

LA CADUCIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU DESARROLLO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA DE CASACIÓN (1990-1994)

Dr. Ernesto Jinesta Lobo
Profesor en la Universidad de Costa Rica. Funcionario judicial
Ivstitia. Año 9 N° 99 marzo 1995

1. Noción

La caducidad del proceso, en términos generales, es una de las diversas formas de terminación anormal del proceso, por la inactividad culposa imputable al demandante.

A tenor del presupuesto de hecho del ordinal 68. inciso 1°, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA) y se produce cuando, presentada la demanda, el procedimiento se detiene, antes de recaer sentencia, durante seis meses. por culpa del actor.

2. Naturaleza jurídica

En lo relativo a su índole jurídica, la doctrina ha señalado que se trata de un hecho jurídico-procesal, pues la caducidad despliega su eficacia a partir de la constatación de un acontecimiento dentro de un proceso -transcurso del plazo indicado por la ley- (1).

En nuestra legislación procesal se configura como un incidente, por su parte, la Sala Primera de la Corte ha indicado reiteradamente que se trata de una articulación "*... de previo y especial pronunciamiento y obliga al Juzgado a diferir el dictado de cualquier otra resolución hasta el momento en que se encuentre firme aquella que resuelve esa terminación anormal.*" (Sala Primera de la Corte. N° 121 de las 10:30 hrs. del 20 de abril de 1990. considerando III). (2)

3. Justificación

La caducidad del proceso, encuentra fundamento en diversas posiciones doctrinales. Desde una perspectiva subjetiva, se afirma que supone la voluntad presunta del recurrente de abandonar el proceso. Según un perfil objetivo, la caducidad obedece a razones de seguridad jurídica 3) exigencias de celeridad en la administración de justicia -evitar la prolongación excesiva de los procesos- (art. 4 1. párrafo 20 de la Constitución), el carácter imperativo de las normas procesales (art. 5 del Código Procesal Civil), etc.

A los argumentos de la tesis objetiva, la cual compartimos, se puede adicionar otra razón sustancial como la eficiencia, continuidad y regularidad de la actuación

administrativa: es decir, el administrado no puede detener u obstaculizar "ad infinitum" las distintas manifestaciones de la función administrativa, toda vez, que tal y como lo preceptúa con claridad meridiana el artículo 269. 1 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). la actuación administrativa' debe estar sujeta, entre otras normas, a las de la celeridad y eficiencia

4. Requisitos

En relación a este tópico. la doctrina ha enunciado, tradicionalmente, dos requisitos (los contenidos en los epígrafes A y B.~ que han encontrado acogida y respaldo en la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal, no así el que enunciaremos bajo el epígrafe C.

A) Paralización del proceso durante seis meses

Este requisito lo establece el artículo 68. 1 LRJCA. El plazo debe computarse a partir del día inmediato siguiente a aquél en que queda notificada la última resolución a todas las partes (artículos 145 del Código Procesal Civil en relación con el 103 de LRJCA). Sobre este particular, la Sala Primera ha establecido que" ... *el término de caducidad comienza a correr a partir de la última notificación válida realizada al actor, en la cual se tienda a la efectiva prosecución del juicio...*" (Sala Primera de la Corte No. 165 de las 14:40 hrs. del 16 de diciembre de 1992, considerando X).

A tenor de lo dispuesto en el artículo 146, párrafo 30, del Código Procesal Civil el plazo de seis meses, debe contabilizarse según el calendario de fecha a fecha, sin que tenga ninguna importancia la existencia de días inhábiles durante el período. (4)

En lo relativo a este requisito o presupuesto de la caducidad del proceso, es menester indicar que el planteamiento del cualquier incidente, no tiene la virtud de interrumpir el plazo semestral de la caducidad (V. Sentencias Sala Primera Corte Nos. 119 de las 15 hrs. del 18 de abril de 1990 y 8 de las 14:30 del 13 de enero de 1995). En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 94 LRJCA "Todas las cuestiones incidentales que se suscitaren en el proceso...se sustanciarán...sin suspender el curso de los autos."

B) Paralización imputable a la culpa del actor o recurrente

La caducidad del proceso la determina no sólo la paralización durante el plazo establecido por la ley, sino también la actitud imputable a la culpa o incuria del actor.

En relación con este presupuesto de hecho de la caducidad, la Sala Primera, ha establecido lo siguiente:

VI. Dentro del proceso contencioso-administrativo, no se puede negar que al hablarse de caducidad influya también el propósito general de evitar la paralización de las causas, la cual atenta contra la pronta terminación de los juicios; pero, la sola detención del procedimiento a lo largo del tiempo, no basta para declararla. En este caso hay un fin

específico del legislador cual es atacar conductas o actitudes indebidas o pasividades hábilmente urdidas, del accionante, en procura de la inactividad procesal. Ello podría darse a través de dos vertientes: una, cuando teniendo por ley la obligación exclusiva de gestionar, no lo hace impidiendo así la prosecución del proceso, y otra, cuando mediando un mandato del Tribunal la parte actora no lo cumpla, por lo cual se vea aquél procesalmente impedido de disponer de oficio el impulso. Resulta indispensable entonces que la paralización sea provocada por la parte, determinándose así su culpa directa en tal efecto. Por consiguiente, si la inactividad se da por cualquier otra causa, verbigracia, el descuido del tribunal, aún cuando sea tolerado por el actor, no procede la caducidad. Por las razones apuntadas, sena/a en forma expresa el artículo 68.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa, como supuesto de la caducidad, junto con la inactividad y la transcurso del tiempo, la culpa del actor". -el énfasis no es del original- (Sala Primera de la Corte, N⁰ 24 de las 9:50 hrs. del 13 de mayo de 1994).

Resulta, evidente que a tenor del artículo 68. 1 LRJCA el criterio de imputación determinante de la caducidad lo constituye la "culpa" del actor. Consecuente con ello, la Sala de Casación, al reputar la culpa del actor como "elemento indispensable para declarar la caducidad", ha establecido que "*No resulta aplicable este instituto a aquellos casos en los cuales la detención del procedimiento sea motivada por la conducta del órgano jurisdiccional, del demandado u otras entidades o dependencias estatales.*" -el énfasis no es del original- (Sala Primera de la Corte, N⁰ 165 de las 14:40 hrs. del 16 de diciembre de 1992, considerando X).

En otro orden de ideas, cabe advertir, tal y como lo ha hecho nuestro más alto Tribunal Contencioso-Administrativo, que la obligación del órgano jurisdiccional de impulsar de oficio el proceso, no exime al actor de ese mismo deber, es decir, no se trata de obligaciones excluyentes (5), pues "*El Proceso es un medio que tiende hacia la satisfacción de intereses públicos y privados. Los primeros se refieren al interés del Estado en dirimir los conflictos mediante la sentencia, pues es una función que se le ha reservado. De ahí que se ha previsto una ingerencia del órgano jurisdiccional dentro del proceso, con el fin de llevarlo hacia otros estadios procesales en aquellos casos donde no es necesario la intervención de las partes ("denominado "impulso oficial"). Los segundos, indudablemente que se refieren al interés del accionante. Por ello se hace indispensable su participación. De manera que Su actividad es útil y necesaria. Ambos intereses se concilian en aras del objetivo prefijado que es la sentencia. En el iter procedimental, son muy pocas veces que estos intereses se contraponen o excluyen. De ahí que, si el Juzgado omitió proveer lo que correspondía, nada impedía al actor, en virtud de su propio interés, para que gestionara lo pertinente a efecto de que el proceso avanzara.* (6) (Sala Primera de la Corte, N⁰ 122 de las 14:25 del 25 de abril de 1990, considerando III; Ver en igual sentido Sentencias Nos. 121 de las 10:30 hrs. del 20 de abril de 1990 -considerando II- (7). 123 de las 14:27 hrs. del 25 de abril de 1990).

Como corolario de estos pronunciamientos, puede deducirse el principio, ya enunciado por la propia Sala Primera, conforme al cual "*... aunque la ley obligue a los jueces a actuar de oficio, el deber de activar el proceso subsiste para el litigante, salvo*

cuando la actividad esté confiada exclusivamente al tribunal, como ocurre, por ejemplo, cuando citadas las partes para el dictado de la sentencia, se retarda el pronunciamiento." (Sala Primera de la Corte N⁰ 125 de las 14:35 del 25 de abril de 1990. considerando II).

C. ¿La paralización debe tener lugar después de presentada la demanda?

La interrogante de partida consiste, por ende, en establecer si la caducidad puede ser decretada, a instancia de parte o de oficio, antes de la formalización de la demanda o si la ley exige, inelectablemente, que se haya formalizado aquélla para que proceda la caducidad.

La Sala Primera ha sostenido de forma explícita que aun en el período que media entre el escrito de interposición de la acción y el de formalización de la demanda, se puede declarar la caducidad del proceso.

Para arribar a tal conclusión la Sala distingue, en la fase de iniciación del proceso contencioso administrativo, dos etapas "... *la **primera** consiste en la interposición y admisión de la acción, junto con el respectivo emplazamiento... Esta fase no comprende la interposición de la acción (artículo 36), la publicación de ésta en el Diario Oficial y en uno de circulación nacional (artículo 39), la solicitud del expediente administrativo (artículo 40) y el pronunciamiento sobre la admisibilidad de la demanda (artículo 41). La interposición de la acción .. es el acto (le iniciación del proceso, en el cual se emite una declaración de voluntad tendiente a abrir las puertas a la actuación del órgano jurisdiccional. Desde tu punto de vista técnico, este escrito de interposición de la acción corresponde a la demanda. La **segunda etapa** se inicia con la formalización de la demanda prevista en el artículo 46 de la Ley citada. Esta norma utiliza el término de "demanda" en forma impropia, pues no se trata del acto de iniciación del proceso, sino del de formulación de la pretensión... - La Sala estima. .que desde la interposición de la acción, regulada por el artículo 36 ibidem, acaeció, en sentido técnico, la presentación de la "demanda ", la cual, si bien no ha sido deducida en toda su amplitud -lo cual se produce en el momento previsto por el artículo 46 de ese Cuerpo de Ley-, ha dado inicio el proceso. El escrito de "demanda", previsto por el pluriscitado canon 46, es aquel en el cual el demandante formula su pretensión, y presupone un proceso ha iniciado con el escrito de interposición de la acción. Al emplear el ordinal 68 citado la palabra "demanda", se está refiriendo al acto de iniciación del proceso y no al de formulación de las pretensiones. En este sentido, esta norma establece un modo anormal de finalización del proceso contencioso administrativo, en el cual se castiga la inercia del accionante, quien, por más de seis meses, no ha instado la efectiva prosecución del proceso... basta la interposición de la acción y la siguiente o subsiguiente inercia culposa del actor por más de seis meses, para darle a éste -art. 68 LRJCI4-cabal aplicación, sin que al efecto precise la previa formalización de la demanda prevista por el ordinal 46 ibidem, para ello."* (Sala Primera de la Corte, N⁰ 160 de las 15:30 del 2 de diciembre de 1992. considerando VII).

En esta misma resolución hay un voto salvado -Magistrado Zamora- en el cual se indica lo siguiente:

"... no existe motivo legal para declarar la caducidad del proceso, por cuanto la

demanda aún no ha sido formalizada, lo cual es uno de los requisitos que exige el artículo 68.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que proceda la caducidad por inercia procesal del actor."

Esta apreciación disidente, coloca sobre el tapete de discusión lo polémico del punto y la diversidad de interpretaciones razonables que pueden ofrecerse sobre el particular.

Empero, discrepamos de la opinión mayoritaria de la Sala de Casación, dado que, a nuestro juicio, la formalización previa de la demanda constituye un tercer requisito de trascendental importancia, que no ha sido acogido de forma explícita por ese órgano jurisdiccional, pese a existir algunos pronunciamientos donde se barrunta la necesidad de la concurrencia de este supuesto determinante para poder declarar la caducidad del proceso (8). La ausencia de un tratamiento directo, por parte de la Sala Primera de este requisito esencial, obedece, con probabilidad razonable, a la estructura técnica del recurso extraordinario de casación, que le impone al recurrente el deber de alegar expresamente el agravio, para que de esa forma la Sala tenga competencia material para conocerlo, además en esa sede pueden considerarse únicamente los puntos que haya sido objeto del debate en las diversas instancias procesales antecedentes. (9)

De otra parte, resulta importante hacer un esfuerzo para identificar y enunciar los diversos argumentos que militan en favor de la consideración de este tercer hecho determinante de la caducidad del proceso; veamos:

a) Según se desprende de una interpretación sistemática y gramatical (art. 10 Código Civil), cuando el art. 68. 1 LRJCA emplea la expresión Presentada la demanda..., se refiere al escrito de formalización de la demanda (artículos 47.1 en relación con el 60. e, LRJCA); es así como la caducidad del proceso tiene como requisito esencial para su procedencia que la paralización del mismo tenga lugar después de formalizada la demanda y no durante el lapso que media entre los escritos de interposición de la acción y de formalización de la demanda.

b) En el escrito de interposición de la acción, la parte actora no deduce su pretensión. es un simple memorial cuyos limitados efectos jurídicos los determina la propia ley (art. 36.1 en relación con el 28.1 LRJCA). No debe perderse de perspectiva, que la "ratio essendi" del memorial de interposición de la acción en el proceso administrativo, obedece a razones que encuentran fundamento en ciertos valores, principios y normas constitucionales, tales como el debido proceso (art. 39. párrafo Y', de la Constitución Política), la igualdad procesal (art. 33 ibid) y la tutela judicial efectiva (art. 41 ibid). En efecto, el administrado se enfrenta a una Administración provista de un largo elenco de privilegios y prerrogativas posicionales, por lo que para deducir su pretensión -petitum- debe conocer el expediente administrativo, esto es, los antecedentes fácticos y jurídicos -causa petendi'- del acto o disposición que impugna.

En contraposición, con el escrito de formalización de la demanda se traba la litis o

se entabla la relación jurídico-procesal, no antes. La pretensión que debe estar contenida en el escrito de formalización de la demanda, constituye, tal y como lo afirma la mejor doctrina (10), el pivote de los diversos estadios del proceso, es decir, de la iniciación, instrucción -alegación y prueba- y de la decisión, así como de la actividad procesal desplegada por la partes; es el presupuesto lógico o acto fundamental del proceso al delimitar el 'thema decidendi' dentro de cuyos límites debe moverse el órgano jurisdiccional (artículo 24.1 LRJCA).

La pretensión que, y lo reiteramos para evitar equívocos, debe estar contenida en el escrito de formalización y nunca en el de interposición, determina el nacimiento del proceso, así como su desarrollo y conclusión. Con lo anterior, no se quiere aseverar que la pretensión constituya el acto inicial del proceso administrativo, puesto que, ordinariamente éste es incoado con una 'demanda pura' (11) -escrito de formalización de la acción- (12). En suma, con el denominado escrito de formalización de la demanda (art. 60, inciso e LRJCA), nace el proceso y es a partir de ese momento que pueden presentarse vicisitudes tales como su paralización.

Ergo, si el proceso nace con la pretensión, durante la fase que media entre la interposición de la acción y la formalización de la demanda no puede declararse la caducidad. En otros términos, el proceso sólo puede ser paralizado si ha nacido, no antes.

c) Ante la fugacidad de los plazos para interponer la acción, y dados los efectos indirectos de cosa juzgada material que produce la caducidad, su interpretación y aplicación debe estar regida por el principio antiformalista favorable al acceso a la justicia ("pro actione").

d) Finalmente, debe tenerse en consideración que en el proceso administrativo, y sobre todo antes del estadio procesal de la formalización, rige con mayor rigor el principio de impulsión de oficio (arts. 103 LRJCA en relación con el 1 CPC).

(1) La Sala Primera (Sentencia N° 24 de las 9,50 hrs. del 13 de mayo de 1994) ha considerado que la caducidad del proceso es un instituto muy singular del derecho procesal administrativo respecto del cual no cabe la aplicación supletoria -vía artículo 103 LRJCA- de la legislación procesal civil, ni la injerencia, para efectos hermenéuticos de sus principios.

(2) Ver en igual sentido: Sentencia de la Sala Primera de la Corte, N° 122 de las 14, 25 hrs. del 25 de abril de 1990.

(3) Así, el artículo 113.3 de la Ley General de la Administración Pública, dispone que: "En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a la que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia".

(4) La Sala Primera de la Corte, ha estimado que el artículo 68. 1 LRJCA ... no hace diferencia entre días hábiles o inhábiles que existan dentro del período semestral ". Sentencia. N° 121 de las 10,30 hrs. del 20 de abril de 1990 -Considerando I-

(5) En la Sentencia N° 8 de las 14,30 hrs. del 13 de enero de 1995 -Considerando It-, se

indica que: " ... la incuria del Juzgado en cuanto al impulso procesal de oficio no releva a la parte actora de su obligación de activar el curso normal del proceso".

(6) El actor argumentó para tener por infringido por el ad-quem el artículo 68.1 LRJCA, que el proceso no debió haber sido abierto a pruebas, puesto que, hubo conformidad en cuanto a los hechos, al contestar la accionada afirmativamente la demanda. Bajo esa tesitura, estimó que no había culpa de su parte pues, se quedó a la espera que el proceso pasara a un estadio superior, en aplicación del principio procesal de oficio. La Sala de Casación, no obstante, estimó que ... el actor bien pudo solicitar que se le concediera plazo para formular conclusiones, a tenor de lo dispuesto en los artículos 53.1 y 58.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa" (Considerando II.

(7) En la especie, el actor alegaba que al estar pendiente la evacuación de algunas pruebas y habiendo transcurrido el término para su práctica, el Juzgado debió declarar su inevacuabilidad, y, ulteriormente, ordenar la unión de legajos y conferir plazo para formular conclusiones.

(8) Así, en la sentencia de la Sala Primera N° 8 de las 15,40 hrs. del 8 de febrero de 1995, ese órgano estima lo siguiente: "IV. En la actualidad se sigue discutiendo, a pesar de una reiterada jurisprudencia de esta Sala, si la caducidad del proceso procede o no antes de la formalización de la demanda. El texto del artículo 68-1 de la Ley reguladora ofrece, en criterio de algunos, en este respecto, motivo para serias dudas. Sin embargo, como el recurrente no expone ningún reclamo en este particular, limitando su argumentación a si hubo o no culpa suya en la inercia del proceso, la Sala no puede ni debe referirse a un tópico que no ha sido motivo de censura" - el énfasis no es del original-. Igualmente, en la sentencia N° 8 de las 14,30 hrs. del 13 de enero de 1995, la Sala Primera manifestó: "Si bien es cierto, que, la caducidad del procedimiento se declaró sin estar formalizada la demanda, este eventual y posible reparo legal, no fue alegado como motivo de la infracción de la precitada disposición legal -artículo 68.1 LRJCA-, con lo que la Sala no entra, entonces analizar si existió o no agravio legal desde esa perspectiva ..." -el énfasis no es del original-.

(9) Así, el numeral 608 del Código Procesal Civil, dispone: Limitación del recurso. No podrán ser objeto del recurso de casación cuestiones que no hayan sido propuestas ni debatidas oportunamente por los litigantes. La sentencia que se dicte no podrá abrazar otros puntos que no sean los que hubieren sido objeto del recurso

(10) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Manual de Derecho Procesal Administrativo. Civitas. Madrid. 2 a. ed. 1992, pp 203 -207; GIMENO SENDRA, Vicente et al. Derecho Procesal Administrativo. Tirant lo Blanch. Valencia. 1993. p. 372.

(11) Para una acabada distinción entre demanda pura o simple y "mixta o compleja, véase GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Bogotá. d. Temis. 1985. PP. 241- 243

(12) Excepción hecha del proceso de lesividad (art. 36.4 LRJCA).

