

## Tribunal Contencioso Administrativo Sección III

Resolución N° 00093 - 2013

**Fecha de la Resolución:** 08 de Marzo del 2013 a las 11:10

**Expediente:** 12-001737-1027-CA

**Redactado por:** Jorge Leiva Poveda

**Clase de asunto:** Jerarquía Impropia

**Analizado por:** CENTRO DE INFORMACIÓN JURISPRUDENCIAL

### Contenido de Interés:

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del Derecho:** Derecho Administrativo

**Tema:** Silencio administrativo

**Subtemas:**

- Alcances en la ley de protección al ciudadano.
- Presupuestos de validez del acto presunto.

**Tema:** Silencio positivo

**Subtemas:**

- Alcances en la ley de protección al ciudadano.
- Presupuestos de validez del acto presunto.

“III- Del **Silencio Administrativo** en la **Ley de Protección al Ciudadano**: De previo a incursionar en el análisis del caso concreto, esta Sección entiende necesario hacer una brevísima consideración en relación con el alegato expuesto por la Municipalidad de San Carlos, en cuanto a que un **silencio administrativo** de efectos positivos, genera algún derecho en la esfera jurídica de una persona solamente después de haberse cumplido los trámites regulados en la Ley 8220. Sobre este particular es menester precisar que el transcurso del tiempo, no es el único requerimiento para el surgimiento de un **silencio administrativo** de efectos favorables al administrado, lo anterior por cuanto el mismo bloque de legalidad expresamente establece que para que ello ocurra, la petición debe cumplir con todos los requisitos indispensables para la procedencia de lo solicitado, amén de no encontrarse entre los supuestos en que jurisprudencialmente se ha negado la posibilidad del nacimiento de derechos por esta vía (temas ambientales, urbanísticos o de afectaciones al dominio público). El **silencio administrativo** positivo es una ficción jurídica que implica la existencia de un acto presunto cuyo contenido es favorable al interés del administrado. Este acto presunto en su condición de acto beneficioso, es plenamente eficaz desde el mismo momento del surgimiento de su validez, esto es al cumplirse no solo el transcurso del tiempo necesario para su constitución, sino además con la satisfacción absoluta de los otros requerimientos que el ordenamiento jurídico exige para el caso concreto. Así las cosas, no puede condicionarse la eficacia de un acto presunto de esta naturaleza, a que el administrado gestione adicionalmente la emisión de alguna conducta administrativa formal posterior en los términos regulados por la Ley 8220, dado que dicha norma exclusivamente desarrolla la vía procedimental de creación de elementos de convicción en cuanto a la existencia del apuntado acto presunto. Por lo expuesto, no podría entenderse que ese acto presunto que surge de un **silencio administrativo**, esté subordinado a la emisión de otro acto expreso posterior. En esa dirección se tiene que la regulación establecida en el artículo 7 de la Ley de Protección al Ciudadano contra el Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, se presenta como una “carga” (término utilizado en este caso en un sentido técnico-jurídico), y no como una “obligación” o como una “condición suspensiva”. En conclusión, no podría condicionarse el surgimiento de un **silencio** positivo en un caso concreto, a que éste se haga constar documentalmente.”

... Ver menos

Citas de Legislación y Doctrina

## Texto de la Resolución

**Proceso:** Jerarquía Impropia Municipal.

**Recurrente:** O & M Eléctrica Matamoros S.A.

**Recurrida:** Municipalidad de San Carlos.

**Expediente:** 12-001737-1027-CA.

**Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Tercera. Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A.** Goicoechea, a las once horas cuarenta minutos del ocho de marzo del dos mil trece.-

Conoce este Tribunal, como jerarca impropio, de la apelación interpuesta por **O & M Eléctrica Matamoros S.A.** representada por los señores Juan Carlos Madrigal Matamoros y Juan Vicente Muñoz Ramírez, en contra de la resolución AM-06-2012, de las 8:50 hrs del 8 de marzo de 2012, emitida por el Alcalde Municipal de la Municipalidad de San Carlos.

Redacta el Juez Leiva Poveda, y:

**CONSIDERANDO**

**I- Hechos Probados:** De importancia para la resolución del presente recurso se tienen por demostrados los siguientes hechos: **Primero:** Que mediante oficio PAT-251-2011, de fecha 3 de agosto de 2011, la Sección de Patentes de la Administración Tributaria de la Municipalidad de San Carlos, informó a la recurrente O & M Eléctrica Matamoros S.A., sobre su obligación de tramitar la patente municipal, otorgándole un plazo de 5 días hábiles para que presentara los requisitos necesarios y remitiera copia de las declaraciones de renta de los últimos tres años (periodos vencidos) para proceder a la tasación de la patente (*folios 23 y 24 del expediente judicial*); **Segundo:** Que el día 27 de setiembre de 2011, los señores Juan Carlos Madrigal Matamoros y Juan Vicente Muñoz Ramírez en su condición de representantes de la apelante, presentaron a la Municipalidad de San Carlos una consulta respecto de la aplicación de la Ley 7773 a su representada, lo anterior con base en el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (*folios 32 a 43 del expediente judicial*); **Tercero:** Que mediante nota sin número de oficio de fecha 1º de noviembre de 2011, fue resuelta la consulta presentada por los representantes de la empresa apelante (*folios 45 a 51 del expediente judicial*); **Cuarto:** Que la resolución indicada en el hecho anterior fue notificada a la consultante el día 12 de diciembre de 2011 (*folio 52 del expediente judicial*); **Quinto:** Que mediante oficio PAT-674-2011, de fecha 13 de diciembre de 2011, el Lic. Harol Herrera Bogantes, Jefe de la Sección de Patentes de la Municipalidad de San Carlos, rechazó la aplicación del silencio positivo al caso concreto, señalando que la consulta planteada había sido contestada el día anterior (*folio 57 del expediente judicial*), y; **Sexto:** Que habiendo presentado los recursos correspondientes ante las instancias Municipales respectivas, la recurrente interpuso recurso de apelación en subsidio en contra del oficio AM-06-2012, de las 8:50 hrs del 8 de marzo de 2012 arriba indicado, mediante el cual el Alcalde Municipal de cantón de San Carlos rechazó las gestiones recursivas planteadas en contra del acto indicado en el hecho quinto. (*folios 103 a 113 del expediente judicial*).

**II- Objeto del recurso y alegatos de las partes:** Los representantes de la recurrente alegan que en la consulta planteada se realizó un análisis jurídico exhaustivo en el que se determinó que el objeto comercial de su representada no estaba tipificado en la Ley de Patentes que rige a la Municipalidad y, por tanto, la recurrente no era sujeto pasivo del impuesto. Destacan que dicha consulta fue contestada después de cumplido el plazo. Agregan que la Municipalidad interpreta erróneamente el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios en el tanto estima que no se configuró el silencio positivo, dada la existencia de una respuesta notificada fuera del plazo legal. Argumentan en torno a las vías que el ordenamiento jurídico establece para destruir un acto nacido del silencio positivo. Manifiestan que a todos los “*actos comerciales*” ocurridos con anterioridad al 12 de diciembre de 2011, se les debe aplicar la interpretación planteada en la consulta presentada. Aclaran que nunca se ha hecho una aceptación de la obligación de pago, y rechazan el argumento planteado por la Municipalidad en cuanto a que la consulta presentada no es en estricto sentido una consulta sino una solicitud de exoneración. A partir de todo lo anterior peticionan se revoque la resolución impugnada. Por su parte, la corporación municipal aboga la improcedencia del silencio positivo alegado por la apelante. Considera que la utilización por parte de los representantes de la sociedad recurrente del término “*hecho generador*” en sus escritos, implica una aceptación de la obligación tributaria. Señala que lo presentado no fue una simple consulta sino una gestión de exoneración, no obstante la denominación otorgada a la articulación presentada por parte del recurrente. Destaca que las exoneraciones proceden únicamente en aquellos casos dados por ley. Añade que la compañía apelante en ningún momento aplicó las disposiciones de la Ley 8220.

**III- Del Silencio Administrativo en la Ley de Protección al Ciudadano:** De previo a incursionar en el análisis del caso concreto, esta Sección entiende necesario hacer una brevísima consideración en relación con el alegato expuesto por la Municipalidad de San Carlos, en cuanto a que un silencio administrativo de efectos positivos, genera algún derecho en la esfera jurídica de una persona solamente después de haberse cumplido los trámites regulados en la Ley 8220. Sobre este particular es menester precisar que el transcurso del tiempo, no es el único requerimiento para el surgimiento de un silencio administrativo de efectos favorables al administrado, lo anterior por cuanto el mismo bloque de legalidad expresamente establece que para que ello ocurra, la petición debe cumplir con todos los requisitos indispensables para la procedencia de lo solicitado, amén de no encontrarse entre los supuestos en que jurisprudencialmente se ha negado la posibilidad del nacimiento de derechos por esta vía (temas ambientales, urbanísticos o de afectaciones al dominio público). El silencio administrativo positivo es una ficción jurídica que implica la existencia de un acto presunto cuyo contenido es favorable al interés del administrado. Este acto presunto en su condición de acto beneficioso, es plenamente eficaz desde el mismo momento del surgimiento de su validez, esto es al cumplirse no solo el transcurso del tiempo necesario para su constitución, sino además con la satisfacción absoluta de los otros requerimientos que el ordenamiento jurídico exige para el caso concreto. Así las cosas, no puede condicionarse la eficacia de un acto presunto de esta naturaleza, a que el administrado gestione adicionalmente la emisión de alguna conducta administrativa formal posterior en los términos regulados por la Ley 8220, dado que dicha norma exclusivamente desarrolla la vía procedimental de creación de elementos de convicción en cuanto a la existencia del apuntado acto presunto. Por lo expuesto, no podría entenderse que ese acto presunto que surge de un silencio administrativo, esté subordinado a la emisión de otro acto expreso posterior. En esa dirección se tiene que la regulación establecida en el artículo 7 de la Ley de Protección al Ciudadano contra el Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, se presenta como una “*carga*” (término utilizado en este caso en un sentido técnico-jurídico), y no como una “*obligación*” o como una “*condición suspensiva*”. En conclusión, no podría condicionarse el surgimiento de un silencio positivo en un caso concreto, a que éste se haga constar documentalmente.

**IV- Del caso concreto:** De la revisión de los autos se tiene que las alegaciones de los agravios expuestos por la apelante

parten de la supuesta consolidación del silencio administrativo regulado en el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, norma que textualmente establece: “Consultas. Quien tenga un interés personal y directo, puede consultar a la Administración Tributaria sobre la aplicación del derecho a una situación de hecho concreta y actual. A ese efecto, el consultante debe exponer en escrito especial, con claridad y precisión, todos los elementos constitutivos de la situación que motiva la consulta y puede asimismo expresar su opinión fundada. La nota o escrito en que se formule la consulta debe ser presentada con copia fiel de su original, la que debidamente sellada y con indicación de la fecha de su presentación, debe ser devuelta como constancia al interesado. La consulta presentada antes del vencimiento del plazo para la presentación de la declaración jurada o, en su caso, dentro del término para el pago del tributo, exime de sanciones al consultante por el excedente que resulte de la resolución administrativa, si es pagado dicho excedente dentro de los treinta días siguientes a la fecha de notificada la respectiva resolución. Para evacuar la consulta la Administración dispone de cuarenta y cinco días y si al vencimiento de dicho término, no dicta resolución, se debe entender aprobada la interpretación del consultante, si éste la ha expuesto. Dicha aprobación se limita al caso concreto consultado y no afecta a los hechos generadores que ocurran con posterioridad a la notificación de la resolución que en el futuro dicte la Administración. Es nula la consulta evacuada sobre la base de datos inexactos proporcionados por el consultante.”

La consulta regulada en la norma transcrita se encuentra desarrollada en los artículos 122 y 124 del Reglamento General de Gestión, fiscalización y recaudación tributaria, preceptos que textualmente indican: “Artículo 122.—Consultas reguladas por el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Quien tenga un interés personal y directo, puede consultar a la Administración Tributaria sobre la aplicación del derecho a su situación de hecho concreta y actual, en los términos del artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Para esos efectos, **se entenderá que una situación de hecho es concreta cuando se individualiza en todas sus características particulares identificativas** y es actual cuando se desarrolla o ocurre en el presente o cuando su inicio es inminente. En particular: **i. No es admisible la consulta que versa sobre hechos o situaciones pasadas. Se entenderá que un hecho o situación es pasada cuando se refiera a hechos generadores de obligación tributaria cuyo plazo para declarar o para pagarla haya expirado.** ii. Tratándose de una actividad o negocio en marcha, la existencia de hechos o situaciones pasadas no impedirá la consulta sobre hechos o situaciones futuras, aunque el punto a consultar se refiera a ambos tipos de situación. En tal caso, los efectos de la consulta sólo cubrirán los hechos o situaciones actuales o futuras. iii. Tratándose de una actividad o negocio en proyecto, la consulta será admisible si se demuestra razonablemente haber dado pasos claros hacia la iniciación de la actividad o negocio. // Artículo 124.—Requisitos de las consultas. Las consultas deberán cumplir, además de lo señalado por el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, con los siguientes requisitos: **a) Plantear la situación de hecho concreta y actual, sobre datos exactos.** b) Exponer con claridad y precisión todos los elementos constitutivos de la situación que motiva la consulta. c) Indicar el nombre del o los interesados en el caso. d) Indicar el o los tributos afectados, **con sus respectivos períodos fiscales.** e) Expresar la opinión fundada del consultante. f) El escrito en que se formule la consulta debe ser presentado con copia fiel de su original, el funcionario de la Administración Tributaria que la reciba, deberá acusar recibo de la misma estampando el sello de la oficina indicación de la fecha de presentación y su nombre y apellidos, tanto en la copia que deberá devolver al interesado como en su original.” (Los artículos originales no están subrayados). En el caso concreto, se tiene que si bien la administración no resolvió en tiempo la consulta interpuesta por el administrado aquí apelante, de la revisión del documento presentado en condición de consulta, es claro que en dicho libelo no se precisan los períodos fiscales respecto de los cuales se planteó la petición, omitiéndose adicionalmente concretar en qué consiste la actividad que, a criterio del consultante, no encaja dentro del hecho generador del impuesto de patente aplicable al caso. Nótese que la única referencia que se hace a la actividad desarrollada por el apelante está a folio 3 del escrito de consulta (página 34 del expediente judicial), relativa a que la actividad de la recurrente es la “operación y mantenimiento de plantas eléctricas”. En razón de lo expuesto, se tiene que si bien la administración no resolvió la consulta en tiempo, situación que evidentemente podría implicar la existencia de algún tipo de responsabilidad disciplinaria atendiendo a las particularidades del caso concreto, también es cierto, que el consultante tampoco satisfizo los requerimientos formales para que surgiera un silencio positivo a su favor, dado que como se indicó *supra*, dicho acto presunto no solo es resultado automático del transcurso del tiempo, sino que es necesario que la gestión satisfaga todos los requerimientos del ordenamiento jurídico y que el mismo sistema normativo disponga expresamente el efecto “positivo” que debe tener el silencio de la administración. Por lo anterior, siendo que en el procedimiento bajo análisis el recurrente basa sus agravios en la existencia de un silencio administrativo que no llegó a configurarse, resulta improcedente el análisis de los agravios relativos al desconocimiento de la eficacia de tal acto presunto. En consecuencia, en razón de lo expuesto, se confirma lo resuelto por la Alcaldía de la Municipalidad de San Carlos y se debe dar por agotada la vía administrativa.

#### POR TANTO

Por las razones dadas, se confirma el acto impugnado. Se da por agotada la vía administrativa.

Evelyn Solano Ulloa.

Marianella Álvarez Molina.

Jorge Leiva Poveda.

