

cuales le siguió la Universidad Escuela Libre de Derecho con su doctorado en Derecho administrativo y constitucional, y finalmente, hace tan solo unos años, la Universidad de Costa Rica también instauró su doctorado en Derecho público.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: AVANCES DE SU REGULACIÓN EN CLAVE DE GARANTÍA

2.1 LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LGAP)

2.1.1 Principios generales

La vocación principialista de la LGAP se hace evidente desde la misma presentación que hiciera la Comisión Redactora a la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa. Explicaría en esa ocasión Eduardo Ortiz Ortiz que existía una total ausencia de un cuerpo de principios y reglas generales, orgánicamente reunidas, que permitieran saber cuáles son las normas elementales mínimas indispensables de acción que la Administración ha de seguir cuando actúa. Así, pues, el primer objetivo de la LGAP –continuaría Ortiz Ortiz– era crear ese cuerpo de reglas y de principios uniformes para toda la Administración pública, fácilmente elegibles en un solo cuerpo de leyes y, a su vez, perfectamente armonizados entre sí, que permitieran enfrentarse a la Administración o participar en ella en forma coherente, eficaz y adecuada (4). Con justa razón, pues, Brewer-Carías señaló de esta Ley en su momento: «sin duda que podría ser considerada como el texto de un Manual de Derecho Administrativo, volcado en el articulado de un Código» (5).

De esta forma, el Título Primero, del Libro Primero, titulado «Principios Generales», es indispensable para sujetar a la Administración pública a ciertos principios de Derecho público sustantivo que son fundamento y límite de las demás normas de este, de ahí su ubicación al frente de la Ley. Veamos:

2.1.1.1 *Composición orgánica de la Administración pública*

El artículo 1 define la Administración pública como organización, no como actividad, estableciendo la regla de que aquella está constituida tanto por el Estado como por los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de Derecho público y privado.

(4) Se sigue en todo este apartado la exposición de motivos de la LGAP, Expediente Legislativo A23E5452, folios del 1 al 6, contenida en Quirós, R. (1996), *Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional*, San José: ASELEX.

(5) BREWER-CARÍAS, A. (1981), «Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica», *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, 29-59.

2.1.1.2 Régimen jurídico de la Administración pública

El artículo 2, por su parte, determina que las disposiciones para el Estado son aplicables a los otros entes públicos, pero no a la inversa. Ello es así en virtud de la necesidad de un régimen jurídico supletorio para todo el sector público, que solo puede ser el del Estado, por tratarse de un único ordenamiento jurídico supremo y general, pero también del más desarrollado dentro de dicho sector. Con ello la LGAP tomó partido contra doctrinas de la época que sostenían la incompatibilidad entre el derecho para el Estado y el derecho particular para los otros entes públicos.

Se complementa esta regulación con lo preceptuado en el artículo 3 que dispone que el Derecho público será aplicable por principio a los entes públicos, con excepción de los que sean de tipo industrial o mercantil, que se regirán por el Derecho privado en cuanto a su actividad.

Eso sí, aún y cuando se trate de entes públicos regidos por el Derecho privado, el artículo 4 determina que la relevancia de los fines del ente y su carácter público imponen un mínimo de régimen especial y exorbitante del Derecho privado, en el sentido que son aplicables en su actividad los cuatro principios del servicio público: continuidad, eficiencia, adaptabilidad e igualdad en el trato de todos los administrados, sean o no usuarios, con lo cual, dichos principios quedan convertidos en canon supremo de toda actividad de la Administración pública (sea en su capacidad de Derecho público o de Derecho privado).

El artículo 5, por su parte, termina de delimitar la conducta de los entes públicos regidos por el Derecho privado. Ciertamente, en algunos casos, el uso del imperio puede ser excesivo, de ahí que, en lugar de ordenar, la Administración bien puede voluntariamente suspender sus potestades de imperio dentro del ámbito de un convenio realizado a fin de satisfacer de la mejor manera el interés público. No obstante, siempre será una suspensión voluntaria que nunca puede tener la naturaleza ni el efecto de una renuncia extintiva de las potestades de Derecho público. Por tanto, esta norma prevé que, si la Administración que ha actuado regida por el Derecho privado, de pronto se ve en la necesidad de eliminar la suspensión voluntaria de sus potestades de Derecho público e infringe con ello un daño al particular que ha contratado con ella, debe resarcirlo de manera integral.

2.1.1.3 Las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo

En un magistral ensayo de Jean Rivero, explicaba el autor que «si se aborda el problema de las fuentes del Derecho administrativo, no a partir de un postulado constitucional, sino a partir de los hechos; si se trata de saber, no cuáles deben ser según la teoría constitucional, los modos de elaboración del Derecho administrativo, sino cuáles son en la práctica; es obligado constatar que las dos cuestiones no admiten la misma respuesta.» (6) En efecto –continuaría el autor– en la elaboración de la regla de Derecho administrativo el papel preponderante no corresponde al legislador, sino al Juez; de hecho, en la práctica, el *juspublicista* que desea descubrir el principio de solución de un litigio, cuando su colega de Derecho privado abre en primer lugar su Código Civil, tiene él que dirigirse a la jurisprudencia.

(6) RIVERO, J. (1951), «Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo Francés Contemporáneo». *Revista de Administración Pública*, 5, 289-300.

¿Cuál es la razón de esta diferencia tan radical? Napoleón dejó a la Francia del siglo XIX el monumento legislativo del Derecho privado que, con sus Códigos, en especial el Civil, es lo suficientemente amplio como para facilitar un principio de solución de todos los litigios. Además, esta obra era heredera de un largo pasado de elaboración jurídica, de ahí que tenía a su disposición unas nociones precisas y vocabulario técnico que reflejaba exactamente los conceptos, puestos a punto por siglos de reflexión y práctica. Es por ello que, en el Derecho privado, la ley puede bastarse a sí misma y ser suficiente para todos los supuestos.

El Derecho administrativo, sin embargo, ofrece un espectáculo menos majestuoso pues aquí no hay codificación, ni es, en todo caso, codificable en su totalidad (7). Efectivamente, las bases del régimen administrativo fueron casi totalmente renovadas por la Revolución y el Imperio, por lo que la tradición no aportaba apenas ningún elemento utilizable para el nuevo Derecho que debía regir. Así, vocabulario, conceptos correspondientes a las nuevas situaciones, todo estaba por construir (8). Desde entonces las leyes administrativas van a nacer sin plan preconcebido, a medida que los Gobiernos van juzgándolas necesarias, siendo pragmáticas, sin ambición de suministrar principios de solución jurídica a litigios que ni siquiera se prevén y que solo serán revelados por su aplicación. De ahí que Laferrière (9) pusiera en evidencia, ya desde 1887, que al ser la ley administrativa una de organización y de acción que se preocupa más de asegurar la marcha de los servicios públicos que de prever y resolver las dificultades jurídicas, el papel creador que estas características imponen al Juez contencioso administrativo es mucho más amplia que la del Juez ordinario, debiendo echar mano, cuando faltan las leyes escritas, a principios tradicionales, escritos o no escritos, que son en cierto modo inherentes a nuestro Derecho público.

Pues bien, con la pretensión de positivizar lo que es inminente desde la misma génesis del Derecho administrativo, la LGAP no solo establece una completa regulación sobre sus fuentes y jerarquía, sino que también determina las normas básicas de integración del derecho escrito y su interpretación. De hecho, consagra con carácter de derecho positivo el principio de plenitud del ordenamiento jurídico administrativo, de manera que no puedan existir lagunas.

En este sentido, el artículo 6 establece la jerarquía de las fuentes escritas del Derecho administrativo, con la particularidad de que subordina los estatutos y reglamentos de los entes descentralizados a los reglamentos del Poder Ejecutivo destinados a ejecutar leyes, pero en cambio, les da igual rango que a los otros reglamentos de dicho poder, concretamente los llamados reglamentos autónomos de organización o de servicio. Con ello se admite la potestad reglamentaria de los entes descentralizados, que ha sido controvertida en doctrina por no estar expresamente consagrada por la Constitución Política. Desde este ángulo se confiere mayor rango a los reglamentos ejecutivos del Estado que a los autónomos de los otros entes, por su origen constitucional expreso, pero los autónomos del Estado tienen igual rango que los descentralizados de la misma naturaleza, porque ambos

(7) CASSAGNE, J. C. (2016), *Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)*. Madrid: Reus.

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2001), *La lengua de los derechos*. Madrid: Alianza.

(9) LAFERRIÈRE, É. (1989), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.

II. DERECHO ADMINISTRATIVO COSTARRICENSE. ENTRE PRERROGATIVA Y GARANTÍA

se fundamentan en la potestad originaria e implícita de cada ente para darse el régimen de su vida interna y del servicio a que está sometido.

Por su parte, el artículo 7 reconoce la existencia de fuentes no escritas del ordenamiento administrativo que son: la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la costumbre. Sus funciones son: interpretar las fuentes escritas, determinando su sentido para el caso; integrarlas cuando falte norma, llenando la laguna; y finalmente la de delimitar el ámbito de aplicación por materia de la norma, fijando los casos que cubre y los que excluye. Se establece además que, cuando se trate de suplir la ausencia y no la insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley y finalmente se dispone que las normas no escritas serán superiores a las escritas de inferior categoría.

El artículo 8, por su parte, incorpora toda la concepción liberal y humanista, centrada en el respeto a la dignidad, la libertad y los derechos fundamentales del individuo, vistos en armonía con el bien común, cuando se dispone que se entenderán como principios generales de nuestro Derecho público todos los que sean necesarios para garantizar esos valores supremos y su armonía con la eficiencia de la Administración. Por tanto, la norma pretende establecer un límite a los abusos del poder, pero a la vez a los abusos del derecho subjetivo privado, de ahí que se hable de un equilibrio y no de una prevalencia.

En el artículo 9 se consagra la independencia del Derecho administrativo respecto de otras ramas del derecho, estableciéndose que solamente en ausencia total de norma administrativa aplicable –escrita o no escrita– se puede recurrir al Derecho privado para integrarlo. Asimismo, para los casos de lagunas, se establece claramente la jerarquía de las normas administrativas no escritas en el proceso de integración, colocándose a la jurisprudencia en primer lugar, a los principios generales del Derecho público de segundo, la costumbre en tercer lugar, y en último lugar al Derecho privado y sus principios.

En el artículo 10 se establece la necesidad de una interpretación teleológica del Derecho administrativo, con la mente puesta en los intereses sociales o públicos protegidos y en la naturaleza social o científica de los hechos y circunstancias en que ha de actuar la Administración para satisfacer aquellos. Se dispone que, dada esa preeminencia, debe descartarse la letra de la ley en bien de su espíritu, cuando se determine la existencia de un insalvable conflicto entre ambos. En esta hipótesis, el administrador tanto como el juez quedan autorizados para crear una norma nueva de alcance concreto y más acorde con el espíritu de la ley, como si hubiese laguna de derecho en el caso.

2.1.1.4 *Principio de legalidad*

Se consagra el principio de legalidad en los artículos 11, 12 y 13, sentándose a la vez las reglas que pueden contribuir a una aplicación flexible del mismo, cuando se regula la discrecionalidad y sus límites en los artículos 15, 16 y 17, así como también cuando el artículo 14 determina el régimen jurídico aplicable a las que tradicionalmente se han denominado relaciones de sujeción o supremacía especial.

En este sentido, se concibe la legalidad no solo como una sujeción negativa al ordenamiento, en virtud de la cual el acto no puede violarlo ni aun tratándose de reglamentos emanados del propio autor del acto o de sus inferiores, principio este último llamado también de la «inderogabilidad singular del reglamento», tal y

como lo prevé el numeral 13; sino que también se entiende la legalidad como una sujeción positiva y determinante del acto, en virtud de la cual éste ha de estar jurídicamente autorizado. Esa regulación mínima puede ser precisa o imprecisa, pero ha de ser expresa. Por tanto, el motivo o el contenido debe estar regulado en la ley, o bien, estar ambos regulados de forma imprecisa, por medio de conceptos jurídicos indeterminados.

2.1.1.5 *Discrecionalidad*

La LGAP toma partido en la ardua discusión doctrinal sobre el fundamento de la discrecionalidad y opta por admitir como posible que la misma se dé aún en ausencia de ley, siempre que, por otra parte, se cumpla con el precepto de una regulación mínima y expresa. Para ello se enumeran los diversos límites de la discrecionalidad, que queda reducida a un margen de libertad para determinar los elementos no regulados o imprecisamente regulados del acto administrativo dentro del respeto a las reglas elementales de la lógica, justicia y oportunidad, así como a las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica, como se desprende de los artículos 15 y 16. Con esto la ciencia y la técnica unívocas en la circunstancia propia del caso se incorporan al bloque de legalidad. La discrecionalidad, entonces, es posible solo cuando el ordenamiento o reglas conexas con este no ofrecen una regla o dirección exacta que seguir; caso opuesto no se justifica la libertad administrativa, cuya existencia ha de convertirse si no en algo excepcional, sí, al menos, en algo comprobablemente necesario.

Los derechos subjetivos del administrado forman, a su vez, un límite de la discrecionalidad, cuya infracción vicia el acto, salvo si este tiene legalmente por objeto la supresión o reducción de aquellos derechos.

Como cuarto límite a la discrecionalidad, el artículo 18 sienta el principio de la libertad individual, en cuanto se dispone que el administrado puede actuar siempre que no le esté prohibido hacerlo, en aplicación de la regla clásica de la autonomía de la voluntad. Cuando el problema se plantea frente a la autoridad pública, la regla significa que la Administración no puede interferir la libertad privada sino sobre la base de un texto expreso y específico para el caso.

2.1.2 **El procedimiento administrativo**

Todos los anteriores principios, tan bien escogidos y definidos en los primeros artículos de la LGAP, discurren por una avenida llamada procedimiento administrativo «para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público» (10).

Así, hablar de procedimiento administrativo en Costa Rica es sinónimo de la LGAP, cuyo Libro Segundo titulado «Del Procedimiento Administrativo», constituye una de las pioneras y más tempranas codificaciones de este instituto en Ibe-

(10) ORTIZ ORTIZ, E. (1981), «Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública», *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, 201-236.

roamérica(11). Desde entonces, el procedimiento se ha convertido en una institución central de nuestro Derecho administrativo, clave para la lucha contra la corrupción, en tanto garantizadora de la objetividad y preventiva del capricho del poder(12).

En ese carácter, pues, el procedimiento administrativo tiene un doble propósito: por un lado, incrementar la eficacia y, por el otro, garantizar la posibilidad de defensa de derechos(13). Lo confirma así el artículo 214.1 de nuestra LGAP cuando señala que el procedimiento administrativo «(...) servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico».

2.1.2.1 Principios

2.1.2.1.1 Debido proceso

Las resoluciones núms. 15-90 y 1739-92, ambas de la Sala Constitucional, son un verdadero parteaguas en el procedimiento administrativo costarricense, pues es a partir de estas que se comienzan a respetar sus principios más básicos. En este sentido, dichas resoluciones establecieron que, a partir del derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política, y el principio del debido proceso, contenido en el numeral 41 del texto constitucional, cuando la Administración pretenda sancionar, o de cualquier forma dictar un acto administrativo ablativo o ablatorio en contra del administrado, resulta de obligado cumplimiento, cuando menos lo siguiente:

- Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento.
- Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos que se le imputan.
- Derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes.
- Oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate.
- Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa.
- Derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas.
- Fundamentación de las resoluciones que pongan fin al procedimiento.
- Notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se fundó.
- Derecho del interesado de recurrir la decisión dictada.

(11) JINESTA, E. (2007), *Tratado de Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo*. San José: Editorial Jurídica Continental.

(12) RIVERO ORTEGA, R. (2021), «La codificación del procedimiento administrativo en América Latina: un hito más (Paraguay)», *Revista de Administración Pública*, 281-294.

(13) MILANO A., ORTIZ L. y RIVERO R. (2016), *Manual de Derecho Administrativo*, San José: Continental.

2.1.2.1.2 Oficiosidad y celeridad

Previsto en el numeral 222.1 de la LGAP, este principio ordena el impulso de oficio de todo procedimiento administrativo, sin perjuicio del que puedan darle las partes. A esta norma se une el 225 del mismo cuerpo legal que hace responsable tanto a la Administración como al servidor por cualquier retardo grave e injustificado, debiendo el órgano instructor conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.

2.1.2.1.3 Imparcialidad

A sabidas de que la Administración reúne, en la casi generalidad de los procedimientos administrativos, la doble condición de juez y parte, la LGAP permite la separación formal respecto de las funciones de instrucción y resolución (arts. 227, 230.2, 248, 314, 315.2 y 319). De esta forma, se habilita la delegación de la instrucción en un órgano director, que representa a la Administración (art. 282.3 LGAP), y cuya designación se rodea de especiales garantías, en aras de reforzar aquella neutralidad. Desde esa perspectiva, la citada LGAP garantiza, además, aquella imparcialidad exigible a los agentes públicos que actúan en su nombre, por medio de las técnicas de abstención o excusa y recusación.

Bajo ese marco, nuestro Derecho administrativo impone la obligación de abstención o excusa y la posibilidad de recusar al funcionario que, en el curso del procedimiento administrativo vea comprometida su objetividad e imparcialidad, impidiendo o menoscabando el estricto cumplimiento de sus deberes e incluso potenciando un perjuicio a los intereses generales. Por lo anterior, la Administración debe someterse al deber de asegurar «(...) la consecución de una justicia objetiva, imparcial, independiente y cristalina, propia de regímenes democráticos y de derecho» (Sala Constitucional, Sentencia núm. 7531-97).

2.1.2.1.4 Informalismo

Dispuesto en el artículo 224 de la LGAP ordena interpretar las normas de procedimiento administrativo en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, sin que dicho informalismo pueda servir para subsanar nulidades absolutas. En atención de este principio, otras normas de esta misma Ley establecen reglas especiales tales como:

- No se exige autenticación de los escritos que se presenten en forma personal (art. 286).
- No se obliga a formular los interrogatorios a los testigos por escrito ni en forma asertiva (art. 304.1).
- Las gestiones que realicen los administrados se pueden presentar ante cualquier oficina de la misma Administración pública (arts. 112 y 260.2).
- Los recursos no requieren de ninguna formalidad o redacción especial pues basta que de su texto se infiera la petición de revisión (art. 348).

II. DERECHO ADMINISTRATIVO COSTARRICENSE. ENTRE PRERROGATIVA Y GARANTÍA

2.1.2.2 *Partes*

2.1.2.2.1 La Administración pública

De acuerdo con el artículo 1 de la LGAP, la Administración Pública costarricense está constituida por el Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más el Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de poder), y los demás entes públicos. Por su parte, para el numeral 1 del CPCA se entiende Administración Pública, para los fines de esa ley, como:

- a) La Administración central.
- b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.
- c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público

2.1.2.2.2 Órgano director del procedimiento

Es este el que tiene las facultades o competencias de organización e instrucción, mas no de carácter decisivo. De conformidad con el artículo 282 inciso 3) de la LGAP representa a la Administración en el procedimiento administrativo. Le corresponde dirigir e impulsar el procedimiento de oficio o a instancia de parte hasta dejarlo listo para el dictado del acto final.

2.1.2.2.3 Órgano decisor

Se trata del órgano, dentro de la estructura organizativa de la respectiva Administración, que ostenta la competencia para emitir el acto final. Si bien nada obsta para que este órgano asuma también la función de instruir el procedimiento, lo usual es que, por estar facultado para ello, delegue la fase de instrucción en un órgano director que él mismo nombra.

2.1.2.2.4 El administrado

El administrado puede tener participación como parte principal, o bien como coadyuvante pasivo o activo, interviniente excluyente o interviniente adhesivo. El numeral 275 de la LGAP regula lo relativo a la legitimación y dice que puede ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga un interés legítimo o derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final, siendo que ese interés ha de ser actual, propio y legítimo y puede ser moral, científico, religioso, económico o de cualquiera otra índole.

El coadyuvante es todo aquel que esté indirectamente interesado en el acto final, o en su denegación o reforma, aunque su interés sea derivado, o no actual, en relación con el que es propio de la parte a la que coadyuva. Por su condición, no puede pedir nada para sí, ni cambiar la pretensión de la parte a la que coadyuva, pero puede hacer todas las alegaciones de hecho y derecho que desee, así como

también usar todos los recursos y medios procedimentales para hacer valer su interés, excepto en lo que perjudique al coadyuvado.

En cuanto a los intervinientes, excluyentes y adhesivos, se trata en el primer caso de un tercero que hace valer un derecho subjetivo o interés legítimo contra una o ambas partes; mientras que, en el segundo, su interés es concurrente con el de una parte. Se diferencian del coadyuvante en que, en virtud del derecho subjetivo o interés legítimo propio que ostentan, sí pueden deducir pretensiones propias.

2.1.2.3 *Etapas*

Las etapas del procedimiento administrativo son el laboratorio de dónde, si se mezclan los ingredientes en orden y de manera adecuada, saldrá un producto exitoso (14).

Antes de iniciarse un procedimiento administrativo caben actuaciones de naturaleza cautelar. Si bien la LGAP no regula de modo sistemático esta materia, algunas de sus normas definen ciertas reglas, tales como los artículos 148 –que regula la medida cautelar suspensiva– y 332 –que admite la posibilidad de adoptar un acto provisional, previo al final–. Pero, además, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha admitido la potestad cautelar a las Administraciones públicas, la cual se encuentra implícita, por ejemplo, en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa (Res. núm. 13131-2003).

Los procedimientos administrativos pueden iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada (art. 284 LGAP). En el primer caso, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Tras la iniciación, viene la instrucción del procedimiento, concretada en toda una serie de actos administrativos de trámite y alegaciones incorporadas por los interesados al expediente. Así, se regula la fase de prueba por cualquier medio admitido en Derecho público, aunque no sea admitido por el Derecho común, según indica el artículo 298 de la LGAP, dentro de la que caben los informes, la participación de los interesados y, en algunos casos, la información pública, para facilitar la participación de intereses difusos.

La finalización del procedimiento, por su parte, puede adoptar diversas formas: la resolución o acto final (en sentido estricto), el desistimiento, la renuncia o la declaración de caducidad. La modalidad idónea de terminación es la resolución finalizadora, que da respuesta a todas las cuestiones; pero también caben otras formas de terminación como la convencional del procedimiento administrativo, cuya regulación es muy limitada en la legislación costarricense, prevista tan sólo en el artículo 317 e) de la LGAP.

Una vez dictada la resolución final y definitiva, el procedimiento continúa con la fase de ejecución. Los medios de ejecución son las herramientas de la ejecutoriedad de los actos administrativos, realización última del privilegio de autotutela, que comporta la innecesidad de acudir al Juez para ejecutar sus propios actos, característica de la Administración como poder público. Para la ejecutoriedad de actos de contenido económico gravosos para los particulares, el medio apropiado es el apremio sobre el patrimonio, regulado en el artículo 149 de la LGAP. Cuando el acto

(14) Cfr., *op. cit.*, Milano, A., Ortiz, L. y Rivero R.

comporte una obligación de hacer no económica, la ejecución subsidiaria sirve, salvo para las de carácter personalísimo. La multa coercitiva puede ayudar a vencer la resistencia en estos casos. Y solo excepcionalmente cabe recurrir a la compulsión sobre las personas, evitando la violencia y aplicando estrictamente tanto el respeto de los derechos fundamentales como el principio de proporcionalidad.

Finalmente, a partir de que se notifica la resolución final se abre la fase recursiva, en la que las partes cuentan con plazos perentorios establecidos por ley para la interposición de los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, así como del recurso extraordinario de revisión. Valga señalar que, en nuestro ordenamiento jurídico procesal, el agotamiento de la vía administrativa es facultativa –salvo en materia municipal y contratación administrativa– con lo cual, las partes eventualmente perjudicadas por la resolución final pueden interponer el correspondiente proceso de conocimiento ante la jurisdicción contencioso administrativo y/o, ante violaciones de derechos fundamentales, el correspondiente recurso de amparo ante la Sala Constitucional. Empero, debe anotarse que, en virtud de los principios de autotutela, ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, así dispuesto en el numeral 148 de la LGAP, salvo norma en contrario, ni la interposición de los recursos administrativos ni del proceso judicial suspenden su ejecución.

3. EL CONTROL JUDICIAL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

3.1 EL CAMBIO DE PARADIGMA

Desde que a inicios de 1988 Chapuisat (15) advirtió que el contencioso administrativo estaba enfermo, esa jurisdicción emprendió un acelerado viaje hacia su cambio de paradigma en casi todos los países tributarios del *Droit administratif* (16).

Primero fueron las leyes dictadas en los últimos años del siglo xx en Francia las que ampliaron las potestades del juez contencioso, tanto para hacer efectiva la ejecución de sus sentencias, como para dictar medidas cautelares, adicionándose a sus ya tradicionales *sursis à exécution*, y *référé administratifs*, recursos con efecto suspensivo inmediato, *constat d'urgence*, además de los *référé expertise*, y *référé provision*.

Luego, le siguieron muchos códigos procesales administrativos aprobados o reformados durante los últimos veinticinco años que reconocieron a la jurisdicción contencioso administrativa facultades renovadas (17) que puede ejercer incluso al margen de las pretensiones de las partes, para adoptar medidas cautelares, dictarle órdenes a las Administraciones públicas, valorar sus motivaciones y sustituirlas, matizar el alcance de las declaraciones de nulidad, imponer condicionamientos a

(15) CHAPUISAT, J. (1988), Editorial del número 2. *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, 1-9.

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1992), *Hacia una nueva Justicia Administrativa*, Madrid: Civitas.

(17) HUAPAYA, R. (2006), *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo*, Lima: Jurista Editores.