



Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EJECUCIÓN SUSTITUTIVA

RESUMEN: En este informe de investigación, se toca el tema de la ejecución de los actos administrativos y en particular el del mecanismo de ejecución sustitutiva también conocido como ejecución subrogatoria o subsidiaria. Para o anterior se toma como fuente la perspectiva de la doctrina nacional y extranjera, así como de la jurisprudencia de nuestros tribunales y los dictámenes de la Procuraduría General de la República.

SUMARIO:

1. EJECUCIÓN SUSTITUTIVA, SUBROGATORIA O SUBSIDIARIA
 - a. Concepto y presupuestos
2. NORMATIVA
 - a. Ley General de la Administración Pública
3. Criterios de la Procuraduría General de la República
4. JURISPRUDENCIA
 - a. Concepto
 - b. Ejecutividad como característica fundamental del acto administrativo



Centro de Información Jurídica en Línea



DESARROLLO:

1. EJECUCIÓN SUSTITUTIVA, SUBROGATORIA O SUBSIDIARIA

a. Concepto y presupuestos

“Artículo 149.1-b LGAP, define la ejecución sustitutiva como la ejecución de obligaciones por parte de un tercero distinto a la relación Administración-obligado, no queda excluida la ejecución de oficio por parte de la Administración. Las costas de la ejecución corren a cargo del obligado y pueden serle cobradas a través del procedimiento de ejecución forzada. (Art. 149, inciso 1.b LGAP.

La ejecución sustitutiva procede en la ejecución de actos administrativos no personalísimos, entonces ante la rebeldía del obligado la Administración realizará el acto por sí o a través de un tercero que ésta determine y a costa del mismo obligado. El monto del cobro respectivo puede calcularse cautelarmente antes de la ejecución y hacer reserva de la liquidación definitiva, o contratarse por suma determinada previo a la ejecución. La liquidación se hace en vía administrativa, y la ejecución del patrimonio en la vía judicial en caso de incumplimiento del obligado, esto es así por ser el acto ejecutivo pero no ejecutorio. La ejecución subsidiaria es realizada por terceros, y su acción puede llevarse a cabo mediante un contrato entre el tercero y la Administración, a lo que la ley la autoriza y con cargo al responsable del incumplimiento del acto.

Previo a la contratación de un debe intimarse al obligado para que cumpla, pudiendo éste ofrecer prueba de descargo que justifique el incumplimiento. Si ese plazo cuya fijación hizo la Administración vence, sin que se ofreciera prueba, o bien, recabada la prueba ofrecida, la Administración decidirá si el incumplimiento fue justificado, pudiendo otorgar un nuevo plazo para la ejecución espontánea, si considera que las causales del cumplimiento tardío no generan responsabilidad del obligado y no se trata de un caso de urgencia. De lo contrario procederá a la ejecución directa o forzosa, haciendo la comunicación respectiva de la fecha y hora de la ejecución.

Los plazos que la Administración establezca deberán estar determinados por el principio de celeridad, pero también por la lógica de acuerdo a las reglas de la técnica. Si se optara por el cumplimiento forzoso y no se respetan las reglas dichas, cualquier daño que irregularmente se ocasiona al particular, deberá serle indemnizado.

Es un derecho del responsable del incumplimiento (el obligado) el controlar el procedimiento de contratación y ejecución, él es parte y podrá cuestionar los gastos y pagos que considere antijurídicos. Finalizada la ejecución por el tercero, la Administración requerirá el pago de lo invertido al responsable. Un cobro previo a la ejecución dejaría por fuera gastos que circunstancias



Centro de Información Jurídica en Línea



sobrevenientes en la ejecución demanden.

La ejecución sustitutiva puede ser de oficio, y se da cuando la Administración cuenta con el personal, y los medios para realizar por sí misma la ejecución y decide hacerlo así, constituyéndose ella misma en sustituto del obligado.”¹

“Un medio específico de la ejecución administrativa es la subrogación. Tiene lugar cuando se trata de actos no personalísimos, que implican una actividad material y fungible, realizable por un sujeto distinto del obligado. En estos casos la Administración encomienda la realización del acto a terceros con cargo al obligado remiso, el cual responde de los daños y perjuicios que se hayan producido; por ejemplo, la obligación que se imponga a un administrado de demoler una construcción, construir veredas, cierres, etc; si no la ejecuta, la Administración o un tercero lo hace en subsidio. La ejecución por subrogación se realiza únicamente en aquellos casos que afectan inmediatamente el interés público y en el supuesto de prestaciones de trabajo o de hacer, pero no en el caso de prestaciones pecuniarias; la ejecución por administración, cuando se trate de obras o trabajos que correspondiera hacer al particular, v. gr., cierres, demoliciones.”²

“MERKL (op. Cit., pág. 369) señala que un medio específico de la ejecución administrativa es la subrogación. En este supuesto la autoridad realiza la acción omitida por el obligado, corriendo los gastos que se ocasionaren por cuenta de éste. Así en el caso que un propietario no ejecutase las obras ordenadas en una casa que amenazara ruina, la administración podría realizarlas, exigiendo al obligado las costas, y embargando en su caso los bienes necesarios para hacerlas efectivas. Este procedimiento puede utilizarse en las prestaciones sustituibles, pero no en las estrictamente personales. Por lo demás, la ejecución subrogatoria se realizará únicamente en aquellos casos que afecten inmediatamente el interés público, y en el supuesto de prestaciones de trabajo o naturales, pero no en el caso de prestaciones pecuniarias.”³

2. NORMATIVA

a. Ley General de la Administración Pública⁴

Artículo 149.-

1. Los medios de la ejecución administrativa serán los siguientes:

b) Ejecución sustitutiva, cuando se trate de obligaciones cuyo cumplimiento puede ser logrado por un tercero en lugar de obligado, en cuyo caso las costas de la ejecución serán a cargo de éste y podrán serle cobradas según el procedimiento señalado en el inciso



Centro de Información Jurídica en Línea



anterior;

3. CRITERIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"2. La ejecución sustitutiva y la ejecución forzosa según el procedimiento proyectado

En la especie, encontramos que se prevén múltiples intimaciones, a nuestro juicio un exceso innecesario y de consecuencias negativas para la satisfacción del fin de la misma Ley General de Caminos Públicos y, específicamente, para el logro de los propósitos de la voluntad normativa expresada en sus artículos 20 y 21.

No puede dejar de tomarse en consideración que, en la especie se trata de la hipótesis de una ejecución de un deber que se encuentra en una ley. Si el Ordenamiento Jurídico provee al acto administrativo de la ejecutoriedad, para que la Administración pueda satisfacer el interés público, con mayor razón debe entenderse que la misma Administración puede recurrir a la ejecución sustitutiva y a la ejecución forzosa previstas en la Ley General de la Administración Pública para cumplir los deberes que el Ordenamiento Jurídico le asigna, cuando el administrado no quiere observar en forma voluntaria. El jurista nacional Eduardo Ortiz Ortiz explicó con claridad el carácter ejecutorio del acto administrativo y la analogía con la ejecución administrativa del deber nacido en la ley, en el foro legislativo del análisis de la Ley General de la Administración Pública. Dijo, en lo que interesa:

"La ejecutoriedad es un privilegio, otros dicen que es una potestad enteramente independiente que la administración tiene para expedir la ejecución o realización contra la voluntad del particular de aquellos actos que requieran la colaboración del particular. El particular puede negarla, si este medio no existiera la administración se paralizaría.

Son órdenes, jurisdicciones, obligaciones de información que el particular puede dar o tiene que dar a la administración. Ocurre que hay muchos derechos de la administración que no nacen de actos administrativo sino directamente de la ley, por ejemplo, uno que en estos momentos se me ocurre, es la obligación de rendir informaciones obligatorias que teníamos cuando teníamos que hacer la declaración jurada de bienes inmuebles.

Otra puede ser el que en ciertas ocasiones se pasen leyes obligando



Centro de Información Jurídica en Línea



a presentar informe detallado de los bienes de una persona, ya no solo de un bien inmueble sino de su patrimonio. Puede haber derechos de la administración como por ejemplo, el particular no tiene derecho a cerrar una calle pública, sólo lo puede hacer a través de la autoridad judicial. Dice la ley de construcciones. Si lo hace le podrá ser destruido lo que hizo.

En materia municipal, las municipalidades pueden destruir aquello que se haga sin obtener la aprobación de ellas en cuanto a planos de construcción.

Resulta que hay muchas ocasiones en donde los derechos de la administración que tiene que ejercer contra los particulares no nacen del acto administrativo y en consecuencia al hacerse efectivo por este medio lo que se está haciendo ejecutorio no es el acto sino el derecho subjetivo de origen directamente legal. La administración en los casos en que tenga un derecho contra el particular nacido directamente de la ley sin intermediación de un acto administrativo podrá ejecutarlo contra este particular por los mismos medios por los que puede ejecutar un acto...(Acta de la sesión N°101 de la sesión extraordinaria de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, a las catorce horas quince minutos del treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta. Discusión del Proyecto de Ley General de la Administración Pública. El énfasis es nuestro).

Con el procedimiento sometido a estudio pareciera que lo que se hace es mediatizar el cumplimiento de los deberes que ya están en la Ley General de Caminos Públicos, dejando su cumplimiento sujeto al dictado de un acto administrativo que luego deberá, a su vez, ser ejecutado con la colaboración del administrado o en forma sustitutiva, si es preciso.

(...)

Los alcances de estas normas también fueron explicados por don Eduardo Ortiz en el foro ya citado:

"...El inciso b se refiere a lo que se llama la ejecución sustitutiva que alude al caso de que una obligación se puede ejecutar por un tercero y no solo por el obligado. Por ejemplo, destruya usted ese muro con que cerró esta calle, no lo hace usted. La Administración con su personal o con un tercero contratado lo destruye. Después por la vía del apremio administrativo, le cobra los gastos al administrado..." (Sic.. Ibid. Acta de la sesión N°102 de la sesión



Centro de Información Jurídica en Línea



celebrada a las catorce horas diez minutos del primero de abril de mil novecientos setenta. El énfasis es nuestro).”⁵

4. JURISPRUDENCIA

a. Concepto

“II.- Tratándose de bienes demaniales, la administración tiene la potestad de actuar y ejecutar por sí la recuperación de dichos bienes, sin necesidad de recurrir a los tribunales, ni siquiera por la vía interdictal, permaneciendo dicha competencia indefinida en el tiempo en tanto el bien esté afecto al dominio público. La Administración dispone de diversos medios de ejecución forzosa, siendo uno de ellos el de la ejecución sustitutiva y/o subsidiaria, previa intimación. Esto es, el cumplimiento de lo ordenado por un tercero, para el caso la propia Administración, cuando el obligado se niega a su ejecución voluntaria, en cuyo caso las costas de la ejecución son a cargo de éste pudiéndole ser cobradas posteriormente mediante apremio sobre su patrimonio (artículos 146 y 149 de la Ley General de la Administración Pública y 13 de la Ley No. 6043). Incluso la inercia de la Administración trae consecuencias (ver artículo 63 de la supra citada ley).”⁶

b. Ejecutividad como característica fundamental del acto administrativo

“V.- Que la ejecutividad, como característica fundamental de los actos administrativos -artículos 146 a 151 de la Ley General de la Administración Pública-, hace que cuenten con fuerza obligatoria y ejecutiva, y en virtud de lo cual, la suspensión de sus efectos se ha considerado de carácter excepcional, únicamente en el caso de que, con su ejecución, se puedan producir daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, según doctrina que informa el numeral 91 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Su naturaleza, como medida cautelar, tiene por objeto garantizar provisionalmente la eficacia de una sentencia, dado el retardo en que generalmente se produce, evitando en caso de acogerse, que se den situaciones irreversibles para la parte que lo solicita. En la especie se tiene, que el incidentista no acreditó los daños y perjuicios que supuestamente se le pueden ocasionar, y la comprobación de la inminencia del daño constituye un requisito indispensable para el éxito de una articulación de esta naturaleza. Hay ocasiones en que se permite su no acreditación: cuando la actuación de la Administración pueda desencadenar consecuencias evidentes o graves para el petente; situación que se considera, no es la del sub examine, ya que de producirse algún daño será perfectamente cuantificable. De otra parte, ya en el proceso principal se dictó sentencia, la que está recurrida ante este Tribunal, razón por la



Centro de Información Jurídica en Línea



que no es mucho el tiempo que tendrá que esperar el señor O. para ver el resultado de su demanda.- VI.- Que lo expuesto, aunado a las consideraciones del fallo combatido, hacen arribar a este órgano colegiado a convencimiento idéntico al de la Juzgadora de instancia y por ello, la denegatoria del incidente debe mantenerse."⁷

FUENTES CITADAS:

- ¹ DROMI y DIEZ citados por PERERA León, Vernor. La ejecución del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública. Tesis de grado para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1988. pp. 136 a 138. (Localizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1857).
- ² DROMI, José Roberto. El acto administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid, 1985. pp. 103-104. (Localizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 344.882 D786ac).
- ³ MERKL citado por DIEZ, Manuel María. El acto Administrativo. Tipográfica Editora Argentina S.A.: Buenos Aires, 1691. p. 264. (Localizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 346.5 D568 a2).
- ⁴ Ley N° 6227. Costa Rica, 2 de mayo de 1978.
- ⁵ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-051-00 de 25 de mayo de 2000.
- ⁶ SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José, Goicoechea. Resolución N° 616-2001 de las nueve horas del treinta de julio del dos mil uno.
- ⁷ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N° 126-2000 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del diez de mayo. del año dos mil.