

Sala Primera de la Corte

Resolución Nº 00129 - 2018

Fecha de la Resolución: 15 de Febrero del 2018

Expediente: 13-004997-1027-CA

Redactado por: William Molinari Vilchez

Clase de Asunto: Proceso de conocimiento declarado de puro derecho

Analizado por: CENTRO DE INFORMACIÓN JURISPRUDENCIAL

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Silencio positivo, Principio de reserva de ley en materia administrativa

Subtemas (restrictores): Aplicación con respecto al silencio administrativo, Concepto, naturaleza jurídica, casos en que procede y presupuestos, Acto administrativo presunto debe ser conforme con el bloque de legalidad

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Derecho Administrativo

IV.- El agravio se divide en dos partes. Previo a resolver lo que corresponda, precisa tener claridad que ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma dicha voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha manifestación se ha producido con un contenido negativo o desestimatorio (silencio negativo) o positivo o afirmativo (silencio positivo). Tanto legal como jurisprudencialmente se ha mantenido a lo largo del tiempo, para que se estime que ha nacido a la vida jurídica el silencio administrativo, los supuestos de hecho, las condiciones formales y sustanciales que deben satisfacerse, así como su contenido (elemento objetivo de todo acto administrativo), deben estar determinados en una norma de carácter legal. Esta reserva de ley se encuentra regulada en el canon 139 de la LGAP, el cual indica: "El silencio de la administración no podrá expresar su voluntad salvo ley que disponga lo contrario.". Cuando el elemento contenido del acto presunto surgido en virtud del silencio, sea aprobatorio, se estará ante un silencio positivo, como se indicó previo. Por ser de interés este tipo de silencio, se centra el estudio en dicha figura. El silencio positivo, es excepcional en materia de inactividad de la administración, se produce exclusivamente en aquellos casos en donde el legislador - no la administración en ejercicio de la potestad reglamentaria- de forma expresa y taxativa lo reconozca. Este tipo de acto presunto (positivo) generará los efectos de un acto administrativo expreso estimatorio, favorable o declarativo de derechos, lo cual se desprende del texto 331 de la LGAP, cuando dispones que acaecido este "no podrá la Administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma prevista por la Ley". Por esta razón el silencio negativo es la regla y el positivo es la excepción y como tal solo procede en aquellos casos permitidos por norma de rango legal. En todos los demás supuestos no previstos en la ley el silencio, se reitera, se entenderá siempre como negativo. Para que surja, la inactividad administrativa de esta naturaleza deben concurrir varios condicionamientos. En primer lugar, es necesario que exista una disposición legal que expresamente otorgue efectos aprobatorios, a los actos administrativos presuntos surgidos en este caso, en aprobaciones, licencias o permisos. En el caso del Ordenamiento Jurídico costarricense tal taxatividad se encuentra en el canon 330 del la Ley General de la Administración Pública, el cual textualmente establece: "1. El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela. 2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones." Aquí cabe precisar que vía jurisprudencial se ha decantado, que no en cualquier procedimiento en el que se soliciten permisos, autorizaciones y licencias, es aplicable el silencio positivo. De este modo tanto la Sala Constitucional como esta Sala, han considerado que no aplica cuando se está frente a bienes de especial trascendencia para la sociedad, por ejemplo: Dominio Público o Medio Ambiente. Como segundo condicionamiento para que opere el silencio positivo, debe haber fenecido el plazo con que contaba la administración pública para resolver la gestión, sin que ésta se haya pronunciado respecto de la solicitud. En esta dirección el inciso primero del artículo 331 indica que: "El plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales". El tercer condicionamiento para que opere, es de naturaleza sustancial y consiste en que lo solicitado sea conforme con el Bloque de Legalidad. Así las cosas la falta de respuesta no debe servir para autorizar la ilegalidad. Dicho requisito se extrae de la última oración del inciso primero del artículo supra transcrito que consagra la siguiente frase: "con los requisitos legales". Por último, cumplidos dichos requerimientos para la aplicación del silencio bajo análisis, debe seguirse un iter establecido en el artículo 7 de la Ley 8220, dicha norma textualmente establece: "Procedimiento para aplicar el silencio positivo. Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que esta se haya pronunciado, se tendrán por aprobadas. Producida esta situación, el interesado podrá: a) Presentar una nota a la Administración donde conste que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo. La Administración deberá emitir, al día hábil siguiente, una nota que declare que, efectivamente, el plazo transcurrió y la solicitud no fue aprobada, por lo que aplicó el silencio positivo o bien; b) Acudir ante un notario público para que certifique, mediante acta notarial, que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo.". De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el silencio administrativo será aplicable únicamente allí donde lo haya previsto el legislador, entendiéndose que será siempre negativo,

excepto que una norma de rango legal expresamente indique que el silencio es positivo, en los términos arriba indicados, a saber, que se trate de permisos, autorizaciones, aprobaciones o licencias, en materias no excluidas jurisprudencialmente, que la actividad sea lícita, se cumpla con todos los requisitos, y que se siga el procedimiento del canon 7 de la Ley 8220 supra apuntado para su aplicación.

... **Ver menos**

Citas de Legislación y Doctrina

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Exención en costas del proceso contencioso administrativo

Subtemas (restringidores): Alcances del supuesto "motivo suficiente para litigar"

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Derecho Procesal Contencioso Administrativo

"VIII.- Según puede verse, la impugnante acusa quebranto del canon 193 del CPCA, ya que en su opinión, tuvo motivo suficiente para litigar. En dicha norma, se establece el principio general, según el cual, las costas se le imponen al vencido por el hecho de serlo y sólo, por vía de excepción, en los casos previstos expresamente por el legislador, es posible su dispensa. Ha considerado esta Cámara que el pronunciamiento sobre las costas del proceso debe hacerse de oficio, condenando al vencido a su pago. Por consiguiente, la condenatoria en principio se impone al perdedor por el hecho de serlo, según procedió el Tribunal en el sub-examine. Debe hacerse notar que la norma que se estima conculcada en el inciso b), le provee a la persona juzgadora de la facultad de eximir al vencido de esa erogación, si a su juicio existió suficiente motivo para litigar. Es por ello, que en la especie es posible aplicar el control casacional al quebranto que alega el recurrente ocurrió en la resolución controvertida. Así, el punto en discusión está en determinar si en efecto la actora tenía suficientes motivos para entablar una demanda contra la CCSS y con ello establecer si existe mérito para otorgarle la exoneración al pago de costas. Según se indicó supra, al amparo de lo que postula el canon 193 del CPCA, la condena en costas debe imponerse a quien ha resultado derrotado en la disputa. No obstante, esa norma le permite a la persona juzgadora que analice de forma restrictiva esa imposición y determine si existen razones para exonerar al vencido del pago de esos emolumentos. Así, uno de los supuestos por los cuales es posible dispensar de esa carga económica, es cuando se tiene suficiente motivo para litigar, concepto respecto del cual esta Sala ha considerado que "...no consiste en la simple convicción de la parte vencida sobre su tesis, sino que requiere que el convencimiento se funde en datos objetivos del proceso..." (Ver fallo de esta Sala no. 2012-1692 del 13 de diciembre de 2012). Para arribar a la conclusión de que un litigante ha tenido los suficientes motivos para acudir a un proceso judicial, debe determinarse que la parte actuó sobre la base de una convicción razonable del derecho defendido en el pleito. Pero ese convencimiento cabe resaltar, no puede restringirse a una creencia subjetiva de quien demanda, sino que deben existir elementos objetivos que refuercen y sustenten esa decisión de accionar en busca del reconocimiento de un derecho. En otras palabras, quien acude a estrados judiciales debe tener razones de hecho y derecho atendibles para litigar. Vistos los argumentos de la casacionista, estima esta Sala, de los autos se deduce la existencia de razones de hecho y de derecho que la llevaron a litigar y en este caso es, en efecto, la determinación del silencio positivo establecido en el canon 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS. Dicho elemento objetivo es, el cual induce a la recurrente a la instauración del proceso, de ahí la consideración de esta Cámara de que tuvo motivo suficiente para cuestionar esa conducta administrativa en la sede contenciosa. Con base en lo anterior, las razones que esboza el casacionista resultan justificantes para quebrar el fallo sobre este cuestionamiento y otorgarle la exención en costas que pide, por lo que procede acoger el agravio."

... **Ver menos**

Citas de Legislación y Doctrina Sentencias Relacionadas

Texto de la Resolución

Revisión del Documento



Exp. 13-004997-1027-CA

Res. 000129-F-S1-2018

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas del quince de febrero de dos mil dieciocho.

Proceso de conocimiento, declarado de puro derecho, establecido en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda por **YESENIA BLANDÓN MENA**, divorciada, auxiliar de enfermería; contra la **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**, representada por su apoderado general judicial Rafael Humberto González Araya. Las personas físicas son mayores de edad, vecinos de Heredia, y con las salvedades hechas, casado y abogado.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, la actora estableció proceso de conocimiento, para que en sentencia se declare: *"1- ...la validez de los efectos del acto presunto operado por silencio positivo imperante producto del procedimiento estipulado por el artículo 48.2.b de la Normativa de Relaciones Laborales de la Caja Costarricense del (sic) Seguro Social. 2- Se declare la nulidad absoluta del acto administrativo dictado mediante oficio HSPV-DG-1342-2013, por contrariar un acto presunto surgido con anterioridad. 3- Se condene a las (sic) partes (sic) demandadas (sic) al pago de las costas procesales y personales y sus debidos intereses, así como los daños que han sido ocasionados a mi cliente, consistente en el daño moral ocasionado a mi poderdante producto del daño moral subjetivo ocasionado por la espera, la zozobra, el desgaste generados por todo este proceso en vía judicial y administrativa, así como por la inseguridad jurídica causada por el dictado de un acto contrario a un acto anterior presunto y favorable."*

2.- El apoderado de la parte demandada contestó negativamente y opuso las excepciones de falta de legitimación y falta de derecho.

3.- Al ser las 8 horas 20 minutos del 24 de julio de 2014, se efectuó la audiencia preliminar, a la que asistieron los representantes de ambas partes. En esta, el juez tramitador declaró el asunto de puro derecho.

4.- El Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera, integrada por la Jueza Claudia Bolaños Salazar y los Jueces Jorge Gutiérrez Diermissen y Carlos Espinoza Salas, en sentencia no. 08-2015 de las 15 horas 30 minutos del 9 de febrero de 2015, resolvió: *"Se rechaza la defensa de falta de legitimación opuesta por la Caja Costarricense de Seguro Social. Se acoge a plenitud la defensa de falta de derecho. En consecuencia, se declara sin lugar en todos sus extremos la demanda incoada por la señora Yesenia Bladón Mena contra la Caja Costarricense de Seguro Social. Son ambas costas a cargo de la parte accionante vencida."*

5.- La actora formula recurso de casación indicando las razones en que se apoya para refutar la tesis del Tribunal.

6.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley. Participan en la decisión de este asunto las magistradas suplentes Aragón Cambroner y Seing Murillo.

Redacta el magistrado Molinari Vilchez

I.- Según se desprende de la demanda, la señora Yesenia Blandón Mena como funcionaria de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), solicitó prórroga de permiso sin goce de sueldo, por cuanto aprobó el Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ) y debía estar disponible para ser nombrada como jueza de la República. La gestión fue rechazada mediante oficio HSVP-DG-1342-2013 de fecha 18 de julio de 2013, fundamentalmente por incumplimiento de requisitos. La actora inconforme con lo resuelto demandó a la CCSS pidiendo la nulidad de dicho acto, basado en que la solicitud fue planteada desde el 02 de mayo de 2013 y la respuesta de la institución fue extendida el 18 de julio siguiente. Acusa, de conformidad con el Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS, transcurrió el plazo para el dictado de la conducta, que es de 15 días por lo que acaeció el acto presunto operando silencio positivo. Por ende, solicitó sea declarado este en conjunto con la nulidad del acto denegatorio. La CCSS contestó negativamente la demanda y opuso excepciones de falta de: derecho y legitimación. El Tribunal rechazó la defensa de falta de legitimación, acogió la de falta de derecho. En consecuencia, declaró sin lugar la demanda en todos sus extremos y condenó a la perdidos a al pago de ambas costas. La parte actora, mediante el recurso extraordinario de casación plantea su disconformidad.

II.- El objeto del proceso es la declaratoria del acaecimiento del silencio positivo, en la solicitud del permiso sin goce de salario planteado por la actora a la CCSS. Al ser declarada sin lugar la demanda, la parte recurrente presenta seis agravios. Propone un primer reclamo por violación indirecta de ley, referido a indebida valoración probatoria, con lo cual, considera, se acredita el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la licencia. El segundo vicio, denuncia la violación directa del canon 139 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), donde se exige disposición legal expresa, para que opere el acto presunto. El tercero reparo imputa, violación sustantiva por indebida interpretación del artículo 7 de la Ley Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley 8220), al desconocerse los alcances que la norma concede al silencio positivo. El cuarto, por su parte, atribuye indebida interpretación artículo 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales. Por cuanto, a pesar de que el Tribunal no aplicó dicho cuerpo infralegal, sí especificó en varios apartados de la sentencia, que no se cumplió con los requisitos del numeral. En el quinto reclamo, alega, se desaplicó el Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales, sin embargo, se emplearon las circulares de la Gerencia de División Médica 17950 de 5 de setiembre de 2001, y de la Gerencia Administrativa y Médica GA-3396I-I2 del 27 de setiembre de 2012, para establecer el incumplimiento de los requisitos exigidos por la CCSS, siendo de menor rango que el propio Reglamento. Finalmente el último reproche, titulado como sexto en el recurso, relata, aplicación incorrecta del artículo 193 de Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), pues considera como un hecho notorio que hubo motivo suficiente para litigar. Conforme a la técnica de la casación, corresponde conocer primero la violación indirecta para luego conocer las trasgresiones directas. Sin embargo, se advierte, se conocerá en primer lugar, el vicio segundo del recurso, referido a la violación directa del canon 139 de la LGAP, el cual en la especie es el que establece el primero y más importante de los requisitos para el otorgamiento del acto presunto positivo, superado dicho análisis, se procederá al conocimiento de los demás reclamos.

III.- El primer agravio, titulado como segundo en el recurso. Acusa, violación directa por indebida aplicación del artículo 139 de la LGAP y desaplicación de los preceptos 4 y 7 de la Ley 8220. Recrimina, según el fallo, mediante el numeral 48 de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS (en adelante Reglamento 8474) no tiene la virtud de constituirse silencio positivo, pues el canon 139 de la LGAP indica, que el silencio de la Administración sólo podrá ser expresado por ley. Además, refiere, los jueces se basan en la resolución 85-2014 del 12 de junio de 2014, que establece, la norma que produce el silencio positivo debe ser de rango, fuerza y potencia de ley, y por otra parte se instaura su vinculación con la doctrina de los actos propios, por lo cual debe dársele una interpretación restrictiva. Alega, tomando en cuenta tales criterios, consideran los juzgadores, la norma 139 de la LGAP se encuentra por encima del artículo 48 inciso 2 del Reglamento 8474 y por consiguiente debe ser desaplicado. Tales argumentos, estima, son contrarios a derecho y generan un vicio por indebida aplicación normativa, en el tanto el artículo 48 en mención no puede ser desaplicado al vincularse con lo dispuesto en los artículos 4 y 7 de la Ley 8220 y su reforma mediante Ley 8990, el cual a vez es consorte con el ordinal 139 de la LGAP. Explica, en la petición realizada en la demanda, se solicitó la declaratoria del silencio positivo conforme a lo estipulado en el artículo 48 del reglamento supra mencionado, lo cual no sería improcedente, pues

dicho canon establece los requisitos necesarios para pedir un permiso sin goce de salario por más de dos años, y esos requisitos son abiertamente compatibles y vinculables al artículo 4 de la Ley 8220 donde se faculta a que por disposición reglamentaria se establezcan tales requerimientos. Además, aclara, se considera compatible el texto del ordinal 48 del Reglamento 8474 con la Ley 8220 en su ordinal 7, en cuanto a la forma de materializar el acto presunto favorable. En ese sentido, el Reglamento 8474 no se opone a la ley, ni al ordinal 139 de la LGAP, y en lo que corresponda debe prevalecer la aplicación de la Ley 8220. Estimar lo contrario, piensa, sería atentar contra el principio *"iura novit curia"* y el deber de otorgar justicia conforme a Derecho. Aunado a lo anterior, acusa, se desaplicó la Ley 8220, pues la resolución recurrida tomó en consideración el fallo no. 163-2012 del 20 de agosto de 2012, donde se argumenta que en cuanto a permisos, autorizaciones y licencias en materia de empleo público, no aplica el silencio positivo, pues el servidor se encuentra ante una relación de sujeción especial y es discrecionalidad de la Administración si le otorga o no lo pedido, conforme a la eficiencia y necesidad en el cumplimiento de sus funciones. Con base en dichos argumentos, dice, parten los jueces para señalar que ni la Ley 8220 ni su modificación son aplicables al caso concreto, pues en la especie no se está en presencia de un acto reglado, sino discrecional. Respecto de dichas manifestaciones, en criterio de la parte recurrente, la sentencia no hace una interpretación integral de la Ley 8220. Apunta, nunca se ha discutido el hecho de que no exista una relación de sujeción especial, mucho menos que no exista discrecionalidad de la Administración para decidir sobre el otorgamiento de permisos, autorizaciones o licencias. Sin embargo, estima, el artículo 4 inciso a), de la Ley 8220 dispone los requisitos para los permisos, licencias o autorizaciones de cualquier tipo, los cuales pueden establecerse incluso por medio de reglamentos, como lo es la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS. Y es que la tesis que utiliza el fallo, estima, parte de una incompatibilidad entre la discrecionalidad de la Administración para decidir sobre este tipo de permisos, y el establecimiento de un plazo específico para ejercer esa discrecionalidad. El recurrente hace un análisis de lo que estima son los límites de la discrecionalidad y continua manifestando, la premisa que empleó el Tribunal en el caso concreto para desaplicar la Ley 8220 se basó en que la discrecionalidad no puede tener plazo para ser ejercida, idea abiertamente contraria a la seguridad jurídica y a la protección de los derechos y garantías que tienen todas las personas a conocer que ante un tema particular existen procedimientos, mecanismos y actuaciones de previo establecidos, y que no sean desconocidos por la Administración o el mismo ordenamiento en su perjuicio. No puede obstruirse la aplicación de la Ley 8220 con base en proteger una discrecionalidad irrestricta que desconoce las obligaciones autoimpuestas por la propia Administración favoreciendo su inactividad. La introducción en el ordenamiento jurídico de la Ley 8220, expresa, obliga a que, por integralidad del ordenamiento jurídico, deban analizarse las figuras allí establecidas y la comprensión de sus institutos que, aunque aparecen en variadas normas, dentro de un mismo ordenamiento debe entenderse que son iguales.

IV.- El agravio se divide en dos partes. Previo a resolver lo que corresponda, precisa tener claridad que ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma dicha voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha manifestación se ha producido con un contenido negativo o desestimatorio (silencio negativo) o positivo o afirmativo (silencio positivo). Tanto legal como jurisprudencialmente se ha mantenido a lo largo del tiempo, para que se estime que ha nacido a la vida jurídica el silencio administrativo, los supuestos de hecho, las condiciones formales y sustanciales que deben satisfacerse, así como su contenido (elemento objetivo de todo acto administrativo), deben estar determinados en una norma de carácter legal. Esta reserva de ley se encuentra regulada en el canon 139 de la LGAP, el cual indica: *"El silencio de la administración no podrá expresar su voluntad salvo ley que disponga lo contrario."* Cuando el elemento contenido del acto presunto surgido en virtud del silencio, sea aprobatorio, se estará ante un silencio positivo, como se indicó previo. Por ser de interés este tipo de silencio, se centra el estudio en dicha figura. El silencio positivo, es excepcional en materia de inactividad de la administración, se produce exclusivamente en aquellos casos en donde el legislador - no la administración en ejercicio de la potestad reglamentaria- de forma expresa y taxativa lo reconozca. Este tipo de acto presunto (positivo) generará los efectos de un acto administrativo expreso estimatorio, favorable o declarativo de derechos, lo cual se desprende del texto 331 de la LGAP, cuando dispones que acaecido este *"no podrá la Administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma prevista por la Ley"*. Por esta razón el silencio negativo es la regla y el positivo es la excepción y como tal solo procede en aquellos casos permitidos por norma de rango legal. En todos los demás supuestos no previstos en la ley el silencio, se reitera, se entenderá siempre como negativo. Para que surja, la inactividad administrativa de esta naturaleza deben concurrir varios condicionamientos. En primer lugar, es necesario que exista una disposición legal que expresamente otorgue efectos aprobatorios, a los actos administrativos presuntos surgidos en este caso, en aprobaciones, licencias o permisos. En el caso del Ordenamiento Jurídico costarricense tal taxatividad se encuentra en el canon 330 del la Ley General de la Administración Pública, el cual textualmente establece: *"1. El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela. 2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones."* Aquí cabe precisar que vía jurisprudencial se ha decantado, que no en cualquier procedimiento en el que se soliciten permisos, autorizaciones y licencias, es aplicable el silencio positivo. De este modo tanto la Sala Constitucional como esta Sala, han considerado que no aplica cuando se está frente a bienes de especial trascendencia para la sociedad, por ejemplo: Dominio Público o Medio Ambiente. Como segundo condicionamiento para que opere el silencio positivo, debe haber fenecido el plazo con que contaba la administración pública para resolver la gestión, sin que ésta se haya pronunciado respecto de la solicitud. En esta dirección el inciso primero del artículo 331 indica que: *"El plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales"*. El tercer condicionamiento para que opere, es de naturaleza sustancial y consiste en que lo solicitado sea conforme con el Bloque de Legalidad. Así las cosas la falta de respuesta no debe servir para autorizar la ilegalidad. Dicho requisito se extrae de la última oración del inciso primero del artículo supra transcrito que consagra la siguiente frase: *"con los requisitos legales"*. Por último, cumplidos dichos requerimientos para la aplicación del silencio bajo análisis, debe seguirse un iter establecido en el artículo 7 de la Ley 8220, dicha norma textualmente establece: *"Procedimiento para aplicar el silencio positivo. Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que esta se haya pronunciado, se tendrán por aprobadas. Producida esta situación, el interesado podrá: a) Presentar una nota a la Administración donde conste que la solicitud fue*

presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo. La Administración deberá emitir, al día hábil siguiente, una nota que declare que, efectivamente, el plazo transcurrió y la solicitud no fue aprobada, por lo que aplicó el silencio positivo o bien; b) Acudir ante un notario público para que certifique, mediante acta notarial, que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo.”. De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el silencio administrativo será aplicable únicamente allí donde lo haya previsto el legislador, entendiéndose que será siempre negativo, excepto que una norma de rango legal expresamente indique que el silencio es positivo, en los términos arriba indicados, a saber, que se trate de permisos, autorizaciones, aprobaciones o licencias, en materias no excluidas jurisprudencialmente, que la actividad sea lícita, se cumpla con todos los requisitos, y que se siga el procedimiento del canon 7 de la Ley 8220 supra apuntado para su aplicación. A partir de lo anterior, es claro que para determinar la configuración en el sub lite de un silencio positivo, es necesario comprobar si la solicitud hecha por la actora satisface los requerimientos antes mencionados. Para la configuración del referido silencio, la casacionista basó su solicitud en lo establecido en el precepto 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS que establece en lo de interés lo siguiente: “**Artículo 48.-Licencias sin goce salarial.** 1) La Institución podrá conceder permiso sin goce de salario a las personas trabajadoras tomando en cuenta en todo momento que no sufra menoscabo la buena marcha de la prestación de los servicios a los asegurados y pacientes en los siguientes casos: (...) c. La Caja podrá conceder otros permisos sin goce de salario conforme lo establece el Esquema de Delegación, por un plazo hasta de cuatro años, a instancia de cualquier institución del Estado, o de otra dependencia del Poder Ejecutivo, o cuando se trata del cónyuge de un funcionario nombrado en el Servicio Exterior, o en los casos de los funcionarios nombrados en otros cargos públicos. El plazo anterior podrá ampliarse hasta por un período igual, cuando subsistan las causas que motivaron la licencia original. Dicho permiso deberá ser solicitado en forma escrita con al menos treinta días hábiles de antelación a la fecha de disfrute para este caso concreto. 2) La concesión de permisos sin goce de salario se regirá por las siguientes disposiciones: (...) b. Las autoridades competentes resolverán las solicitudes dentro del término de quince días naturales. Si dentro de este plazo no hay respuesta, opera automáticamente el silencio positivo, conforme lo admite el artículo 330 y 331.1, inciso c) de la Ley General de la Administración Pública, de ahí que se tendrá como concedido el permiso solicitado.”. Estima esta Sala, la gestión intentada por la actora, no supera el requisito fundamental para la determinación del silencio positivo que es la habilitación por ley, y dado que el reglamento no se ajusta a lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, pues en dicho cuerpo normativo se establece para la configuración del silencio positivo, el transcurso de “un mes”, mientras que en el reglamento el plazo es de “15 días”. Por otra parte, la recurrente alega, la norma infralegal en mención se vincula y es compatible con lo establecido en los cánones 4 y 7 de la Ley 8220 modificado por la ley 8990. En criterio de esta Cámara, para los efectos de la existencia de norma legal habilitante del silencio positivo, no son de aplicación dichos preceptos. El canon 4 indica: “**Artículo 4.- Publicidad de los trámites y sujeción a la ley.** Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá: a) Constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento. b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución. Asimismo, en un diario de circulación nacional deberá publicarse un aviso referido a dicha publicación. Sin perjuicio de lo anterior, dichos trámites o requisitos podrán ser divulgados en medios electrónicos. La oficina de información al ciudadano de las instituciones será la encargada de explicarle al usuario los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de solicitudes, permisos, licencias o autorizaciones. En caso de no contar con esa oficina, la institución deberá designar un departamento o una persona para este fin.” Como se observa con claridad, la norma transcrita establece que para exigirse al administrado cualquier trámite, este debe haberse publicitado previamente, ya sea por medio de ley, reglamento o decreto ejecutivo. No obstante, de ninguna manera puede concluirse que dicho precepto habilita el silencio positivo por disposición reglamentaria, como lo expone la casacionista, es mas, dicha norma no tiene relación alguna con el silencio positivo. Por otro lado, de la letra del numeral 7 de la Ley 8220 antes transcrito, se observa, consagra el procedimiento a seguir cuando el silencio positivo se manifiesta y ya está habilitado por otra ley. Por ende, el numeral no faculta el acto presunto, sino que acaecido este, indica al usuario lo que debe hacer para obtener su declaratoria formal. Con base en lo expuesto, se colige, no existe, en el caso en estudio, norma de rango legal habilitante para la declaratoria del silencio positivo al resultar inaplicable en lo que respecta a este particular el reglamento supra mencionado. El cual a todas luces no se complementa con la Ley 8220, de donde se obtiene únicamente el procedimiento para la declaratoria voluntad de la administración silente, cuando se han cumplido los requisitos para que esta sea posible, normados legalmente no vía reglamentaria.

V.- Los agravios restantes relativos silencio positivo, establecen en resumen lo siguiente. **Segundo.** Titulado como primero en el recurso. Se acusa, violación indirecta de ley por valorarse indebidamente el contrato de formación judicial para aspirantes a la judicatura, suscrito entre Yesenia Blandón y el Poder Judicial. Con ello, arguye trasgresión del precepto 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales. Indica, la resolución impugnada sostiene, a partir del hecho no probado, no existió dentro el proceso prueba para acreditar del cumplimiento con los requisitos establecidos en el ordinal 48 del Reglamento mencionado, negando todo valor probatorio al contrato presentado por la señora Blandón Mena al momento de realizar la solicitud de permiso sin goce de salario por el periodo de 3 años. Puntualmente, dice, con dicha prueba se demuestra que tenía un vínculo de obligaciones recíprocas con el Poder Judicial debiendo estar disponible para ser nombrada en cualquier momento como jueza -tal y como ha venido sucediendo- con nombramientos que son realizados incluso de un día para otro. De esta circunstancia, expresa, tenía conocimiento la CCSS, en virtud de los anteriores permisos solicitados. Sostiene, su situación compaginaba con el último supuesto de la norma supracitada. También, enfatiza, se explicó por qué no podía utilizar la cláusula contractual de que tenía otro trabajo, pues en el Poder Judicial los nombramientos se pueden hacer de un día para otro incluso, y esa premura era incompatible con los plazos establecidos en la Normativa de Relaciones Laborales. A pesar de las explicaciones anteriores, dice, el fallo no hace algún tipo de razonamiento o consideración respecto de esta prueba, negándole el valor que el ordenamiento jurídico le concede. En relación al **tercer** vicio, arguye, violación a las normas sustantivas por indebida interpretación del artículo 7 de la Ley 8220, al desconocerse los alcances que la norma concede al silencio positivo. Manifiesta, el Tribunal al analizar el canon en mención, hace una transcripción incompleta de este, lo cual produce una interpretación prematura, respecto del cumplimiento de todos los requisitos. Escribe la parte omitida e indica, con ello se da un giro importante respecto de cómo debe entenderse el silencio positivo

el cual, debe ser el mismo en todo el ordenamiento jurídico. Alude, para la resolución impugnada, el silencio positivo aparte de establecerse por la ley, debe revisarse si la solicitud cumple con todos los requerimientos estipulados para que sea aprobada. Esta última tesis, arguye, es contraria no sólo al instituto jurídico del silencio positivo como tal, sino que contraviene la disposición 7 de la Ley 8220, pues refiere que una vez cumplidos los procedimientos para materializar el acto, si la Administración no contesta en el plazo indicado, debe operar el silencio positivo de pleno derecho, es decir, debe entenderse que la solicitud se concedió afirmativamente. Incluso la ley es completamente clara y expresa en afirmar que, si la Administración considera que no existieron en la solicitud los elementos necesarios para que se diere una respuesta favorable, lo procedente es aplicar un procedimiento vía artículo 173 de la LGAP, o bien el proceso de lesividad. Con base en dicha norma, expresa, cae la tesis respaldada por la sentencia sobre la revisión del cumplimiento de los requisitos cuando la pretensión del proceso sea la tutela del silencio, pues el cumplimiento o no de estos es objeto de un proceso judicial de lesividad o de un procedimiento de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, y ninguno de ellos es el caso traído ante la Sala. A la luz de la reforma por Ley 8990, una interpretación diferente es abiertamente contraria a la voluntad del legislador. **Cuarto:** indebida interpretación artículo 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales. Expresa, a pesar de que el Tribunal decidió no aplicar dicha normativa infralegal, sí especificó en varios apartados de la sentencia, que no se cumplió con los requisitos del numeral. Lo anterior en contradicción con lo establecido en la Ley 8220, antes desarrollado. Indica el fallo, no se presentó solicitud por parte de alguna institución del Estado o cualquier otra dependencia del Poder Ejecutivo, donde se le requiera para ejercer un cargo público. Con ello, alude, hace una interpretación del precepto cual si fuera este el único supuesto establecido. Existen al menos tres motivos expresados por la norma, es decir, el requerimiento expreso por parte de otra institución del Estado no es causa única, lo cual se argumentó previamente. Infiere, de la lectura del ordinal 48 en cuestión, se deduce, la conjunción "o" que cumple una función disyuntiva con el fin de establecer los supuestos en los que se concede permisos sin goce de salario. Considera, en esta interpretación yerra la resolución, pues sí existía un vínculo demostrado en este proceso entre Yesenia Blandón, la Escuela Judicial, y el Poder Judicial. **Quinto:** Alega, la sentencia recurrida hace mención de las circulares de la Gerencia de División Médica 17950 de 5 de setiembre de 2001, y de la Gerencia Administrativa y Médica GA-3396I-12 del 27 de setiembre de 2012, con base las cuales se concluyó que la solicitud de permiso sin goce de salario establecida, no cumplió los requisitos exigidos por la CCSS, por lo que procedía el rechazo de la gestión. Estima, cae nuevamente la resolución en el error ya apuntalado de analizar cuáles eran los requisitos para que la gestión fuese completa y correctamente presentada, asunto ya tratado y del cual simplemente se hace eco de lo indicado supra. Señala, sin embargo, le llama la atención que se haya desaplicado un reglamento propio de la institución demandada, y si se haga uso de circulares en contra de la jerarquía de las normas. Además, dice, obsérvese que las disposiciones señaladas en las circulares eran de carácter interno, para los Directores Generales de centros de desconcentración máxima y los Jefes de Departamento, no para los servidores pues los requisitos establecidos para ello se encontraban dispuestos y en orden con el principio de publicidad, en el Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales. En tal sentido, las circulares señaladas son disposiciones que deben cumplir otros funcionarios de la institución, por lo cual se hizo una errónea aplicación de tales circulares.

VI.- En relación a si el acto que se persigue es discrecional o reglado, así como si se cumplió o no con el resto de los requisitos para el establecimiento del acto presunto, y si se le dio el análisis correcto a los cánones 7 de la Ley 8220 y 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales, en atención al cumplimiento de esos requisitos, considera esta Sala, carece de interés analizarlos. Lo anterior por cuanto es evidente que la primera y más importante exigencia, que es la habilitación legal para el otorgamiento del silencio positivo, no se cumplió, tal y como se desarrolló en el considerando IV. En suma, el análisis del resto de los agravios relativos al tema se volvió inerte al quedar imposibilitado quebrar el fallo por la ausencia de este, fundamental requerimiento.

VII.- Resta analizar el agravio **sexto**, relativo a la condena en costas. Estima, no se aplicó correctamente el artículo 193 de CPCA, pues es un hecho notorio que había motivo suficiente para litigar. El artículo 48 de la Normativa de Relaciones Laborales es un acto administrativo de alcance general, pues aplica para todos los servidores de la CCSS, normativa que estima aplicaba a su solicitud, pues la situación se encontraba ahí regulada. Alega, se actuó conforme al principio de confianza legítima lo cual debió ser tomado en cuenta para exonerarse de las costas. Igualmente, manifiesta, se hizo uso de otras normas de corte legal en pro de la integralidad del ordenamiento jurídico, considerando que su aplicación en el presente proceso era procedente. Aunado a esto, la representación de la CCSS durante todo el proceso basó su defensa en establecer que no se cumplían los requisitos establecidos en la Normativa de Relaciones Laborales y que por ello no operaba silencio positivo, pero nunca en desconocer lo estipulado por el reglamento emitido por la propia institución. Aún y cuando el Tribunal no compartiera la tesis de que debe aplicarse el ordinal 48 de la Normativa de Relaciones Laborales, lo cierto es que el artículo existe, dentro del reglamento, el cual es un acto formal de expresión de voluntad de la Administración y que de paso, tiene alcance general. Dicho reglamento aún hoy sigue siendo la referencia para los servidores de la CCSS, ante lo cual, al menos, había una presunción correcta de que actuaba conforme a lo que la misma Administración dictaminó como acto propio. No era factible suponer entonces, que ante la existencia material de un acto formal de la Administración, y que luego a consideración del Tribunal no era posible aplicarlo y además de trasladar la responsabilidad por presumir la aplicación de ese acto a la actora, lo cual atenta contra su seguridad jurídica directamente. Por estas razones, incluso a pesar de que se considerase que no se tiene razón sobre el fondo, existe motivo suficiente para litigar y así debe aplicarse conforme con el ordinal 193 del CPCA, y por tanto revertirse el criterio emitido en la sentencia recurrida, en el tanto no se le condene en costas.

VIII.- Según puede verse, la impugnante acusa quebranto del canon 193 del CPCA, ya que en su opinión, tuvo motivo suficiente para litigar. En dicha norma, se establece el principio general, según el cual, las costas se le imponen al vencido por el hecho de serlo y sólo, por vía de excepción, en los casos previstos expresamente por el legislador, es posible su dispensa. Ha considerado esta Cámara que el pronunciamiento sobre las costas del proceso debe hacerse de oficio, condenando al vencido a su pago. Por consiguiente, la condenatoria en principio se impone al perdedor por el hecho de serlo, según procedió el Tribunal en el sub-examine. Debe hacerse notar que la norma que se estima conculcada en el inciso b), le provee a la persona juzgadora de la facultad de eximir al vencido de esa erogación, si a su juicio existió suficiente motivo para litigar. Es por ello, que en la especie es posible aplicar el control casacional al quebranto que alega el recurrente ocurrido en la resolución controvertida. Así, el punto en

discusión está en determinar si en efecto la actora tenía suficientes motivos para entablar una demanda contra la CCSS y con ello establecer si existe mérito para otorgarle la exoneración al pago de costas. Según se indicó supra, al amparo de lo que postula el canon 193 del CPCA, la condena en costas debe imponerse a quien ha resultado derrotado en la disputa. No obstante, esa norma le permite a la persona juzgadora que analice de forma restrictiva esa imposición y determine si existen razones para exonerar al vencido del pago de esos emolumentos. Así, uno de los supuestos por los cuales es posible dispensar de esa carga económica, es cuando se tiene suficiente motivo para litigar, concepto respecto del cual esta Sala ha considerado que "...no consiste en la simple convicción de la parte vencida sobre su tesis, sino que requiere que el convencimiento se funde en datos objetivos del proceso..." (Ver fallo de esta Sala no. 2012-1692 del 13 de diciembre de 2012). Para arribar a la conclusión de que un litigante ha tenido los suficientes motivos para acudir a un proceso judicial, debe determinarse que la parte actuó sobre la base de una convicción razonable del derecho defendido en el pleito. Pero ese convencimiento cabe resaltar, no puede restringirse a una creencia subjetiva de quien demanda, sino que deben existir elementos objetivos que refuercen y sustenten esa decisión de accionar en busca del reconocimiento de un derecho. En otras palabras, quien acude a estrados judiciales debe tener razones de hecho y derecho atendibles para litigar. Vistos los argumentos de la casacionista, estima esta Sala, de los autos se deduce la existencia de razones de hecho y de derecho que la llevaron a litigar y en este caso es, en efecto, la determinación del silencio positivo establecido en el canon 48 del Reglamento de la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS. Dicho elemento objetivo es, el cual induce a la recurrente a la instauración del proceso, de ahí la consideración de esta Cámara de que tuvo motivo suficiente para cuestionar esa conducta administrativa en la sede contenciosa. Con base en lo anterior, las razones que esboza el casacionista resultan justificantes para quebrar el fallo sobre este cuestionamiento y otorgarle la exención en costas que pide, por lo que procede acoger el agravio.

IX.- Por ende, debe acogerse el recurso formulado por la parte actora, únicamente en cuanto a la condena en costas. Ergo, ha de anularse parcialmente el fallo del Tribunal en cuanto a la condena a la perdidoso del pago de ambas costas. Sobre este particular, fallando por el fondo de conformidad con el numeral 193 del CPCA, procede exonerar al pago ambas costas a la parte actora.

POR TANTO

Se declara parcialmente con lugar el recurso. Se anula parcialmente la sentencia del Tribunal únicamente en cuanto a la condena en costas a la perdidoso. Fallando por el fondo se exonera del pago de las costas a la actora.

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

William Molinari Vilchez

Yazmín Aragón Cambrero

Maribel Seing Murillo

HGARCHACH

Teléfonos: (506) 2295-3658 o 2295-3659, correo electrónico sala_primera@poder-judicial.go.cr

Clasificación elaborada por CENTRO DE INFORMACIÓN JURISPRUDENCIAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 28-05-2019 10:30:40.