

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: INCIDENTE DE NULIDAD EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

RESUMEN: En la presente investigación se aborda el tema de los incidentes de nulidad en la vía contencioso administrativa. Se hace un breve análisis doctrinario sobre los presupuestos que rigen los incidentes, los motivos que los producen, así como los principios de conservación y subsanación de los vicios procesales. También se mencionan los artículos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa aplicables, así como jurisprudencia donde se analiza detalladamente lo relativo a estos incidentes.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Incidentes e Invalidez de los Actos Procesales.....	2
b. Motivos de Nulidad.....	3
c. Principios de Conservación y Subsanación.....	3
i. Conservación.....	3
ii. Subsanación.....	4
2. Normativa.....	5
a. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	5
3. Jurisprudencia.....	6
a. Improcedencia de Incidente de Nulidad.....	6
b. Actuaciones Incidentales no Suspenden el Cómputo del Plazo.	7
c. Análisis y Aplicación del Principio de Informalismo de las Formalidades.....	9
.....	10

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Incidentes e Invalidez de los Actos Procesales

[ROJAS FRANCO, Enrique]¹

“Seguidamente vamos a referirnos a las normas que regulan en forma especial los incidentes y la invalidez de los actos procesales que se producen en un proceso contencioso administrativo.

Conforme al Artículo 103 de la misma Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las normas de los Artículos 94 al 96 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son normas especiales; en otros términos, rige en forma general el Código Procesal Civil, sus normas y principios, en defecto o salvo que la Ley Reguladora establezca una solución diferente o específica.

De ahí que por ejemplo, todas las cuestiones incidentales que se suscitaron en el proceso contencioso administrativo, incluso las que se refieren a la nulidad de las actuaciones, notificaciones, embargos, deben sustanciarse en un legajo separado y no suspenden el curso de los autos (Art. 94 LRJCA).

En otros términos, no existe al igual que en el proceso civil, incidentes denominados de pleno y especial pronunciamiento. O sea, aquellos que paralizan o detienen el proceso principal, a la espera de lo que se resuelva en la vía incidental.

Por otra parte, la nulidad de un acto no implicará la de los anteriores, ni la de los sucesivos que fueren independientes de él. Aquí la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su objetivo, su razón o su espíritu, es que debe buscarse la celeridad del proceso, y darse lo que existe siempre en el Derecho Procesal Administrativo Público, la posibilidad de subsanar cierto tipo de actos, en lo que no ha existido ni indefensión, ni se han violado reglas sustanciales del Procedimiento. Esa es la idea de por qué si se anula un acto, los anteriores permanecen o subsisten, igualmente los posteriores al acto anulado. (Artículo 95, párrafo 1º LRJCA).

Por otra parte, conforme al párrafo 2º), del mismo Artículo 95 de la LRJCA, se establece que el Tribunal que pronuncie la nulidad de actuaciones, deber de disponer, siempre que fuera posible, la conservación de aquellos actos cuyo contenido pudiera mantenerse a pesar de la infracción u origen de la nulidad.

Es decir, lo que se pretende es anular lo menos posible, para que el proceso avance con celeridad y pueda concluirse en igual forma. En el Artículo 96 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se establece que cuando se alegare que alguno de los actos de las partes no reúnen los requisitos legales, la que se hallare en tal supuesto podrá subsanar el defecto dentro de los diez días siguientes a aquel en que se notificare la alegación, siempre que, con anterioridad no se le hubiere concedido el plazo expreso para el cumplimiento de un requisito.

Lo anterior significa que es siempre posible sanear los actos para lo cual el Tribunal debe conferirle un plazo para que subsane, plazo que será único. En otros términos, si se le ha dado un plazo y no hizo el saneamiento procesal, entonces no puede dársele un nuevo plazo y en este caso se sancionaría la omisión de la parte, con el rechazo de su pretensión declarándola inadmisibile.

Este último caso es cuando alguna de las partes alegue el defecto producido por la otra parte o la parte contendora.

Ahora bien, cuando el Tribunal aprecia de oficio la existencia de alguno de los defectos, el Tribunal dicta una resolución en la que los reseña y le otorga un plazo de diez días para que se subsane, con suspensión de su caso, incluso del fijado para dictar sentencia."

b. Motivos de Nulidad

[GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS]²

"La LRJCA no define las causas o motivos en virtud de los cuales puede acordarse la nulidad de los actos procesales. Resultan plenamente aplicables las normas contenidas en el CPC, antes citadas."

c. Principios de Conservación y Subsanación

[GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS]³

"Rigen aquí con mayor fuerza aún que en el proceso civil los principios de conservación y subsanación."

i. Conservación

"Como consecuencia del respeto por el principio de conservación, la ley establece que la nulidad de un acto no implicará la de los anteriores ni la de los sucesivos que fueren independientes de él (95.1 LRJCA). Además, siempre que sea posible se conservarán aquellos actos cuyo contenido hubiera permanecido el mismo aun sin

haberse cometido la infracción que originó la nulidad (art. 95.2 LRJCA)."

ii. Subsanación

"Como vimos, el CPC establece el principio general de subsanabilidad de los actos de las partes, que el órgano judicial deberá posibilitar cuando los defectos puedan ser corregidos sin que resulten perjudicados los derechos de la otra parte o la finalidad de la norma que imponga los requisitos incumplidos.

El art. 96 LRJCA establece unos trámites ideados para lograr la subsanación de los defectos procesales, cuya aplicación queda supeditada a la ausencia de otros trámites específicos de subsanación previstos a lo largo del articulado de la ley procesal administrativa (arts 36.3, 41.2), cuyo contenido, en cualquier caso, es muy similar. El procedimiento de subsanación regulado por la LRJCA consiste básicamente en la concesión de un plazo de diez días para efectuarla, si bien el art. 96 diferencia tres situaciones:

a") Si una de las partes alega el incumplimiento de algún requisito procesal en los actos de la parte contraria, ésta última podrá subsanar el defecto dentro de los diez días siguientes al de la notificación del escrito en el que se denuncie la infracción (art. 96.1 LRJCA)

b") Cuando sea el tribunal, de oficio, quien aprecie el defecto, dictará resolución, en la cual reseñará los defectos que haya apreciado y otorgará un plazo de diez días para la subsanación, con suspensión, si es necesario, del plazo fijado para dictar sentencia (art. 96.2 LRJCA).

c") Si el defecto advertido consiste en no haberse agotado la vía administrativa, cuando es preceptivo hacerlo, siempre que se denuncie esta omisión por la Administración, el tribunal habrá de emplazar al demandante para que lo formule en el plazo de diez días. En caso de que se acredite en los cinco días siguientes haberlo deducido, quedará en suspenso el procedimiento hasta que éste se resuelva o transcurra el plazo de dos meses establecido en el art. 33.1 LRJCA (art. 96.3). Aunque la norma se refiere únicamente a la subsanación del defecto cuando la denuncia del incumplimiento provenga de la Administración, es claro que también debe ser aplicado el precepto, en idénticos términos, si la alegación de la infracción emana de cualquier otra persona pasivamente legitimada."

2. Normativa

a. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴

Artículo 94.-

Todas las cuestiones incidentales que se suscitaren en el proceso, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, se sustentarán en legajo separado y sin suspender el curso de los autos.

Artículo 95.-

1. La nulidad de un acto no implicará la de los anteriores ni la de los sucesivos que fueren independientes de él.
2. El Tribunal que pronunciare la nulidad de actuaciones deberá disponer, siempre que fuere posible, la conservación de aquellos actos cuyo contenido pudiere mantenerse a pesar de la infracción origen de la nulidad.

Artículo 96.-

1. Cuando se alegare que alguno de los actos de las partes no reúne los requisitos legales, la que se hallare en tal supuesto podrá subsanar el defecto dentro de los diez días siguientes a aquél en que se notificare la alegación, siempre que con anterioridad no se le hubiere concedido plazo expreso para el cumplimiento del requisito.
2. Cuando el Tribunal apreciare de oficio la existencia de alguno de los defectos a que se refiere el párrafo anterior, dictará resolución en la que los reseñe y otorgue el mencionado plazo para la subsanación, con suspensión, en su caso, el fijado para dictar sentencia.
3. Si el defecto consistiere en que la acción es prematura por haberse agotado la vía administrativa, y fuere denunciado en la forma prevista en el párrafo 3 del artículo 33, el Tribunal requerirá al demandante para que formule el recurso administrativo del caso en el plazo de diez días, y si se acreditare dentro de los cinco siguientes haberlo deducido, quedará en suspenso el procedimiento hasta que sea resuelto en forma expresa o presunta.

3. Jurisprudencia

a. Improcedencia de Incidente de Nulidad

[CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁵

"La apoderada promueve un incidente de nulidad sin que exista un procedimiento (recurso) pendiente lo cual torna improcedente tal actuación. Es claro que la nulidad de las resoluciones se impugna mediante recursos, la nulidad de las actuaciones acaecidas durante el procedimiento se impugna mediante incidentes. Empero, reiteramos, el incidente supone la existencia de un procedimiento o proceso principal, procedimiento que, en el caso que nos ocupa, ya feneció, pues, ya fue emitida la resolución RC-430-2002, de las quince horas del dos de julio del año en curso y que, además, está notificada a todas las partes (ver en similar sentido la resolución noventa y seis-noventa y siete, de las ocho horas con treinta minutos del doce de mayo de mil novecientos noventa y siete). En este parecer, también ha dicho el despacho que: "...En este sentido, entendemos que la nulidad de una resolución, sea de la que dicte la propia Administración que decide el negocio (acto de adjudicación), o, bien, la que dicte esta Contraloría General de la República al resolver el recurso de apelación, debe alegarse al interponerse el recurso que quepa en contra de ellas" (ver resolución ciento cuarenta y siete-noventa y siete, de las diez horas del treinta de junio de mil novecientos noventa y siete). Así las cosas, enfatizamos, en el presente caso no existe para este despacho la posibilidad de admitir recurso o incidente alguno en contra de la resolución supra citada, en razón de que, de ser el recurso, lo que cabe es solicitar la nulidad de la citada resolución pero en el contencioso especial, sea ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, de ser el incidente, este debió alegarse dentro del procedimiento propio para resolver el recurso de apelación. Ahora, independientemente de lo argumentado por la empresa que interpone el incidente de nulidad, es necesario recordar la línea del órgano contralor en punto a la no posibilidad de recurrir lo fallado en recursos de apelación o de objeción al cartel. En efecto, el régimen recursivo en materia de contratación administrativa parte de ser materia reglada, es decir, a partir de lo dispuesto por la Ley de Contratación Administrativa, como su Reglamento General, así como la propia Ley General de Administración Pública (numeral 367.2 inciso b), hemos de comprender que la materia que nos ocupa, se encuentra excluida de la aplicación del Libro Segundo de la Ley General antes indicada. Tal posición puede encontrarse de modo reiterado en fallos como la resolución doscientos cinco - noventa y nueve, de las doce horas del veinte de mayo de mil novecientos noventa y nueve; la ciento cuarenta y cinco - noventa y nueve, de las doce

horas del siete de diciembre del año último citado o en la cuatrocientos quince - noventa, de las trece horas del veintitrés de setiembre del mismo año antes mencionado. De esta manera, el régimen recursivo es especial pues está excluida de los recursos ordinarios como extraordinarios, previstos en la Ley General de la Administración Pública que literalmente deja fuera de su aplicación "Los concursos y licitaciones" (ver artículo 367.2, inciso b). Tal afirmación ha de ampliarse con lo normado en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que señalan, en suma, que los actos que se dicten en procedimientos de contratación administrativa no están sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, dentro de los cuales se encuentran los recursos de revocatoria o de reposición, de apelación o de reconsideración. Finalmente, valga reiterar a la accionante que la resolución de su interés ya dio por agotada la vía administrativa. Así las cosas, se rechaza por ser inadmisibile el incidente de nulidad interpuesto, sin perjuicio de que la inconforme acuda a la revisión en sede judicial, si así lo estima pertinente."

b. Actuaciones Incidentales no Suspenden el Cómputo del Plazo

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁶

"IV.- En varias oportunidades, en la jurisprudencia costarricense, se planteó el problema de determinar cuál es el concepto de "demanda" utilizado en el artículo 68.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que expresa: "1.- Presentada la demanda, si antes de recaer sentencia se detuviere el procedimiento durante seis meses, por culpa del actor, se declarará caduco el proceso, de oficio o a gestión de parte". ¿Se refiere al "escrito de interposición" del artículo 36 o bien a la formalización de la demanda del numeral 46, ambos de la misma ley?, por cuanto los dos artículos utilizan la expresión "demanda". La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, por muchos años, estableció que existe "demanda" desde el escrito de interposición de la acción, por lo que el instituto de la caducidad de la instancia opera, aún cuando no se haya deducido la acción (al respecto puede consultarse entre muchas otras, las resoluciones No. 39 de las 14:15 horas del 22 de julio de 1983, 74 de las 17 horas del 16 de noviembre de 1984, 58 de las 17 horas del 8 de julio de 1987 y 196 de las 15 horas del 22 de junio de 1990). La mayoría de este Tribunal, comparte la anterior tesis, por cuanto con el escrito de interposición de la acción, el actor pone en funcionamiento el sistema judicial, cuestiona la validez de los actos administrativos impugnados, trae al proceso a la Administración y a todos los terceros que puedan derivar derechos, e incluso desde ese mismo momento, puede solicitar al órgano

judicial la suspensión de los efectos de los actos administrativos. En consecuencia, con la sola interposición de la acción, nace la necesidad de que los procedimientos avancen hasta que se lleguen a sentencia, que es su conclusión lógica y normal, y su detención atenta contra la Administración de Justicia y el principio de seguridad jurídica. Tómese en cuenta además, que estadísticamente, el mayor número de paralizaciones de los procedimientos se produce antes de la formalización de la demanda por causas imputables a la parte actora, como son la no publicación de los avisos de ley o el no aportar la dirección para notificar a los codemandados de la Administración, y la inercia podría durar años, estando el órgano jurisdiccional imposibilitado de utilizar el impulso procesal de oficio, al ser necesaria la actuación del actor. Por otra parte, una vez formalizada la demanda, sólo existe una actuación indispensable del actor, sin la cual el proceso no puede ser impulsado por el órgano judicial, que es la solicitud de rebeldía que todavía conserva la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 47.2), en los casos de que el o los demandados no contesten la demanda dentro del plazo concedido; fuera de este supuesto, según lo ha señalado la Sala citada, el Juzgado o Tribunal puede y debe tomar todas las medidas necesarias para que los procedimientos no se detengan. Se tiene entonces, que si interpretamos adicionalmente que la caducidad de la instancia sólo procede una vez formalizada la demanda, el instituto perdería de toda utilidad práctica, convirtiéndose en una figura procesal inoperante. A partir del año de 1996, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en voto de mayoría, cambió de criterio, para afirmar que la caducidad no procede antes de la formalización de la demanda (véase la resolución No. 34 de las 14:30 horas del 29 de marzo de 1996), a lo que el Tribunal se plegó, atendiendo única y exclusivamente a la seguridad jurídica de los litigantes. Sin embargo, ahora que cambió la integración de la Sala, se considera necesario y conveniente replantear el punto, para volver a la tesis original.

V.- En el caso concreto, los procedimientos se encuentran paralizados desde el 21 de julio del 2000, fecha en que se notificó a las partes la resolución de 16:10 horas del 7 de julio del mismo año, por culpa de la parte actora, ya que no consta en autos que haya publicado el aviso de ley en un periódico de circulación nacional, trámite sin el cual no es posible pasar a la siguiente etapa procesal. De la data indicada al 14 de marzo del 2001, transcurrió seis meses de paralización procesal, por lo que la mayoría de este Tribunal, con fundamento en el artículo 68 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, considera que debe confirmarse el auto sentencia apelado. Reiteradamente se ha manifestado que las gestiones y actuaciones realizadas dentro de un incidente de suspensión, no suspenden el

término de caducidad del principal (en este sentido, puede consultarse la resolución 79-95 de las 10:50 horas del 24 de febrero de 1995, de esta Sección), por que conforme a lo establecido en el artículo 94 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todas las cuestiones incidentales que se suscitan en el proceso, se sustancian en legajo separado sin suspender el curso de los autos."

c. Análisis y Aplicación del Principio de Informalismo de las Formalidades

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁷

"I.- Antes de cualquier consideración, es importante recordar que todo procedimiento de carácter jurídico -y en este caso particular, de orden jurisdiccional-, tiene como objetivo el alcanzar un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y en aras de ello, debe procurar la flexibilidad y el informalismo en todos aquellos aspectos, que por no ser sustanciales, no afectan de manera grave la finalidad misma del acto procesal, o el derecho a una defensa adecuada para quienes en él intervienen. Esto obliga a una delicada y cuidadosa interpretación, con estricto apego al principio "pro actione ", que mucho se pregona, pero que no siempre se aplica. En este sentido, es vital que el operador de la norma comprenda - sobre todo si lo hace en ejercicio de una potestad o situación de poder -, que el iter procedimental debe ser flexible, antiformalista, simple, con amplia participación, paritario, etcétera; principios todos estos, que contrastan con el calvario que en muchas ocasiones se construye alrededor del proceso, transformándolo en un valladar infranqueable, que a más de rígido y costoso, aparece plagado de obstáculos y dificultades. Esas deficiencias, derivan en muchas ocasiones de la propia norma, mientras que en otras, no son más que el producto del criterio y la drástica interpretación de quienes la aplican, con violación flagrante, en ambos casos, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. No se trata, en modo alguno, de la desatención del procedimiento, ni mucho menos, del incumplimiento de aquellas reglas que ordenan y buscan el buen cauce del proceso. Por esta razón, el informalismo no puede utilizarse para la subsanación de aquellas nulidades que son absolutas, como tampoco puede erigirse la formalidad en un fin en sí mismo, imbuida de cánones y ritos bizantinos, que tan solo impiden la obtención clara de la verdad material, cuando no la aniquilación anticipada de la causa. Se trata en suma, de aquél principio que busca el informalismo de las formalidades , de acuerdo con el cual, debe excusarse la inobservancia de aquellas exigencias formales no esenciales , de tal manera que cuando así ocurriere, si es que ocurre, puedan ser cumplidas con

posterioridad. Bajo esta perspectiva, se abren dos aristas diversas: por un lado, la subsanación de los defectos insustanciales, y por otro, la interpretación antiformal de la norma en favor del administrado. Este doble enfoque, se convierte en el derrotero imprescindible en la nueva visión del procedimiento, que no ha de verse como una configuración abstracta y frívola, sino, como un simple medio para el cumplimiento eficaz y eficiente que la administración de justicia exige como servicio público. II.- En el presente caso, ante la evidente confusión conceptual de la actora sobre las nociones de persona y órgano público, se realizaron varias prevenciones dirigidas a la readecuación correcta de la demanda, todo ello dentro del plazo de diez días (según consta a folio 79). En virtud de esto, la apoderada de la empresa gestionante, cumplió con algunas de ellas, sin liberarse totalmente del mencionado requisito. En este orden, el Juzgado tuvo por incumplida la falta de agotamiento de la vía administrativa respecto del IDA y ordenó el archivo de las actuaciones. III.- De conformidad con lo anteriormente dicho, se notan dos deficiencias básicas en el proveído del a quo, en el tanto se concedió un único plazo de diez días para subsanar todos los defectos, sin observar que el agotamiento de la vía exige, según se sabe, un tratamiento especial de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96.3) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Además, se declara la inadmisibilidad del asunto en su totalidad, cuando lo cierto es que la demanda está planteada de manera correcta contra diversos sujetos públicos y privados. De modo que, aún si hubiera sido procedente el rechazo ad portas de comentario, lo sería tan sólo con respecto al IDA, pero no contra los demás. IV.- Según se obtiene del folio 47 frente, el reclamo se presentó efectivamente ante la Dirección Regional Huetar Atlántica, órgano de instancia inferior con incompetencia de grado para declarar el agotamiento de la vía administrativa, sea por silencio o por acto expreso. En consecuencia, siendo que la demanda se formuló dentro del plazo establecido por el artículo 37.2 de la Ley de Rito para estos casos (un año), lo correcto y justo, es revocar la resolución impugnada, para conceder a la parte actora un término de diez días, a fin de que compruebe haber agotado la vía administrativa en el Instituto de Desarrollo Agrario, o bien, para que formule el pertinente recurso de apelación ante el superior jerárquico máximo de dicha entidad, debiendo comprobarlo dentro de los cinco días posteriores a los diez ya conferidos."

FUENTES CITADAS:

- 1 ROJAS FRANCO, Enrique. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica. Tomo II. 1º Edición. Imprenta Nacional. San José, 1995. pp. 1013-1014.
- 2 GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS. Derecho Procesal Administrativo Costarricense. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1994. pp. 250-251.
- 3 GIMENO SENDRA, Vicente Y OTROS. Derecho Procesal Administrativo Costarricense. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1994. pp. 251-252.
- 4 Ley Número 3667. Costa Rica, 12 de marzo de 1966.
- 5 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. RC-506-2002, de las nueve horas del seis de agosto de dos mil dos. Disponible en: <http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/tomo4/nulidades4.htm>
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN I. Resolución No. 260-2001, de las diez horas con veinte minutos del veintinueve de agosto de dos mil uno.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN II. Resolución No. 47-2002, de las diez horas con treinta minutos del veintiocho de febrero de dos mil dos.