que en todo caso viene dada por el numeral 102 incisos b) y d) de la Ley General de la Administración Pública (en adelante L.G.A.P.), se encuentra reservada al cotejo de legalidad de los actos dictados por sus inferiores, es decir, por los órganos que dentro de la línea organizativa de mando (101 *ibídem*), guardan una relación directa de sujeción jerárquica. Estarían excluidas de tal potestad por ende, las decisiones de todas aquellas oficinas que no dependan (directa o indirectamente) del Concejo. Así se

desprende del citado ordinal 154 del C.M. cuando establece que estarán sujetos a los recursos de revocatoria y apelación *"Cualquier acuerdo del concejo municipal, emitido directamente o conociendo en alzada contra lo resuelto por algún órgano municipal **jerárquicamente inferior...**"* (el resaltado no es del original). Esto se confirma con el ordinal 190.1 del C.P.C.A. en cuanto señala *"La apelación contra los acuerdos que emanen del concejo municipal, ya sea directamente o con motivo de la resolución de recursos contra acuerdos de órganos municipales **jerárquicamente inferiores...**"* (el resaltado no es del original). Nótese que la referencia común en ambas normas es la dependencia jerárquica. Lo anterior implica, como se ha señalado, que corresponde al Concejo conocer de la apelación de las decisiones de los órganos respecto de los cuales ostente un ligamen o relación jerárquica, directa o indirectamente de carácter orgánico y funcional, lo que resulta evidente si se considera que es una potestad inherente a su condición de jerarca. **b)** En el segundo caso, regula la impugnación de los demás actos municipales. Se trata de todas aquellas conductas de otras dependencias administrativas y que en su adopción no media voluntad colegiada. En este punto, deben diferenciarse los actos emitidos por órganos dependientes del Concejo, de aquellos dictados por oficinas que no dependen ni siquiera de modo reflejo de ese cuerpo colegiado. Valga mencionar, de previo a abordar esta diferenciación, como eje común de ambas categorías, que el acto del inferior cuenta con los recursos de revocatoria y apelación, siendo el primero renunciante, caso en el cual, el asunto debe trasladarse al jerarca para lo de rigor, sin que ello sea óbice para que el remiso, corrija o enmiende su conducta. Como se ha

indicado ya, las manifestaciones de las unidades sujetas a relación jerárquica de ese centro de autoridad, son pasibles de ser revisadas mediante el remedio de la apelación, según se desprende de los numerales 154 del C.M. y 190 inciso 1) del C.P.C.A. **3.-** En esta línea, el numeral 161 del C.M. reitera que el Concejo conoce en alzada lo resuelto por un funcionario municipal, ya sea que dependa o no directamente. La norma no debe prestarse a confusión, mucho menos interpretar a partir de su contenido, que se constituye en especial y por ende precede en aplicación respecto de lo establecido en los numerales 154 del C.M. y 190 inciso 1) de la L.G.A.P. indicados. Esa disposición debe ser considerada de manera integral con el resto de los mandatos que regulan el tema, en especial con los ya mencionados, así como con las competencias que a la luz del precepto 101 de la L.G.A.P. ostenta todo jerarca. Esto debido a que su lectura podría llevar al equívoco de considerar que, pese a que otras normas señalan con claridad que el colegio municipal conoce en apelación los actos de sus inferiores directos, también debe conocer de toda conducta de otros funcionarios u órganos, con independencia de que sean inferiores o no. En efecto, como se ha señalado, la referencia a la potestad de revisión aplica solo para los órganos jerárquicamente inferiores, por ende, respecto del Concejo, es pertinente para los actos de los funcionarios de los órganos que tengan algún grado de sujeción con ese cuerpo colegiado, aún refleja. Empero, no aplicaría para aquellos en los que no se presente el ligamen jerárquico referido, resultando excluidas de esta potestad las unidades administrativas que dependen de otra fuente jerárquica: el Alcalde. **4.-** Así visto, es claro y evidente que el Concejo no podría conocer en

apelación los actos del Alcalde ni de aquellos funcionarios sobre los cuales, éste último tenga la potestad jerárquica. Considerar que sí, implicaría por completo despojar a ese funcionario de una de sus atribuciones esenciales, tal cual es: *"Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y **jefe de las dependencias municipales**, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general"*, (el resaltado no es del original), como lo señala el inciso a) del canon 17 del C.M. Esa jefatura no podría concretarse plenamente si no le corresponde conocer en apelación los actos de sus inferiores, por cuanto, es mediante este remedio que tiene la oportunidad de ajustarlas a la legalidad u oportunidad. Ergo, la revisión de esos actos no incumbe al Concejo, sino al Alcalde. Lo contrario supondría el establecimiento de una jerarquía impropia monofásica en una cadena recursiva en la que ya existe una bifásica, lo que desde luego, no se corresponde a la eficiencia administrativa y celeridad procedimental que debe impregnar por razón de principio, todo procedimiento administrativo, sin que el municipal tenga causa objetiva que permita excepción. **5.-** Ahora bien, esta posición del Alcalde sienta las bases para el tratamiento del régimen de impugnación de los actos de los funcionarios que no dependen del Concejo, sino de él. En tal caso, es evidente que al amparo del numeral 173 constitucional, resulta posible la interposición de los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación dentro del quinto día. La regulación jurídica y trámite que deben darse a estas medidas de reclamo, son las mismas que se encuentran previstas en los mandatos 161 al 163 del

C.M., con la advertencia de que en estos casos, la apelación debe ser tramitada ante el Alcalde y no ante el Concejo. Frente a la aparente laguna que se observa en el régimen jurídico que aplicaría en la recurribilidad de este tipo de actos, debe utilizarse el marco legal que precisa la apelación de los actos del Concejo y sus dependencias. Aplica acá un criterio analógico que permite extender a esas decisiones las normas que define el marco recursivo de aquellas otras, toda vez que en el fondo, se trata de actos administrativos emitidos por autoridades municipales. Por tanto, no existe entonces razón para tratarlas de manera diferente cuando es obvia la similitud que ostentan; aspecto que precisamente justifica y valida la aplicación dicha. **6.-** Por otra parte, si bien, por las razones indicadas, se ha establecido que el Concejo no se encuentra facultado para conocer en apelación las decisiones del Alcalde, sea en su ejercicio de competencias en única instancia o conociendo en alzada los actos de sus inferiores, resulta palmario que las actuaciones de ese funcionario están expuestas a la revisión del Tribunal Contencioso Administrativo, dentro del recurso jerárquico impropio que opera en esta materia. Cabe hacer notar que el control por parte del citado Tribunal se desprende no de normas legales, aún cuando estas establecen su competencia y desarrollan los aspectos procesales y procedimentales de esa labor contralora impropia. Dimana de modo directo de la Carta Magna. En este sentido, el numeral 173 señala con claridad: *"...si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente."* La referencia a la Municipalidad no se agota en

los actos del Concejo. Debe ser entendido y apreciado en su sentido amplio, esto es, el conjunto de órganos que integran la organización local, pero que además, tienen la potestad de revisión (conocer en alzada) que les permite hacer incuestionable en sede municipal el acto combatido. Sería el caso del Concejo y del Alcalde, cada uno en el campo específico de sus competencias. En este plano, el artículo 169 de la Carta Magna señala que la administración de los intereses locales corresponde al Gobierno Municipal, compuesto por un cuerpo deliberativo (Concejo) y el Alcalde. Ergo, se trata de una figura dispuesta por la propia Constitución Política, que forma parte de la estructura de poder público local y que por ende, cuenta con las potestades que le permiten emitir conductas referibles a la Municipalidad y que en ese tanto, se entienden comprendidas dentro del objeto de cobertura del referido ordinal 173 constitucional. Por ende, como derivación del principio democrático (que incluso permite su designación por mecanismos de elección popular) y atendiendo a factores de transparencia y control (al que está sujeta toda función pública), las decisiones del Alcalde también son susceptibles de ser recurridas en la forma que señala la citada regla. Solo así se justifica su remisión al Tribunal, órgano externo, para que resuelva definitivamente el asunto si no determina revocar el acto cuestionado. Esto obedece a que la norma suprema, pilar de todo el sistema recursivo de las decisiones locales, permite la impugnación de cualquier conducta administrativa de los ayuntamientos, que como se ha dicho, no se agota en las manifestaciones del Concejo, sino que incluye, dentro del esquema bifronte ya indicado, al Alcalde. Resulta claro que el precepto citado engloba las conductas de

ambos órganos que conforman el Gobierno Municipal y señala los recursos que caben contra ellos. El denominado veto del Alcalde, claro está, cuando se trate de actos del Concejo y la impugnación de los interesados, contra cualquier acto o función de los ayuntamientos, sea que derive del cuerpo deliberativo o del Alcalde. No podría justificarse un tratamiento diferente de ambos jerarcas, pues en el fondo, son actos y conductas que derivan de un centro de poder público local, que para efectos de un funcionamiento pleno y eficiente, ha sido establecido mediante un sistema organizacional que se caracteriza por la co-existencia y coordinación de dos instancias jerárquicas, se reitera, que conforman el Gobierno Municipal. Así las cosas, si el propio derecho de la constitución estatuye el control por parte del Tribunal Contencioso Administrativo de los actos de las corporaciones locales cuando luego de impugnados en su marco interno, no se revoca o reforma la conducta objetada o recurrida, la consecuencia lógica es el ejercicio de esta competencia no jerárquica. Por ende, se estima, corresponde a dicho Tribunal conocer las apelaciones contra los actos dictados no solo por el Concejo, sino además, por el Alcalde, en los términos ya comentados. De nuevo, partiendo de que tanto el C.M. como el C.P.C.A. desarrollan las pautas a seguir a propósito de los actos del Concejo, por integración sistemática del ordenamiento y atendiendo al mecanismo de la analogía (artículos 7, 8 y 9 L.G.A.P. y 5 de la L.O.P.J.), tal desarrollo legal debe ser aplicable a la impugnación de los actos del Alcalde, a fin de que el Tribunal proceda a ejercitar ese control de legalidad que le ha sido conferido por el constituyente, conforme a dichas reglas,

debiendo aplicarse a ese funcionario lo estatuido para los actos del cuerpo deliberativo.

VII.- A partir de todo lo anteriormente indicado, se puede precisar en los siguiente términos: **1)** En este asunto se está ante un conflicto infraconstitucional que corresponde dirimir a esta Sala. **2)** Por la normativa y disposiciones vigentes al momento del acto recurrido, su conocimiento corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. **3)** El Concejo Municipal y el Alcalde Municipal, en los términos de los artículos 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del Código Municipal, conforman el Gobierno Municipal (jerarquía superior-estructura bifronte) de las Corporaciones Municipales. **4)** En el régimen recursivo municipal que tiene sus cimientos en el canon 173 constitucional (y su desarrollo tanto por el Código Municipal cuanto por el Código Procesal Contencioso Administrativo), el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, se constituye en jerarca impropio bifásico. **5)** En ese carácter, le corresponde a ese Tribunal resolver definitivamente los recursos que se interpongan contra los acuerdos o decisiones municipales en sus dos vertientes, es decir, los adoptados de manera independiente por el Concejo o por el Alcalde; sea en única instancia por ejercicio directo de competencia específica no revisora o conociendo en alzada respecto de algún órgano municipal jerárquicamente inferior en grado directo e inmediato, cuando según corresponda y en los términos dispuestos por el Constituyente, no revocan o reforman sus decisiones objetadas o recurridas.

POR TANTO

Se declara que el conocimiento del presente asunto corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Tercera). Tome nota el Tribunal de lo dispuesto en el Considerando VI.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto Fernández

rmb.-