

## Análisis de la caducidad del procedimiento administrativo

Dr. Erick Solano Coto<sup>1</sup>

### Resumen

Los procedimientos administrativos, regulados en el título séptimo de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227, pueden finalizar de manera extraordinaria —o anormal— a través del mecanismo jurídico de la caducidad, que sanciona la omisión de impulsar y gestionar el procedimiento, dentro de los plazos de ley, incumpliendo con el mandato establecido en la Constitución Política, que impone a las Administraciones Públicas garantizar la justicia pronta y cumplida, con estricto apego al ordenamiento jurídico vigente. De esta forma, si la Administración Pública a cargo del procedimiento no cumple con esos principios constitucionales, termina por prevalecer, de manera objetiva, la seguridad jurídica y la efectiva defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos (CIJUL, 2013). Sin embargo, es de suma trascendencia determinar, a la luz de un análisis de criterios de la Procuraduría General de la República y del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, la aplicación práctica de la caducidad, para determinar cuáles son los supuestos para su invocación, así como los efectos derivados de la declaratoria de caducidad de un procedimiento administrativo, ponderando las tesis jurisprudenciales de los órganos indicados, tanto administrativos como judiciales, aunado a la doctrina especializada que se ha abocado a su estudio, esclareciendo las diferencias que existen entre la caducidad y la prescripción. La certeza de los presupuestos de caducidad, tanto normativos como jurisprudenciales, permiten entender —con profusa claridad— su correcta interpretación, en aras de conferir mayores garantías a quienes afrontan un procedimiento administrativo, atendiendo al derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida.

---

1 Abogado, doctor en Derecho (Universidad de Salamanca, España). Jefe de la cátedra de Derecho Procesal y profesor de grado y posgrado de la Escuela de Derecho de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.

### **Palabras clave:**

Caducidad, prescripción, procedimiento administrativo, dictamen, sentencia.

### **Abstract**

Administrative procedures, regulated in Title Seven of the General Law of Public Administration, No. 6227, may end in an extraordinary -or anormal- way through the legal mechanism of expiration, which penalizes the failure to promote and manage, within the deadlines of law, when the procedure fails to comply with the mandate established in the Political Constitution, which imposes on Public Administrations to guarantee prompt and fulfilled justice, in strict adherence to the current legal system; in such a way that if the Public Administration in charge of the procedure does not comply with these constitutional principles, the legal security and effective defense of the rights and legitimate interests of citizens will prevail objectively (CIJUL, 2013). However, it is extremely important to determine, in light of an analysis of the criteria of the Attorney General's Office and the Contentious Administrative and Civil Court of Finance, the practical application of expiration, to determine what are the criteria for its invocation, as well as the effects derived from the declaration of expiration of an administrative procedure, weighing the jurisprudential theses of the indicated bodies, both administrative and judicial, together with the specialized doctrine that has been devoted to its study, clarifying the differences that exist between expiration and prescription. The certainty of the expiration budgets, both normative and jurisprudential, allows to understand -with profuse clarity- the correct interpretation of the expiration, to confer greater guarantees to those who face an administrative procedure, considering the fundamental right to prompt and fulfilled justice.

### **Key words:**

Expiration, legal prescription, administrative procedure, legal opinion, ruling.

## 1. Introducción

En la práctica, la caducidad del procedimiento administrativo, si bien se encuentra regulada por el ordenamiento jurídico, puede llevar a confusión, por las interpretaciones y aplicaciones que de ella se hacen, que en gran medida obedecen a la valoración que ensaya el operador jurídico de turno, generando incertidumbre e inseguridad jurídica. Por esto deviene necesario analizar e identificar cuáles son los criterios que deben prevalecer para su correcta aplicación, tomando como referencia lo que determina expresamente la normativa aplicable y las valoraciones realizadas jurisprudencialmente por la Procuraduría General de la República y el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Lo anterior reviste gran importancia, por cuanto es menester dilucidar con suma precisión, los criterios interpretativos que aplican los órganos administrativos y judiciales al pronunciarse sobre la caducidad del procedimiento administrativo, convirtiéndose en una de las vías para lograr su finalización anticipada, valiéndose para ello de los efectos del transcurso del tiempo sin que la Administración a cargo del procedimiento le dé continuidad.

Para ello se busca generar un estudio respecto a los efectos prácticos de la caducidad en los procedimientos administrativos, tomando en consideración que su adecuada aplicación permite plenas garantías de lograr la implementación de una justicia administrativa pronta y cumplida, evitando estados de indefensión *ad perpetuam*, todo lo cual resulta acorde con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 16, de la Organización de las Naciones Unidas, que promueve el acceso a la justicia como elemento primordial.

## 2. Los criterios jurisprudenciales bajo análisis

Para el presente criterio se han revisado las valoraciones de la Procuraduría General de la República, estatuidas en el Dictamen C-314-2001, del 15 de noviembre de 2001; y en el Dictamen C-035-2016, del 22 de febrero de 2016; así como la sentencia N.º 00036-2019, del 30 de mayo de 2019, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, pronunciamientos en los que tanto la Procuraduría como el órgano judicial valoran los elementos y supuestos de la caducidad, para determinar, de manera palmaria, cuáles son los casos en que efectivamente procede la declaratoria de caducidad, determinando la finalización anticipada del procedimiento administrativo. Ello, desde luego, en un análisis conjunto con otras resoluciones complementarias dictadas por la Sala Constitucional y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Se ha determinado, en idéntico sentido, la necesidad de contar con la normativa y los criterios doctrinarios sobre la caducidad, a la luz de que guarda estrecho vínculo con otra de las figuras para la terminación anticipada y extraordinaria de los procedimientos administrativos, como es la prescripción, pues sus efectos, si bien son similares, no son idénticos: “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” (Dromi, 1986, p. 187).

### **3. Los principales elementos de la caducidad según la jurisprudencia**

El artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1978) determina que en los casos en los que el procedimiento administrativo

se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya iniciado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de este Código.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República, en su Dictamen C-314-2001, se pronuncia sobre la caducidad para un caso específico, el cual es la declaratoria de nulidad absoluta de un acto administrativo, siempre y cuando la nulidad sea evidente y manifiesta, de conformidad con lo que indica el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, cuya redacción —en el año de emisión del Dictamen— fijaba un plazo de caducidad cuatrienal. Una vez vigente el Código Procesal Contencioso Administrativo, el 1º de enero de 2008, a la luz de la reforma que introdujo su artículo 200, inciso 6), el plazo de caducidad del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública se redujo considerablemente, pasando de cuatro años a un año.

Cabe destacar de ese criterio de la Procuraduría (2001), que si la norma aplicable establece expresamente un plazo de caducidad, este no puede —ni debe— ser confundido con un plazo de prescripción, precisamente por la diferencia de efectos entre una y otra:

Ahora bien, una de las diferencias sustanciales entre los términos de caducidad y prescripción es, justamente, que en el primer supuesto el término señalado no se interrumpe. En cambio el plazo de la prescripción es interrumpible bajo determinados supuestos que no es del caso analizar aquí, ya que el artículo en comentario -173 de la Ley General- expresamente indica que el plazo es de caducidad (párr. 28).

Por su parte, en el Dictamen C-035-2016, la Procuraduría General de la República (2016) ha sido enfática en determinar que, para cada caso en particular, se ha de ensayar un análisis a la luz de la normativa vigente y aplicable, según sea la Administración Pública a cargo de la tramitación y resolución del procedimiento administrativo:

A ello hay que ahondarle que la Ley General de la Administración Pública no hace referencia alguna al plazo de prescripción en materia procedimental-disciplinaria, por lo que en los casos en que no existe una norma que defina el plazo de prescripción específica para cada materia, dicho plazo se ha integrado con otras normas del ordenamiento jurídico (sección Sobre la prescripción, párr. 7).

Con respecto al criterio del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (2019), en su sentencia N.º 00036-2019, la parte actora interpuso la demanda bajo la falsa premisa de que existió prescripción de la potestad disciplinaria de la Administración Pública —en ese caso particular, el Ministerio de Seguridad Pública— y de que se había consumado la caducidad del procedimiento administrativo, sin que dichos argumentos fuesen de recibo, por cuanto el plazo de prescripción que el ordenamiento jurídico establece es de dos años, según la Ley General de Policía; y el plazo de caducidad es de seis meses, en aplicación del artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública:

Es preciso advertir que la Ley General de Policía no indica nada al respecto de la caducidad, por lo que para los casos de procedimientos disciplinarios contra

servidores de las fuerzas de Policía procede integrar y aplicar el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, que establece el plazo de seis meses de paralización del procedimiento para que opere la caducidad. (...) ya iniciado el procedimiento, tampoco se produjo la caducidad, pues durante su fase constitutiva el iter no se vio paralizado por seis meses o más, cosa que además no detalla ni demuestra la apoderada de los actores, pero adicionalmente porque la caducidad no opera para la fase recursiva, solamente opera para la fase constitutiva, es decir, para el cauce procedimental que abarca desde el acto de inicio y culmina con la emisión del acto final (sección VI.- Sobre el Fondo, párr. 1).

Incluso, el Tribunal advierte —en su resolución bajo comentario— que existe un criterio predominante de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el que se ha concluido que todo aquel que se siente agraviado por la dilación del procedimiento administrativo, ha de invocar la caducidad una vez se tenga por efectivamente cumplido el plazo que la norma haya fijado —en cada caso particular—, como consta, entre otras, en la sentencia N° 1001-A-S1-2013, del 1 de agosto de 2013; criterio en el que el Tribunal se fundamenta al afirmar:

Sirva adicionar que en todo caso el alegato de caducidad del procedimiento resulta inadmisibles para este caso, de suerte que para poder solicitar que se revise en vía jurisdiccional tal elemento jurídico, se requiere como presupuesto previo que la parte haya invocado la caducidad oportunamente antes del dictado del acto final, con el objeto de que el órgano decisor emita pronunciamiento al respecto, de lo contrario, por aplicación automática del artículo 329.3 de la Ley General de la Administración Pública, el acto final queda reputado como válido a pesar de que se hubiere paralizado el procedimiento por seis meses o más (sección VI.- Sobre el Fondo, párr. 1).

De ahí que resulta esencial hacer un análisis de los criterios que han establecido la Procuraduría General de la República y el Tribunal Contencioso Administrativo en estos casos específicos, para identificar los presupuestos necesarios para la plena validez de la caducidad del procedimiento administrativo.

#### **4. La aplicación práctica de la caducidad y sus efectos**

El tema que se analiza es fundamental en la tramitación de los procedimientos administrativos, pues no es extraño que las partes involucradas en procedimientos de esa naturaleza desconozcan cómo será valorada la invocación de caducidad que hagan, ante la falta de claridad meridiana sobre esa particular figura jurídica.

Como es reconocido, la paralización injustificada del procedimiento, cuando es imputable a la Administración Pública, no ha de afectar al administrado, que está sometido a los designios y buena gestión que haga la Administración del procedimiento.

Es importante tomar en consideración que la caducidad tiene por finalidad la terminación anticipada del procedimiento sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por lo que el efecto inmediato es la culminación del procedimiento y el consecuente archivo del expediente. Sin embargo, se debe hacer énfasis en que, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública, la determinación de caducidad del procedimiento no interrumpe los plazos de prescripción para que la Administración ejerza su potestad (Bonilla, 2012).

También se debe ponderar que la norma general aplicable a los procedimientos administrativos es la Ley General de la Administración Pública, siendo el aludido numeral 340 el que debe ser aplicado; ergo, el plazo de caducidad es de seis meses, de acuerdo con su literalidad. Ello, sin defecto de que las Administraciones Públicas ostenten, en cada caso particular, una norma especial —puede ser reglamentaria— que establezca plazos menores de caducidad, que lógicamente deberán ser respetados y resguardados por la Administración, de conformidad con los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Queda de manifiesto, según lo ha indicado la Sala Primera y lo ha ratificado el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, que la parte agraviada por el retraso del procedimiento ha de invocar de manera expresa la caducidad ante la Administración, para

lograr una anticipada finalización del procedimiento. En caso de no hacerlo, con la primera actuación por parte de la Administración que logre la reanudación del procedimiento, la posibilidad de interponer la caducidad como causal para su finalización anticipada queda inhabilitada, pues la reactivación conlleva el cese de cualquier agravio por la dilación previa, tomando en cuenta que los plazos para tramitar el procedimiento administrativo y emitir la resolución son ordenatorios, no perentorios, de acuerdo con el inciso 3) del artículo 329 de la Ley General de la Administración Pública: “el acto final recaído fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley”.

Bajo esas consideraciones, en aras de tener claridad en los alcances de la caducidad, ha de ponderarse que sus efectos no son —ni pueden serlo— idénticos a la prescripción, por lo que, si se determina la procedencia de la caducidad alegada por la parte afectada, en caso de no haberse cumplido el plazo de prescripción, la Administración se encuentra plenamente facultada para iniciar un nuevo procedimiento administrativo, debido a que no se ha dictado una resolución de fondo y la potestad disciplinaria de la Administración no ha prescrito.

A mayor abundancia, es válido afirmar que el material que conforma el expediente administrativo puede ser utilizado de nueva cuenta por la Administración para el nuevo procedimiento, no existiendo impedimento legal alguno para ello, pues “la caducidad del expediente no determina la ineficacia de los actos que tienen un valor independiente (...) la caducidad del expediente no determina la falta de efectos de aquellos actos que tiene valor independiente (art.164.1 LGAP)” (Bonilla, 2012, párr. 10).

Ha de recordarse, como corolario, que las administraciones públicas tienen el deber de impulsar los procedimientos y dictar sus resoluciones dentro de plazos razonables, que no causen afectación alguna a los administrados, pues estos tienen derecho a obtener, indistintamente de tratarse de un procedimiento administrativo, justicia pronta y cumplida, como lo deja plenamente esclarecido la jurisprudencia de la Sala Constitucional, vinculante *erga omnes*, tal cual se colige de la sentencia N.º 18354-2009, del 2 de diciembre de 2009:

el numeral 41 de la Constitución Política, pues éste tutela el derecho a que en un plazo razonable el ciudadano encuentre reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales, pero agrega que debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación en **estricta conformidad con las leyes** (Sala Constitucional, 2009).

En consecuencia, las administraciones públicas tienen el deber de promover, de manera activa y sin dilaciones, los procedimientos administrativos, so pena de que sea invocada su caducidad por la parte investigada —administrado—, una vez que se haya cumplido el plazo que establece el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública; o bien, el período que haya estatuido la norma especial con la que cuenta cada Administración, en el caso específico que exista una norma para regular los procedimientos.

Para lograr la eficacia de la caducidad, el administrado deberá invocarla de manera oficiosa, de lo contrario, al reactivarse el procedimiento, queda inhibida su interposición como medio para finalizarlo de manera anticipada. De proceder la caducidad, siempre y cuando no haya prescrito la potestad de la Administración de impulsar el procedimiento, podrá iniciar uno nuevo, sin que ello pueda ser interpretado como un abuso de autoridad o una vulneración de los derechos e intereses legítimos del administrado.

## Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública. Ley N.º 6227*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC)
- Bonilla, L. G. (2012). La caducidad del procedimiento administrativo no obsta. <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-caducidad-del-procedimiento-administrativo-no-osta/>
- Centro de Información Jurídica en Línea, CIJUL. (2013). *La caducidad del procedimiento administrativo*. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2013/la-caducidad-del-procedimiento-administrativo/>
- Dromi, J. R. (1986). *El Procedimiento Administrativo*. IEAL.
- Procuraduría General de la República. (2001). *Dictamen C-314-2001*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10781&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10781&strTipM=T)

Procuraduría General de la República. (2016). *Dictamen C-035-2016*. <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/D/2010-2019/2015-2019/2016/10B9FB.HTML>

Sala Constitucional. (2009). *Resolución N.º 18354-2009*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-468995>

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. (2019). *Resolución N.º 00036-2019*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-930115>