

La prescripción y la caducidad en el proceso contencioso administrativo

Prescription and expiration in the contentious-administrative process

Dr. Erick Solano Coto¹,
Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología

Resumen

El inciso k) del artículo 66 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley n.º 8508, ha incluido, dentro de la lista de defensas previas oponibles al contestar la demanda o contrademanda, tanto la prescripción como la caducidad del derecho, siempre y cuando *sean evidentes y manifiestas*. Esto implica que, en caso de no tener esas condiciones pueden invocarse, no ya como una defensa previa, sino para el análisis de fondo.

Pese a la regulación que hacen los artículos 39 y 41 de ese Código, los efectos jurídicos de ambas pueden asemejarse, por lo que es factible que exista confusión respecto a cuándo se debe aplicar una u otra figura dentro del proceso judicial contencioso administrativo, esto para garantizar un acceso a la justicia con estricto apego al ordenamiento jurídico. A esto se debe que los criterios jurisprudenciales, tanto del Tribunal Contencioso Administrativo como de la Sala Primera, sirvan para definir y entender cuál es la aplicación de cada una, a partir de las valoraciones que hacen en los conflictos que se someten a su conocimiento, como órganos judiciales con capacidad y competencia para esto.

Palabras clave:

Caducidad, prescripción, contencioso administrativo

Abstract

Paragraph k) of article 66 of the Contentious-Administrative Procedure Act n.º 8508, has included, within the list of previous defenses that can be enforced when answering the

1 Abogado, Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Jefe de Cátedra de Derecho Procesal y Profesor de Grado y Posgrado de la Escuela de Derecho de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Este trabajo se ejecuta a partir de los ensayos jurídicos elaborados por los estudiantes de Derecho Procesal Administrativo del tercer cuatrimestre del año 2021: Kelly Araya Aragón, Jared Calderón Mora, Génesis Garro Murillo, Juan Manuel Lozano Arce, Catalina Retana Mora y Pablo Zúñiga Rodríguez.

claim -or counterclaim-, both the prescription and the expiration of the right, as long as they “are evident and manifest”; which means that, if they do not have these conditions, they could be invoked, not as a prior defense, but as a substantive argument.

Despite the regulation made by articles 39 and 41 of that Act, the legal effects may be similar, so it is possible that there is confusion regarding when one or another figure should be applied within the contentious-administrative judicial process, to guarantee an access to justice with strict adherence to the legal system. Hence, the case-law criteria, both of the Contentious Administrative Court and of the First Chamber, serve to define and understand what the correct application is of one and the other, based on the evaluations they make in the conflicts that are submitted to their knowledge as judicial bodies with the capacity and competence to do so.

Keywords:

Expiration, prescription, administrative litigation.

7. Introducción

Tanto la prescripción como la caducidad permiten finalizar, de manera anticipada, los procesos judiciales, siempre y cuando su admisibilidad y su declaratoria resulten procedentes, después de haber sido analizadas y valoradas por las personas juzgadoras. Sin embargo, ambas figuras suelen llevar a confusión cuando se aplican y pese a ciertas similitudes, no son idénticas, pues atienden a una naturaleza y a unos efectos diferentes. A esto se debe que surjan las interrogantes: ¿Cuándo aplica una y cuándo la otra? y ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de su invocación y declaratoria?

Cabe indicar que el Código Procesal Contencioso Administrativo incorpora tanto la caducidad como la prescripción a través de su artículo 66, inciso k), incluidas dentro de la lista de defensas previas que puede oponer la parte procesal que contesta la demanda —o contrademanda— en un proceso contencioso administrativo o civil de hacienda, además, el Código, a partir de la redacción de los vigentes artículos 39 y 41, fija los plazos que rigen para cada una de estas figuras. A lo anterior se debe añadir la caducidad procesal, como remedio para garantizar agilidad en el proceso, a la luz de lo que estatuye el artículo 112 *bis*.

Por consiguiente, resulta de la mayor importancia analizar la más reciente jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo, considerando algunas de las resoluciones que ha dictado durante el último quinquenio (2016-2021), en las que ha abordado tanto la caducidad como la prescripción. Esto sin dejar de lado el criterio que también ha emitido la Sala Primera, a efectos de lograr un estudio actualizado y útil entre las ciencias jurídicas, con énfasis en la sede contencioso-administrativa.

8. Definición de caducidad y prescripción

Según se define el Diccionario Jurídico (Fernández Martínez, 2003), la caducidad:

Surge cuando la Ley o la voluntad de los particulares señalan un plazo fijo para la duración de un derecho, de tal modo que transcurrido no puede ser ya ejercitado, refiriéndose a las facultades o poderes jurídicos cuyo fin es promover un cambio de situación jurídica, nota característica que la diferencia de la prescripción, pues así como ésta tiene por finalidad la extinción de un derecho ante la razón objetiva de su no ejercicio por el titular, y a fin de evitar la inseguridad jurídica, en la caducidad se atiende sólo al hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del plazo prefijado, hasta el punto de que puede sostenerse en realidad que es de índole preclusiva, al tratarse de un plazo dentro del cual, y únicamente dentro de él, puede realizarse un acto con eficacia jurídica, de tal manera que transcurrido sin ejercitarlo impone la decadencia fatal y automática de tal derecho en razón meramente objetiva de su no utilización.

A mayor abundancia, el citado Diccionario determina que la caducidad, en contraposición a la prescripción: “Es **apreciable de oficio** y solamente opera en los casos taxativamente determinados por la Ley” (lo resaltado se suple). Esto esboza una de principales características, reconocida unánimemente por la doctrina, como es la posibilidad de declararla, de manera oficiosa, por parte de la autoridad judicial, en este caso particular bajo análisis, sin defecto que pueda corresponder a una administrativa (Pérez Vargas, 1991).

Por otra parte, el Código Procesal Contencioso Administrativo, en el artículo 39, regula la caducidad, de manera taxativa, en lo que concierne a la posibilidad de proceder con la interposición de una demanda de naturaleza contencioso-administrativa:

ARTÍCULO 39.-

- 1) El plazo máximo para incoar el proceso será de un año, el cual se contará:
 - a) Cuando el acto impugnado deba notificarse, desde el día siguiente al de la notificación.

- b) En el caso de que el acto deba comunicarse mediante publicación, desde el día siguiente a la única o última publicación.
 - c) En los supuestos de actuaciones materiales, a partir del día siguiente a la cesación de sus efectos.
 - d) En los supuestos de silencio positivo, cuando quien lo impugne sea un tercero, desde el día siguiente a aquel en que se ejecute el respectivo acto en su contra.
 - e) En el supuesto del proceso de lesividad, a partir del día siguiente a la firmeza del acto que la declara.
- 2) La nulidad declarada en el proceso incoado, dentro del plazo establecido en el presente artículo, tendrá efectos retroactivos. La misma regla se aplicará para el caso del proceso de lesividad interpuesto dentro del año previsto en el artículo 34 de este Código.

De su redacción se colige que existe un plazo *fatalísimo* de un año, en el que necesariamente la parte interesada debe accionar, ejerciendo ese derecho. Caso contrario, ante la pasividad o inanición, habiéndose cumplido el plazo indicado, la consecuencia automática y objetiva es la pérdida de esa facultad de ejercer el derecho de accionar.

Lo anterior, sin olvidar que también existe en el Código Procesal Contencioso Administrativo, a partir de una reforma del año 2019, la caducidad procesal, aplicable a los casos en los que la parte actora ha faltado al impulso del proceso por una situación que es de su entera responsabilidad, como se colige -en lo conducente- del artículo 112 *bis*:

Artículo 112 bis - Caducidad. La caducidad del proceso sucederá cuando por culpa del actor no se haya procurado su curso por un término superior a los seis meses y no haya recaído sentencia de primera instancia en el asunto, y podrá ser dictada de oficio, a solicitud de parte o a petición de cualquier persona que tenga interés legítimo. Una vez gestionada la caducidad, se dará audiencia a la contraparte por un plazo de tres días hábiles improrrogables.

En este caso, el efecto deriva del descuido y despreocupación que ofrece, durante más de un semestre, quien debe mostrar mayor interés en el buen desarrollo, agilidad y continuidad del proceso, pues quién si no es la parte actora la que busca que el proceso siga su curso hasta

lograr el dictado de la sentencia, preferiblemente a su favor. Por esto, el legislador ordinario ha optado, vía reforma al texto originario del Código, la incorporación de la caducidad procesal; modificación que no solo se hace para mantener a la parte actora con pleno interés y compromiso hacia el proceso y su buen curso, con lealtad y buena fe procesal, sino también a efectos de archivar oportunamente aquellos expedientes con caducidad.

Respecto a la prescripción, González (2019) recuerda que hay dos tipos, la adquisitiva y la liberatoria o negativa. Esta **última** es la que concierne al objeto bajo análisis, por lo que se trata de la vertiente de la institución jurídica que, en común con la caducidad, con el transcurso del tiempo termina por consolidar situaciones y extingue toda posibilidad de ejercer el derecho. Ha de remitirse al artículo 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo para ubicar su regulación, tanto para asuntos civiles de hacienda como de **índole** tributaria, conservando en ambos casos la naturaleza negativa de la figura:

ARTÍCULO 41.- El plazo máximo para incoar el proceso será el mismo que disponga el ordenamiento jurídico como plazo de prescripción para el respectivo derecho de fondo que se discute en los siguientes supuestos:

- 1) En materia civil de Hacienda.
- 2) En materia tributaria, incluso el proceso de lesividad.

Indefectiblemente, en el caso del artículo 41, el legislador ordinario ha optado por estatuir de manera expresa que se trata de un plazo de prescripción, aunque no lo abarca explícitamente, remitiendo para esto a las normas en las que se regulan, de manera sustantiva, los derechos de fondo que se terminan reflejando y traduciendo en obligaciones dinerarias. Ante las definiciones, tanto doctrinarias como normativas, que constan en los párrafos precedentes es importante que atienda el objetivo de la presente investigación acudir a los criterios emitidos por el Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia para identificar cuál ha sido el análisis esgrimido por estos **órganos** judiciales. Esto a efectos de admitir o rechazar, según corresponda, la invocación de la caducidad o prescripción como argumento de defensa de las partes en el proceso.

3. Análisis jurisprudencial de la caducidad y la prescripción

Concerniente a la caducidad procesal, el Tribunal Contencioso Administrativo, en su sentencia n.º 17-2021, afirma que se trata de: “Una sanción por inactividad procesal por seis meses, debido a la desidia o inercial del actor y no por factores que le son ajenos. Se

fundamenta en los principios de economía procesal, tutela judicial efectiva, acceso a la justicia, seguridad jurídica y el derecho a la paz social” (lo resaltado no obedece a su versión original, se suple) y que, a la vez, sustenta en el criterio de la Sala Constitucional.

En efecto, el Tribunal garante de la Norma Fundamental ha indicado, por medio de su voto n.º 7604-09, que la caducidad procesal:

Constituye un remedio procesal apegado a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad por tratarse de medio año, plazo que una vez transcurrido se sanciona por constituir inactividad culpable de la parte que falta al deber legal de proseguir el juicio. Esta figura responde a los principios de economía procesal y seguridad jurídica; y al interés del Estado de liberar a sus propios órganos de las obligaciones derivadas de la existencia de la relación procesal. Así las cosas, la caducidad constituye también en el proceso contencioso administrativo una figura válida de rango legal que busca resguardar la seguridad jurídica.

A la vez, por medio de la sentencia n.º 15662019, el Tribunal Contencioso Administrativo advierte que la naturaleza de la caducidad no consiste en finalizar los procesos, pues este es más bien su efecto, como se desprende de esa resolución:

El Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA) **establece el impulso procesal de oficio como regla**, por lo que, en la jurisdicción contencioso-administrativa, **la caducidad no se contempló como un modo de finalización del proceso**. Con esa visión, la normativa otorga a la persona juzgadora poderes suficientes para impulsar el proceso en procura de alcanzar la resolución final y así, se ejerza un control efectivo del ejercicio de la función administrativa garantizando el respeto a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, según lo disponen los artículos 49 de la Constitución Política y 1, 36 y 82 CPCA. No obstante, a pesar de lo anterior, **en el proceso existen aún ciertos actos donde el impulso del proceso sigue sometido a la voluntad de las partes intervinientes**. Como resulta de eso, existen situaciones donde las partes omiten indefinidamente una determinada actuación procesal que es carga exclusiva de ella, sin que el tribunal pueda impulsar el proceso de oficio

o sustituirle. **Retardando en consecuencia, la solución del conflicto, circunstancia que se traduce no sólo en una violación a la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva, sino incluso desde una perspectiva económica, en mayores costos para las partes y la Administración Pública, derivados de mantener detenido innecesariamente el sistema jurisdiccional (los resaltados se suplen).**

Con esto se confirma que la caducidad procesal no es un fin que busca convertirse en una solución alterna para dar por finalizado de manera anticipada el proceso, sino que, para garantizar seguridad jurídica, impone un plazo objetivo para la ejecución de una acción, con la consecuente afectación de perder definitivamente la posibilidad de ejercerla, una vez que se ha constatado el cumplimiento del periodo fijado por la norma legal.

Respecto a la importancia que reviste allende de las partes procesales, el Tribunal Contencioso Administrativo también ha ponderado el interés público que se debe satisfacer, como consta en su sentencia n.º 551-2018:

La caducidad opera entonces, como un hecho derivado de la inactividad de la parte interesada y tiene como fin evitar que el proceso se mantenga inactivo y se prolongue en tal estado de manera excesiva o indefinida. Por ende busca **otorgar seguridad jurídica tanto a las otras partes, como a la colectividad misma, y proteger con dicha certeza el interés público (lo resaltado se suple).**

Por otra parte, en lo que atañe a la caducidad como defensa previa interpuesta por la parte demandada, cabe remitir a lo manifestado en la resolución de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo n.º 149-2016-VI, que se refiere en los siguientes términos:

Es posible concluir que **este proceso fue interpuesto en tiempo, esto es, dentro del plazo anual de caducidad** establecido en la normativa que rige la materia. Y ello es así, por cuanto, la data de aquella decisión lo fue el veinte de setiembre del dos mil doce, y la interposición de esta acción lo fue el diecinueve de setiembre del dos mil trece **-hecho probado 34.) -**, es decir, **ni siquiera sobrepasó aquel plazo. Consecuentemente, procede el rechazo de la defensa previa privilegiada opuesta.** Se procede entonces con el análisis de fondo del asunto planteado (los resaltados se suplen).

En una clara demostración de que se debe tener por efectivamente acreditado, de manera inequívoca, el cumplimiento del plazo de un año que fija el artículo 39 del Código. Esto a efectos de admitir la caducidad como causal para dar por finalizado anticipadamente el proceso, por el transcurso del tiempo sin que la parte interesada hubiese actuado oportunamente, tal cual viene predeterminado por la normativa aplicable.

Nótese que la caducidad como instrumento jurídico se circunscribe a un criterio objetivo, la falta de ejercicio de un derecho dentro del término preestablecido. Esa conducta que establece la norma jurídica es la que se debe cumplir para impedir que se configure la caducidad y proceda su declaratoria, extinguiéndose fatalmente el derecho.

En lo que concierne a la prescripción, cabe indicar que es un instrumento jurídico más noble si se compara con la caducidad, porque eventualmente —una vez confirmado el cumplimiento del plazo— puede causar afectación a un derecho preexistente. Esto en contraposición a la caducidad, que opera sobre un derecho que surge y puede hacerse efectivo y eficaz si se ejerce dentro del plazo perentorio, como lo afirma la Sala Primera en la sentencia n.º 97-2004:

La prescripción afecta a derechos que han nacido con vida, en principio ilimitada, y sólo por su inactividad durante un plazo, generalmente prolongado, pueden quedar extinguidos. La caducidad por su parte, afecta a derechos que la ley o la voluntad de particulares concede con vida ya limitada de antemano para su ejercicio, por lo que se extinguirán fatalmente cuando haya transcurrido el plazo (los resaltados se suplen).

Trascendental resulta el criterio esbozado por la Sala Primera en su sentencia n.º 934-2018, manteniendo uniformidad en su tesis previa, al indicar en lo conducente:

En síntesis, en los procesos denominados civiles de hacienda, no hay caducidad de acción sino prescripción de derechos, dado que en estas causas, se ejercen pretensiones de carácter económico, como es el caso de los procesos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, naturaleza que ostenta el presente asunto. La prescripción es una institución jurídica de regulación legal, en virtud de la cual, se adquieren o se extinguen derechos, por haberse agotado un tiempo fijado por la ley. La caducidad, por su parte, es una figura mediante la cual,

ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio y pierde el poder jurídico de entablar la acción correspondiente (lo resaltado es suplido).

Obsérvese la clara diferenciación que ensaya la Sala Primera, en cuanto a la prescripción y la caducidad, al afirmar que a raíz de la primera se pueden extinguir o adquirir derechos, consecuencia del paso del tiempo, ergo, primero se ostenta el derecho y por el cumplimiento de un plazo definido previamente se pierde o adquiere. En contraparte, en el caso de la caducidad, el derecho surge, de manera sobrevenida, a una situación que le antecede y en una ventana de tiempo se debe ejercer, so pena de perderse, de manera irreversible. Esto, no como una transgresión arbitraria y deliberada para perjudicar al derechohabiente que no actúa a tiempo, sino para resguardar la seguridad jurídica en atención al interés público.

Finalmente, cabe invocar lo que ha expuesto la Sala Primera en su sentencia n.º 215-2019, que resume de manera acertada ambas figuras jurídicas:

Recuérdese, la prescripción extintiva, como reiteradamente ha sostenido este órgano decisor, también denominada negativa o liberatoria, es una institución **creada para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas. El ejercicio oportuno de las acciones y los derechos, podría decirse, está asistido de un interés social.** Por tal motivo, la postergación indefinida acarrea duda y zozobra en los individuos y amenaza la estabilidad patrimonial. El instituto de mérito propende, precisamente, a eliminar las situaciones de incerteza, producidas por el transcurso del tiempo, en las relaciones jurídicas (el resaltado se suple).

4. Conclusiones

A partir de las consideraciones realizadas con base en las resoluciones judiciales, tanto del Tribunal Contencioso Administrativo como de la Sala Primera e incluso de la Sala Constitucional, quedan esclarecidas fehacientemente las semejanzas entre la prescripción y la caducidad, plazo establecido legalmente con efecto extintivo (para el presente análisis es el que concierne), en apego al principio de legalidad y la posibilidad de invocarlos al exponer los argumentos de defensa. Esto como una forma de terminación anticipada del proceso judicial, en caso de que se logre constatar indubitablemente el cumplimiento del plazo.

En idéntico sentido, quedan claras las diferencias que inician con la posibilidad de que la declaratoria de caducidad se puede llevar a cabo, de manera oficiosa o a petición de parte, mientras que la prescripción está reservada para invocarse **únicamente** por la parte. Esto aunado a que en el caso de la caducidad el derecho surge para un periodo específico en el que necesariamente ha de ser ejercido para preservarlo, en tanto que en el caso de la prescripción el derecho existe y solo por el transcurso del tiempo puede implicar el efecto extintivo que impedirá seguir disfrutándolo.

Según lo anterior, los criterios jurisprudenciales se muestran unívocos e incontrovertidos, lo que facilita la comprensión teórica y práctica de ambos instrumentos jurídicos. Queda de manifiesto que su incorporación al proceso judicial contencioso administrativo tiene por finalidad, más que *castigar* a la parte cumplir con el interés público de garantizar total certeza y seguridad jurídica, propia de un Estado de derecho con pleno acceso a la justicia.

5. Referencias

Fernández Martínez, J. M. (2003). *Diccionario Jurídico* (4.^a Ed.). Editorial Thomson-Aranzadi.

González, P. (2019). *Prescripción y Caducidad: diferencias. Plazos. Cuadro explicativo*.

ILP Abogados. <https://www.ilpabogados.com/prescripcion-y-caducidad-diferencias-cuadro-explicativo/>

Pérez Vargas, V. (1991). *Derecho Privado* (2.^a Ed.). Litografía e Imprenta LIL, S. A.

Sala Constitucional. (2009). Resolución n.º 7604-09.

Sala Primera. (2004). *Resolución n.º 97-2004*.

Sala Primera. (2018). *Resolución n.º 934-2018*.

Sala Primera. (2019). *Resolución n.º 215-2019*.

Tribunal Contencioso Administrativo. (2016). *Resolución n.º 149-2016-VI*.

Tribunal Contencioso Administrativo. (2018). *Resolución n.º 551-2018*.

Tribunal Contencioso Administrativo. (2019). *Resolución n.º 15662019*.

Tribunal Contencioso Administrativo. (2021). *Resolución n.º 17-2021*.