



[Ver aviso legal al final del documento](#)

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ÍNDICE:

1) CRITERIOS DOCTRINALES

- a) Distinción entre caducidad y prescripción en el derecho administrativo
- b) Caducidad para impugnar actos absolutamente nulos
- c) Sobre el Procedimiento Administrativo: La caducidad del procedimiento

2) JURISPRUDENCIA

- a) Sobre el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública.
- b) Sobre el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública.



DESARROLLO

NOTA DEL CIJUL: Para facilitar la ubicación normativa correspondiente a cada punto, en el desarrollo de cada sección irán al final los artículos de la Ley General de la Administración Pública respectivos

1) CRITERIOS DOCTRINALES

a) **Distinción entre caducidad y prescripción en el derecho administrativo**

"En primer lugar, se advierte que así como la caducidad es un mecanismo estrictamente extintivo, que sanciona el no ejercicio en plazo de un derecho, la prescripción obedece a un planteamiento más amplio. No sólo produce la pérdida del derecho, sino que, además, por esa misma extinción se está produciendo el efecto añadido de consolidar una situación de hecho. Por exigencia del principio de seguridad jurídica sobrevienen consecuencias paradójicamente adquisitivas. Este bifrontismo del efecto propio de la prescripción ha sido advertido por MARADIAGA GUTIERREZ. El plus que cualifica a la prescripción está en su carácter estabilizador de las situaciones jurídicas, que consiste en la consolidación definitiva de la situación creada por la pasividad continuada. Como se extinguió la facultad de alterar esa situación, ésta se torna inmovible. Ahora bien, a pesar del acierto de esta reflexión no debe olvidarse que esta característica de la prescripción no es más que un resultado indirecto de la longitud de los plazos; en la medida en que son largos, se produce de manera refleja esa consolidación, que tiene menos realce en los supuestos de caducidad. Porque nada obsta a que también se predique la consolidación indirecta de una situación jurídica por el hecho de haber caducado la facultad de modificarla."ⁱ

"La fijación de un término de caducidad para el ejercicio de la acción procesal administrativa está fundada en el propósito de dar estabilidad al acto administrativo no impugnado dentro de ese término, a fin de que los actos administrativos no queden sujetos a la posibilidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, por ello se fijan términos perentorios mas allá de los cuales el



interés de los particulares no puede hacerse valer.

Estos plazos limitativos del término para ejercer la acción procesal administrativa son de caducidad de la acción. Tienen naturaleza procesal y se refieren a la interposición de la demanda. Se computan desde el día siguiente a la notificación de la resolución administrativa impugnada. No pueden suspenderse ni interrumpirse.

Este término es de caducidad y no de prescripción de la acción, pues no ha sido establecido para consolidar la adquisición o la extinción de un derecho por el transcurso del tiempo, como ocurre con la prescripción, sino para dar estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita. El fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercido, se puede presumir que el titular lo ha abandonado. El fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser útilmente ejercido. Por consiguiente, en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular."ⁱⁱ

b) Prescripción para impugnar actos absolutamente nulos

"Uno de los caracteres esenciales del plazo radica en que, por su naturaleza, el mismo consiste en un hecho futuro. De allí deriva precisamente el principio de la irretroactividad del término o plazo. Los plazos de los actos administrativos se computan a partir del día siguiente de la notificación, porque teniendo el término o plazo carácter futuro solo excepcionalmente puede atribuirse retroactividad (disponiendo que los efectos se produzcan antes de su emanación o notificación) y ello a condición de que exista una norma legal expresa. El plazo siempre actúa ex nunc, es decir, para el futuro."ⁱⁱⁱ

LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Artículo 174.-

1. La Administración estará obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo, dentro de las limitaciones de esta Ley.
2. La anulación de oficio del acto relativamente nulo será discrecional y deberá estar justificada por un motivo de oportunidad, específico y actual.

Artículo 175.- Caducará en cuatro años la potestad del administrado para impugnar el acto absolutamente nulo en la vía administrativa y jurisdiccional, sin que se apliquen al respecto los plazos normales de caducidad.



c) Sobre el Procedimiento Administrativo: La caducidad del procedimiento

"En el procedimiento común la caducidad es como se sabe, un modo por el cual se extingue el procedimiento judicial, por la inactividad en que el actor o el demandado permanecen durante el plazo fijado por las leyes que regulan esta institución.

En el procedimiento administrativo, se acepta, también, que la inactividad del sujeto particular, por un término superior al fijado al efecto por la ley puede dar lugar a que se produzca la caducidad de la instancia administrativa, puesta en acción en el proceso en curso.

Por lo común, las legislaciones que admiten la caducidad de la instancia administrativa exigen, para que ello ocurra, las siguientes condiciones:

- a) transcurso del término fijado especialmente por la ley
- b) paralización del procedimiento administrativo durante ese plazo, por causas imputables exclusivamente al recurrente.

Reunido esos requisitos, se considera que la caducidad se opera de pleno derecho, en forma automática, debiendo incluso ser declarada de oficio. La caducidad, de cualquier modo, debe ser expresamente declarada por el mismo órgano competente para resolver el recurso o procedimiento de que se trate.

Declarada la caducidad, ésta producirá la terminación de las actuaciones, poniendo fin a la instancia administrativa, aunque se acepta que el proceso puede continuar cuando en él se debate una cuestión que sea de interés general, y no de interés exclusivo del sujeto particular.

Dado que la caducidad no afecta el derecho subjetivo del interesado, sino que afecta meramente un derecho de tipo procesal, su declaración no impedirá que vuelvan a plantearse las mismas u otras pretensiones fundadas en aquel derecho subjetivo, y que se articularon en el proceso que concluyó por caducidad."^{iv}

"Resulta indudable, ante la falta de efectividad práctica del grueso de los recursos resueltos por la Administración, que la vía administrativa es un simple escollo en la mayoría de las ocasiones para acceder a la tutela judicial, rayana en lo que constituye una delación indebida. Pero es que además del tiempo que es preciso invertir en esta empresa, la llamada vía previa puede llegar a cerrar el acceso al control judicial, convirtiéndose en una onerosísima carga, si no se respeta el plazo de interposición del recurso. Para evitar una auténtica denegación de justicia, el



ciudadano ha de superar el obligatorio calvario de los recursos administrativos, aun cuando no entienda viable su estimación.

En segundo lugar, como ya sugiriese SANTAMARIA, es preciso volver a los plazos de prescripción. Y se emplea el verbo volver, porque en su día fue la prescripción el régimen que imperaba. Esta vuelta significa que < la caducidad de los plazos procesales no puede perjudicar a los derechos que tienen un plazo de vigencia jurídica independiente del procedimiento en que se hagan valer. La caducidad de un plazo perjudica a la potestad que en ese plazo debió ejercitarse, pero no al derecho de que emana > cuya vida viene limitada sólo por la prescripción. Las ventajas de este régimen son evidentes. Los plazos de prescripción son más amplios e indulgentes, pues se interrumpen. Además, responden a una concepción más apropiada, al aplicarse a situaciones jurídicas que nacen con cierta vocación de estabilidad, no para morir, como en el caso de la caducidad. Por tanto no debería establecer cortapisa alguna a la iniciación de una vía de recurso por haber caducado el plazo de impugnación, siempre que la nueva acción esté dentro de plazo de prescripción del derecho.”^v

“La caducidad es un hecho jurídico procesal que se produce por la mera inactividad negligente de las partes dentro de los plazos previstos por la ley, originando la finalización anormal del proceso.

(...)

Por consiguiente, cabe concluir, como regla general, que la caducidad sucede en el proceso administrativo como consecuencia de una paralización del procedimiento imputable al demandante.

Dicha paralización le debe ser imputable al menos a título de culpa y nunca en los supuestos de fuerza mayor, ni por causas independientes de la voluntad de los litigantes dentro de las cuales hay que entender incluidas las “dilaciones indebidas” provocadas por el desgraciadamente no siempre inusual funcionamiento anormal de la justicia.”^{vi}

LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Artículo 340.-

1. Cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido, se producirá la caducidad y se ordenará enviar las actuaciones al archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339.

2. No procederá la caducidad cuando el interesado ha dejado de gestionar en virtud de haberse operado el silencio positivo o



negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para la resolución final, salvo, en este caso, que no haya sido presentado el papel sellado prevenido al respecto por el órgano de la Administración.

Artículo 341.- La caducidad del procedimiento no producirá por sí sola la caducidad o prescripción de las acciones del particular, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de tal caducidad o prescripción.

2) JURISPRUDENCIA

a) Sobre el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública.

"VIII.- Cabe considerar el tema central de los agravios fundamentados en la doctrina del acto consentido. Los actos absolutamente nulos no se convalidan ni por el tiempo ni por acto jurídico. La nulidad puede ser pedida y declarada en cualquier tiempo y no puede ser saneada por ratificación ni por otro medio, contrario a la anulabilidad. El acto absolutamente nulo no produce efectos. Al respecto la Sala se ha pronunciado en muchas ocasiones indicando que aun en el evento de estar frente a un acto consentido, la acción es admisible al tenor de los artículo 21.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y el 175 de la Ley General de la Administración Pública, por tratarse de una nulidad absoluta. Se establece un plazo de 4 años para impugnar en vía administrativa o judicial el acto absolutamente nulo, sin poder aplicar los plazos normales de caducidad sea de 2 meses y un año al tenor del artículo 37 del mismo cuerpo legal. (Ver sentencia de esta Sala números 124 de las 15 horas del 3 de octubre y 124 de las 14 horas 30 minutos del 25 de abril ambas de 1990. 68 de las 15 horas 30 minutos del 27 de octubre de 1993 y 31 de las 14 horas 25 minutos del 27 de marzo de 1996)"^{vii}

"V.- Es claro que la diferencia entre el fallo de primera instancia y el de Tribunal Superior, obedece en gran medida a una percepción distinta acerca de la naturaleza del proceso bajo examen. El Juzgado, según quedó expuesto, resolvió partiendo de que se estaba ante un reclamo civil de hacienda; consecuentemente la nulidad imprecada por el actor, dentro de esta posición, era inocua en orden al petitium de daños y perjuicios. De allí que pese a haber acogido una caducidad del derecho del accionante, que por lo demás



nadie en estricto sentido había opuesto, hiciera lugar a la indemnización. El Tribunal, como ya hemos visto, consideró que en realidad se estaba frente a un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, por lo que en su opinión la nulidad del acto no se podía soslayar por ser el antecedente necesario e imprescindible para acoger lo que no podría ser sino consecuencia de ella, es decir la indemnización. Es obvio que en este caso no estamos ante un simple reclamo de orden civil. No se protesta una responsabilidad derivada de una relación donde la Administración haya actuado exclusivamente sus potestades de índole privada. La suspensión de los directores la Administración la tomó en ejercicio de un régimen de supremacía. No puede hablarse entonces de una mera responsabilidad de orden civil, y esta constatación es suficiente para compartir con el Tribunal Superior su criterio sobre la naturaleza del conflicto. Ahora bien, el error del Juzgado no debería ser razón para enervar la justicia. Si el Tribunal compartía con el a quo la tesis de que la indemnización era procedente, pero disentía de éste sobre la naturaleza del proceso, la única manera de hacer que su decisión fuese congruente era vinculándola a una declaración de nulidad de los actos expresamente impugnados por el actor, máxime si, como ya se vió, contra esta pretensión ninguna caducidad se había aducido.- El Juzgado incurrió en dos palmarios errores: por una parte estimó que el conflicto era civil de hacienda y por otra dió paso a una caducidad que la representación del Estado no había opuesto. En efecto, es bien claro que la caducidad la adujo el Estado contra los presuntos reclamos de nulidad de los acuerdos de suspensión. De allí que citara como fundamento de ella el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública.- En ningún momento mencionó siquiera el artículo 37 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que oficiosamente actuó el Juez para dirimir la caducidad, lo que hizo asumiendo arbitrariamente que la voluntad del Estado estaba también dirigida a reclamar la extemporaneidad del memorial de interposición. Lo grave es que no se cuidó siquiera de hacer bien el cómputo de los dos meses, como lo puso en evidencia el Tribunal Superior.-"viii

"VIII. No lleva razón la parte recurrente, en sus alegatos respecto a la solicitud de caducidad. Nos encontramos ante un proceso civil de hacienda, en donde los plazos establecidos en el numeral 37 de la ley procesal administrativa no se aplican, al no estarse impugnado actividad formal de la administración, como tampoco es aplicable el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, pues si bien es cierto estamos conociendo de una solicitud



de nulidad absoluta, ella es referida a un acto negocial y no a un acto administrativo absolutamente nulo, por lo que el trato en la especie debe ser diverso. Es así como es de aplicación el numeral 868 del Código Civil, que establece el plazo de diez años para que el perjudicado pueda entablar las acciones para reclamar la nulidad que considera se ha producido. Lo alegado respecto a una caducidad del plazo para accionar no es de recibo, al estar, como se dijo ante un asunto civil de hacienda, que debe ser resuelto con base en los plazos establecidos en el derecho procesal civil para accionar, tal y como se explicó."^{ix}

"Por otro lado, no es sino hasta después de un análisis pormenorizado de los elementos del acto administrativo, cuando los juzgadores de instancia determinan la validez de la resolución impugnada. Por ello, a pesar de solicitarse la declaratoria de nulidad absoluta, el plazo para interponer la demanda debe contarse a partir del momento cuando se tuvo conocimiento del vicio. Sea, en el caso concreto, al interponer la actora el recurso de reposición, el 17 de octubre de 1988. Así lo dispone el artículo 37 inciso 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cual es el aplicable, y no el 175 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, al interponerse la acción el 21 de noviembre de 1990, el plazo de un año y un mes ya había transcurrido. Ergo, se encontraba caduca. Dicho análisis únicamente lo podía realizar el juzgador en un proceso ordinario, como el presente. Es decir, no era manifiesta la inadmisibilidad de la demanda, como lo afirma la representación estatal."^x

b) Sobre el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública.

"En otro orden de ideas, la caducidad la basó el actor en el ordinal 340 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone:

" 1. Cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido, se producirá la caducidad y se ordenará enviar las actuaciones al archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339.

2. No procederá la caducidad cuando el interesado ha dejado de gestionar en virtud de haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para la resolución final, salvo, en este caso, que no haya sido presentado



el papel sellado prevenido al respecto por el órgano de la Administración".

Esta norma hace referencia a la inactividad procesal atribuible al administrado, no a la Administración, por lo que no resulta aplicable en este asunto, en el que más bien el accionante acusa un atraso achacable al banco. La norma que regula la duración del procedimiento administrativo ordinario es el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública, cuyo inciso 1) establece que el trámite deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación. Sin embargo, dicha disposición debe concordarse con el ordinal 329 ibidem, que reza:

"1. La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley.

2. El no hacerlo se reputará falta grave de servicio.

3. El acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley."^{xi}

FUENTES CONSULTADAS

ⁱ CABALLERO SANCHEZ, (Rafael) Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo. Madrid, España. Editorial Mc Graw Hill. 1999. Pág. 318. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura 344.246 C112p)

ⁱⁱ DROMI, (José Roberto). El Procedimiento Administrativo. Madrid, España. Instituto de Estudios de Administración Local. 1986. Pág. 199. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura 344.282 D768p)

ⁱⁱⁱ *Ibidem*. Pág. 189.

^{iv} ESCOLA, (Héctor Jorge). Tratado General de Procedimiento Administrativo. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. 1973. Págs. 237-238. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura 344.282 E74t)

^v CABALLERO SANCHEZ, Op. Cit. Pág. 160-161.

^{vi} GIMENO SENDRA, (Vicente); SABORIO VALVERDE, (Rodolfo) y otros. Derecho Procesal Administrativo Costarricense. San José, Costa Rica. Litografía e Imprenta LIL S.A. 1993. Pág. 424 y 425. (Localización Biblioteca de Derecho Universidad de Costa Rica. Signatura 344.272.86 D 431-d)

^{vii} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 17 de las dieciséis horas del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

^{viii} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 95 de las catorce horas veinticinco minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete.



- ^{ix} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución 87 de las quince horas del siete de abril del año dos mil.
- ^x SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 786 de las once horas treinta minutos del veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.
- ^{xi} SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 302 de las once horas veinte minutos del veintinueve de abril de dos mil cinco.

AVISO LEGAL

El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.