

# EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

**Edwin Rodríguez Alvarado**

El agotamiento de la vía administrativa es el trámite necesario para poder trasladar el reclamo contra la Administración, de las instancias internas de ésta a los órganos jurisdiccionales.

En términos generales, para que opere dicho agotamiento, se requiere el ejercicio en tiempo y forma de todos los recursos que la ley establece para cada caso específico y que se pueden ejercer en sede administrativa. Ello tiene el efecto de que, quien en esta sede considere que sus derechos no han sido adecuadamente satisfechos, puede acceder a la vía jurisdiccional.

En materia laboral se presenta una variante, en el sentido de que basta que el asunto haya sido conocido por la institución y que transcurran más de 15 días hábiles desde la presentación del reclamo, sin que los organismos competentes hayan dictado resolución firme, para obtener el mismo efecto, es decir, tenerse por agotada la vía administrativa.

De igual manera, puede obtenerse el efecto de abrir el acceso a la vía jurisdiccional en materia administrativa, si transcurridos dos meses de presentada la petición a un órgano de superior jerarquía, éste no resuelve, pues en este caso opera el silencio negativo.

Tal lo dispone, en términos generales, la legislación costarricense sobre esta materia que, en la práctica institucional cotidiana, presenta numerosos e interesantes implicaciones. En este trabajo se trata de dar respuesta a dos problemas concretos que con frecuencia se plantean en los distintos niveles de administración.

El primero de esos problemas consiste en determinar si en los procedimientos que los patronos entablan contra la CCSS, por reclamos relativos a las contribuciones a que están obligados, para dar por agotada la vía administrativa y poder acceder a la vía jurisdiccional del contencioso administrativo necesariamente debe el patrono recurrir a los tres recursos que esta Institución concede en contra de los actos administrativos.

El segundo problema que se plantea consiste en aclarar en qué casos debe aplicarse el art. 356 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que releva del agotamiento de la vía administrativa para actuar contra simples actuaciones materiales de la Administración.

## **Normativa aplicable**

El artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), prescribe el agotamiento de la vía administrativa como requisito para admitir la acción contencioso- administrativa, al tiempo que señala que entenderá cumplido ese trámite cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio, y cuando la ley lo disponga expresamente.

En consonancia con el anterior, el art. 41 de la misma ley establece que si el tribunal lo considerare procedente, declarará no haber lugar a la admisión del reclamo cuando conste de modo inequívoco y manifiesto que no está agotada la vía administrativa. Y el artículo 18 inc.1° según el cual, la acción será admisible en relación con las disposiciones y actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite; y en cuanto a estos últimos, si deciden directa o indirectamente

el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía o hagan imposible o suspendan su continuación.

Por su parte, la LGAP dispone en su artículo 126, que ponen fin a la vía administrativa los actos que resuelven definitivamente los recursos de reposición o de apelación interpuestos contra el acto final, que hayan emanado de los jefes de las entidades descentralizadas, o de los órganos desconcentrados de la Administración, o del órgano superior de los mismos, cuando correspondan a su competencia exclusiva y siempre que no se otorgue, por ley o reglamento, algún recurso administrativo contra ellos.

Además, el art.127 de la misma ley señala que, cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud de silencio u otro acto presunto, la Administración está siempre obligada a dictar resolución expresa sobre el fondo dentro de los plazos correspondientes, y aún después, en este caso sin perjuicio del silencio ni de las responsabilidades consiguientes, dentro del año previsto por el art.37.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El art. 350 del mismo cuerpo normativo establece que en el procedimiento administrativo habrá una única instancia de alzada y que éste será el llamado a agotar la vía administrativa.

El art. 356 prescribe un requisito especial para dictar el acto agotador, pues el órgano que lo emita deberá consultar previamente al asesor jurídico correspondiente, e incluir en su resolución mención expresa de la consulta y de la opinión del órgano consultado, así como, en su caso, de las razones por las cuales se aparta del dictamen.

En el caso particular de la CCSS, la Ley Constitutiva regula esta situación en el

art.55 cuyo texto, reformado por Ley N° 6914 del 28 de noviembre de 1983, establece lo siguiente:

"Artículo 55.- Las controversias que promuevan los patronos o los asegurados con motivo de la aplicación de esta ley o de sus reglamentos, serán sustanciadas por la Dirección Jurídica y resueltas por la gerencia de División respectiva. Contra lo que ésta decida, cabrá recurso de apelación ante la Junta Directiva, que deberá interponerse ante la misma gerencia de División dentro los diez días hábiles siguientes a la notificación. El pronunciamiento de la Junta Directiva deberá dictarse dentro de los veinte días siguientes a aquél en que se planteó el recurso.

"Las controversias suscitadas por la aplicación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, serán sustanciadas y resueltas por el despacho correspondiente, y contra lo que éste decida cabrá recurso de apelación ante la División correspondiente, siempre que se interponga ante la oficina que dictó la resolución, dentro de los diez días hábiles posteriores a la notificación respectiva. El pronunciamiento deberá dictarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se promovió el recurso.

"Cada Gerente de División conocerá de los asuntos atinentes a su competencia, según la materia de que se trate. Si alguno de ellos estimare que un caso no le corresponde, lo remitirá de oficio sin más trámite a la División respectiva. En cualquiera de las circunstancias previstas en este artículo, salvo que el término de prescripción fuere menor, ningún interesado podrá discutir ante los tribunales de trabajo las resoluciones de la Caja que tengan más de un año de haber quedado firmes. "

Dentro del régimen de las relaciones laborales, el Código de Trabajo establece que, en el caso de reclamos contra el Estado

o cualquiera de sus instituciones, se deberá agotarse previamente la vía administrativa, lo cual se da por ocurrido cuando hayan transcurrido más de 15 días hábiles desde la fecha en que se presentó el correspondiente reclamo, sin que los organismos competentes hayan dictado resolución firme.

### **Concepto**

Como se dijo, el acto que agota la vía administrativa es el que cierra la discusión de un determinado asunto en sede administrativa y abre las puertas de la vía jurisdiccional. La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley General de la Administración Pública son los dos cuerpos normativos de mayor preponderancia en nuestro derecho procesal administrativo, en lo que toca a la regulación de esta figura de agotamiento de la vía administrativa, sin dejar de lado el Código de Trabajo en cuanto regula el mismo fenómeno en el campo laboral.

### **Análisis de fondo**

Como se vio en las normativas reseñadas, en forma clara la ley determina como un requisito ineludible para la admisibilidad del proceso contencioso administrativo, el previo agotamiento de la vía administrativa, lo cual supone la imposibilidad de conocer el fondo del asunto en aquellos casos en los cuales se acuda a esa vía jurisdiccional sin haber cumplido con dicho requisito.

Así, la LRJCA establece que el juez no dará curso a la reclamación administrativa si antes no se ha agotado la vía administrativa, respecto de lo cual agrega que este trámite se entenderá cumplido cuando se haya hecho uso, en tiempo y forma, de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio, o cuando la ley lo disponga expresamente.

Es preciso aclarar, además, que cuando la ley indica que el agotamiento se produce tan

solo luego de la interposición de los recursos que quepan en contra del acto, debe entenderse que ello implica la necesidad de interponer los denominados recursos administrativos ordinarios y no así el recurso de revisión que es de carácter extraordinario (art.353 y 354 de la LGAP).

Por otra parte, los actos administrativos susceptibles de ser recurridos pueden tener su origen en una declaración expresa de voluntad de la Administración, o bien, ser el producto de la configuración del silencio negativo.

En este último caso, sin embargo, es necesario hacer una precisión, dado que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prevé la posibilidad de obviar la interposición del recurso ordinario de reposición en contra de aquellos actos presuntos por silencio negativo, según el art.19, lo cual implica que, si el acto presunto es producto de la no resolución en un plazo de dos meses, de una petición de cualquier naturaleza, planteada ante un órgano de superior jerarquía, el agotamiento de la vía no precisará de un ulterior recurso. Pero si el acto presunto es el producto de la formulación de una petición de cualquier naturaleza, ante un órgano inferior jerárquico, no resuelta en el plazo de dos meses, será preciso ejercer el o los recursos previstos al efecto por el ordenamiento jurídico.

Dicho lo anterior, es claro que la doctrina del derecho procesal administrativo enseña que la vía administrativa se agota por el ejercicio, en tiempo y forma, de los recursos administrativos que tenga el asunto. (art.18.1 de LRJCA, 126 y 350.2 LGAP). Caso especial es el agotamiento por silencio administrativo conforme lo apuntado en el párrafo anterior.

### **En materia laboral**

En esta materia, el agotamiento de la vía administrativa está regulado fundamentalmente en el art.402 del Código de Trabajo

norma según la cual los Juzgados de trabajo son los llamados a conocer de las diferencias o conflictos individuales o colectivos de carácter jurídico, que surjan entre patronos y trabajadores, derivados de la aplicación del Código de Trabajo, de hechos íntimamente relacionados con él, siempre que por la cuantía no fueren de conocimiento de los Alcaldes (ahora Juzgados Contravencionales).

Pero...

"si se tratare de reclamos contra el Estado o contra sus instituciones, deberá agotarse previamente la vía administrativa. Esta se entenderá agotada cuando hayan transcurrido más de quince días hábiles desde la fecha de la presentación del reclamo, sin que los organismos correspondientes hayan dictado resolución firme".

En los aspectos atinentes a las relaciones de servicio de los funcionarios de la CCSS, así como, a las relaciones de esta institución con los patronos, la Ley Constitutiva históricamente le atribuyó al titular de la Gerencia la competencia en asuntos laborales. Expresamente confía a los gerentes "la administración de sus respectivos campos de competencia", a la vez que entiende que los procedimientos para verificar el cumplimiento de las obligaciones patronales a favor de la Caja son materia laboral, por lo que, serían los gerentes quienes en principio agotarían la vía administrativa.

Ahora bien, el numeral 24 del Reglamento del Procedimiento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales ante la Caja establece:

"Si el patrono tuviere razones fundadas para objetar la resolución del recurso de apelación, podrá recurrir ante la Junta Directiva, siempre que lo haga dentro de diez días contados a partir del recibo de la notificación. "

Con esto tenemos que las controversias que se susciten en la verificación del cumplimiento

de las obligaciones patronales, al tener la resolución de la Gerencia recurso de apelación ante la Junta Directiva -en aplicación del principio de que la vía administrativa se agota por el ejercicio de todos los recursos- sería la Junta Directiva la llamada a agotar la vía.

Además, la jurisdicción laboral, en esta materia ha tenido una interpretación sumamente laxa, bastando una prueba de que el asunto ha sido conocido por la Institución, aunque lo haya sido en una sola instancia y aunque no se haya producido un pronunciamiento expreso, en el caso del silencio por un periodo superior al plazo previsto al efecto.

Más que agotamiento de la vía administrativa, se habla en materia laboral, de la exigencia de una decisión previa de la Administración, expresa o presunta. Se considera el agotamiento de la vía administrativa como un requisito formal cuya omisión constituye un defecto del procedimiento y su corrección la puede lograr la parte por los medios adecuados que la ley ofrece.

En otro orden de ideas, el numeral 356 de la Ley General de la Administración Pública, de reiterada cita, establece que...

"para dictar el acto que agota la vía administrativa, será indispensable que el órgano que lo emita consulte previamente al asesor jurídico de la correspondiente administración. "

Esa norma sin duda es aplicable a los reclamos que se presenten contra la CCSS. Es cierto que inicialmente, el agotamiento de la vía administrativa fue admitido como un mecanismo con una doble función: por una parte, la posibilidad de que la administración pública ejerciera su poder de autotutela, y por otro lado, que aquel trámite diera la oportunidad de llegar a una conciliación, la cual permitiera por economía procesal, una solución al diferendo del particular con la Administración.

obstante, en la actualidad el agotamiento de la vía administrativa se ve como un privilegio de la Administración, al cual inclusive ésta puede renunciar, acto que opera tácitamente cuando la Administración, en el correspondiente estado procesal, no acusa el vicio mediante la respectiva defensa previa. Sin embargo, al no existir normativa específica sobre este aspecto concreto, es de aplicación lo estipulado en el numeral citado, pues se entiende que el asesor jurídico a quien se debe consultar previamente a dar por agotada la vía administrativa, es el asesor natural de la Administración, y que en el caso concreto de la Caja, es la Dirección Jurídica.

### **Conclusión**

En general, el agotamiento de la vía administrativa se produce por el ejercicio en tiempo y forma de todos los recursos que el ordenamiento administrativo prevé para cada caso concreto.

En materia laboral, los tribunales han mantenido una interpretación sumamente laxa, bastando una prueba de que el asunto ha sido conocido por la institución, para tener por agotada la vía administrativa.

Además, con fundamento en lo establecido en el art. 402 del Código de Trabajo, la vía administrativa por silencio de la Administración se considera agotada cuando han

transcurrido más de 15 días hábiles desde la fecha de la presentación del reclamo, sin que los organismos correspondientes hayan dictado resolución firme.

Todo lo anterior obliga, cuando de agotar la vía administrativa se trata, a analizar previamente las disposiciones legales especiales que existan; de lo contrario, serán de aplicación las disposiciones de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Ley General de la Administración Pública.

De igual manera, podrá tenerse por agotada la vía administrativa, en materia administrativa, si transcurridos dos meses de hecha la petición de cualquier naturaleza a un órgano de superior jerarquía, éste no resuelve, caso en el cual opera el llamado silencio administrativo negativo, el cual autoriza para acudir a la vía jurisdiccional. Para que sea afirmativo el silencio tiene que establecerse expresamente en la ley.

Finalmente, de conformidad con lo establecido por el art. 356 de la Ley General de la Administración Pública, siempre será necesario, previamente a dar por agotada la vía administrativa, consultar al asesor jurídico de la Administración, que para el caso de la CCSS es la Dirección Jurídica.



Durante la inauguración del Servicio de Observación de la Clínica 'Dr. Salón Núñez Frutos' de Hatillo, autoridades institucionales visitaron a los pacientes internados en ese establecimiento.

Las políticas generales de las autoridades actuales de la CCSS se orientan a elevar la calidad de los servicios y en especial, a mejorar el trato hacia los pacientes.

