

EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO FIRME Y FAVORABLE AL ADMINISTRADO

Enrique López Jiménez (*)
Abogado
Universidad de Costa Rica

(Recibido 30/10/12 • Aceptado 11/11/13)

(*) Santa Ana, centro comercial Avalon, oficina A-14
elopez@usi-consulting.com
(506) 2203-7013 / (506) 2203-811 / (506) 8841-1056

Resumen: El presente artículo analiza el proceso judicial de ejecución del acto administrativo firme y favorable al administrado recogido en el Código Procesal Contencioso Administrativo. Sin embargo, se podrá apreciar que se trata de una reproducción no literal del artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública. Para concluir consideramos que se trata de un proceso expedito y sumario poco utilizado y legado de la genialidad del profesor Eduardo Ortiz Ortiz.

Palabras Claves: acto administrativo, eficacia material del acto administrativo, ejecución de acto administrativo, proceso de ejecución de acto firme y favorable, proceso de ejecución.

Abstract:

The study analyzes the judicial proceeding of enforcement of a final administrative act favorable to the petitioner, according to the Code of Administrative-Litigious Process. However, it will be seen just a non-literal transcription of Article 228 of the General Law of Public Administration. Finally, we consider that this is an expeditious and brief process, a brilliant legacy from Professor Eduardo Ortiz Ortiz, which is not used very frequently.

Keywords: administrative act, material effectiveness of the administrative act, enforcement of the administrative act, process of enforcement of final and favorable administrative act, enforcement process.

Sumario:

- 1) De los actos administrativos y su eficacia material
- 2) Límites objetivos para la ejecución del acto administrativo firme y favorable
- 3) Procedimiento a seguir
- 4) Conclusion

Bibliografía

1) DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU EFICACIA MATERIAL

La actuación formal de la Administración, materializada en *actos administrativos* en sentido estricto, se encuentra impregnada, al igual que toda conducta administrativa, por las *particularidades de régimen* del sujeto de que emana. El acto responde a la necesidad de cumplimiento y satisfacción de los fines perseguidos por la Administración, o sea, es una conducta eminentemente teleológica.

Precisamente por su carácter teleológico el acto administrativo está destinado a producir efectos jurídicos que pueden recaer directamente en la esfera de derechos de los administrados o de un administrado en concreto. En ese sentido, para procurar la eficacia del acto de manera pronta y sin demora los actos se encuentran investidos de dos importantes presupuestos como lo son la legitimidad y ejecutividad de los mismos partiendo de la prerrogativa de autotutela de la Administración en sus dimensiones declarativa y ejecutoria.

Estas afirmaciones de principio son de indiscutible recibimiento por la doctrina y de expresa recepción por la legislación y jurisprudencia tanto costarricense como internacional. Sin perjuicio de lo anterior, en no pocas ocasiones los actos adoptados por la Administración no surten efectos jurídicos por *inactividad material de la Administración*.

En este caso la legislación española prevé en los artículos 29.2, 32.1, 71 inciso c) y 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una vía procesal para materializar el derecho a una prestación concreta de la Administración derivada de un acto administrativo con alcances particulares. Procedimiento adecuado para la «ejecución de actos presuntos por silencio administrativo» (S. 30 de marzo 2006. Ar.5279)¹, y que como afirma GONZÁLEZ-VARAS:

*“El funcionamiento de este[...] sistema de la LJCA de 1998, [...] requiere de un margen de apreciación judicial inevitable en cuanto a la valoración de la existencia, en el caso concreto, de un derecho subjetivo”.*²

¹ Tomada de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. (2008) *Código de la Justicia Administrativa*. Segunda ed. Editorial Aranzadi. España. Volumen. II. p. 2613.

² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. (2008) *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III. Volumen I. (Contencioso-Administrativo) Primera ed. Editorial Aranzadi-Thomson-Civitas. España. p. 535.

En estos casos, debe recurrirse entonces a un proceso de conocimiento (abreviado) para obtener una declaración expresa del juzgador de instancia de la obligación concreta de la Administración de reconocer al administrado un derecho subjetivo derivado del acto administrativo firme.³ Nos encontramos entonces con la tutela judicial por inacción de la Administración, o mejor dicho, por inactividad material de la Administración.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenamiento jurídico administrativo costarricense ofrece una salida más celerante a la problemática de la inactividad administrativa garantizando, exclusivamente, la ejecución judicial de los actos firmes y favorables al administrado a través del proceso de ejecución de sentencia.

La ejecución del acto administrativo firme y favorable al administrado se encuentra prevista en el artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) que dice:

“Artículo 228.- () La Administración deberá dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, a cuyo efecto serán aplicables las disposiciones del capítulo de ejecución de sentencias del Código Procesal Contencioso-Administrativo”.*⁴

Si bien es una medida paliativa para evitar la inactividad material de la Administración en términos generales, se puede afirmar que es una garantía de ejecutoriedad del acto (eficacia material) para la protección del derecho subjetivo reconocido por la Administración al administrado. Por ello, la comisión redactora del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) consideró que era menester reiterar este mandato legislativo en el CPCA, como afirma GONZÁLEZ CAMACHO:

³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. (2001) *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Tercera ed. Civitas Ediciones. España. pp. 249-250. Pueden verse también las importantes acotaciones del profesor Raúl BOCANEGRA SIERRA en: AAVV. (2005) *Diccionario de Derecho Administrativo*. Primera ed. Editorial Iustel. pp. 78-79

⁴ (*) La frase “Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” del presente artículo ha sido sustituida por “Código Procesal Contencioso-Administrativo” mediante Ley N°. 8508 de 28 de abril de 2006. Alcance N°. 38 a La Gaceta N°. 120 del 22 de Junio de 2006.

ENRIQUE LÓPEZ JIMÉNEZ: Ejecución del acto administrativo firme y favorable al administrado

“En el artículo 176 del CPCA se incorpora una figura ya existente en nuestro ordenamiento (artículo 228 de la LGAP), pero que por el ámbito cercenado de cobertura que posee aquella ley, se quiso reiterar en el Código con vocación de universalidad para toda la Administración Pública. Se trata de la ejecución forzosa de acto administrativo firme y favorable al administrado.

Estaríamos frente a esos supuestos en los que se ha conferido un derecho por parte de la Administración y esta no cumpla con ello. En tal supuesto el beneficiario puede acudir a la vía directa de la ejecución para compeler a la Administración al cumplimiento efectivo de lo que ella misma otorgó y ahora niega”.⁵

En el mismo sentido se expresa JINESTA LOBO:

“El artículo 176, reitera lo establecido por la LGAP en el ordinal 228, en el sentido que las Administraciones Públicas deben dar cumplimiento a los actos firmes y favorables para los administrados, siendo que en caso de incumplimiento, éstos pueden acudir al proceso de ejecución de sentencia para lograrlo, con la intervención independiente e imparcial del juez ejecutor evitándose así desgastarse inútilmente en la vía administrativa”.⁶

Así, el artículo 176 del CPCA, haciendo “eco” del 228 de la LGAP, afirma que:

“Artículo 176. - *Cuando la Administración Pública no cumpla sus actos firmes y favorables para el administrado, este podrá hacerlos ejecutar, de conformidad con el presente capítulo”.*

Como también lo indica la jurisprudencia del TCA:

“Los actos administrativos firmes creadores de derechos se pueden también ejecutar por el trámite propio de las sentencias, artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública”.⁷

⁵ GONZÁLEZ CAMACHO, Óscar Eduardo. “La ejecución de sentencia”. p. 607, en: AAVV. (2006) *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. Primera ed. Departamento de Artes Gráficas del Poder Judicial. Costa Rica.

⁶ JINESTA LOBO, Ernesto. (2008) *Manual del Proceso Contencioso-Administrativo*. Primera ed. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica. pp. 280-281.

⁷ Res. **210-99**, 10:30 hrs. 22 de junio de 1999, del TCA-S1. **“procedimiento excepcional y sumario, con auxilio del Juez Contencioso [...]”**. Res. **221-2008** de las 15:27 hrs. del 27 de junio de 2008, del TCA-S2.

En el mismo sentido, se puede consultar: la Res. **278-96** de las 16:10 horas del 16 de septiembre de 1996, del TCA-S1; la Res. **508-2003** de las 11 horas del 19 de diciembre del 2003, del TCA-S1; la Res. **495-2004** de las 11:15 hrs. del 29 de septiembre del 2004, del TCA-S2; la Res. **481-2004** de las 9:35 hrs. del 30 de noviembre de 2004, del TCA-S3 y la Res. **221-2008** de las 15:00 hrs. del 27 junio de 2008, del TCA-S2. Y más recientemente la Res. **2014-09** dictada en la audiencia oral celebrada a las 16:00 hrs. del 17 de setiembre del año 2009 por la Jueza Ejecutora del TCA bajo el expediente 09-0001814-1027-CA (“Por tanto” visible en el Acta de Dictado de Resolución No. **2014-09**).⁸

2) LÍMITES OBJETIVOS PARA LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO FIRME Y FAVORABLE

El proceso de ejecución de acto firme y favorable se sustenta de forma incuestionable en las presunciones de legitimidad y ejecutividad del acto administrativo que de acuerdo con GARCÍA-TREVIJANO FOS traen consigo una gran importancia procesal:

*“El carácter de presunción legal tiene su importancia procesal, ya que invierte la carga de la prueba; la persona que tiene a su favor una presunción adopta una posición más cómoda que otra que no la tenga, ya que no tiene porque probar aquellos hechos incluidos en la esfera de la presunción”.*⁹

De la redacción de los artículos 228 de la LGAP y 176 del CPCA se desprenden dos límites objetivos para la presentación de una acción para la ejecución del acto administrativo. El acto en cuestión debe cumplir al menos con las siguientes características:

- (a) **Debe tratarse de un acto firme.** La firmeza del acto deviene como consecuencia de su “irrecurribilidad” en vía administrativa o jurisdiccional, *“bien por haber transcurrido los plazos legalmente previstos para interponer los correspondientes recursos*

⁸ Véase también la jurisprudencia transcrita en: CÓRDOBA ORTEGA, Jorge. (2005) *Ley General de la Administración Pública –Con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso-administrativa–*. Tercera ed. Editorial Investigaciones Jurídicas IJSA. Costa Rica. pp. 573-575.

⁹ GARCÍA-TRAVIJANO FOS, José Antonio. (1986) *Los Actos Administrativos*. Primera ed. Editorial Civitas. Madrid. p. 102.

administrativos o jurisdiccionales (acto consentido), bien por haber sido confirmado por una resolución judicial firme".¹⁰ Y en el mismo sentido, el acto debe encontrarse vigente y no haber sido revocado de oficio por un acto posterior a este.

- (b) **Debe ser un acto favorable y creador de derechos.** En otras palabras, un acto del cual puedan derivarse derechos subjetivos a favor del administrado. Se podría criticar, como lo hizo el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, que los alcances de este artículo no debieron restringirse a los efectos favorables y extenderse también a los efectos negativos.

Este límite impuesto al ejercicio de la "acción de ejecución del acto" quiebra con la noción tradicional de impugnación de acto que caracteriza la tutela de la jurisdicción contenciosa, pero también la noción tradicional de ejecución forzosa como manifestación exclusiva de la autotutela administrativa "*y en atención a las exigencias del concreto interés público en juego; como regla general los intereses públicos no son demorables, y en, consecuencia, los actos de la Administración son también, como regla general, «inmediatamente» ejecutivos [...]»*"¹¹.

No es la Administración la que forzosamente ejecuta el acto, sino el administrado el que compele a la Administración, por intermedio del juez contencioso, al cumplimiento de las obligaciones contraídas y de los derechos subjetivos incorporados y reconocidos en el acto firme y favorable.

La labor del juez contencioso se limitará en determinar si se encuentra ante un acto firme, o sea, un acto que no haya sido revocado por alguno de los medios previstos por el ordenamiento (de oficio o a gestión de parte). Así mismo, deberá determinar si el acto es productor de derechos subjetivos a favor del recurrente.

Sin embargo, se deben tener en cuenta dos situaciones particulares de nuestro ordenamiento jurídico. La primera de ellas relativa al carácter potestativo del agotamiento de la vía administrativa conforme a los

¹⁰ AAVV. *Diccionario de Derecho Administrativo*. óp. cit. p. 84.

¹¹ GUAITA, Aurelio. (1958) "*Eficacia del acto administrativo*". *Revista de Administración Pública* (25). Enero-abril. p. 174.

artículos 31 y 33 del CPCA razón por la cual resulta dudoso en qué momento se puede tener por irrecurrible el acto administrativo. Por ello, debe tenerse por firme el acto comunicado al administrado, por notificación o por publicación, con las excepciones de los artículos 140 y 141.2 de la LGAP, o sea, desde su eficacia formal. Salvo que se trate de los supuestos de obligatorio agotamiento de la vía administrativa (art. 31.1 del CPCA).

La segunda situación a tener en consideración radica en el régimen de nulidades previsto en la LGAP según el cual los actos declaratorios de derechos solo pueden ser revocados de oficio por el procedimiento previsto en el artículo 173 de la LGAP que recoge la denominada teoría de los actos propios.¹² El artículo 173 de la LGAP prevé un procedimiento “*agravado*” de anulación de los actos declaratorios de derechos requiriendo para ello:

- i. Que la nulidad sea evidente y manifiesta. Puede ser declarada por la Administración en la vía administrativa sin necesidad de recurrir al proceso de lesividad.¹³
- ii. Se requiere de un dictamen previo y favorable de la Procuraduría General de la República o de la Contraloría General de la República, esto último en caso que el acto se encuentre relacionado con el proceso presupuestario o contratación administrativa. El dictamen será obligatorio y vinculante para la Administración.
- iii. El dictamen debe pronunciarse “*expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada*” (art. 173.1 de la LGAP).

¹² Vid. SOSTO LÓPEZ, Federico. “*Una reforma incompleta sobre las competencias de anulación administrativa*”. pp. 1141-1175, en: AAVV. (2003) *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante. Tomo II. Primera ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Costa Rica. Y el clásico ORTIZ ORTIZ, Eduardo. “*Nulidades del acto administrativo en la Ley General de la Administración Pública* (Costa Rica)”. pp. 381-482, especialmente las pp. 420-426, en: AAVV. (1982) *Revista del seminario internacional de derecho administrativo. Primera ed. Colegio de Abogados de Costa Rica*.

¹³ Vid. JIMÉNEZ MEZA, Manrique. (2008) “*El proceso de lesividad en Costa Rica a la luz del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo*”. *Revista Ivstitia* (25). julio-agosto.

- iv. Si se trata de la Administración central la nulidad será declarada por el Ministro del ramo que lo dictó. “Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo” (art. 173.2 de la LGAP).
- v. Previo al dictado del acto anulatorio se debe dar audiencia a la parte involucrada en aras del debido proceso.
- vi. La potestad de revisión oficiosa debe ejercerse dentro del año siguiente a la adopción del acto “salvo que sus efectos perduren” (art. 173.4 de la LGAP).
- vii. La nulidad del acto que anulatorio obligará también “*al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199*” (art. 173.5 de la LGAP).

En razón de lo anterior, el acto, con apoyo de las presunciones de legitimidad y ejecutividad, se basta a sí mismo para garantizar su ejecutoriedad a través del proceso previsto en los artículos 228 de la LGAP y 176 del CPCA. Sin embargo, el artículo 169 de la LGAP afirma que: “No se presumirá legítimo el acto absolutamente nulo, ni se podrá ordenar su ejecución”; razón por la cual se debe realizar, al menos, una revisión sumaria (sumaria cognitivo) de la inexistencia de vicios de nulidad absoluta del acto sin pretender “ordinariar” el proceso de ejecución.¹⁴

Si bien se afirmó, con cita de GARCÍA TREVIJANO-FOS, que la presunción de validez del acto beneficia al administrado obligando a la Administración a demostrar que el acto no se encuentra firme por haberse revocado o anulado por la Administración o un tribunal contencioso, esta posición no es unánime dado “*que una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo [español] niega que la presunción de validez de los*

¹⁴ “Siempre ha sido objeto del debido examen, si en verdad es un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, [...] (Sección Primera, No. 278-96 de las 16:10 horas del 16 de septiembre de 1996)”. Res. 495-2004 de las 11:15 hrs. del 29 de setiembre de 2004, del TCA-S2.

actos administrativos permita alterar las reglas generales procesales sobre la carga de la prueba".¹⁵

3) PROCEDIMIENTO A SEGUIR

De conformidad con los citados artículos 228 de la LGAP y 176 del CPCA corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la ejecución de los actos firmes y favorables al administrado. El procedimiento a seguir, conforme a las disposiciones citadas, es el contenido en el título VIII, "Ejecución de sentencias", capítulo I, "Ejecución de sentencias de procesos contencioso-administrativos y civiles de hacienda", del CPCA.¹⁶

Y así lo afirma la Res. 389-09 de las 11:30 hrs. del 10 de marzo de 2009 del, TCA-S6, que dice:

"[...] de conformidad con lo dispuesto en los artículos 228 de la Ley General de la Administración Pública y 176 del Código Procesal Contencioso Administrativo, se aplicará el Proceso de Ejecución de Sentencias de los Procesos Contencioso Administrativos y Civiles de Hacienda -regulado en el Capítulo I, del Título VIII,

¹⁵ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. (2005) *La teoría del acto administrativo*. Primera ed. Editorial Iustel. España. pp. 124-125. La línea jurisprudencial a la que hace referencia el autor se encuentra en la sentencia de 3 de febrero de 1999 (en contra puede verse la sentencia de 27 de abril 2000) que afirma que: *"el principio de presunción de validez de los actos administrativos despliega una eficacia meramente extraprocesal al permitir la ejecutoriedad de dichos actos, siquiera su validez no se haya acreditado, pero... en ningún caso supone una corrección irrevocable de su corrección legal, ni tampoco permite un desplazamiento de la carga de la prueba que conforme a las reglas por las que se rige... corresponde a la Administración, cuyas resoluciones han de sustentarse en el pleno acreditamiento del presupuesto fáctico que invoquen..."*. Ídem. p. 125.

¹⁶ Sin perjuicio de lo anterior se ha sostenido que: *"Si bien, la Ley General de la Administración Pública, en el numeral 228, permite su cumplimiento mediante "las disposiciones del capítulo de ejecución de sentencias de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", no es óbice para que el actor, si así lo quiere, tramite su asunto en la vía ordinaria. En estas condiciones, es innecesario el agotamiento de la vía administrativa [...]"*. Res. **189-2003** de las 11:25 hrs. del 9 de abril de 2003, del TCA-S2.

*artículos 155 al 178 de dicho Código-, a efecto de que se ejecuten los actos firmes y favorables de la Administración Pública”.*¹⁷

Por ello, de acuerdo con la nueva distribución realizada por el CPCA y conforme a los artículos 4 y 155 *ibíd.*, los artículos 85.2 y 86.22 del *Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso*¹⁸ y 97 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, corresponde al Juez Ejecutor del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda la competencia para conocer de estos casos. En ese sentido el artículo 155 del citado Código dispone la creación de un cuerpo de jueces ejecutores dentro del Tribunal Contencioso encargados de la ejecución de sus sentencias y demás resoluciones firmes (art. 155.1). Para el cumplimiento de sus funciones los jueces ejecutores del Tribunal tienen los poderes y deberes necesarios para la efectividad y eficacia de las sentencias y demás ejecuciones firmes (art. 155.2).

Para la reclamación de ejecución del acto firme y favorable al administrado es al propio administrado al que corresponde la **legitimación activa** (art. 10.1 inc. a) del CPCA). Por su parte, la **legitimación pasiva** recaerá sobre la Administración de la cual emana el acto productor de derecho y no podrá incoarse el proceso contra ningún otro sujeto administrativo o jurisdiccional que autorice, supervise o fiscalice la actividad de la Administración emisora del acto (p. ej. en el caso de las jerarquías impropias).¹⁹

¹⁷ En el mismo sentido véase: Res. **210-99** de las 10:30 hrs. del 22 de junio de 1999, del TCA-S1. Res. **434-2003** de las 13:50 hrs. del 7 de noviembre de 2003, del TCA-S1. Res. **481-2004** de las 9:35 hrs. del 30 de noviembre de 2004, del TCA-S3. Res. **902-2009** de las 15:50 hrs. del 14 de mayo de 2008, del TCA-S3. Res. **000135-C-TC-2009** de las 10:05 hrs. del 9 de julio de 2009, del TC-CA. Voto 2006-00909 de las 17:14 hrs. del 31 de enero de 2006, de la SCCSJ. “Resulta improcedente que esta Sala [Constitucional] [...] haga efectiva una resolución administrativa [...]” Voto **2006-7295** de las 15:01 hrs. del 24 de mayo de 2006, de la SCCSJ.

¹⁸ Circular N°. 001-08 del 21 de enero de 2008, artículo IX sesión N°. 02-08 de Corte Plena. Publicado en La Gaceta N°. 49 del 10 de marzo de 2008.

¹⁹ “Las resoluciones cuyo incumplimiento se acusa, fueron dictadas dentro de un recurso de apelación que resolvió este Despacho, en calidad de jerarca impropio de la Municipalidad de San José, a tenor de lo dispuesto en los numerales 173 de la Constitución Política, 153 y siguientes del Código Municipal y 189 y siguientes del Código Procesal Contencioso Administrativo. Ambas decisiones se encuentran firmes, y constituyen materialmente actos administrativos, cuya ejecución, de conformidad con

El proceso iniciará a instancia de parte por escrito motivado y justificado que demuestre la existencia y vigencia del acto firme no revocado cuya eficacia se ha suspendido o nunca se ha materializado por la inercia y/o la negligencia de la Administración.²⁰ Según GONZÁLEZ CAMACHO:

“En este caso, hace las veces de sentencia ejecutable la certificación del acto firme y favorable, y a partir de allí, se inician los mecanismos o procedimientos establecidos para la ejecución de sentencia.”²¹

La certificación puede realizarse por cualquiera de los medios previstos por nuestro ordenamiento. Igualmente la certificación del acto firme y favorable puede ser emitida por un notario público en el ejercicio de la potestad certificadora concedida a dichos profesionales (arts. 34 inciso j) y 110 del *Código Notarial*).

El juez ejecutor en aplicación del artículo 164.2 del CPCA convocará a una audiencia oral con el objeto de evacuar prueba²² y escuchar a las partes. Y una vez evacuada la prueba dictará sentencia dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia.

La resolución se dictará de forma oral en una audiencia convocada al efecto y quedará notificada con su dictado conforme al artículo 88 del CPCA. Resolución que deberá estar debidamente motivada al tenor del artículo 57 del CPCA.

lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley General de la Administración, en consonancia con los numerales 27 y 176 del Código Procesal ya citado, debe tramitarse -en caso de renuencia de la entidad local-, por el procedimiento de ejecución de sentencia previsto en este último cuerpo legal y ante la Jueza Ejecutora de este Tribunal [...]” Res. 770-2008 de las 10:30 hrs. del 3 de octubre de 2008, del TCA-S3.

²⁰ El artículo 49 del CPCA establece algunas cuestiones prácticas relativas a la presentación de escritos y documentos dirigidos al Tribunal o al Juez Ejecutor.

²¹ AAVV. *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. p. 607.

²² Para la evacuación de prueba será aplicable lo dispuesto en el artículo 82 del CPCA:

“Artículo 82.-

- 1) *La jueza o el juez ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias, para determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso.*

Durante la tramitación de ejecución del acto firme y favorable podrá solicitarse el otorgamiento de medidas cautelares (art. 19.1 del CPCA) y serán aplicables de forma supletoria, y como fuente no escrita del ordenamiento jurídico, los principios generales del derecho público y procesal, en general (art.220 del CPCA).²³

En cuanto al régimen recursivo, el artículo 178 del CPCA establece que *“[c]ontra el fallo final emitido en ejecución de sentencia en los términos establecidos en el artículo 137 del presente Código, cabrá recurso de casación, cuyo conocimiento corresponderá a la Sala Primera o al Tribunal de Casación, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en los artículos 135 y 136 de este mismo Código.”*,^{24,25}

- 2) *Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el Derecho público y el Derecho común.*
- 3) *Las pruebas podrán ser consignadas y aportadas al proceso, mediante cualquier tipo de soporte documental, electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías.*
- 4) *Todas las pruebas serán apreciadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica.*
- 5) *Las pruebas que consten en el expediente administrativo, cualquiera sea su naturaleza, serán valoradas por la jueza o el juez como prueba documental, salvo que sea cuestionada por la parte perjudicada por los medios legales pertinentes.”*

²³ A la ejecución del acto firme y favorable no le son aplicables, ni siquiera de forma supletoria, las disposiciones del CPC aplicables a la ejecución de sentencia de los procesos civiles. *“Como antecedentes pueden consultarse las resoluciones [...] N° 5 de 15 hrs. del 6 de enero de 1984, y N° 53 de las 9:40 hrs. del 20 de abril de 1990.”* Res. 51 de las 14:20 hrs. del 28 de junio de 1996, de la SPCSJ.

²⁴ Contrario a lo que ocurría con anterioridad a la entrada en vigencia del CPCA. *“Si bien el artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública permite acudir al trámite de ejecución de sentencia, previsto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, no por eso el acto que se pretende hacer cumplir, adquiere el carácter de cosa juzgada en los términos previstos en los artículos 162, 163 y 704 del Código Procesal Civil, a los fines de otorgar a lo resuelto por los tribunales de instancia el recurso de casación establecido [...]. Por consiguiente, se debe anular el auto que admitió el recurso de casación interpuesto por la representación estatal y rechazar su gestión por improcedente.”* Res. 813-A-02 15:15 hrs. del 23 de octubre de 2002, de la SPCSJ.

²⁵ Parece existir una contradicción con lo dispuesto en el artículo 94 bis inciso 2 de la LOPJ que dice: **“Artículo 94 bis.** [...] 2) *También a ese Tribunal*

El recurso de casación cabrá contra la “*sentencia final dictada en ejecución de sentencia, que decida sobre las prestaciones o conductas concretas que debe cumplir la parte vencida*” (art. 134.2) cuando la resolución dictada sea contraria al ordenamiento jurídico. Como afirma GONZÁLEZ CAMACHO:

“[...] la casación en materia de ejecución de sentencias, supera la cosa juzgada como única causal posible en esta materia, y por el contrario, queda afecta a las reglas generales que para el recurso establece el Código.

Así lo dispone expresamente el artículo 178 del CPCA y así se desprende del apartado 2) del artículo 134, cuando señala que: “Asimismo, por las mismas razones señaladas en el apartado anterior; será procedente el recurso...”. Por las mismas razones, apunta; que no son otras que la infracción al Ordenamiento Jurídico. Por ende, queda destruida la cosa juzgada como única causal posible en estos asuntos.²⁶”

El recurso debe interponerse directamente ante la SPCSJ o ante el TC-CA dentro de los quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la notificación de la resolución a todas las partes (arts. 134-137, 139 y 178 del CPCA). El recurso debe reunir los requisitos formales contenidos en el artículo 139.2 del CPCA y debe indicarse, de manera clara y precisa, los motivos del recurso con la fundamentación fáctica y jurídica del caso (art. 139.3 del CPCA).

Conforme al artículo 140 del CPCA serán motivos de rechazo de plano: **a)** que la resolución recurrida no pueda ser objeto de casación, **b)**

[Tribunal de Casación de lo contencioso administrativo y civil de hacienda] le corresponderá conocer y resolver; con independencia del ente u órgano autor de la conducta, el recurso de casación en los procesos en que se discutan las sanciones disciplinarias, multas y condenas administrativas, y toda ejecución de sentencia correspondiente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda.” **[El subrayado se agrega al texto original]** Dicho artículo debe leerse en conjunto con lo dispuesto en el artículo 136.3 del CPCA: “Artículo 136. [...] 3) En igual forma, conocerá el recurso de casación interpuesto contra toda ejecución de sentencia cuyo conocimiento corresponda a esta jurisdicción, incoada contra alguno de los órganos o entes mencionados en el presente artículo y no corresponda a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.”

²⁶ AAVV. *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. p. 521.

²⁷ Al respecto puede verse la resolución **1167-A-S1-2009** de las 14:10 hrs.

que se haya presentado extemporáneamente o **c)** que carezca de total fundamentación jurídica o, teniéndola, la Sala o el Tribunal de Casación, según corresponda, deduzca con claridad la improcedencia del recurso ya sea por razones procesales o de fondo.²⁷ Sobre la tramitación del recurso de casación véanse los artículos 141 a 152 del CPCA.

Según lo establecido en el artículo 152.3 del CPCA contra la sentencia dictada por la Sala Primera o el Tribunal de Casación sólo cabrá recurso extraordinario de revisión que será de conocimiento de la Sala Primera en los términos establecidos para el proceso civil conforme al artículo 154.1 del CPCA (arts. 619 a 628 del *Código Procesal Civil*).

Una vez confirmado el *fallo final emitido en ejecución de sentencia* este adquiere condiciones similares, o en algunos casos idénticas, a las de la sentencia como veremos a continuación.

- (a) El fallo deberá de ser cumplido en la forma y los términos consignados en él como se puede interpretar del artículo 156.1 del CPCA.
- (b) La resolución en firme deberá de ser ejecutada de inmediato por la Administración. Salvo que *“el juez ejecutor, de oficio o a gestión de parte, otorgue en forma motivada, un plazo hasta por tres meses, bajo apercibimiento al respectivo funcionario de las consecuencias y responsabilidades establecidas en este Código, en caso de incumplimiento. Lo anterior no será aplicable en el supuesto señalado en el primer párrafo del artículo 172. En casos excepcionales, el juez podrá prorrogar, por una única vez, el plazo concedido”* (art. 157 del CPCA).

del 12 de noviembre de 2009 de la SPCSJ. En esta resolución se rechaza de plano, por falta de fundamentación, el recurso planteado contra la resolución final dictada por la Jueza Ejecutora del Tribunal Contencioso Administrativa en un proceso de ejecución de acto firme y favorable al administrado. En ese sentido se afirmaba que: *“Así las cosas, siendo evidente que se ha omitido combatir de manera sistemática y específica los fundamentos de la resolución recurrida con otras razones normativas y no con simples y genéricas discrepancias de criterio, sus reclamos resultan insuficientes para generar la revisión [sic] del fallo controvertido ante esta Sede [sic], en virtud de lo cual procede rechazar de plano el recurso.”*

²⁸ Los artículos 167 y 168 regulan la ejecución del fallo y sus consecuencias

- (c) Si la Administración es condenada al pago de una cantidad líquida deberá verificar de inmediato la existencia de contenido económico para su cancelación. *“Para el efecto, la sentencia firme producirá, automáticamente, el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza del fallo”* (art. 166 del CPCA).²⁸
- (d) Cuando la obligación originada en el acto firme y favorable sea de naturaleza dineraria, se *“deberá incluir pronunciamiento sobre la actualización de dicha suma, a fin de compensar la variación en el poder adquisitivo ocurrida durante el lapso que media entre la fecha de exigibilidad de la obligación y la de su extinción por pago efectivo”* (art. 123.1 del CPCA). La metodología a aplicar para la indexación de la obligación será, por su orden: a) la establecida por las partes si se trata de una obligación convencional o b) la metodología legal establecida en el artículo 123.2 del CPCA.²⁹
- (e) Cuando la obligación originada en el acto firme y favorables sea de valor y no dineraria³⁰ (p. ej. el reconocimiento en sede administrativa de la obligación en abstracto de indemnizar al administrado por los daños y perjuicios producidos) se deberá de convertir a una obligación dineraria y liquidarla en dinero en efectivo (art. 124 del CPCA).
- (f) Si bien el artículo 125 del CPCA establece que la actualización del valor de la obligación (indexación) no excluye la indemnización de

presupuestarias para el Gobierno central y para la Administración descentralizada, respectivamente.

²⁹ Acerca de la indexación véase: AAVV. El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo. pp. 447-474. LÓPEZ JIMÉNEZ, Enrique (2010). Mantenimiento del equilibrio económico y financiero de los contratos administrativos. Tesis de graduación para optar al grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. pp. 339-348.

³⁰ En las obligaciones dinerarias, el dinero es el objeto mismo de la obligación, en tanto en las obligaciones de valor “el dinero juega como medida de un bien o utilidad, que el deudor debe satisfacer al acreedor”. “Por ello se suele afirmar que, en las obligaciones de dinero o pecuniarias, la moneda está “in obligatione”, mientras que en las de valor; el dinero es “in solutione”. AAVV. El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo. p. 451.

³¹ *“se establece que el ciudadano, quien es sujeto de un acto administrativo*

daños y perjuicios y el artículo 163 *ibíd.* establece los parámetros para el pago de las condenatorias en abstracto de daños y perjuicios, considero que tratándose de un proceso de ejecución el juez ejecutor carece de competencia para otorgar una condenatoria de daños y perjuicios. Por ello, se deberá recurrir a un proceso declarativo, ordinario, para el reconocimiento de los daños y perjuicios producidos por la demora en la ejecución del acto firme y favorable.³¹

- (g) El fallo final emitido en el proceso de ejecución de acto firme y favorable deberá de condenar al vencido al pago de las costas personales y procesales, condenatoria que el juez ejecutor deberá realizar de oficio (art. 193 del CPCA) con las excepciones establecidas en los artículos 193, 194 y 197 del CPCA. Sin embargo, considero que la condenatoria en costas no podrá negarse, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 194 del CPCA, en el tanto el proceso de ejecución es promovido por la propia inercia y/o negligencia de la Administración de ejecutar sus propios actos.

En virtud de lo anteriormente expuesto el juez ejecutor procederá a la ejecución de su fallo haciendo uso de los poderes y potestades que le atribuye el CPCA. A continuación, de forma esquemática, se hará mención de los poderes con que cuenta el juez ejecutor.³²

firme a su favor y que el Estado no quiere ejecutar, puede requerir su realización por los medios de la ejecución de sentencia judicial (artículos 228 [...]). Por otro, el individuo tiene derecho a ser indemnizado por todos los daños que le cause la Administración por su funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo, en el primer caso, cuando tales lesiones sean especiales por la pequeña proporción de afectados o la intensidad excepcional de la lesión, en tanto el interés involucrado fuera legítimo y no contrario al orden público, la moral o las buenas costumbres (numerales 190, 194 y 195 LGAP).” Res. 380-2002 de las 10:30 hrs. del 23 de octubre de 2002, del TCA-S2.

³² Para un tratamiento detallado sobre el proceso de ejecución de sentencia en general véase: CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. (2009) *Ejecución de sentencias en el derecho público costarricense*. Primera ed. Editorial Juritexto. Costa Rica. Capítulo primero. pp. 11-66.

- (1) Una vez firme la sentencia el juez executor dictará de oficio o a solicitud de parte todas las medidas adecuadas y necesarias para la pronta y debida ejecución de la misma (art. 155.3 del CPCA).
- (2) Podrá solicitar el “auxilio de la Fuerza Pública para la ejecución plena e íntegra de las sentencias y demás resoluciones dictadas por el Tribunal de juicio, cuando contengan una obligación de hacer, de no hacer o de dar, y estas no sean cumplidas voluntariamente por la parte obligada” (art. 156.3 del CPCA).
- (3) Impondrá una multa de uno a cinco salarios base al funcionario administrativo que incumpla la orden de cumplimiento de la sentencia o resolución.
- (4) Si impuestas las multas respectivas (arts. 159-160 del CPCA) persiste el incumplimiento de la Administración, el juez executor podrá:
 - a) *Ejecutar la sentencia requiriendo la colaboración de las autoridades y los agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras administraciones públicas, conforme a los procedimientos administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico.*
 - b) *Adoptar las medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente a la conducta omitida, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración Pública condenada; todo conforme a los procedimientos administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico.*
 - c) *Para todos los efectos legales, el juez o la autoridad pública requerida por él, se entenderá competente para realizar todas las conductas necesarias, con el objeto de lograr la debida y oportuna ejecución del fallo, todo a cargo del presupuesto de la Administración vencida. El propio juez executor podrá adoptar las medidas necesarias, a fin de allegar los fondos indispensables para la plena ejecución, conforme a las reglas y los procedimientos presupuestarios. Asimismo, será competente para realizar todas las acciones pertinentes, a fin de revertir lo pagado por la Administración, cuando esta resulte victoriosa.” (art. 161.1 del CPCA).*

- (5) Por último, si el incumplimiento persiste, o si el contenido o naturaleza de la ejecución así lo exigen, “el juez ejecutor podrá adoptar, por su cuenta, las conductas que sean necesarias y equivalentes para su pleno cumplimiento” (art. 161.2 del CPCA).

En el mismo sentido, se debe tener presente que todas las personas están obligadas a prestar colaboración para la debida y completa ejecución de lo resuelto en las resoluciones y sentencias cuando sea requerida por los tribunales contenciosos (art. 156.2). Por su parte, los servidores y funcionarios de la Administración Pública no pueden excusarse en el deber de obediencia para no dar cumplimiento a la sentencia o resolución respectiva. Esto último sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 158 del CPCA pudiendo hacerse acreedores de las multas previstas en los artículos 159 y 160 del CPCA. “*No cabrá responsabilidad alguna del funcionario público, por el fiel cumplimiento de lo ordenado por el juez ejecutor*” (art. 161.4 del CPCA).

Para la efectiva ejecución del acto podrá recurrirse también al embargo de bienes (arts. 169-171 del CPCA), al fraccionamiento del pago por la Administración en los términos del artículo 172 del CPCA y la revocatoria de la suspensión de ejecución del fallo de ejecución (art. 174 en relación con el art. 173, ambos del CPCA).

4) CONCLUSION

Como se puede apreciar de las citas bibliográficas y jurisprudencia transcrita, el proceso previsto en los artículos 228 de la LGAP y 176 del CPCA surge como respuesta ante la inercia o negligencia administrativa de ejecutar sus propios actos sean estos favorables al administrado. Como afirma GONZÁLEZ CAMACHO:

“Es extraño que siendo tan útil [la ejecución de acto firme y favorable al administrado], se haya utilizado en tan pocas ocasiones. Es muchísimo más ágil, celer e sencilla, que el proceso sumario creado en otras latitudes para estos efectos.”³³

La reiteración del artículo 228 de la LGAP en el artículo 176 del CPCA es una de las grandes conquistas de este cuerpo normativo.

³³ AAVV. *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. p. 607.

Las potestades concedidas al Juez Ejecutor del Tribunal Contencioso Administrativo en el CPCA potencian las posibilidades del administrado de dar eficacia material a los actos firmes y favorables a su esfera de derechos subjetivos. Es una “garantía real” para el administrado de que la inercia o negligencia administrativa no primaran sobre la eficacia externa del acto administrativo firme y favorable.

En definitiva la regulación contenida en el artículo 228 de la LGAP y retomada en el artículo 176 del CPCA contempla un proceso de ejecución de los actos firmes y favorables al administrado encomiable, ejemplar y modélico que, parafraseando al profesor GONZÁLEZ PÉREZ, es una muestra más “*en la que se reflejan las genialidades del gran jurista que fue Eduardo ORTIZ ORTIZ*”.³⁴

³⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. (2004) El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Cuarta ed. Civitas Ediciones. España. p. 59.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV. (2006) *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. Primera ed. Departamento de Artes Gráficas del Poder Judicial. Costa Rica.
- (2005) *Diccionario de Derecho Administrativo*. Primera ed. Editorial Iustel.
- (2003) *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*. Tomo II. Primera ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.
- (1982) *Revista del seminario internacional de derecho administrativo*. Primera ed. Colegio de Abogados de Costa Rica.
- CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. (2009) *Ejecución de sentencias en el derecho público costarricense*. Primera ed. Editorial Juritexto. Costa Rica. Capítulo primero.
- CÓRDOBA ORTEGA, Jorge. (2005) *Ley General de la Administración Pública –Con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso-administrativa–*. Tercera ed. Editorial Investigaciones Jurídicas IJSA. Costa Rica.
- GARCÍA-TRAVIJO FOS, José Antonio. (1986) *Los Actos Administrativos*. Primera ed. Editorial Civitas. Madrid.
- GONZÁLEZ CAMACHO, Óscar Eduardo. La ejecución de sentencia, en: AAVV. (2006) *El Nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*. Primera ed. Departamento de Artes Gráficas del Poder Judicial. Costa Rica.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. (2008) *Código de la Justicia Administrativa*. Segunda ed. Editorial Aranzadi. España. Volumen. II.
- (2004) *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*. Cuarta ed. Civitas Ediciones. España.
- (2001) *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Tercera ed. Civitas Ediciones. España.

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. (2008) *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III. Volumen I. (Contencioso-Administrativo) Primera ed. Editorial Aranzadi-Thomson-Civitas. España.
- GUAITA, Aurelio. (1958) *Eficacia del acto administrativo*. Revista de Administración Pública (25). Enero-abril.
- JINESTA LOBO, Ernesto. (2008) *Manual del Proceso Contencioso-Administrativo*. Primera ed. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica.
- JIMÉNEZ MEZA, Manrique. (2008) *El proceso de lesividad en Costa Rica a la luz del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo*. Revista Ivstitia (25). julio-agosto.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Enrique (2010). *Mantenimiento del equilibrio económico y financiero de los contratos administrativos*. Tesis de graduación para optar al grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Nulidades del acto administrativo en la Ley General de la Administración Pública (Costa Rica), en: AAVV. (1982) *Revista del seminario internacional de derecho administrativo*. Primera ed. Colegio de Abogados de Costa Rica.
- ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *Derecho Administrativo General* (San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia. 2010)
- SOSTO LÓPEZ, Federico. *Una reforma incompleta sobre las competencias de anulación administrativa*, en: AAVV. (2003) *Justicia, liberta y derechos humanos*. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante. Tomo II. Primera ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.