



El proceso de ejecución de actos administrativos firmes y favorables

Alex ROJAS ORTEGA ¹

Resumen

Una de las formas de manifestación de la función administrativa consiste en los actos administrativos; a través de ellos, la Administración Pública manifiesta unilateralmente su voluntad, juicio o conocimiento, con efectos directos e inmediatos sobre una o varias personas. En principio, es la propia Administración la encargada de ejecutar sus conductas formales, una vez que han adquirido eficacia; sin embargo, existe un mecanismo jurisdiccional diseñado para que las personas puedan solicitar la ejecución de un acto que, aunque favorable a sus intereses, no es ejecutado voluntariamente por la propia Administración. A través de esta investigación, se aborda precisamente el proceso para ejecutar actos administrativos firmes y favorables, sobre todo bajo un aspecto pragmático, derivado de la práctica del Tribunal Contencioso Administrativo.

Palabras clave

Acto administrativo, firme, ejecución, jurisdiccional, proceso.

Abstract

One of the forms of manifestation of the administrative function consists of administrative acts; Through them, the Public Administration unilaterally expresses its will, judgment or knowledge, with direct and immediate effects about one or more people. In principle, it is the Administration itself that is in charge of executing its formal conduct, once it has become effective; however, there is a jurisdictional mechanism designed so that people can request the execution of an act that, although favorable to their interests, does not It is executed voluntarily by the Administration itself. Through this investigation, the process to execute firm and favorable administrative acts is precisely addressed, especially under a pragmatic aspect, derived from the practice of the Contentious Administrative Court.

Key words

Administrative act, firm, execution, jurisdictional, process.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Escuela Libre de Derecho. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla - La Mancha. Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Academia de la Magistratura de Perú. Juez en el Tribunal Contencioso Administrativo, Poder Judicial. Coordinador de la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

I.- Introducción

Las potestades de imperio de las que gozan las Administraciones Públicas les permiten a estas crear, modificar o suprimir intereses subjetivos a través de diferentes formas de manifestación de la función administrativa, tal como sucede con los actos administrativos; los cuales están impregnados de los caracteres de ejecutividad y ejecutoriedad que particularizan a la conducta administrativa, dentro del contexto de la presunción de validez que a aquella le acompaña².

En ese sentido, por ejecutividad del acto administrativo se entiende la obligatoriedad intrínseca que posee aquel, su exigibilidad y deber de cumplimiento, luego de su comunicación al destinatario de sus efectos, es decir, al alcanzar eficacia, conforme a lo previsto en el artículo 140 de la Ley General de Administración Pública (LGAP). La ejecutoriedad, por su parte, se refiere específicamente a la capacidad de la Administración para materializar la ejecución de sus actos eficaces, válidos o anulables, por sí misma, aunque el administrado se oponga y sin necesidad de que un órgano judicial reconozca tal derecho y la habilite para tal efecto, tal como lo prevé el numeral 146 de LGAP. Por ende, la ejecutividad es una cualidad intrínseca del acto administrativo eficaz, mientras la ejecutoriedad se refiere a su efectividad.

De tal modo, la ejecutividad del acto, es decir, su fuerza obligatoria una vez que adquiere eficacia, no es solo una característica del acto administrativo eficaz que beneficia a la Administración Pública, sino que también constituye una garantía a favor del administrado, en la medida que este encuentra asegurada la obligatoriedad de un acto administrativo que le confiere derechos subjetivos e intereses legítimos, que le ha generado una confianza legítima en su cumplimiento y que, a partir del derecho a una buena administración, debe ser ejecutado de buena fe por la Administración.

Precisamente por ello, el proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable ha sido asociado por la Sala Constitucional, en sentencia n.º 8852-2017 del 14 de junio del 2017, con los derechos fundamentales y humanos a la igualdad —tratando de equiparar al administrado de frente a la Administración investida de sus potestades ejecutivas y ejecutorias—, a la propiedad privada y a la seguridad jurídica (arts. 33, 45 y 34, respectivamente, de la Carta Magna).

Para tales efectos, las personas interesadas, cuyo contenido de favor les asiste en un acto administrativo, en aras del principio elemental de justicia, pueden acudir a la vía judicial de ejecución, a través del proceso de ejecución de acto firme y favorable, que de seguido se aborda.

II.- Regulación normativa

En torno a la ejecución de los actos administrativos firmes y favorables para el administrado, el artículo 228 de la LGAP indica que: *“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”*.

Tal como puede verse, la norma citada

² De acuerdo con Eduardo García de Enterría *“El acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que lo es igualmente. Por tanto, cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción legal... la idea de que la presunción de validez solo opera a partir de unas condiciones externas mínimas, que, por hipótesis, no reúnen los actos nulos de pleno derecho, a los que, en consecuencia, no se puede reconocer eficacia jurídica alguna.”* Eduardo García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p. 575.

indica expresamente que existe una obligación a cargo de la Administración Pública, en cuanto a cumplir lo dispuesto en un acto administrativo firme, lo cual evoca dos aspectos: por un lado, requiere de la eficacia del mismo, luego de su comunicación al administrado; mientras que, por otra parte, requiere de la firmeza, que se alcanzará cuando, habiendo transcurrido el plazo para su impugnación, esta no se haya interpuesto o habiendo sido interpuesta la misma, haya sido declarada sin lugar.

Además, la misma norma antes indicada, en forma genérica, extiende a este tipo de asuntos, donde en esencia no existe una sentencia por ejecutar, sino un acto administrativo, la regulación prevista para la ejecución de sentencias; de modo tal que la misma le sea también aplicable a la ejecución de actos administrativos firmes y favorables.

Por su parte, el ordinal 176 del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) dispone que: *“Cuando la Administración Pública no cumpla sus actos firmes y favorables para el administrado, este podrá hacerlos ejecutar, de conformidad con el presente capítulo”*. Es decir, el CPCA reitera la misma fórmula abstracta que implementó la LGAP, al limitarse a una especie de aplicación, en lo conducente, del apartado de ejecución de sentencia a la ejecución de actos administrativos, cuando estos no son ejecutados voluntariamente por las Administraciones Públicas.

Es precisamente bajo el contexto de dicha regulación, que desde el punto de vista del autor es actualmente inacabada, que se aborda, a continuación, desde una perspectiva normativa, pero también pragmática, a partir de la práctica judicial del Tribunal Contencioso Administrativo, el instituto que ocupa la presente investigación.

III.- Naturaleza del proceso

El proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable, si bien fue creado a partir de la relación de los artículos 128 de LGAP y 176 del CPCA, ciertamente no es en este momento un proceso totalmente acabado en su regulación. Sin embargo, lo que sí está claro es que, a partir de las normas indicadas, se trata de un proceso de naturaleza jurisdiccional, al que le resultan aplicables, en lo que fuere procedente, las normas del capítulo I, del Título VIII, del CPCA, relativo a la ejecución de sentencias de procesos contencioso administrativos y civiles de hacienda.

A través de ese proceso, las personas pueden solicitar el auxilio judicial y compeler a la Administración Pública para que ejecute sus propios actos, cuando aquellos, firmes y favorables, no son cumplidos o no se les da efectividad de manera voluntaria por la Administración, a pesar de la obligatoriedad intrínseca de tales actos, derivada del principio de ejecutividad al que se hizo referencia líneas atrás. En un sentido similar, Óscar González ha delineado a esta figura de la siguiente manera:

“Estaríamos frente a esos supuestos en los que se ha conferido un derecho por parte de la Administración y esta no cumple 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”.³

De la misma forma, para la Sala Constitucional: *“La posibilidad otorgada a un administrado de acudir al proceso de ejecución de sentencia en la sede contencioso administrativa, cuando cuenta con un acto administrativo favorable o declaratorio de derechos previo, responde al*

³ Óscar González Camacho. La ejecución de sentencia. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. San José: Escuela Judicial, 2006, p. 607.

principio elemental de la justicia, dado que, debe de contar con alguna alternativa para la ejecución debida de lo dispuesto por la propia administración, sobre todo cuando esta última no lo ejecuta espontánea o voluntariamente, esto es, es reticente para su cumplimiento” (Sentencia n.º 8852-2017 del 14 de julio del 2017).

Bajo ese contexto, tomando en consideración la regulación abstracta prevista en las normas que le dan origen a este proceso, así como las relativas al apartado de ejecución de sentencias contencioso-administrativas, en conjunción con la forma en que se resuelve en la práctica este tipo de procesos en la jurisdicción contencioso administrativa, se aborda, a continuación, esta figura propia del ordenamiento jurídico administrativo.

1.- Objeto del proceso

Primero, debe puntualizarse que el proceso de ejecución de acto firme y favorable es de naturaleza jurisdiccional, aun cuando tenga un objeto directamente relacionado con conductas administrativas y no sentencias emitidas por la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto, en el voto n.º 8852-2017 de las 09:15 horas del 14 de junio del 2017, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia expresó:

“IV.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE EJECUCIÓN PARA EJECUTAR UN ACTO ADMINISTRATIVO FAVORABLE. PREVIO. No cabe la menor duda que cualquier proceso de ejecución tiene una naturaleza jurídica inequívocamente jurisdiccional. El proceso de ejecución contemplado en el artículo 176 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, también, es materialmente jurisdiccional...”

Bajo el contexto de un proceso jurisdiccional, el objeto de este se constituye en las

pretensiones, las cuales, para el tema objeto de esta investigación, son muy concretas. Así, puntualmente, las pretensiones que pueden formularse en un proceso de ejecución de acto firme y favorable son precisamente las dirigidas a que se condene a una determinada Administración Pública, que ha adoptado un acto administrativo, cuyo contenido de favor hacia una persona no ha sido voluntariamente cumplido o ejecutado por dicha Administración, a que, en efecto, le dé ejecutoriedad al contenido del mismo, siempre dentro del marco de los intereses subjetivos reconocidos en el propio acto.

De manera tal que el objeto del proceso no es, ni siquiera, similar al de un proceso ordinario contencioso administrativo, donde se declaran derechos, intereses u obligaciones para las partes procesales, sino que, en esencia, está dirigido a darle cabal cumplimiento a una conducta administrativa formal, donde ya se han declarado —en principio— situaciones jurídicas sustanciales, favorable para una o varias personas determinadas, que goza de firmeza y que, a pesar de ello, aún no ha sido puesta en ejecución o cumplida por la Administración Pública que la adoptó.

2.- Legitimación y capacidad procesal

Según los artículos 128 de LGAP y 176 del CPCA, la ejecución de un acto administrativo firme y favorable a una determinada persona tiene una aplicación, en lo conducente, de las reglas de ejecución de sentencia, por lo cual, como cualquier otro proceso de esa naturaleza, debe ser interpuesto por la persona interesada, respecto de quien el acto administrativo que se solicita ejecutar posee un contenido favorable a sus intereses. Además, salvo el supuesto de que el interesado sea profesional en Derecho, debidamente incorporado al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, el proceso debe ser interpuesto por la persona con el respectivo mandato que se lo

faculta, conforme a la legislación común (artículo 17 del CPCA).

Cabe mencionar que el escrito de interposición del proceso debe ser firmado por la persona accionante y contar con la respectiva autenticación de un abogado, con el pago del timbre correspondiente y copia (física o digital) para la parte demandada (art. 49 CPCA).

3.- Requisitos de admisibilidad del proceso

De acuerdo con lo establecido en los artículos 128 de la LGAP y 176 del CPCA, como requisitos de admisibilidad del proceso bajo estudio, se tiene:

Primero, la existencia de una conducta administrativa formal (acto administrativo), que debe ser eficaz y haber adquirido firmeza, no habiendo sido objeto de modificación por resoluciones administrativas o judiciales posteriores a su adopción. Lo anterior, debido a que la ejecutoriedad del acto administrativo que la persona interesada reclama en el proceso requiere ineludiblemente de tales caracteres.

Y, segundo, debe tratarse de un acto administrativo que sea favorable para el interesado que se apersona ante el estrado judicial, que exprese en forma clara y expresa la voluntad administrativa que declara una situación jurídica sustancial, con la pretensión de que el mismo sea ejecutado. Ambos presupuestos deben ser revisados, incluso de oficio, por la persona juzgadora, pues sin ellos el proceso simplemente devendría en un rechazo.

En tal sentido, resulta indispensable que la parte actora aporte copia certificada del acto administrativo que se aduce como firme y favorable, emitida por la propia Administración que se indica como autora de dicho acto.

4.- Las reglas procesales

Tal como se mencionó antes, por disposición de ley, al proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable, le resultan aplicables, en lo que fuere procedente, las normas del capítulo I, del Título VIII, del CPCA, relativo a la ejecución de sentencias de procesos contencioso administrativos y civiles de hacienda. Bajo ese contexto, las reglas procesales se deben adecuar a las distintas etapas del proceso, las que, bajo una especie de clasificación formulada por el suscrito, en modo alguno exhaustiva ni acabada, podrían identificarse de la siguiente manera:

a) Fase de interposición

La primera etapa es la de interposición del proceso, por ende, bajo ese contexto normativo y, en la práctica, una vez interpuesto el proceso de ejecución de acto firme y favorable, por la parte interesada, corresponde a la persona juzgadora la verificación de los presupuestos de admisibilidad, capacidad procesal y formalidades, a las que se hizo referencia antes. Cabe mencionar que, de acuerdo con la información estadística que lleva la jurisdicción contencioso administrativa⁴, en el 2022, fueron interpuestos 23 procesos de esta naturaleza; mientras que, en el 2023, fueron interpuestos 15 procesos, ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el apartado de ejecución de sentencia del CPCA no contiene una norma que regule el supuesto que se presenta cuando el proceso interpuesto no cumple con los presupuestos de admisibilidad, por lo que, en autoaplicación del ordenamiento jurídico procesal administrativo (artículo 9 LGAP), en criterio del autor, resultaría aplicable la prevención de admisibilidad establecida en el artículo 61 del

⁴ Tribunal Contencioso Administrativo, Poder Judicial. Datos Estadísticos puestos a disposición del suscrito por la Coordinación del despacho. San José, mayo 2024.

CPCA ⁵ para los procesos ordinarios; de modo que se le otorgue a la parte accionante el plazo de tres días hábiles para la respectiva subsanación, bajo sanción de inadmisibilidad.

b) Fase de contestación de demanda

En caso de ser procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 163 CPCA, se da traslado a la Administración Pública que se acusa de omisa o renuente a ejecutar o cumplir el acto administrativo que la parte actora considera como favorable a sus intereses, para que, en un plazo de cinco días hábiles, pueda manifestarse, formular alegatos, interponer defensas —de una forma limitadísima, pues al no declararse derechos en el proceso, sino tan solo ejecutar los ya declarados en un acto administrativo, el interponer defensas es muy restringido— y aportar la prueba que estime pertinente.

Aunque el apartado de ejecución de sentencia del CPCA no establece nada al respecto, cuando la contestación de la Administración concernida adolezca de defectos, conforme al artículo 64.3 del CPCA ⁶, se le puede prevenir al demandado su corrección dentro de un plazo de cinco días hábiles, bajo sanción de tener por contestados afirmativamente los hechos expuestos por el actor.

Se reitera que la aplicación supletoria de los numerales 61 y 64 del CPCA, se sugiere en

⁵ El art. 61 CPCA, en lo que resulta de interés, dispone: “1) Cuando la demanda no cumpla los requisitos señalados en el artículo 58 de este Código, la jueza o el juez tramitador ordenará la subsanación dentro del plazo de tres días hábiles, para ello deberá indicar los requisitos omitidos o incompletos, so pena de ordenar su inadmisibilidad y archivo. En caso de procesos de trámite preferente, el plazo será de veinticuatro horas. (...)”

⁶ En lo que es de interés, dicha norma indica: “3) De advertirse defectos en la contestación de la demanda, el juez tramitador prevendrá al demandado su corrección dentro del quinto día hábil, bajo la advertencia de que, si no lo hace, los hechos se tendrán por admitidos”.

aplicación del criterio de autointegración del ordenamiento jurídico administrativo, puesto que, es claro, lo previsto actualmente en relación con este tipo de asuntos es que, al proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable, le resulta aplicable estrictamente el apartado de ejecución de sentencias del CPCA.

Adicionalmente, es de interés mencionar que, en la práctica del Tribunal Contencioso Administrativo, una vez contestada la demanda de ejecución de acto firme y favorable, se otorga audiencia a la parte accionante, durante un plazo de tres días hábiles, respecto de la contestación presentada por la entidad demandada.

c) Fase de audiencia oral y pública: Excepcionalmente en caso de existir prueba por evacuar

Ahora bien, el artículo 164 del CPCA, del precisamente mencionado apartado de ejecución de sentencia, estipula que, transcurrido el plazo de traslado (cinco días), la persona juzgadora de ejecución debe dictar la sentencia que corresponda en el plazo de cinco días, salvo que haya prueba admisible por evacuar, ofrecida por las partes o dispuesta por la persona juzgadora como prueba para mejor resolver.

De ahí que el inciso 2 del artículo 164 CPCA dispone que, a criterio del juez o jueza, puede celebrarse una audiencia para evacuar la prueba ofrecida y escuchar a las partes. En la práctica del Tribunal Contencioso Administrativo, la audiencia oral es convocada cuando, en efecto, excepcionalmente, existe prueba por evacuar, como sucede con la prueba testimonial (testigo simple, testigo-perito, testigo-funcionario), pericial, declaración de parte, entre otros, con la finalidad de evacuar la prueba que fue previamente ofrecida —sin que se limite el ofrecimiento en audiencia—, pero, al mismo tiempo, resguardar el contradictorio y el derecho de defensa. En tal

sentido, en la sentencia n.º 287-S1-F-2017 del 16 de marzo del 2017, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia afirmó:

“De las normas reproducidas se tiene, el legislador estableció una especie de proceso de conocimiento para ejecutar los fallos firmes, donde se permitiera a las partes desarrollar el contradictorio, proponer y debatir lo que consideraran oportuno. De conformidad con el espíritu de la regulación procesal contencioso administrativa vigente, donde imperan los principios de oralidad, concentración, continuidad, entre otros, en el caso de las ejecuciones de sentencia se ha optado por un procedimiento más ágil, de forma que se convoca a las partes a una audiencia oral y pública donde puedan ser escuchadas, proponer elementos de convicción y contraprueba, hacer las alegaciones y formular las oposiciones que estimen pertinentes [regulación 164, parte final del inciso 2)].”

Cabe destacar que, en la audiencia oral, previa oportunidad concedida a las partes para que formulen su alegato de apertura relativo a sus pretensiones y ofrezcan su prueba, la persona juzgadora resuelve sobre la admisibilidad de la prueba. Una vez cumplida esa etapa, se evacua la prueba admitida y se da oportunidad a las partes para que se refieran al objeto del proceso, a sus alegatos, a la prueba admitida y rindan sus conclusiones al respecto.

d) Fase final: Auto que decide el proceso

De acuerdo con el artículo 164.3 del CPCA, aplicable en el proceso de ejecución de acto firme y favorable, una vez evacuada la prueba, se debe dictar sentencia dentro del plazo de cinco días hábiles; lo anterior, sin dejar de lado el supuesto en que, al haber únicamente prueba documental ofrecida, transcurrido el plazo de traslado al

demandado (cinco días), el juez o la jueza, debe dictar la sentencia. En ambos supuestos, dicho plazo es de naturaleza ordenatorio y no perentorio, de modo que no causa nulidad el dictado del fallo en un plazo superior al indicado.

En lo concerniente a la resolución de este tipo de asuntos, de acuerdo con la información estadística que lleva la jurisdicción contencioso administrativa, en el 2022, fueron resueltos 14 procesos, mientras que, en el 2023, se resolvieron 23 procesos, en el Tribunal Contencioso Administrativo. Si bien estos procesos no representan cuantitativamente un volumen considerable en lo que resuelve dicho Tribunal, ciertamente representan una importancia capital, ya que, en su esencia, simbolizan la forma en que se materializa la igualdad, la justicia, la intangibilidad relativa del patrimonio y la seguridad jurídica, como derechos fundamentales, para los justiciables que acuden a la vía de ejecución.

Asimismo, en relación con el fallo emitido en un proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que no tiene la naturaleza de cosa juzgada material; así en la sentencia n.º 889-A-S1-2015 del 31 de julio del 2015 afirmó que: *“... la decisión final en este tipo de procesos es -autónomo- no tiene la naturaleza de cosa juzgada, ni es una vía declarativa de derecho, sino que en esencia, se convierte en una forma de concretar la voluntad de la administración”*.

Consecuentemente, la resolución adoptada en estos asuntos se asimila a un auto que deberá resolver acerca del cumplimiento o no de una determinada conducta formal de la Administración que una parte estima como favorable a sus intereses, al otorgar una situación jurídica sustancial y, por ello, la respectiva persona interesada pretende su ejecución en la vía judicial.

En la práctica, una de las particularidades de la resolución que pone fin al proceso reside en la valoración prudente, mesurada y objetiva, por parte del juez o jueza, respecto del contenido del acto administrativo que se solicita ejecutar; puesto que el análisis de legalidad debe enfocarse no solo en la comprobación de existencia de un acto administrativo con contenido favorable a la parte, sino también en los efectos que dicha parte pretende derivar de ese acto, debiendo ejecutarse únicamente lo que fue otorgado puntual y expresamente por la Administración autora del acto.

6.- Recursos

Ni el artículo 128 LGAP ni el numeral 176 del CPCA contienen regulación alguna en lo relacionado con la fase recursiva del auto que pone fin al proceso de ejecución de acto firme y favorable. De la misma manera, el apartado de ejecución de sentencia del CPCA no establece una norma que, en forma expresa, se refiera a ese extremo.

No obstante, es claro lo que se dicte en el proceso de ejecución de acto firme y favorable es una resolución judicial que, si bien no encaja dentro de las características enmarcadas en los numerales 134 y 178 del CPCA, sí se asimila a un auto y, por lo tanto, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que tiene apelación ante el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.⁷

Aunado a ello, en lo referido a la fase recursiva,

⁷ En tal sentido, pueden consultarse, entre otras, las resoluciones de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia números 1114-A-S1-2015 de las 11:45 horas del 17 de setiembre de 2015; 324-A-S1-2016 de las 11:10 horas del 21 de abril; 845-A-S1-2016 de las 10:15 horas del 11 de agosto, ambas del año 2016; 1578-A-S1-2017 de las 9:50 horas del 14 de diciembre de 2017; así como la resolución n.º 68-A-TC-2023 de las 11:30 horas del 25 de abril del 2023.

el auto que pone fin al proceso de ejecución de acto firme y favorable se estima propio de un proceso autónomo, donde no existe cosa juzgada y, por esa simple razón, carece del recurso extraordinario de revisión. Al respecto, el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, en el voto n.º 68-A-TC-2023 del 25 de abril del 2023, indicó:

“Puede concluirse, de forma diáfana, la decisión final en este tipo de proceso es autónomo, no tiene naturaleza de cosa juzgada ni es una vía declarativa de derechos; sino que, en esencia, se convierte en una forma de concretar la voluntad de la Administración. Por ello, importa enfatizar, acorde a lo dispuesto en el precepto 134 ibid, el recurso de casación como tal, está previsto para resoluciones que tienen efecto trascendental en el proceso judicial, ya sea porque deciden en definitiva las cuestiones debatidas mediante pronunciamiento sobre la pretensión de la demanda, o bien, respecto a excepciones o incidentes que tengan la virtud de ponerle fin al proceso, supuesto distinto al del caso en examen, en donde la resolución que recaiga no tiene el efecto de cosa juzgada material, requisito necesario para gozar del recurso extraordinario de casación”.

En consecuencia, la senda recursiva, una vez adoptada la resolución que pone fin al proceso de ejecución de acto firme y favorable, en la actualidad, a partir de lo establecido pretorianamente, es el recurso de apelación.

7.- Efectos económicos del proceso

En cuanto a las costas, en el CPCA no existe regulación expresa acerca de si corresponde o no el otorgamiento de costas en lo concerniente a un proceso de ejecución judicial de un acto administrativo firme y favorable, es decir, existe un vacío normativo.

Como resultado de esa carencia de regulación, en una especie de interpretación, ha sido la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia quien, por ejemplo, en la sentencia n.º 1246-A-S1-2015 del 22 de octubre del 2015, afirmó que la resolución que resuelve las costas personales liquidadas en fase de ejecución es *"un auto ya que contiene un juicio valorativo o criterio de la persona juzgadora"*, y como auto, carece de la posibilidad de imponer costas, ya que las costas son propias de la sentencia. Lo anterior, como también lo manifestó la misma Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia n.º 1400-A-S1-2015 del 10 de diciembre del 2015, en aplicación de lo previsto en el artículo 193 del CPCA, que literalmente señala en lo que interesa: *"En las sentencias y los autos con carácter de sentencia, se condenará al vencido al pago de las costas personales y procesales"*.

De tal modo, bajo ese criterio, no procede reconocer costas en un proceso de ejecución de acto firme y favorable, pues, cuando lo emitido es un auto o una providencia, que además no produce cosa juzgada material, la condenatoria en costas no resulta procedente.

Precisamente, sobre la misma base, se suele distinguir entre las resoluciones que producen, en efecto, una sentencia de ejecución de fondo, con respecto a otro bloque, que son las resoluciones calificadas como un mero auto liquidatorio, siendo que, en la base de esa diferencia, se encuentra que, tratándose del mero auto liquidatorio, la gestión inicia con un escrito simple, donde no existe la necesidad de evacuar prueba o mayor nivel de complejidad, como lo son las costas, intereses o rubros semejantes. En consecuencia, cuando lo que se resuelve son extremos tales como estos últimos indicados, lo que se adopta es un auto y, por ende, al ser un auto, no resulta procedente la condenatoria en costas en aplicación del numeral 193 CPCA.

7.- Poder jurisdiccional de ejecución

El proceso bajo estudio, de ejecución de acto administrativo firme y favorable, es de conocimiento de personas juzgadoras de ejecución de la jurisdicción contencioso administrativa. En tal sentido, la competencia de tales personas juzgadoras se limita a la ejecución de la sentencia firme -en este caso, al acto administrativo firme y favorable-, la que deberá ser cumplida en la forma y términos ahí consignados (numerales 155.1 y 156 del CPCA).

De ahí que, para tales efectos, en el proceso analizado en esta investigación, los jueces cuentan con los poderes necesarios para la plena efectividad y eficacia del acto firme y favorable, para lo cual, pueden dictar o disponer, a solicitud de parte, las medidas adecuadas y necesarias para su pronta y debida ejecución (artículo 155, párrafos 2 y 3 del CPCA).

Así, dentro del espectro de los poderes jurisdiccionales, está el solicitar el auxilio de la Fuerza Pública (156.3 CPCA); conceder para la ejecución un plazo de hasta tres meses y, en casos excepcionales, prorrogarlo por una única vez (art. 157 CPCA); imponer multas a los funcionarios que incumplan sin justa causa sus requerimientos, así como testimoniar piezas (159, párrafos 1 y 4 CPCA); o bien, si luego de impuestas las multas, persiste el incumplimiento, pueden ejecutar la sentencia requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o de otras administraciones (161.1.a CPCA), como también la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración Pública condenada (161.1.b CPCA) o realizar las conductas necesarias para allegar los fondos indispensables para la plena ejecución, conforme a las reglas y los procedimientos presupuestarios (161.1.c CPCA).

Además, de suyo relevante, bajo una atribución especial, que merece un estudio aparte, las

personas juzgadoras de ejecución podrían sustituir a la Administración Pública, si el incumplimiento persiste, adoptando por su cuenta las conductas necesarias y equivalentes (161.2 CPCA), en aras de hacer efectivo el mandato constitucional de una justicia cumplida, ante la renuencia o desidia del ente público demandado. De igual manera, las personas juzgadoras podrían declarar la nulidad, a solicitud de la parte, de las conductas contrarias a la sentencia firme (175.2 CPCA).

Consecuentemente, el mismo conjunto de poderes con que cuentan los jueces ejecutores en un proceso de ejecución de sentencia ordinario están a disposición de aquellos, en aras del derecho humano a una justicia cumplida, en un plazo razonable, en el proceso de ejecución de acto firme y favorable, en aras de darle plena eficacia y efectividad al derecho otorgado en beneficio del justiciable.

IV.- Conclusiones

La ejecución de los actos administrativos firmes y favorables lleva implícita una gran relevancia jurídica y social, pues no es solamente un instrumento procesal, en vía contencioso administrativa, previsto para darle efectividad a las conductas formales de la Administración que otorgan una situación jurídica sustancial en provecho de las personas, sino que también se erige como un mecanismo que coadyuva en el necesario equilibrio entre las potestades de la Administración y los derechos fundamentales y humanos de las personas, tales como los de justicia, libertad, igualdad, seguridad jurídica y dignidad humana.

Al propio tiempo, dada esa relevancia intrínseca de estos asuntos, ciertamente, el proceso de ejecución de acto administrativo firme y favorable no posee actualmente una regulación acabada, pues normativamente existen algunos vacíos que, aunque pueden ser suplidos

bajo la auto integración del ordenamiento jurídico administrativo, es preciso que el legislador, en ejercicio de su libre configuración constitucionalmente otorgada, regule y delimite en forma precisa este tipo de procesos. De modo que, en ello, intervenga únicamente la voluntad del soberano representada en el Parlamento y no la interpretación por parte de los operadores jurídicos.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José: Sinalevi, 1949.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de la Administración Pública. San José: Sinalevi, 1978.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Procesal Contencioso Administrativo. San José: Sinalevi, 2006.
- Eduardo García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2001.
- Óscar González Camacho. La ejecución de sentencia. El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. San José: Escuela Judicial, 2006.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 8852-2017 del 14 de junio del 2017. Nexus, San José: 2017.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 8852-2017 de las 09:15 horas del 14 de junio del 2017. Nexus, San José: 2017.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 287-S1-F-2017 del 16 de marzo del 2017. Nexus, San José: 2017.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 889-A-S1-2015 del 31 de julio

del 2015. Nexus, San José: 2015.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.
Sentencia n.º 1246-A-S1-2015 del 22 de octubre del 2015. Nexus, San José: 2015.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.
Sentencia n.º 1400-A-S1-2015 del 10 de diciembre del 2015. Nexus, San José: 2015.

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, sentencia n.º 68-A-TC-2023 del 25 de abril del 2023. Nexus, San José: 2023.

Tribunal Contencioso Administrativo, Poder Judicial. Datos Estadísticos puestos a disposición del suscrito por la Coordinación del despacho. San José: 2024.