



LA EQUIPARACIÓN JUDICIAL DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS

Rama del Derecho: Derecho Procesal Administrativo.	Descriptor: Proceso Contencioso Administrativo
Palabras Claves: Equiparación Judicial, Proceso Contencioso Administrativo, Prueba, Terceros, Resolución Administrativa	
Fuentes de Información: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 14/03/2013.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA	2
La Incorporación de Resoluciones Administrativas al Procedimiento Contencioso Administrativo (Equiparación Judicial)	2
DOCTRINA	3
Extensión Judicial a las Partes Principales de lo Resuelto en Vía Administrativa para Terceros	3
JURISPRUDENCIA	4
1. Análisis de la Llamada Equitación en lo Judicial	4
2. La Equiparación en lo Judicial como una Etapa del Proceso Contencioso Administrativo	6
3. La Equiparación en lo Judicial	8

RESUMEN

El presente Informe de Investigación reúne información sobre el tema de la Incorporación de Resoluciones Administrativas al Proceso Contencioso Administrativo, acto conocido en la doctrina como “Equiparación en lo Judicial” o “Extensión Judicial a las Partes de la Resolución Administrativa para Terceros” considerando los supuestos del artículo 116 del Código Procesal Contencioso Administrativo, ya que este artículo prevé tal posibilidad: definiéndola y estableciendo las reglas formales y materiales para su ejecución.

Mientras que la doctrina realiza un análisis de la definición de tal acto procesal y explica la forma en que debe ser entendido y aplicado esta actuación procesal, lo cual realiza la jurisprudencia por medio de la resolución de casos prácticos donde la resoluciones administrativas pueden beneficiar a las partes de un proceso judicial, aunque estas no fuera parte del trámite administrativo originario de la resolución a aplicar.

NORMATIVA

La Incorporación de Resoluciones Administrativas al Procedimiento Contencioso Administrativo (Equiparación Judicial)

[Código Procesal Contencioso Administrativo]¹

Artículo 116.

- 1)** Durante el transcurso del litigio, la parte principal podrá solicitar que se equiparen en lo judicial, total o parcialmente, los efectos de la resolución administrativa firme y favorable, siempre que esta última haya recaído sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa discutida en el proceso, aunque no haya sido destinataria de sus efectos, se trate de partes distintas o no haya intervenido en el procedimiento administrativo en el que se produjo.
- 2)** Cualquiera de las partes remitirá al Tribunal de juicio, para su conocimiento, la copia del texto expreso de lo actuado o resuelto en sede administrativa.
- 3)** La Administración contará con un plazo máximo de ocho días hábiles para remitir, a la autoridad judicial, la comunicación del texto indicado; dicho plazo será contado a partir del día siguiente a la adopción del acto firme con incidencia en las pretensiones del interesado. En caso de omisión, cualquier sujeto legitimado tendrá la facultad de hacerlo antes o durante la realización de la audiencia preliminar o del juicio oral y público.

4) Recibida la comunicación, la autoridad judicial dará audiencia inmediatamente, a las partes por el plazo de cinco días hábiles.

5) Dentro de los ocho días hábiles posteriores a la conclusión de la audiencia indicada en el apartado anterior, la autoridad judicial acogerá la referida equiparación con fundamento en lo resuelto por la Administración. Asimismo, la denegará en forma motivada, cuando no verse sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa o cuando lo resuelto en la vía administrativa sea sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico. En este último caso, la petición se denegará, sin que ello implique prejuzgar sobre la validez del acto que se pretende equiparar; para ello, deberá acudir a otro procedimiento o proceso.

DOCTRINA

Extensión Judicial a las Partes Principales de lo Resuelto en Vía Administrativa para Terceros

[Jinesta Lobo, E]ⁱⁱ

Dentro de los modos anormales o anticipados de terminación del proceso, el artículo 116 prevé la “extensión judicial a las partes principales de lo resuelto en vía administrativa para terceros”.

La figura consiste en solicitarle al órgano jurisdiccional que lo que se resolvió en sede administrativa de manera favorable para otro sujeto de derecho se le extienda o reconozca judicialmente al que lo solicita. Es evidente que si lo impugnado en la vía jurisdiccional es revertido por una conducta administrativa en la sede administrativa aunque sus destinatarios sean otros sujetos, de lograr extenderse judicialmente a los sujetos de la relación jurídico procesal, provocará la terminación anticipada del proceso. Precisa advertir que la extensión judicial de lo resuelto en firme y favorablemente para terceros en vía administrativa, resulta aplicable no solo respecto de la actividad formal, sino también de actuaciones materiales u omisiones.

Cualquiera de las partes principales pueden solicitar, durante el transcurso del litigio, esto es, hasta antes del dictado de la sentencia en única instancia por el Tribunal, que se equipare en lo judicial, total o parcialmente, los efectos de una resolución administrativa firme, esto es, que no quepan recursos administrativos en su contra, y favorable. El requisito indispensable es que haya recaído sobre la misma o idéntica conducta o relación jurídico-administrativa a la que se discute en el proceso, lo anterior aunque quien solicita la extensión o equiparación judicial no haya sido destinataria de sus efectos, se trate de partes diferentes o no haya intervenido en el procedimiento administrativo en el que se produjo el acto firme y favorable (artículo 116.1). Cualquiera de las partes, antes o durante las audiencias, puede poner en

conocimiento del juez tramitador o del Tribunal de juicio lo actuado o resuelto en vía administrativa de manera firme y favorable (artículo 116.2). En todo caso, la administración pública respectiva, una vez adoptada la conducta en vía administrativa que incide en las pretensiones del proceso, tiene la carga de comunicarle al órgano jurisdiccional competente en un plazo máximo de ocho días hábiles contado a partir de la adopción del acto firme (artículo 116.3).

Cualquiera que sea la forma en que el órgano jurisdiccional se imponga de lo resuelto en firme y favorablemente para terceros en vía administrativa, debe conceder audiencia inmediata a las partes por un plazo de 5 días hábiles para que aleguen lo que estimen conveniente (artículo 116.4). Esta audiencia resulta muy importante, por cuanto, a partir de ahí puede empezar a discutirse si efectivamente se trata de una misma o una idéntica conducta o relación jurídica o no, si la extensión debe ser parcial o total, etc.

En los ocho días hábiles posteriores a la conclusión de la audiencia, el órgano jurisdiccional resolverá si acoge o no la equiparación o extensión, todo previa comprobación de lo exactamente resuelto por la administración pública. Si no versa sobre la misma o idéntica conducta o relación jurídico-administrativa o lo dispuesto en vía administrativa es sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, se denegará motivadamente la extensión o equiparación, sin que lo resuelto prejuzgue la validez de la conducta cuya eficacia se pretendía extender, puesto que, para anularla se debe acudir al procedimiento de revisión de oficio (artículo 173 LGAP) o a otro proceso de lesividad, cauces en los que las partes principales serán otras (artículo 116.5).

JURISPRUDENCIA

1. Análisis de la Llamada Equipación en lo Judicial

[Sala Primera]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría:

“VI. A partir de lo anterior, resulta necesario precisar en dos aspectos relevantes. El primero, lo establecido en la norma 116 del CPCA, y lo que sobre la figura que en aquella se regula, por lo novedosa, ha señalado la doctrina nacional. La disposición en cuestión está ubicada en el Título VI “Terminación del proceso”, Capítulo I “Otros modos de terminación”. Tal enunciado, de manera expresa señala: “...1) Durante el transcurso del litigio, la parte principal podrá solicitar que se equiparen en lo judicial, total o parcialmente, los efectos de la resolución administrativa firme y favorable, siempre que esta última haya recaído sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa discutida en el proceso, aunque no haya sido destinataria de sus efectos, se trate de partes distintas o no haya intervenido en el procedimiento

administrativo en el que se produjo. / 2) Cualquiera de las partes remitirá al Tribunal de juicio, para su conocimiento, la copia del texto expreso de lo actuado o resuelto en sede administrativa. / 3) La Administración contará con un plazo máximo de ocho días hábiles para remitir, a la autoridad judicial, la comunicación del texto indicado; dicho plazo será contado a partir del día siguiente a la adopción del acto firme con incidencia en las pretensiones del interesado. En caso de omisión, cualquier sujeto legitimado tendrá la facultad de hacerlo antes o durante la realización de la audiencia preliminar o del juicio oral y público. / 4) Recibida la comunicación, la autoridad judicial dará audiencia inmediatamente, a las partes por el plazo de cinco días hábiles. / 5) Dentro de los ocho días hábiles posteriores a la conclusión de la audiencia indicada en el apartado anterior, la autoridad judicial acogerá la referida equiparación con fundamento en lo resuelto por la Administración. Asimismo, la denegará en forma motivada, cuando no verse sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa o cuando lo resuelto en la vía administrativa sea sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico. En este último caso, la petición se denegará, sin que ello implique prejuzgar sobre la validez del acto que se pretende equiparar; para ello, deberá acudir a otro procedimiento o proceso.” (El subrayado no es del original). Conforme lo establecido en el mandato 112 del CPCA, ese mecanismo posibilita la terminación anticipada del proceso, de tal suerte que, la resolución que así lo disponga, “...tendrá autoridad de cosa juzgada.”, agrega esta Sala, material. Como se indicó, siendo una figura novedosa, resulta de interés lo que ha precisado la doctrina nacional, que este órgano acoge y agrupa respecto de los siguientes aspectos: 1) Denominación. Puede llamarse “equiparación judicial”, precisa esta Cámara, “de los efectos de la resolución administrativa en favor de un tercero”. 2) Concepto. El término “resolución administrativa” comprende como tal a esta y a los acuerdos. En el inciso 5) de la norma, se sustituye el término “resolución” por el de “acto”, que en ese contexto es mucho más amplio. 3) Objetivo. La equiparación en lo judicial, total o parcialmente, de los efectos del acto, es decir, los que hagan o sean propios de la identidad en la conducta o relación jurídica cuestionadas. Esta figura también resulta plenamente aplicable, cuando en un proceso por omisión o inactividad administrativa, se cumplan los requisitos establecidos en el precepto jurídico de comentario. 4) Características del acto administrativo. Ha de ser externo, favorable, firme y recaído sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa discutida en la causa. Puede ser anterior al proceso o acaecer durante el transcurso de este. Debe provenir de la misma Administración demandada en el asunto, y dictado a favor de un tercero, sea, de quien es ajeno al proceso judicial. 5) Solicitante de la equiparación. La parte principal, pues es la que podrá requerir la equiparación. 6) Momento para solicitarla. Durante el transcurso del litigio sin resolver, sea, aquél en el que no ha habido pronunciamiento de fondo. 7) Deberes y obligaciones de las partes. Se les asigna un deber genérico de poner en conocimiento el texto expreso de lo resuelto o actuado en sede administrativa. Como obligación específica de la Administración, hacerlo en el plazo

máximo de ocho días, aunque no se establece sanción ante su incumplimiento. Cuando la norma alude a la Administración como la obligada a dar parte en la sede judicial de lo resuelto administrativamente, *“...debe entenderse referida a la Administración activa, y no al ente fiscalizador o a su representante judicial (Procuraduría General de la República, por ejemplo)”*. 8) Órgano ante quien se presenta. No se restringe al Tribunal de juicio, en virtud de lo establecido en el inciso 3) de la norma *“...a la autoridad judicial,...”*. Puede serlo ante el juez tramitador, el conciliador o ante el Tribunal de juicio *“...En la segunda hipótesis, el conciliador deberá remitir el expediente de inmediato al tramitador.”* 9) Trámite y efectos de resolución. a) Recibida la comunicación, la autoridad judicial dará audiencia inmediatamente a las partes, por el plazo de cinco días hábiles. b) De resultar procedente, la autoridad judicial acogerá la equiparación con fundamento en lo resuelto por la Administración, extendiendo al proceso, total o parcialmente los efectos de la resolución. c) El auto-sentencia producirá cosa juzgada material. d) Si la equiparación fue parcial, en lo que no hubiere sido reconocido y se mantenga por tanto como pretensión latente, se continuará el proceso. e) En cuanto a la improcedencia de la equiparación, *“...Se trata de una valoración jurisdiccional que exige de un pronunciamiento debidamente motivado, con indicación clara de por qué no existe la misma conducta o relación jurídica, o por qué se presenta la disconformidad con el Ordenamiento Jurídico. Nótese que no es suficiente cualquier infracción jurídica, por leve que fuera, para denegar la equiparación. Será necesaria una “disconformidad sustancial” con el ordenamiento. Una que provoque invalidez plena, de las que no puedan ser subsanadas o convalidadas en vista de la grave violación, por forma o fondo, del bloque de legalidad...”*. f) La equiparación es improcedente, si el acto dictado en sede administrativa está cuestionado a través de los medios legales pertinentes, en esa sede o jurisdiccionalmente. g) *“...si después de admitida en firme la equiparación, sobreviene la nulidad o anulación posterior del acto originario cuyos efectos se extendieron, sólo a través del proceso de revisión podrá replantearse el pronunciamiento judicial pasado en calidad de cosa juzgada material, siguiendo las reglas contenidas en el artículo 154 del CPCA.” ”*

2. La Equiparación en lo Judicial como una Etapa del Proceso Contencioso Administrativo

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{iv}

Voto de mayoría

“I. Sobre el allanamiento en el presente proceso. [...] Concedido el traslado de rigor, la mandataria estatal se allanó parcialmente a las pretensiones formuladas, específicamente en cuanto al pedimento de nulidad de las actuaciones impugnadas. Para tales efectos aportó la autorización de la señora Procuradora General de la República, que consta a folio 22 del legajo principal. Sobre el particular cabe señalar lo

que de seguido se detalla. La reforma procesal plasmada a través del Código Procesal Contencioso Administrativo propugna por una justicia más ágil y eficiente, con plazos más cortos en el trámite y resolución de asuntos, sustentándose para ello en cuatro pilares ideológicos, todos ellos, de base constitucional, a saber: **distribución de funciones**, que permite al Poder Judicial controlar las conductas públicas (artículos 9, 49, 153), **sometimiento del Estado al Derecho** en el cumplimiento de sus funciones o el ejercicio de sus competencias (artículo 11 -principio de legalidad en su doble visión-), **control universal de la función administrativa**, que elimina cualquier posibilidad de reductos exentos del control jurisdiccional del proceder público (artículo 49) y como corolario de esos enunciados, **la tutela judicial efectiva** (artículos 41 y 49). Todas esas máximas convergen para concretar una justicia pronta y cumplida, como desideratum de este tipo de procesos judiciales, siempre teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción es garantizar la legalidad de la función administrativa y la tutela de las situaciones jurídicas que puedan verse afectadas en el marco de las relaciones jurídico-administrativas. Para tales efectos establece un proceso común compuesto por una serie de etapas que de manera concatenada, y cada una con una intencionalidad o ratio claramente establecida, buscan la depuración del proceso, pero a su vez, la solución de la controversia, ya no solo por la emisión de una sentencia final, sino por formas anticipadas de terminación del proceso, a saber: desistimiento (113), allanamiento total o parcial (114), satisfacción extraprocesal (115), equiparación de resolución administrativa (116), transacción (117), cumplimiento de conducta omitida (118). En el caso concreto del allanamiento, el Código de referencia establece requisitos que determinan su procedencia. Como primer aspecto, cuando la parte que expresa el allanamiento sea una Administración Pública, se impone como requisito sine qua non la presentación del acuerdo o resolución adoptada por el órgano competente. Cuando la representación de la Administración Pública corresponda a la Procuraduría General de la República (en los casos previstos en el canon 16 ibídem), tal exigencia debe proceder de la Procuradora General de la República. De igual manera, en virtud de las implicaciones de esta figura, la intencionalidad de allanamiento debe ser expresa e inequívoca, de modo que pueda desprenderse de manera contundente el deseo de aceptar las pretensiones del actor. Incluso esa manifestación debe detallar si el allanamiento es total o parcial a fin de establecer la terminación íntegra o fragmentada del proceso. Por otro lado, el inciso 4) del artículo 114 de ese mismo cuerpo legal estatuye que la sola manifestación de aceptar las pretensiones del actor, no presupone de manera automática, la estimación del marco petitorio. En efecto, según lo dispone esa norma: "*En caso de allanamiento, el Tribunal, sin más trámite, dictará sentencia, la cual será emitida de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si se infringe el ordenamiento jurídico.*" Lo anterior es derivación lógica del control de legalidad que por imperativo constitucional debe realizar esta jurisdicción contencioso administrativa. No podría ser de otra forma pues a tono con esta finalidad de control, el juzgador no podría prohijar allanamientos que en el fondo,

conlleven o supongan infracciones sustanciales al ordenamiento jurídico o dislocaciones al interés público, dado que ello se traduciría en el abandono de ese control de legalidad y el aval de conductas públicas contrarias a derecho, en beneficio de tercero. De ese modo, ante la manifestación de allanamiento, el juzgador debe ponderar si lo que en el fondo se pretende y constituye el objeto del proceso, se ajusta a ese parámetro de juridicidad, caso en el cual, dará por terminado el proceso, o por el contrario, resuelve lo que en derecho corresponda para concretar esas finalidad de tutela del ordenamiento jurídico. Por demás, es claro que cuando existan co-demandados, el proceso debe continuar respecto de aquellos no se hayan allanado, cuando así corresponda en atención al objeto debatido.

3. La Equiparación en lo Judicial

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^v

Voto de mayoría

“ **I. SOBRE LA EQUIPARACIÓN DE LOS EFECTOS DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FIRMES Y FAVORABLES.** Este tema ha sido tratado previamente por esta Sección, en sentencia N° 281-2011-VI de las 15:00 horas del 21 de diciembre del 2011. Allí se explicó que la reforma procesal plasmada en el CPCA propugna por una justicia más ágil y eficiente, con plazos más cortos en el trámite y **resolución** de asuntos, sustentándose para ello en cuatro pilares ideológicos, todos ellos de base constitucional, a saber: *distribución de funciones*, que permite al Poder Judicial controlar las conductas públicas (artículos 9, 49 y 153); *sometimiento del Estado al Derecho* en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus competencias (artículo 11, principio de legalidad en su doble visión); *control universal de la función administrativa*, que elimina cualquier posibilidad de reductos exentos del control jurisdiccional del proceder público (artículo 49) y como corolario de esos enunciados, la *tutela judicial efectiva* (artículos 41 y 49). Todas esas máximas convergen para concretar una justicia pronta y cumplida, como *desideratum* de este tipo de procesos judiciales, siempre teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción es garantizar la legalidad de la función **administrativa** y la tutela de las situaciones jurídicas que puedan verse afectadas en el marco de las relaciones jurídico **administrativas**. Para tales efectos establece un proceso común compuesto por una serie de etapas que, de manera concatenada y cada una con una intencionalidad o *ratio* claramente establecida, buscan la depuración del proceso; pero a su vez, la solución de la controversia, ya no solo por la emisión de una sentencia final, sino también por formas anticipadas de terminación del proceso, a saber: desistimiento (113), allanamiento total o parcial (114), satisfacción extraprocésal (115), **equiparación de resolución administrativa** (116), transacción (117) y cumplimiento de la conducta omitida (118). En el caso concreto, interesa referirse a la **equiparación** de resoluciones

administrativas firmes y favorables que regula el numeral 116 del CPCA. Se trata de un instituto procesal que permite extender o importar al proceso judicial los efectos de un acto administrativo firme y favorable relacionado con la misma conducta o relación jurídica **administrativa** que se ventila en la contienda judicial, aunque aquél se hubiere dictado en favor de una persona que es ajena al juicio. En ese tanto, permite equiparar los efectos de una conducta formal **administrativa** respecto de un tercero que no formó parte de la relación jurídica en la que originalmente fue dictada, no fue destinatario de sus efectos ni intervino en el procedimiento administrativo en el cual se produjo. Su finalidad se orienta, además de la celeridad y economía procesal, a la igualdad de trato para aquellos que discuten sobre una misma conducta o relación jurídica **administrativa**. Al fin de cuentas y como exigencia elemental de los principios constitucionales de justicia pronta y cumplida, certeza jurídica e igualdad, si esa conducta o relación jurídica **administrativa** ya ha sido reconocida en forma favorable y firme por la propia Administración, carece de sentido que se niegue el mismo tratamiento a otros supuestos que estén en igualdad de condiciones (“Donde exista identidad de razón, debe darse la misma solución”), en consideración a que –conforme a los numerales 33 de la Constitución Política y 4 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)– esa igualdad de trato constituye uno de los principios fundamentales del servicio público. Ahora bien, el numeral 116 ya citado establece una serie de presupuestos para su procedencia. Dentro de los subjetivos, tenemos que la **equiparación** puede ser solicitada por la parte principal (actor o demandado), lo que excluye a los coadyuvantes, quienes –en todo caso– no dirimen pretensiones propias en el proceso. En su arista objetiva, se exige que la **resolución administrativa** cuya **equiparación** se pretende sea firme y favorable; y puede haber sido dictada con anterioridad al proceso judicial o durante éste. También resulta indispensable la identidad entre la conducta o relación jurídica discutida en el proceso y aquella que motivó, en sede **administrativa**, el acto firme y favorable a un tercero. Además, la **resolución** equiparable debe provenir de la misma Administración demandada en el proceso judicial. Como aspectos procesales, debe indicarse que la **equiparación** puede ser solicitada durante el transcurso del litigio, antes o durante la audiencia preliminar o de juicio; eso sí, con anterioridad al dictado de la sentencia, por cuanto una vez que ésta se ha emitido, el pronunciamiento judicial prevalecerá sobre cualquier decisión **administrativa** emitida al respecto. Si bien el inciso 2) de la norma de comentario señala que cualquiera de las partes puede remitir al Tribunal la copia del texto expreso de lo actuado y resuelto en sede **administrativa**, lo cierto es que el inciso 3) dispone que la Administración contará con un plazo máximo de ocho días para remitir a la autoridad judicial la comunicación del texto de la conducta que se pretende equiparar y que, una vez recibida ésta, se dará audiencia a las partes por el plazo de cinco días para que manifiesten lo que en derecho corresponda. Posteriormente, el Tribunal resolverá lo procedente. En este punto conviene precisar lo siguiente. Si bien el numeral 116 indica que dentro de los ocho días posteriores a la conclusión de la

audiencia, la autoridad judicial se pronunciará sobre la **equiparación**, lo cierto es que, de lógica, ese plazo empezará hasta que el expediente haya sido recibido por el Tribunal encargado de su **resolución**. De ser procedente, se acogerá la **equiparación** con fundamento en lo resuelto por la Administración, extendiendo al proceso, total o parcialmente, los efectos de la **resolución administrativa**. Por el contrario, en caso de que **resolución administrativa** no verse sobre la misma conducta o relación jurídica que se discute en el proceso, el Tribunal deberá, en forma motivada, declarar improcedente la **equiparación**. Será también improcedente la aplicación del numeral 116 cuando lo resuelto en la vía **administrativa** sea sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, advirtiendo, eso sí, que en este último caso, la petición se deniega sin que ello implique prejuzgar sobre la validez del acto que se pretende equiparar, pues ello deberá ser discutido en la vía que corresponda y bajo los cauces procesales que el ordenamiento fija para tales efectos.-

II. Refiriéndose a este mismo instituto procesal, ha manifestado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

*“Conforme lo establecido en el mandato 112 del CPCA, ese mecanismo posibilita la terminación anticipada del proceso, de tal suerte que, la **resolución** que así lo disponga, ‘...tendrá autoridad de cosa juzgada.’, agrega esta Sala, material. Como se indicó, siendo una figura novedosa, resulta de interés lo que ha precisado la doctrina nacional, que este órgano acoge y agrupa respecto de los siguientes aspectos: 1) Denominación. Puede llamarse ‘**equiparación** judicial’, precisa esta Cámara, ‘de los efectos de la **resolución administrativa** en favor de un tercero’. 2) Concepto. El término ‘**resolución administrativa**’ comprende como tal a esta y a los acuerdos. En el inciso 5) de la norma, se sustituye el término ‘**resolución**’ por el de ‘acto’, que en ese contexto es mucho más amplio. 3) Objetivo. La **equiparación** en lo judicial, total o parcialmente, de los efectos del acto, es decir, los que hagan o sean propios de la identidad en la conducta o relación jurídica cuestionadas. Esta figura también resulta plenamente aplicable, cuando en un proceso por omisión o inactividad **administrativa**, se cumplan los requisitos establecidos en el precepto jurídico de comentario. 4) Características del acto administrativo. Ha de ser externo, favorable, firme y recaído sobre la misma conducta o relación jurídico–**administrativa** discutida en la causa. Puede ser anterior al proceso o acaecer durante el transcurso de este. Debe provenir de la misma Administración demandada en el asunto, y dictado a favor de un tercero, sea, de quien es ajeno al proceso judicial. 5) Solicitante de la equiparación. La parte principal, pues es la que podrá requerir la **equiparación**. 6) Momento para solicitarla. Durante el transcurso del litigio sin resolver, sea, aquél en el que no ha habido pronunciamiento de fondo. 7) Deberes y obligaciones de las partes. Se les asigna un deber genérico de poner en conocimiento el texto expreso de lo resuelto o actuado en sede **administrativa**. Como obligación específica de la Administración, hacerlo en el plazo máximo de ocho días, aunque no se establece sanción ante su incumplimiento.*

Cuando la norma alude a la Administración como la obligada a dar parte en la sede judicial de lo resuelto **administrativamente**, ‘...debe entenderse referida a la Administración activa, y no al ente fiscalizador o a su representante judicial (Procuraduría General de la República, por ejemplo)’. 8) Órgano ante quien se presenta. No se restringe al Tribunal de juicio, en virtud de lo establecido en el inciso 3) de la norma ‘...a la autoridad judicial,...’. Puede serlo ante el juez tramitador, el conciliador o ante el Tribunal de juicio ‘...En la segunda hipótesis, el conciliador deberá remitir el expediente de inmediato al tramitador.’ 9) Trámite y efectos de resolución. a) Recibida la comunicación, la autoridad judicial dará audiencia inmediatamente a las partes, por el plazo de cinco días hábiles. b) De resultar procedente, la autoridad judicial acogerá la **equiparación** con fundamento en lo resuelto por la Administración, extendiendo al proceso, total o parcialmente los efectos de la **resolución**. c) El auto-sentencia producirá cosa juzgada material. d) Si la **equiparación** fue parcial, en lo que no hubiere sido reconocido y se mantenga por tanto como pretensión latente, se continuará el proceso. e) En cuanto a la improcedencia de la **equiparación**, ‘...Se trata de una valoración jurisdiccional que exige de un pronunciamiento debidamente motivado, con indicación clara de por qué no existe la misma conducta o relación jurídica, o por qué se presenta la disconformidad con el Ordenamiento Jurídico. Nótese que no es suficiente cualquier infracción jurídica, por leve que fuera, para denegar la **equiparación**. Será necesaria una ‘disconformidad sustancial’ con el ordenamiento. Una que provoque invalidez plena, de las que no puedan ser subsanadas o convalidadas en vista de la grave violación, por forma o fondo, del bloque de legalidad...’. f) La **equiparación** es improcedente, si el acto dictado en sede **administrativa** está cuestionado a través de los medios legales pertinentes, en esa sede o jurisdiccionalmente. g) ‘...si después de admitida en firme la **equiparación**, sobreviene la nulidad o anulación posterior del acto originario cuyos efectos se extendieron, sólo a través del proceso de revisión podrá replantearse el pronunciamiento judicial pasado en calidad de cosa juzgada material, siguiente las reglas contenidas en el artículo 154 del CPCA.’ (...)

En tal sentido, obsérvese que el procedimiento instituido en la norma de comentario, es preciso en cuanto a que: 1) La parte principal, ‘Durante el transcurso del litigio’, podrá solicitar que se equiparen en lo judicial, total o parcialmente, los efectos de una **resolución administrativa** (inciso 1). Para ello, tal apartado impone un análisis previo o de admisibilidad, toda vez que la **resolución** cuyos efectos se pretenden equiparar, se reviste de cuatro características; externo, firme, favorable y recaída sobre la misma conducta o relación jurídico-administrativa discutida en el proceso. 2) Recibida la comunicación, ‘...la autoridad judicial dará audiencia inmediatamente, a las partes por el plazo de cinco días hábiles.’ (inciso 4), y dentro de los ocho días hábiles posteriores a la conclusión de esa audiencia, debe pronunciarse acogiendo la **equiparación** con fundamento en lo resuelto por la Administración, o denegándola ‘...en forma motivada,

cuando no verse sobre la misma conducta o relación jurídico–**administrativa** o cuando lo resuelto en vía **administrativa** sea sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.’ *(inciso 5). Además, debe agregarse que, de haber mediado en su oportunidad tal pronunciamiento interlocutorio, el auto que contiene esa decisión resultaría impugnabile mediante el recurso de revocatoria, a tenor de lo establecido en el mandato 132, incisos 2) y 3) del CPCA.*” (N° 445-F-S1-2012 de las 8:35 horas del 12 de abril del 2012.)

III. Sobre los aspectos analizados *supra*, juzga necesario este Tribunal efectuar cuando menos tres precisiones ulteriores, como se expone seguidamente:

1. **Sobre la igualdad de trato como fundamento de la equiparación judicial de los efectos de actos administrativos firmes y favorables.** Según se explicó anteriormente, el instituto regulado en el artículo 116 del CPCA se orienta a la igualdad de trato entre administrados sometidos a relaciones jurídico administrativas similares, sobre la base de que dicho tratamiento equitativo es uno de los principios fundamentales del servicio público, junto con los de continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen. Dicho principio traduce, a su vez, el derecho fundamental más general consignado en el numeral 33 de la Constitución Política, relativo a la igualdad de las personas frente a la ley y a la proscripción de toda práctica discriminatoria contraria a la dignidad humana. Ahora bien, a partir de la vasta y reiterada jurisprudencia constitucional sobre el tema, en la actualidad se tiene absolutamente en claro que el imperativo de tratar igual a los iguales va de la mano de la regla correlativa de no tratar igual a quienes son desiguales; de manera que en tanto y en cuanto exista un fundamento apropiado que lo sustente, es posible establecer la necesidad de dar un tratamiento no paritario a situaciones jurídicas que no sean verdaderamente iguales. Ello, a su vez, se manifiesta en el plano del instituto de comentario en la conclusión a la que pueda llegar el juzgador o Tribunal que, ante una petición de terminación anticipada del proceso por vía de la aplicación del ordinal 116 del CPCA, estime que las relaciones jurídico administrativas que se persigue equiparar no son idénticas y, en consecuencia, rechace lo solicitado, precisamente por considerar que el tratamiento desigual de aquéllas está justificado en razón de sus diferencias objetivas.-

2. **Sobre los criterios temporales que inciden sobre la aceptación o rechazo de la equiparación.** Se manifestó también que el acto o actos cuyos efectos firmes y favorables se pretende aplicar a la situación jurídica de la parte gestionante pueden ser anteriores al proceso o acaecer durante su tramitación. Ello, a juicio de esta Cámara, requiere ser clarificado, como sigue. En efecto, la relación cronológica entre el acto o actos equiparables y aquél o aquéllos que han sido propiamente objeto del proceso puede manifestarse en escenarios diversos:

a. *Que el acto equiparable se produzca estando en curso el proceso.* Esta es la hipótesis más simple y respecto de la cual la aplicación del numeral 116 del CPCA no ofrece mayor duda. Si, una vez entablado el proceso, es puesta en conocimiento del juez o Tribunal la existencia de un acto firme y favorable posterior, que resuelva la cuestión objeto de debate en beneficio de la parte que lo invoca, tiene pleno sentido decretar la terminación anticipada de la litis, precisamente en aras de la igualdad y la celeridad procesal, siempre que el resultado no sea sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.-

b. *Que el acto equiparable preceda el inicio del proceso.* Este escenario precisa de un tratamiento mucho más cuidadoso que el anterior. En efecto, recuérdese –como lo advierte el pronunciamiento citado de la Sala Primera– que el mecanismo instituido en el artículo 116 del CPCA no constituye una clase especial de proceso contencioso administrativo, sino una forma de terminación anticipada de la litis. Al igual que sucede con las otras modalidades de terminación prematura previstas en el capítulo I del Título VI del CPCA (desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal, transacción y cumplimiento de la conducta omitida), en la **equiparación** judicial de los efectos de actos administrativos firmes y favorables estamos ante una circunstancia sobrevenida respecto de un proceso que se encuentra en curso. Ello implica que no es posible plantear una demanda contencioso **administrativa** cuya pretensión original sea, precisamente, la mencionada **equiparación** de efectos. Pero además, a efectos de no desnaturalizar el instituto en cuestión y, eventualmente, convertirlo incluso en un posible mecanismo de fraude procesal y/o abuso del derecho, es menester diferenciar otras dos hipótesis dentro del escenario propuesto: *I)* La primera es aquella en la que el acto equiparable es anterior a la interposición del litigio, pero posterior a la conducta que se impugna en éste; caso que en principio no presenta mayores dificultades en cuanto a la procedencia de la **equiparación**. En efecto, puede suceder que la existencia del primero no llegue a conocimiento de la parte sino después de que haya formulado la demanda, en cuyo supuesto se justifica plenamente la pretensión de terminación anticipada. *II)* La segunda hipótesis ocurre en la situación inversa, en la que el acto equiparable precede tanto a la interposición del litigio como a la conducta impugnada. En este caso, es criterio del Tribunal que la aplicación del numeral 116 del CPCA, tendiente a la terminación anticipada del proceso, resulta inviable. Para comprender por qué, es necesario recordar que es perfectamente legítimo que la Administración dicte un acto que se aparte del criterio seguido en actuaciones precedentes, siempre que ello se haga de manera motivada (doctrina del artículo 136.1.c de la LGAP). En tal supuesto, venir a petitionar la **equiparación** judicial de los efectos del acto precedente, exclusivamente sobre la base de un argumento de igualdad de trato, conduciría a desconocer la indicada posibilidad de variación de criterio, omitiendo el examen de los motivos de legalidad que puedan haber pesado en tal caso. En este supuesto, lo aconsejable –a nuestro criterio– sería permitir que la litis

siga su curso hasta la terminación normal (quizás acreditando la existencia del acto previo por la vía del numeral 50.1.b del CPCA, cuando corresponda) y que la cuestión se dilucide en la sentencia de fondo.-

3. La aplicación peticionada no puede trascender los efectos inmediatos del acto o actos equiparables. La identidad de relaciones jurídico administrativas que es exigida para la procedencia de la equiparación conlleva que la solicitud de aplicación del artículo 116 del Código de rito no vaya más allá de hacer valer los efectos directos del acto o actos equiparables, tal cual fueron plasmados en éstos, al caso particular de la parte que así lo solicita. Es decir, no cabría venir a gestionar que lo que se aplique, a los efectos de la terminación anticipada del proceso, sea más bien alguna clase de interpretación mediata o consecuencia ulterior –de segundo grado, si se quiere– que dicha parte desprenda o quiera desprender de las conductas administrativas susceptibles de equiparación. No es a eso a lo que se refiere la norma, pues en tal caso se requeriría efectuar un análisis que es más propio del pronunciamiento de fondo que de un auto, por más de que éste último tenga el carácter de sentencia con autoridad de cosa juzgada material.-

IV. IMPROCEDENCIA DE LA EQUIPARACIÓN EN EL CASO CONCRETO. En el *sub examine*, la parte actora pretende que los efectos de las resoluciones N° DGT-460-03 del 2 de mayo del 2003, DGT-390-2008 del 4 de julio del 2008 y DGT-080-2011, DGT-081-2011, DGT-082-2011 y DGT-083-2011 –las cuatro últimas de 7 de febrero del 2011– todas dictadas por la Dirección General de Tributación (DGT), se equiparen a la situación jurídica que fue oportunamente objeto de consulta por parte de la demandante y que, en su criterio, fue resuelta de manera distinta por ese despacho en su **resolución** N° DGT-821-2011 del 10 de octubre del 2011. Esto exige comenzar por efectuar lo que la jurisprudencia citada de la Sala Primera describió como “análisis previo o de admisibilidad” de la aplicación del artículo 116 del CPCA, de modo que, si ese examen preliminar resulta positivo, se puede pasar posteriormente a dilucidar si la **equiparación** peticionada es procedente o no. A tales efectos, se debe comenzar por destacar que los siete pronunciamientos que son aquí de interés (es decir, los seis oficios cuyos efectos se pide equiparar, más el que es propiamente objeto de impugnación en este proceso) fueron emitidos por la DGT en ejercicio de la competencia consultiva regulada en el artículo 119 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), cuyo texto, a la fecha de las actuaciones que son aquí de relevancia, establecía:

“Artículo 119. 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.”

Por su orden cronológico, tenemos que las resoluciones DGT-460-03 del 2 de mayo del 2003 y DGT-390-2008 del 4 de julio del 2008 (visibles a f. 230-236 y 237-240, respectivamente) se refieren a la cuestión de si una pérdida por diferencial cambiario sufrida por una compañía puede considerarse o no como un gasto deducible para efectos del impuesto sobre la renta. En síntesis, la Administración concluye –contrario al criterio de las consultantes– que la deducción es procedente cuando las pérdidas por diferencial cambiario se originen en cuentas de pasivos sujetas a devaluación de la moneda y que, además, se vinculen con la generación de la renta gravable. Cuando, por el contrario, se trate de aportes de capital (como se daba en el caso de las consultantes, que estaba referido a devoluciones de aportes extraordinarios), la deducción no aplica, por tratarse de cuentas patrimoniales de la empresa y no de gastos vinculados con un financiamiento. Por otro lado, en las resoluciones DGT-080-2011, DGT-081-2011, DGT-082-2011 y DGT-083-2011, todas de 7 de febrero del 2011 (visibles a f. 206-229), la Administración comparte el criterio de las gestionantes, en el sentido de que: a) el gasto financiero registrado por concepto de pérdida por diferencial cambiario asociado a la valuación en colones del pasivo mantenido en moneda extranjera y utilizado directamente para la adquisición de acciones de otras compañías, no es deducible de la base imponible del impuesto sobre las utilidades; y, correlativamente, b) el ingreso financiero registrado por concepto de ganancia por diferencial cambiario asociado a la valuación en colones del pasivo mantenido en

moneda extranjera y utilizado para la adquisición de acciones de otras compañías, no es gravable con el impuesto sobre las utilidades. Finalmente, la **resolución** impugnada en el proceso, N° DGT-821-2011 del 10 de octubre del 2011 (copia a f. 158-165), trata sobre si los activos no monetarios –como lo son las acciones de sociedades en el exterior y sus aportes de capital– generan o no diferencial cambiario. La conclusión, contraria al criterio de la actora consultante, es que sí lo hacen y que tal diferencial es gravable con el impuesto sobre la renta.-

V. Basado en los anteriores elementos de juicio, este Tribunal estima que la **equiparación** de efectos que se gestiona no es admisible, a los efectos de una eventual terminación anticipada del proceso, por las razones siguientes:

1. *Todos los actos cuyos efectos se pide equiparar son anteriores a la conducta cuestionada en el sub lite y, desde luego, a la interposición de la demanda. Como se anticipó supra, esta Cámara estima que, cuando el acto o actos cuyos efectos se pretende equiparar es anterior al que se cuestiona en el proceso, la finalización anticipada del proceso, por vía de **equiparación** de efectos, está desaconsejada. En ese caso, el criterio diverso que se haya plasmado en la más reciente de esas conductas no puede ser impugnado puramente sobre la base de un alegato de trato no igualitario (que es de lo que trata el instituto contemplado en el artículo 116 del CPCA), pues cabría preguntar si estamos o no ante un cambio de criterio debidamente motivado y, por ende, legítimo; análisis que es propio de la sentencia de fondo.-*

2. *Las relaciones jurídico **administrativas** a que se refieren los actos equiparables no son iguales a la de la actora. En efecto, el simple repaso de los criterios consultivos emitidos por la DGT, cuyos efectos se pide equiparar, permite concluir con facilidad que ninguno de ellos versa sobre la misma situación objetiva de que trata el dictamen DGT-821-2011, el que, como se indicó anteriormente, refiere a si la tenencia de activos no monetarios es susceptible o no de dar paso a diferenciales cambiarios gravables con el impuesto sobre las utilidades. Los primeros, por el contrario, aluden a los posibles diferenciales cambiarios asociados a transacciones monetarias (por ejemplo, la devolución al accionista de aportes extraordinarios de capital) o bien a activos y pasivos de índole monetaria (gastos financieros y ganancias o pérdidas por valuación o devaluación de cuentas de pasivo).-*

3. *Lo que se pretende equiparar no son los efectos directos de los actos, sino la interpretación ulterior de dichos efectos que hace la accionante. Precisamente por el hecho de que –como se acaba de explicar– las situaciones objetivas de que tratan las resoluciones que son aquí de interés no son iguales, los alegatos de la actora (especialmente los del memorial de f. 243-249) no van orientados a la aplicación directa, a su caso particular, de los efectos de los actos equiparables (eso no sería posible dada su diversa índole), sino más bien a que se le apliquen ciertas*

*interpretaciones o consecuencias ulteriores que esa parte desprende de esas conductas **administrativas**. Como ya se ha explicado, no es a eso hacia lo que tiende el procedimiento del numeral 116 del CPCA.-*

*4. Dos de los actos presuntamente equiparables no son favorables y los cuatro restantes no son aplicables al caso de la actora. Las resoluciones DGT-460-03 y DGT-390-2008 rechazan el criterio de las consultantes, en lo que habría sido beneficioso para ellas, a saber, que las pérdidas por diferencial cambiario constituyen un gasto deducible para efectos del impuesto sobre la renta. La DGT no admite esa postura, lo cual evidentemente no da lugar a un acto favorable, a los propósitos de la **equiparación** de efectos del ordinal 116 *ibídem*. Por su parte, los oficios DGT-080-2011, DGT-081-2011, DGT-082-2011 y DGT-083-2011 –en cuanto interesa– ciertamente aceptan que el ingreso financiero que se haya llegado a registrar por concepto de la ganancia por diferencial cambiario, asociado a la valuación en colones del pasivo mantenido en moneda extranjera y utilizado para la adquisición de acciones de otras compañías, no es gravable con el impuesto sobre las utilidades (lo cual es una consecuencia favorable para las consultantes). Sin embargo, el caso de la accionante – como se explicó– tiene que ver más bien con diferencias originados en activos no monetarios, de manera que lo que es benéfico para aquéllas no lo es para ésta.-*

*5. De toda suerte, los efectos de las resoluciones consultivas del artículo 119 del CNPT no son, por su propia naturaleza, equiparables a la situación de terceros. Tal como lo estipula dicha norma, anteriormente transcrita, las consultas planteadas a la DGT y las respuestas que ésta brinda versan únicamente “sobre la aplicación del derecho a una situación de hecho concreta y actual”. Es decir, su contenido no es generalizable a la situación de terceros diversos a la parte consultante (especialmente cuando surjan de casos de silencio positivo), de manera que dicha categoría de actos administrativos no vendría a resultar idónea a los fines de la **equiparación** judicial de sus efectos a terceros.-*

VI. En conclusión, esta Cámara concluye que la **equiparación** de efectos petitionada es inadmisibile y debe ser denegada. Como consecuencia de ello, no se admite la terminación anticipada del proceso por esa vía, debiendo, por consiguiente y una vez firme esta **resolución**, continuar con la sustanciación, que para el caso concreto consistiría en pasar este asunto a la etapa de dictado de la sentencia de fondo.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ Asamblea Legislativa. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Fecha de vigencia desde: 01/01/2008. Versión de la norma: 3 de 3 del 09/06/2010. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 120 del: 22/06/2006, Alcance: 38.

ⁱⁱ JINESTA LOBO, Dr. Ernesto (2009). *"La Nueva Justicia Administrativa en Costa Rica: Principales innovaciones del Nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo"*. Parte de Derecho Administrativo Iberoamericano, Volumen I -Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo 16 a 18 setiembre- Panamá. Pp 14 y 15. Recuperado de la Web: <http://www.ernestojinesta.com/>

ⁱⁱⁱ SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 445 de las ocho horas con treinta y cinco minutos del doce de abril de dos mil doce. Expediente: 08-001386-1027-CA.

^{iv} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN VI. Sentencia 306 de las once horas con diez minutos del dos de febrero de dos mil diez. Expediente: 09-001896-1027-CA.

^v TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN VI. Sentencia 241 de las quince horas del veintinueve de octubre de dos mil doce. Expediente: 12-000977-1027-CA.