

## LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCESO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO: UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LA INACTIVIDAD PROCESAL Y SU TRATAMIENTO JURISDICCIONAL

*Luis Mariano Argüello Rojas\**

**RESUMEN:** Este trabajo trata sobre una temática no regulada expresamente en el Código Procesal Contencioso Administrativo, lo que ha generado una fuerte resistencia en su implementación. Las discusiones jurídicas han gravitado en torno a un problema procesal real, que se presenta en aquellos litigios en los que la desidia, desinterés o abandono de la parte actora o reconventora, hace que procesos judiciales permanezcan largamente en detrimento del servicio público y los derechos de las partes. Se analizarán las diversas propuestas surgidas para atender el problema, entre las cuales se encuentra la que sugiere aplicar supletoriamente la caducidad procedimental prevista en la Ley General de la Administración Pública (Art. 340, Ley N° 6227); así como sus críticas. Asimismo, a partir de lo anterior se abordarán temáticas como: el correcto dimensionamiento del principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo; los límites para el proceso contencioso administrativo en la aplicación supletoria de institutos del juicio civil; el impacto del nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342) en esta materia, e incluso las deficiencias del Código Procesal Contencioso Administrativo del 2008.

**PALABRAS CLAVE.** Caducidad de la Instancia; Proceso Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda; Nuevo Código Procesal Civil; Aplicación Supletoria; Autosuficiencia del Derecho Administrativo.

**ABSTRACT.** The present lines are reviewed by a subject that, because it is not expressly regulated in the Code of Administrative Litigation (Law No. 8508), has found strong resistance in its implementation. Legal discussions have revolved around a real procedural problem, which arises in those disputes where the

---

\* Doctorado en Derecho por la Universidad Estatal a Distancia. Es Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Tiene una Especialidad en Derecho Notarial y Registral por la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Derecho con énfasis en Derechos Humanos por la Universidad de Costa Rica. Todas sus graduaciones han sido con distinción. En el año dos mil once fue medalla de honor y obtuvo el primer promedio del Sistema de Estudios de Postgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Desde el año dos mil doce es Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y a partir del año dos mil quince, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Costa Rica (Sede de Occidente). Autor de diversos artículos de investigación publicados en Revistas Jurídicas Especializadas en Costa Rica y Perú. Miembro de la Asociación Costarricense de la Judicatura. Correo electrónico [derechopublicoucr@gmail.com](mailto:derechopublicoucr@gmail.com)

disdain, disinterest or abandonment of the plaintiff or the comptroller, causes judicial processes to remain paralyzed for a long time, affecting the public service and the other procedural parts' rights. This investigation will address the different approaches proposed, as well as it's main critics. Considering the former, it will also reflect on transcendental issues for the Costa Rican administrative contentious process, such as: the correct dimensioning of the principle of self-sufficiency of Administrative Law, the administrative procedure in the supplementary application of civil trial institutes, the great impact of the new Civil Procedure Code on this matter, and even the deficiencies of the Code of Administrative Litigation 2008.

**KEYWORDS:** Expiry of the Instance, Administrative and Civil Litigation, New Civil Procedure Code, Supplementary Application, Self-sufficiency of Administrative Law.

**SUMARIO.** **I.** Problema: La trascendencia del tiempo en el proceso; **II.** Ubicación terminológica. **III.** Autosuficiencia del Derecho Administrativo y habilitación de la aplicación supletoria en el Código Procesal Contencioso Administrativo. **IV.** Tres tesis actuales en torno al tratamiento jurisdiccional de la paralización del proceso contencioso administrativo. **V.** La caducidad de la instancia en el Nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342) y la posibilidad de su implementación en el proceso contencioso-administrativo y civil de Hacienda: Propuesta de una Tesis convergente. **VI.** A modo de conclusión. Bibliografía.

*“Dejemos a los trovadores académicos, a las autoridades agradecidas y a los escritorios a sueldo vergonzante que canten las alabanzas de la Justicia Ideal soñada en la letra de la Ley (...). Traten otros de esa Justicia inmaculada y perfecta que yo no he visto ni conozco.”*

Alejandro Nieto

## **I. PROBLEMA: LA TRASCENDENCIA DEL TIEMPO EN EL PROCESO**

El presente trabajo no se limita a una mera *descripción* positivista o dogmática de los institutos jurídicos, que intentan regular la inactividad procesal dentro del proceso contencioso administrativo. Antes bien, pretende *explicar* las variantes hermenéuticas que un problema práctico en concreto puede tener, así como los retos que ello conlleva para la teoría jurídica en general y del Derecho Procesal Administrativo en lo particular. Por ende, se pasa nota por el

principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo, así como por el radio de extensión, que conlleva la aplicación supletoria en el ámbito del proceso contencioso administrativo; todo en miras de meditar acerca del impacto que el factor temporal de la inactividad puede acarrear dentro de un iter judicial.

Valga indicar que el Derecho Procesal Contencioso-Administrativo es un campo fértil aún poco cultivado por la doctrina costarricense, donde conviene tener siempre latente la necesaria conexión existente entre la *ideología* y la *institución* que se describe, relación causal que, al decir del inmortal Karl Loewenstein, implicaría el corriente desenvolvimiento de las instituciones administrativas en el marco de la ideología correspondiente<sup>1</sup>. Así las cosas, esta modesta reflexión desciende al terreno de lo forense, evidenciando el tratamiento que se la ha dado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda a aquellos procesos desatendidos e inactivos por la falta de impulso de las partes procesales intervinientes. Y es que, *para bien o para mal*, el Código Procesal Contencioso Administrativo —en adelante Ley N° 8508 o CPCA— no disciplinó de manera expresa algún instituto procesal que regulara tal tópico. De este modo, la presente investigación analiza, con carácter crítico, las soluciones que se han ensayado, particularmente la exportación de la caducidad procedimental dispuesta en la Ley General de la Administración Pública —en adelante Ley N° 6227 o LGAP— y su aplicación al proceso contencioso administrativo, sin soslayar en la eventual repercusión que tendrá el nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342) en esta disciplina, al desaparecer la deserción procesal y regular en este nuevo Códex un instituto similar al previsto desde 1978 en la citada LGAP.

## II. UBICACIÓN TERMINOLÓGICA

Para los efectos de esta investigación, conviene separar o distinguir entre algunas instituciones procesales que suelen confundirse con no poca

---

<sup>1</sup> Citado por Martín-Retortillo Baquer (1967). Administración y Constitución, en torno a la teoría de la Constitución de Karl Loewenstein.. Entre nosotros, resulta francamente pionera —en este tipo de análisis— la monografía del Juez Palacios García donde de manera profunda, clara y sencilla aborda esa indisoluble relación entre la ideología y en este caso: las instituciones jurídico-procesales. Ver Palacios García (2011), Reflexiones sobre el proceso contencioso administrativo..

frecuencia —tal vez por su similitud semántica— con la caducidad de la instancia, por ende, resulta vital aclarar lo que la caducidad de la instancia *no* es, para que, con rasgo excluyente, se pueda evitar equívocos teóricos o confusiones conceptuales sobre la misma. Esto, pues solo atribuyendo a cada palabra un significado específico se logra garantizar algún grado mínimo de cientificidad en los análisis jurídicos<sup>2</sup>.

## 1. Caducidad de la acción

La caducidad de la acción dentro del proceso contencioso administrativo, se refiere al condicionamiento temporal para el ejercicio del derecho fundamental de acción (Art 41, Constitucional). En términos más simples, se trata del plazo máximo que dispone el Ordenamiento Jurídico para la presentación de una demanda, de tal suerte que si aquel plazo fatal no es respetado, la demanda se torna en improponible<sup>3</sup>. Asimismo, como se trata del condicionamiento de un derecho fundamental, su limitación está reservada a la ley (Art. 19, Ley General de la Administración Pública) y no al arbitrio judicial; de allí la importancia de un criterio *restrictivo* y no *extensivo* en esta temática<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre ello, el maestro Antillón Montealegre (2001) en el prefacio de una conocida obra recordaba: “Ahora bien, en ese orden de cosas siembre he pensado que toda doctrina que aspire al estatuto científico debe poseer su propio lenguaje y, por consiguiente, debe atenerse a dos reglas de oro reconocidas difusamente por científicos, filósofos y epistemólogos: i) en la construcción del lenguaje científico, atribuir a cada palabra un significado específico y solo ése; ii) al designar conceptos científicos, evitar, dentro de lo posible, el empleo de las palabras de uso común”. (Falza, 2009).

<sup>3</sup> Con esta denominación el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda precisa en su artículo 61 en lo medular: “Funciones de los Jueces Tramitadores. Corresponde a los jueces tramitadores realizar las siguientes funciones: (...) 8) Rechazar en la etapa inicial del proceso, la demanda inadmisibles, improponible o manifiestamente improcedente. (Artículos 36, 62 y 140, CPCA).

<sup>4</sup> Sobre el particular, es importante traer a colación el acertado criterio de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, al referenciar —sin lugar a dudas— que el plazo de “caducidad” de la acción en materia tributaria, está referido a un plazo de prescripción para el derecho de fondo, ello, en apego a lo dispuesto en el numeral 41 del CPCA; de este modo se ha indicado: “Aunque en su literalidad establece que para el caso de la materia civil de hacienda y la tributaria, incluido el proceso de lesividad, el lapso para interponer la acción (aspecto que es propio de la caducidad) es el plazo de prescripción del correspondiente derecho de fondo que se disponga en el ordenamiento jurídico; no puede obviarse que en las dos hipótesis señaladas, **lo refiere al plazo prescriptivo del derecho de fondo**, de manera que habrá de entenderse que en esos supuestos lo que opera es la prescripción del derecho, esto es posible extraerlo de las actas legislativas cuando se discutió la regulación de cita. Ha de hacerse notar, en el civil de hacienda desde la vigencia de la LRJCA no opera la caducidad de la acción solo aplica la prescripción del derecho de fondo lo que en la actualidad incluye por disposición legal, la materia tributaria. Además, es indudable, que más allá de lo que en apariencia reguló el legislador, la norma debe actuarse en atención al instituto que en realidad entraña, no siendo este la caducidad, si no de consuno con lo expuesto, la prescripción (...). Por otro lado, ha de manifestarse que, el espíritu de dicha norma fue el de uniformar el plazo de prescripción en las materias expresamente indicadas en el artículo 41 de la Ley, con el propósito

En el fondo, el fundamento institucional de la caducidad de la acción radica en la insoslayable búsqueda de la seguridad jurídica, de la certeza que exige la dinámica de las Administraciones Públicas, tanto en su funcionamiento interno como en su proyección externa de cara a la sociedad civil. Esto bajo el entendido de que, si en el plazo previsto por el legislador sus conductas no son combatidas, estas se tienen por incuestionables; invitando, en consecuencia, al administrado a actuar con razonabilidad y buena fe de cara al cuestionamiento judicial de tales conductas. En el caso del proceso contencioso administrativo costarricense, el plazo de caducidad de la acción previsto es de un año (Art. 39 y 40 CPCA, Art 175 LGAP), igual que el caso de tratarse de una caducidad, la cual no admite suspensiones ni interrupciones, siendo declarable mediante la invocación oportuna de la defensa previa (Art. 66.1.K, CPCA) o aún de oficio por la persona Juzgadora (Art. 62.1.a. CPCA). En ese sentido el citado numeral 39 del CPCA, contiene la regla en esta materia, al disponer:

*“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*

---

de eliminar la disparidad de regulaciones, y claro está, dirigida a brindar un tratamiento equitativo a la prescripción del derecho de fondo, tanto para la Administración como para el administrado, y en el caso del ámbito tributario al contribuyente y al Estado mediante la lesividad, de manera que cuenten con igual plazo.(...)” **De lo anterior, se denota que no procede la exégesis normativa restrictiva realizada por la jueza, puesto que no hay necesidad de delimitar lo expresado en la regulación 41 del CPCA**, dado que establece lapsos prescriptivos idénticos, sea que quien interponga el proceso sea la Administración o el administrado. Igualmente, pues, como se expuso, conllevaría un quebranto a los principios de igualdad y equilibrio de intereses. Esa interpretación, en el caso de análisis, no es pertinente, dado que, según se indicó, el espíritu del legislador fue el de equiparar los plazos con que cuentan la Administración y los contribuyentes. Por otro lado, con el fin de salvaguardar el principio de igualdad entre las partes involucradas, la integración con el ordenamiento jurídico conduce a aplicar los plazos de prescripción dispuestos a favor de la Administración en el cardinal 51 del CT, también al administrado (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Voto 001236-F-S1-2015).

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.” (Destacado no pertenece al original).

Como es observable, la norma que regula la caducidad de la acción está redactada en términos bastantes claros<sup>5</sup>, de este modo no debe quedar duda de que el plazo máximo de un año tiene su punto de arranque, tratándose de conductas administrativas formales, a partir del día siguiente a la *notificación* o su caso *publicación* del acto administrativo (v.gr. se notifica la resolución de un despido sin responsabilidad patronal por parte del Tribunal Administrativo del Servicio Civil en fecha 02 de febrero del año dos mil quince, el plazo inicia el 03 de febrero del año dos mil quince y la demanda contencioso administrativa debe ser presentada ante el Tribunal Contencioso Administrativo antes del 03 de febrero del año dos mil dieciséis). Por otro lado, el plazo para que el cuestionamiento de conductas materiales sea legítimo o ilegítimo, tiene su punto de inicio a partir del día siguiente al cese de los efectos de tales conductas (v.gr. el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ocupó de hecho

---

<sup>5</sup> Así lo ha entendido la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en funciones de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo al precisar: “...Y es precisamente el Código Procesal Contencioso Administrativo el que establece en la norma 39, el plazo máximo para incoar el proceso contencioso y el momento a partir del cual inicia dicho plazo.” Así lo dispuso el legislador, estableciendo un plazo que limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción. De forma diáfana, se regula en ese artículo la caducidad de la acción en un proceso contencioso, entendida esta como el lapso de un año (plazo general) para que sea gestionada la nulidad de un acto administrativo, salvo que existiere una nulidad absoluta de efecto continuado, pues en ese supuesto, el período de impugnación jurisdiccional se mantiene abierto, y no empieza al correr el año, sino a partir del cese de los efectos lesivos (Artículo 40 del CPCA). En otros términos, el instituto de la caducidad supone que, luego del transcurso de un año a partir de la conducta que se pretende impugnar, y salvo las excepciones previstas al efecto (Artículos 40 y 41 del cuerpo normativo citado) decae el derecho de accionar en la vía contencioso administrativa. Es por todo ello que la norma es clara, ya que no solo se titula “Caducidad del plazo para demandar...”, sino que además, define que se debe entender por caducidad, cuando dice: “...El plazo máximo para incoar el proceso será de un año, el cual se contará...” Este artículo, además, debe ser analizado conjuntamente con la disposición 175 de la LGAP, pues en ella se confirma lo anterior al decir: “El administrado podrá impugnar el acto absolutamente nulo, en la vía administrativa o la judicial, en el plazo de un año contado a partir del día siguiente a su comunicación...”. Esto no significa otra cosa que, si el derecho es ejercido fuera de ese tiempo, el juez de trámite o de juicio deberá decretar la caducidad de la acción, ordenando el archivo del expediente. Todo lo dicho se viene a ratificar con base en las disposiciones 66, 67 y 92 inciso c) del CPCA, pues no solo se concibe a la caducidad del derecho como defensa previa (si es evidente y manifiesta), sino que también se le otorga la característica de defensa de fondo. Y en caso de ser acogida, no otra es su consecuencia que la de ponerle fin al proceso, al punto que el CPCA, en el numeral 92 inciso 6), le otorga la posibilidad al actor de interponer el correspondiente recurso de casación ante este Tribunal de Casación. Ergo, de toda la normativa citada, se extrae con total claridad la consecuencia procesal que origina la caducidad establecida en el artículo 39 del CPCA. Por todo ello, el alegato debe ser desestimado (Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 000065-F-TC-2015).

una propiedad privada hasta el día 02 de febrero del año dos mil quince. Se solicita la disconformidad de esa conducta material, el plazo inicia el 03 de febrero del año dos mil quince y la demanda contencioso administrativa debe ser presentada ante el Tribunal Contencioso Administrativo antes del 03 de febrero del año dos mil dieciséis). Asimismo, es imperativo disipar cualquier incógnita en cuanto a que el término del plazo está referido a la presentación del proceso, el cual es sinónimo de incoar; es decir, como es una caducidad y no una prescripción no deviene en exigible la notificación al accionado, pues no hay nada que interrumpir.

Es necesario insistir en que la caducidad de la acción, si bien puede ser apreciable de oficio tanto por el Juez Tramitador, Tribunal de Juicio e incluso por el Tribunal de Casación o Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 000065-F-TC-2015, Art. 62.1.a, CPCA), también lo es mediante la invocación de la defensa previa de caducidad de la acción prevista en el numeral 66.1. K del CPCA, que dispone: *“En la contestación de la demanda o contrademanda, podrán alegarse todas las excepciones de fondo, así como las siguientes defensas previas: (...) k) Prescripción o caducidad del derecho, cuando sean evidentes y manifiestas.”* Los adjetivos de *“evidente y manifiesta”*, han generado que en la práctica forense, la defensa previa de caducidad así como la de prescripción, sean diferidas por el Juez o Jueza Tramitadora — previo alegato de las partes— en la Audiencia Preliminar, cuando se tengan reservas sobre la procedencia o no de las mismas. En términos más sencillos, cuando en la etapa procesal de trámite, la entidad sustantiva (caducidad) no alcance los adjetivos de evidente y manifiesta, la misma, por prudencia, debe ser reservada para el fondo, pues los efectos de una auto-sentencia prematura con autoridad de cosa juzgada material (art 92. 6, del CPCA) resultan, sin duda, contrarios al derecho de tutela judicial efectiva.

En realidad, aquí no puede dejar de advertirse el contenido dual que, desde el punto de vista procesal, ostenta la caducidad de la acción, pues opera tanto como defensa previa, pero también por sus características como excepción de fondo (Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 000065-F-TC-2015). De allí que en ocasiones

resulte necesario evacuar prueba para tener luces sobre la procedencia o no de la misma. Esta labor compete al Tribunal Sentenciador y por ende la razonabilidad de su reserva por el juez o jueza de la etapa de trámite. Asimismo, no resulta ocioso recordar que la caducidad de la acción es una defensa previa *perpetua*, esto es, que sin demérito de ser interpuesta en la contestación de la demanda (Art. 64.2, CPCA), la misma puede ser interpuesta en cualquier otro momento procesal hasta antes de terminado el juicio oral y público (Art. 67.1, CPCA); esa posibilidad se traduce en un arma de doble filo por el ejercicio sorpresivo que de la misma puede hacer las partes procesales.

En tal orden de ideas, no se puede esquivar que, tratándose de actos administrativos absolutamente nulos o conductas omisivas, el plazo máximo para interponer el juicio contencioso administrativo es de un año<sup>6</sup> a partir del día siguiente al *cese de los efectos*. Y es que, en relación con el artículo 40 del CPCA, se puede decir que es una de las normas más erróneamente invocadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, pues por supuesto que, tratándose del cuestionamiento de conductas formales, todo litigante que haya visto sobrepasado el plazo del numeral 39 del CPCA, intentará ligar su teoría del caso al supuesto de referencia. Sin embargo, la primera diferencia que se debe ponderar es que en esta hipótesis, la potencial nulidad del acto no acarrea su natural y saludable efecto retroactivo o *ex tunc* (Art. 39.2, CPCA, Art. 171 LGAP), sino que tan solo produciría efectos hacia futuro o *ex nunc*; de allí la importancia de reconsiderar la utilidad de su planteamiento. Asimismo, tanto en el supuesto de cuestionamientos de conductas omisivas como de actos absolutamente nulos, se erige como requisito *sine qua non*, la perdurabilidad de los efectos jurídico-administrativos de la conducta administrativa que se combate, de suerte tal, que en estos casos —para usar la literalidad del art 40.2 del CPCA— el plazo de caducidad de la acción se computa a partir del día siguiente al cese de los efectos y hasta

---

<sup>6</sup>Excepción hecha en el artículo 183 de la LGAP cuando dispone: “1) La administración conservará su potestad para anular o declarar de oficio la nulidad del acto —sea absoluta o relativa— aunque el administrado haya dejado caducar los recursos administrativos y acciones procedentes, siempre y **cuando dicha revisión se dé en beneficio del administrado** y sus derechos. 2) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este **artículo no estará sujeta al plazo de caducidad** y podrá ser ejercida por la Administración, previo dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República”. (Destacado no pertenece al original).



por un año, siendo que sobrepasado tal espacio temporal, la acción se encuentra caduca.

En realidad, el análisis acerca de la perdurabilidad de los efectos continuados o no de actos administrativos, es un tema de suyo complejo que amerita un exhaustivo examen casuístico. Quizá se podría ensayar una construcción teórica echando mano de la institución de la relación jurídico-administrativa<sup>7</sup>, pues en esta se constituyen relaciones jurídicas *de duración* normalmente ligadas a la existencia de un acto administrativo favorable (v.gr. concesión, permiso, registro, beca universitaria, nombramiento), lo que lógicamente se traduciría en la continuidad de los efectos jurídicos de la conducta. Por el contrario, existen relaciones jurídico administrativas *instantáneas* asociables medularmente con actos desfavorables o de gravamen, cuyo contenido jurídico alcanza toda su potencialidad en el momento de su eficacia, de allí pues, la inexistencia de efectos jurídicos continuados en los mismos (v.gr. resolución sancionatoria, despido, multa, inhabilitación, renuncia). En suma, el ciclo de vida del acto administrativo tiene un nacimiento, desarrollo y fin, y en cada caso, es menester discriminar la trascendencia temporal de sus efectos de cara al análisis de la caducidad de la acción<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> La relación jurídico administrativa del Derecho Administrativo al Derecho de la Constitución, puesto que hace realidad el Estado Social y Democrático de Derecho y el concepto de administración prestacional —por contraste con la concepción del simple Estado Liberal de Derecho o de administración de intervención, de limitación o de policía— ya que los administrados dejan de ser vistos como receptores subordinados de actos administrativos de gravamen, convirtiéndose en verdaderos sujetos de Derecho en un plano de igualdad con las administraciones públicas, al participar de una relación jurídico administrativa con derechos y obligaciones recíprocos y en las que están en posición de exigir una prestación (Jinesta Lobo, 2006).

<sup>8</sup> Una de las mayores concretizaciones a este alambicado tema se encuentra en el siguiente extracto jurisprudencial, donde con pluma didáctica el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo dispone: “(...) En esa virtud, este órgano decisor considera oportuno analizar el acto de despido aplicado al accionante. Inicialmente, éste fue dictado como parte de la relación de empleo público con la Administración (Poder Judicial), por lo que cabe esclarecer si dicha actividad formal, produjo efectos continuados, o bien, resultados instantáneos, y qué se entiende por cada uno. **Se ha definido la actividad formal de efectos instantáneos, como aquella donde los resultados jurídicos han de emanar directamente del acto mismo, por ello, generan una suerte de consecuencias jurídicas en un límite temporalmente breve; modificando o extinguiendo la esfera sustancial del administrado a partir de su comunicación o notificación; no generando resultados a través de un cauce de tiempo. Mientras, los efectos continuados del acto, persisten reiteradamente en un intervalo temporal de forma prolongada. Sobre estos últimos, esta Cámara ha desarrollado: “En principio, este supuesto es propio de aquellas relaciones jurídicas de duración, entendiéndose que opera cuando el acto incide reiteradamente en la esfera jurídica del particular, ya sea creando, modificando o extinguiendo durante ese período las relaciones o situaciones jurídicas que integran dicha esfera jurídica.**”

## 2. Deserción

La deserción como instituto procesal desde el punto de vista semántico y del Derecho Comparado, es una verdadera *rara avis*, puesto que —como bien afirma la doctrina nacional— no se tiene mayor referencia de esta más que en el ámbito del derecho procesal de nuestro país. Así, el procesalista Artavia Barrantes refiere: “Lo que sí parece claro es que con el nombre deserción, con que se denomina en nuestro Código Procesal, y que ha sido utilizado todos los códigos de nuestra historia, no existe en los ordenamientos comparados” (Artavia Barrantes, 1995b, p. 86). Al parecer, el origen del término nace en el

---

**Contario a lo que ocurre en aquellos actos de efecto instantáneo en los que su incidencia o efecto se agota en un solo momento, precisamente en el que varía, en forma positiva o negativa, el conjunto de derechos, potestades, obligaciones, deberes, y cargas de las personas.** En el presente caso, no cabe duda que la denegatoria del reconocimiento del título definió una situación jurídica para el señor Jiménez. Esto marcó y definió, en un solo espacio temporal, la denegatoria, por imposibilidad jurídica, de alcanzar un nuevo estatus académico. Ahora bien, las distintas consecuencias que se puedan derivar de ello, como la pretendida imposibilidad de acceder a estudios de postgrado, o bien, eventuales ingresos adicionales, no constituyen efectos jurídicos y directos dispuestos por el acto administrativo que resolvió la gestión del petente, sino, que derivan, precisamente, de esa consolidación del estatus académico otorgado como una repercusión consecuenencial, secundaria y permanente en el tiempo, pero no de incidencia repetida. En la línea de lo expuesto en el considerando anterior, el acto impugnado no es la causa de las afectaciones aducidas, sino que tales efectos son derivación del estatus jurídico que se perpetuó una vez resuelta la gestión de homologación. Así, no es de recibo la tesis de que se trata de un acto de efectos continuados. A partir de las razones expuestas, el plazo máximo para interponer este proceso jurisdiccional contra el oficio ORI-R-1437-2007 feneció en febrero de 2009, y la demanda se interpuso el 2 de mayo de 2011, lo que confirma lo resuelto, y obliga al rechazo del reparo” (Fallo 1426-F1-2012 de las diez hora diez minutos del veintitrés de octubre de 2012). En el caso concreto, el accionante acusa indebida aplicación normativa, pues el canon 40 del CPCA le permitiría impugnar dicha actividad formal un año después de la cesación de sus efectos negativos, ya que, según su parecer, se está en presencia de actos viciados de nulidad absoluta con efectos continuados, tesis contraria a la expuesta por el juzgador de instancia, quien ordenó la caducidad de la acción y consecuente archivo de demanda. **En esa tónica, este órgano colegiado estima mantener lo resuelto por el juzgador de instancia, pues debe entenderse, el despido adoptado no generó efectos continuados, cambiando, modificando o extinguiendo la situación jurídica del administrado, sino que produjo su resultado inmediatamente, estableciendo un límite temporal de acción, cual fue, a partir de la notificación —comunicación— al receptor de dichos efectos.** Así, bajo la relación de sujeción especial en que se encontraba el señor D, una decisión como la dictada no incide de manera continua, sino que, se agota con el cese de labores entre este y la Administración. Afirmar lo contrario violentaría el principio de seguridad jurídica, colocando cualquier relación de empleo público, en una situación de incerteza para la Administración, que ante las faltas graves que los funcionarios cometan y ameriten una decisión de despido, podrían impugnarlas fuera de los límites racionales que ha establecido la ley. Desde esa línea de análisis, el despido del señor D., surtió efectos inmediatamente, modificando negativamente su situación de empleo con el Estado, mutando de manera instantánea su condición laboral. De esa manera, siendo que la decisión impugnada le fue notificada al accionante en el año 2001 (acto administrativo 752-2001 Tribunal Inspección Judicial) y este lo atacó en la Sede Contenciosa Administrativa en el 2009, el plazo anual de caducidad aplicable, era el dispuesto en el mandato 39 del CPCA, mismo que transcurrió sobradamente. Bajo esta perspectiva y por la forma en que se está resolviendo este recurso, este órgano colegiado estima innecesario pronunciarse sobre los motivos que acusa el recurrente sobre mora judicial y la supuesta aplicabilidad del canon 37 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues además de una lectura del fallo, se aprecia que el juzgador cita el precepto 37 LRJC, como referencia normativa, no como precepto aplicado al caso concreto. En vista que la acción se encontraba a todas luces caduca, se impone el rechazo de plano del recurso interpuesto (Tribunal de Casación de lo Contenciosos Administrativo y Civil de Hacienda. Voto 000011-A-S1-2014).

Código General de Carrillo de 1840, que lo tenía en su artículo 329. Así pasa al artículo 417 del Código de 1887 y las reformas de 1933 y 1937 (Artavia Barrantes, 1995b), hasta llegar por pura predisposición histórica al Código Procesal Civil de 1990 (Ley N° 7130).

En términos simples: *“la deserción es el modo extraordinario de terminación del proceso que se produce, antes de dictarse la sentencia de primera instancia, como consecuencia de la inactividad procesal debido a la falta de actos idóneos de activación del proceso por las partes o por el Juez, durante un plazo ininterrumpido de tres meses.”* (Artavia Barrantes, 1995b, p. 86). La regulación de este instituto se encuentra en los artículos 212 al 218 del Código Procesal Civil a la fecha aún vigente (Ley N° 7130).

En ese orden de ideas, el artículo 212 dispone:

*“Mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, **se declarará desierto** el proceso cuando no se hubiere instado su curso en el plazo de tres meses. Las gestiones que no tiendan a la efectiva prosecución no interrumpirán el plazo indicado. **La deserción de la demanda impedirá la continuación de la contrademanda. El actor no podrá pedir deserción de ésta.**”* (Destacado no pertenece al original).

La regulación en comentario establece el plazo de tres meses como lapso temporal razonable de inactividad procesal para decretar la deserción del proceso, ergo, de una interpretación *a contrario sensu*, se deriva que la deserción no es procedente en segunda instancia o en la etapa de casación, además, con acierto se dispone que interrumpen la deserción procesal únicamente aquellas gestiones tendientes a la efectiva prosecución del proceso. Sin embargo, de manera injustificada, extiende la sanción procesal atribuible al actor, también a la parte reconventora, criterio que bajo el dogma hoy superado<sup>9</sup> de la indivisibilidad de la demanda y la reconvencción excluye sin razonabilidad alguna y en plena afectación del derecho de tutela judicial efectiva la posibilidad de que la parte actora reconventora continúe con su

---

<sup>9</sup> Ver artículo 38.1 en relación con el artículo 57.2 del nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

acción. Esto, sin duda, genera una sanción procesal a quien no resultaba responsable de la misma.

La deserción no aplica para aquellos juicios paralizados por fuerza mayor o causas ajenas a la voluntad de los litigantes (Art. 213, Ley N°7130), aspecto que evidencia la existencia de una valoración subjetiva en este ámbito. Asimismo, la deserción resulta improcedente en materia arbitral y procesos universales, entre otros<sup>10</sup>.

En lo medular, la deserción es declarable de oficio o gestión de parte<sup>11</sup>, siempre que la misma se presente antes del impulso del proceso. Por último, es vital indicar que la deserción de un proceso conlleva a que esa causa se tenga por no puesta, sea, no extingue ni afecta en modo alguno el derecho del actor. Sin embargo, la ficción procesal de tener la demanda “por no puesta”, acarrea que sea poco idónea como para tener por interrumpida la prescripción del derecho reclamado. Asimismo, en caso de ser acogida se condenará a la parte responsable al pago de ambas costas, no obstante existe recurso de apelación dentro del tercer día contra aquella resolución.

### **3. Caducidad procedimental en Sede Administrativa**

El procedimiento administrativo —sin demérito de regulaciones sectoriales— se encuentra contemplado en el libro segundo de la LGAP. De manera análoga a la Sede Judicial, todo procedimiento administrativo debe garantizar el derecho fundamental a la justicia pronta y cumplida<sup>12</sup>, asimismo,

---

<sup>10</sup> Ver artículo 214 del Código Procesal Civil (Ley 7130).

<sup>11</sup> Así lo ha entendido la Jurisdicción Civil: “En cuanto a la declaración de oficio de la deserción, este Tribunal y Sección ha señalado que, cuando el proceso puede continuar por impulso procesal de oficio, no puede el Juzgador, orillando su deber, decretarla. Aquí, cabe recordar, el Juez se encuentra ante la siguiente elección: o cumple con su deber legal de impulsar el proceso, o ejerce su facultad de decretar de oficio la deserción. Ante tal disyuntiva, este Tribunal ha sostenido que primero debe cumplir con su deber y sólo si ello no es posible, cabría su actuación oficiosa al decretar la deserción del proceso. Sin embargo, cuando, ni la parte actora ni el juzgador han promovido la prosecución del proceso y la parte demandada solicita la deserción, sí resulta procedente esta forma de conclusión del proceso” (Tribunal Segundo Civil, Sección Primera, Voto N°087).

<sup>12</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado con toda propiedad que el derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida es extensible a todo procedimiento administrativo, así indicó: “El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos.” (Voto N° 8548-2002). Incluso este criterio es el

es importante comprender que la competencia administrativa, traducida como un elemento constitutivo de índole subjetivo del acto administrativo (Jinesta Lobo, 2002), está limitada entre otros factores (territorio, materia, grado, función) por razón del tiempo. Así lo reconoce el numeral 63.1 de la citada LGAP al indicar en su tenor literal que *"Habrá limitación de la competencia por razón del tiempo cuando su existencia o ejercicio esté sujeto a condiciones o términos de extinción"*. Precisamente, tal "condición o término de extinción" justifica la existencia de la caducidad procedimental (Artículos 63.2, 66.3, 67.1, 222, 240, 340, 341 LGAP), pues si, por ejemplo, la Administración Activa ejerce de manera oficiosa un procedimiento administrativo sancionador y el mismo se paraliza por un año, sin que exista causa justificada para ello, la competencia administrativa en tal causa —o caso concreto para usar la terminología del numeral 66.3 LGAP— se extingue. Esto ya que opera *ipso iure* la caducidad de tal procedimiento, valórese que las potestades y deberes públicos no son incaducos (Art. 66.1 LGAP interpretado *a contrario sensu*). Lo anterior ocurre sin soslayar en las eventuales discusiones que se generan a partir de la necesaria o no denuncia de mora por parte del administrado o la posibilidad de la apertura de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, en caso de no existir prescripción de la potestad administrativa como tal (Art. 341, LGAP).

El origen de la caducidad procedimental en la Sede Administrativa proviene del sistema trazado en el derecho procesal para la caducidad de la instancia, de este modo: *"...partiendo de la caducidad de la instancia de origen procesal, se previó en el procedimiento administrativo, primero, la caducidad por inactividad del interesado y, luego, la caducidad del procedimiento iniciado de oficio, determinando un paralelismo entre ambos regímenes jurídicos que sigue conduciendo a soluciones inadecuadas"* (López Ramón, 2014, p. 26). Precisamente tales inconsistencias y falencias de la caducidad procedimental serán trazadas en las líneas siguientes. Sin embargo, valga advertir que en el caso costarricense, a la fecha, se ha producido un fenómeno inverso, es decir, se ha exportado la caducidad procedimental a la Sede Judicial Contencioso

---

que justifica la existencia de los denominados amparos de legalidad tramitados en la Sede Contencioso Administrativa.

Administrativa, mutándola en una caducidad de la instancia, como se tendrá ocasión de analizar más adelante.

Retomando el hilo conductor, no puede dejar de advertirse que en las sociedades modernas el factor tiempo resulta más que trascendental. Hoy en día, la mayoría de los ciudadanos se desenvuelven en un sistema de vida abrumador, puesto que la misma reducción de las distancias ha generado paradójicamente su proporcional disminución en los tiempos<sup>13</sup>. La implementación de las nuevas tecnologías ha supuesto una latente extinción de los otrora tradicionales medios de comunicación (libros, periódicos, correspondencia escrita) y esta misma aceleración de la vida se dramatiza con las exigencias de un mercado que castiga con su expulsión a quién no responda. En este sistema económico impuesto —que embruja a quién no lo estudia— se tiende a suplantar la cantidad por la calidad, la reflexión por la eficacia y la individualidad por la solidaridad, lo cual provoca que el meditar, deliberar, descansar y reposar vengán siendo privilegios de pocos. Y es que, sin entrar a discusiones propias de otros ámbitos (ciencia política, economía, sociología, filosofía), lo cierto del caso es que en esta realidad descrita se encuentra inmerso el aparato administrativo, de allí la mediata necesidad de fijar tiempos y plazos acordes a la actuación administrativa, pues solo de esta manera, se vislumbra la posibilidad de que la Administración, al menos, esté a la altura de las necesidades y exigencias de los habitantes de este Siglo XXI, obtenga o retome la necesaria legitimidad que justifica su existencia.<sup>14</sup>

La Administración Pública no está para vivir en universos o tiempos paralelos, no es permisible caer en una especie de paradoja de Schrödinger administrativa: el atraso injustificado en una licencia municipal o en la obtención de un permiso sanitario de funcionamiento puede suponer, por ejemplo, pérdidas cuantiosas en el patrimonio de un administrado<sup>15</sup>. De hecho, hoy las

---

<sup>13</sup> Ello justifica la pregunta que lanzaba Thomas Mann, es su sugestiva novela *La Montaña Mágica*: ¿Es el tiempo una función del espacio?

<sup>14</sup> Este fenómeno se encuentra comprendido entre lo que el profesor Rivero Ortega, Decano de la Universidad de Salamanca, ha venido a llamar como el “Nuevo Derecho Administrativo”, mismo que comprende la existencia de Administraciones Públicas Electrónicas, procedimientos administrativos virtuales, potencialización de la transparencia administrativa mediante la utilización de nuevas tecnologías entre otros (Rivero Ortega, 2015).

<sup>15</sup> Todo ello debe también llevar a reflexionar sobre las líneas jurisprudenciales que sienta el Poder Judicial en esta temática. Así lo ha expresado el argentino Agustín Gordillo “La calidad y eficiencia de la revisión

administraciones públicas modernas enfrentan los retos de las tecnologías de la información y la comunicación, de los sistemas de archivos electrónicos, de expedientes administrativos digitales y, todo ello, no busca más que reducir los tiempos de respuesta de una Administración cada vez más exigida. En suma, se trata de revalorizar el tiempo de la Administración Pública, que a fin de cuentas, es el mismo tiempo del ciudadano, pues como lo ha expresado una crítica doctrina española:

*“...por insólito que aún resulte para algunos, el tiempo que la Administración emplea en la tramitación es el tiempo propiedad de los ciudadanos; y, sobre todo, porque el tiempo, que carece de valor para una Administración que parece vivir sub specie aeternitatis, es uno de los bienes más preciados para las personas, como los particulares, que viven en un mundo finito, y más aún para quienes se hallan sujetos a los imperativos del mercado y a las exigencias de una sociedad desarrollada.”* (Santamaría Pastor, 2005, p. 11).

Incluso, en España, la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya vigencia se genera el primero de octubre del año dos mil dieciséis, da cuenta de este fenómeno, pues supone una verdadera modernización del procedimiento administrativo en congruencia con las nuevas tecnologías y términos virtuales en los cuales se encuentran hoy interactuando las personas.

Sentadas las líneas generales del tiempo en el procedimiento administrativo, conviene indicar que la caducidad procedimental es un arma de doble filo, y es que en efecto, lo primero que debe indicarse es que la caducidad procedimental cumple funciones muy distintas, según se trate de procedimientos administrativos instaurados a gestión del administrado o aquellos incoados de oficio por la misma Administración (Art. 284, LGAP). En el primero, el fundamento jurídico estará brindado por la *eficiencia y eficacia* de la Administración, en el segundo, será la *seguridad jurídica* lo que justifique su funcionalidad. Lo dicho anteriormente, puede generar un cierto rasgo de

---

judicial depende de la calidad y eficiencia de la actividad administrativa, por lo cual la justicia que no corrige sino sana los vicios administrativos —creyendo con ello ser más eficaz y expeditiva, menos formalista— no hace sino perpetuar las causas de su propia ineficiencia.” (Gordillo, 2016, p. 392).

desasosiego puesto que a diferencia del Ordenamiento Jurídico Español<sup>16</sup>, en el caso costarricense, la caducidad procedimental se encuentra regulada de manera general en una sola norma, que en lo literal dispone:

*“1) Cuando el procedimiento 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 [sic]. 2) No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, **cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final**. 3) La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción. (Así reformado por el inciso 10) del artículo 200 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006”. (Destacado es propio).*

Si se analiza la norma citada, claramente se reconoce que la caducidad procedimental cubre tanto los procedimientos administrativos instaurados a *gestión de parte* como aquellos instaurados *de oficio* por la propia Administración Pública. El asunto radica en que, en los primeros, normalmente el procedimiento estará asociado con la producción de un acto favorable para

---

<sup>16</sup> La diferencia se encuentra de manera clara en los artículos 24 y 25 de la nueva Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigencia el próximo 1 de octubre del año dos mil dieciséis. Sin embargo en ocasión de la anterior legislación, ya la doctrina de aquel país había indicado: “Dicho esto, parece obligado señalar que la caducidad que regula el artículo 44.2 LRJAP no tiene más parentesco con la que prevé el artículo 92 de la misma Ley (caducidad de los procedimientos iniciados por instancia del interesado) que los puramente accidentales de su denominación y su efecto extintivo del procedimiento. Como se ha señalado en diversas ocasiones, la razón de ser de esta segunda modalidad de la caducidad es completamente diversa de la que nos ocupa: la caducidad del artículo 92 es, nuevamente expresado en términos coloquiales, una técnica de «limpieza de estanterías», un título justificativo para enviar al archivo. expedientes paralizados cuyo fundamento radica en la inactividad y falta de **colaboración del interesado. De ahí que la opción legal por emplear la misma denominación —caducidad— para aludir a ambas técnicas me parezca manifiestamente criticable, al insinuar una identidad de naturaleza que no existe y propiciar, por tanto, la traslación recíproca de reglas y regímenes entre ambas modalidades de terminación del procedimiento; una trampa en la que el propio legislador ha caído en alguna ocasión, como después veremos.” (Santamaría Pastor, 2005, p. 17-18)**



el administrado, a diferencia de los segundos, los cuales normalmente tenderán a la producción de actos desfavorables (v.gr. sancionatorios). De allí que, dada la duplicidad de tipologías procedimentales, el fundamento de uno y otro sea muy distinto, como se indicara en líneas recientes. Lo anterior queda claro, sin demérito de los denominados actos administrativos de doble efecto, donde las discusiones gravitan en uno u otro sentido, dada la producción mixta de efectos positivos y negativos en la esfera jurídica del administrado.

Incluso, las diferencias apuntadas comienzan a generarse con toda nitidez en el propio artículo 340 de la LGAP, pues en su inciso 2) advierte que, en los procedimientos instaurados a instancia de parte puede generarse —de acuerdo con el estado del procedimiento— más que caducidad, el correspondiente *silencio administrativo*. Esto corresponde a una situación que obviamente resultaría insostenible respecto a los procedimientos administrativos incoados de manera oficiosa, los cuales tienden a la producción de actos desfavorables. Asimismo, resulta importante indicar que la caducidad procedimental no tiene un fundamento subjetivo, esto es: *“no obedece a la voluntad presunta de las partes sino a un presupuesto objetivo: la prolongada duración del procedimiento y la correlativa incertidumbre jurídica que ello provoca, repudiable por el principio de seguridad jurídica”* (López Ramón, 2014, p. 26), de suerte tal, que la viabilidad de la caducidad en aquellos procedimientos instaurados a *gestión de parte*, es realmente extraña dado que normalmente la Administración Pública se encuentra inmersa en una oficiosidad (Art. 222, LGAP), lo cual debe llevar a avanzar hacia adelante con el iter procedimental. Así, lo ha reconocido la doctrina nacional al indicar:

*“...Parece que la impulsión de oficio resulta, en tesis de principio, incompatible con la caducidad o perención de la instancia, sin embargo el artículo 340 de la LGAP regula este instituto y sus consecuencias, por lo ese numeral parece sugerir que habrá etapas o estadios procedimentales en los que el impulso depende del administrado interesado y no del órgano director (...). El verdadero problema aplicativo y hermenéutico de los artículos 222 y 334 de la LGAP consiste en identificar aquellos estadios del procedimiento en los que el impulso depende, exclusivamente, de las partes*

*interesadas, lo que parece una tarea imposible, con el riesgo de señalar una serie de supuestos que constituyen una mera hipótesis de laboratorio —por su carácter irreal—. En efecto, si se considera integralmente el procedimiento, la única hipótesis en que depende de la impulsión de la parte interesada, es cuando la administración le previene que corrija los defectos subsanables de la petición inicial o la aportación de documentos necesarios faltantes, concediéndole un plazo no mayor de diez días (artículo 287 LGAP), para corregirlos o aportarlos. Lo anterior ratifica que las hipótesis en que el impulso depende de las partes interesadas son muy reducidas por no decir que inexistentes, con lo cual la caducidad de la instancia no tiene mayor aplicación, puesto que, es un instituto que rige para los procesos jurisdiccionales en los que el principio rector es el dispositivo.” (Jinesta Lobo, 2012, p. 113).*

Al respecto, se comparte parcialmente lo indicado: en efecto, si nos centramos en los procedimientos administrativos instaurados a gestión de la parte interesada, la caducidad procedimental tiene un radio de aplicación verdaderamente limitado<sup>17</sup>, dado que única y exclusivamente podría tener operatividad frente a aquellas prevenciones de la Administración — subsanación inicial, prevención de documentación— que el administrado interesado deje de cumplir. En consecuencia, por un asunto de “higiene de archivos”, “limpieza de casillas” “depuración de pendientes”, la Administración podrá decretar, sin mayores complicaciones, la caducidad de tales procedimientos. Sin embargo —y aquí es donde comienza la profundidad analítica—, si es la Administración Pública la que presenta tal reticencia, donde el letargo del tiempo es imputable al ente u órgano público que tramita la gestión en este tipo de procedimientos instaurados a instancia de parte, el efecto jurídico no puede ser jamás el de la caducidad, sino que por el contrario,

---

<sup>17</sup>Así también lo ha comprendido el administrativista latinoamericano Agustín Gordillo al sostener: “La administración tiene la facultad pero no el deber de declarar la caducidad ante la inactividad del particular. A su vez dicha inactividad puede hacer procedente la caducidad siempre que ella sea exclusivamente determinante de que se paralice por su culpa el procedimiento, pues de lo contrario debería hacer lo necesario para proseguir con la instrucción de oficio del expediente. Por lo demás el particular no pierde ninguno de sus derechos y pruebas en las actuaciones producidas y el plazo que hubiere existido antes empieza a contarse de nuevo a partir de la declaración de caducidad en caso de llegar a declarársela. No es tampoco, entonces, un supuesto de perentoriedad en el sentido procesal del vocablo.” (Gordillo, 2016, p. 405)

se estará ante el supuesto del silencio administrativo, positivo o negativo, según sea el caso, tal y como lo contempla el citado numeral 304.2 de la LGAP.

De lo dicho anteriormente, se colige que en realidad la verdadera trascendencia de la caducidad procedimental trazada en la LGAP, está en ocasión de los procedimientos administrativos instaurados *de oficio* por la propia Administración Pública, pues es en este donde el latente acto administrativo de contenido desfavorable o de gravamen para el administrado hace que este viva —en no pocas ocasiones— una verdadera “pena de banquillo”, debido a la zozobra que un procedimiento administrativo puede generar en la vida de una persona (v.gr. procedimiento administrativo sancionador de despido, inhabilitación, multas económicas etc.). De allí pues, que la caducidad del procedimiento es justamente una técnica de garantía jurídico-administrativa, la cual tiende a equilibrar la prerrogativa pública con los derechos fundamentales del administrado y muy particularmente con el de justicia pronta y cumplida, igualdad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica, porque:

*“...la Administración está en su derecho, por motivos de observancia de la legalidad, de perturbar la vida de un ciudadano teniendo pendiente respecto de él un procedimiento potencialmente desfavorable, pero sólo durante un tiempo fijo, predeterminado e improrrogable, transcurrido el cual el procedimiento debe extinguirse. En términos coloquiales, la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestado más que durante un tiempo concreto, predeterminado e improrrogable. No otra es la razón de ser de esta técnica, a la luz de la cual debe interpretarse y aplicarse.”* (Santamaría Pastor, 2005, p. 11)

De lo ya indicado, se colige que el espectro y fundamento más importante de la caducidad procedimental, está en ocasión de los procedimientos instaurados de manera oficiosa por la Administración Pública, dado que —a modo caricaturesco— si la Administración Pública se atrasa, también puede perder el tren, aspecto que, al estar ligado con la competencia

administrativa, genera la disconformidad del acto con el Ordenamiento Jurídico (Art. 158.2, LGAP) al desaparecer en la validez un elemento subjetivo integrante del acto administrativo; de allí, la innecesaria denuncia de la mora por parte del administrado<sup>18</sup>. Incluso se comparte lo indicado por el gran maestro administrativista español Alejandro Nieto, cuando puso de relieve la “burla” que la exigencia entrañaba, al resultar inconcebible que la persona sujeta a expediente se dirigiera a la Administración para recordarle que su pasividad retiene el procedimiento sancionador (Nieto García, 2012). De modo que, en criterio sumario de la presente investigación —por no ser el tema

---

<sup>18</sup> La inexigibilidad de la denuncia de la mora en sede administrativa, en aras de configurar la caducidad procedimental, ha sido un tema discutido en la jurisprudencia contencioso-administrativa costarricense. Afortunadamente, ha existido algún cambio de criterio en cuanto a este tópico, como deja entrever el siguiente extracto jurisprudencial: “...Ahora bien, el análisis de la naturaleza de esta figura permite concluir que se trata de un hecho jurídico dentro del **procedimiento** que se justifica, como un medio de evitar la prolongación excesiva de los **procedimientos**, en aras de la seguridad jurídica, así como en la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia de la actividad administrativa” (INCLUIR CITA CON APELLIDOS, AÑO Y NÚMERO DE PÁGINA). Sobre el tema, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo N° 34-F-S1-2011 de las 8:00 horas del 20 de enero del 2011, señaló: “En primer término, se puede observar que la norma recién transcrita se encuentra redactada en forma imperativa, es decir, no regula una facultad; por el contrario, una vez cumplidos los presupuestos de hecho en ella contenidos, la consecuencia deviene en obligatoria para el órgano encargado de la tramitación. Esto implica que sus efectos se producen de pleno derecho, y por ende su reconocimiento tiene efectos meramente declarativos, no constitutivos. Vale aclarar que lo anterior no debe ser interpretado como una pérdida de competencia —la cual es, por definición, irrenunciable, intransmisible e imprescriptible según el numeral 66 LGAP—, sino, únicamente, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del **procedimiento** específico en el que se produjo la inercia.” Ahora bien, esta sección en el pasado mantuvo la tesitura de que los efectos procedimentales de la **caducidad** requerían que se hubiera solicitado o declarado dentro del **procedimiento**, precisamente para ponerle fin. Sin embargo, a partir de la sentencia N° 195-2014-VI, bajo una mejor ponderación y precisamente con fundamento en el criterio expresado por la Sala Primera en la resolución recién citada, se consideró necesario variar la expresada línea jurisprudencial. Desde la óptica actual, se debe estimar que, como lo subraya la Sala, el efecto preclusivo surge de pleno derecho, simplemente a partir de la confluencia de las circunstancias fácticas previstas en la norma, a saber: a) que el asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal (sic), esto es, una inactividad, b) que dicho estancamiento sea producto de causas imputables al administrado, cuando el **procedimiento** haya iniciado a gestión de parte (salvo que esa inercia obedezca a que haya operado el silencio **administrativo** o en caso de que el expediente se encuentre listo para dictar el acto final) o bien de la Administración, si fue instaurado de oficio; y, c) que ese estado se haya mantenido por un espacio superior a seis meses, computados desde la última acción dentro del expediente y no desde la apertura del **procedimiento**, entendiéndose —además— que se trate de acciones que efectivamente procuren el avance de la tramitación y no que simplemente persigan burlar el plazo de **caducidad**. Finalmente, es menester subrayar que este instituto no es aplicable en la fase recursiva del **procedimiento**. En estos casos, el artículo 261 de la LGAP establece que el plazo para tramitar la fase de revisión por recurso ordinario es de un mes, transcurrido el cual, si no se ha comunicado una resolución expresa, el administrado podrá entender rechazada la gestión en virtud del silencio de la Administración. Así las cosas, la consecuencia de una dilación excesiva en el trámite del recurso interpuesto no es la **caducidad** del **procedimiento**, sino la denegatoria presunta de la impugnación, en virtud de silencio negativo. Dicho lo anterior, es indispensable dejar en claro —como acertadamente lo alegó la representación estatal— que la **caducidad** del **procedimiento** solo es dable a partir de su inicio formal, lo cual ocurre con el dictado del acto de apertura y (en los trámites de carácter disciplinario) traslado de cargos al imputado. Antes de eso, la eventual inercia administrativa en que se pueda incurrir, en casos como el presente, es sancionada no por vía de **caducidad** sino de prescripción del ejercicio de la potestad sancionatoria, que es un instituto jurídico distinto (Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Sexta), N° 204-2015-VI).

central—, resulta incompatible con el fundamento institucional del instituto de referencia, exigir al administrado denunciar la mora, en aras de decretar la caducidad procedimental<sup>19</sup>.

Lo anterior, en modo alguno, afecta la posibilidad de que, si aquel expediente se archiva por caducidad, la misma causa —en caso de no estar prescrita la potestad— pueda volver a ser abierta bajo el entendido de que aquel procedimiento caduco se tiene para todos los efectos como inexistente, es decir, no tiene efecto interruptor y nada de lo allí evacuado puede servir de base en aquel nuevo procedimiento administrativo instaurado.

### III. AUTOSUFICIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN SUPLETORIA

Tal y como lo afirmará el profesor francés Prosper Weil, el Derecho Administrativo tiene un origen milagroso, porque es casi manifestación divina el que el poder quisiera someterse al derecho (Malagón Pinzón, 2005) Y cómo no calificarlo de tal forma, si significó, en consecuencia, un proceso único en el cual el *poder* quiso limitarse a sí mismo, siendo el producto de la marcada desconfianza que los revolucionarios franceses tenían hacia el sistema judicial imperante en aquel país, aún después de la Revolución Francesa de 1789. Lo anterior se plasmó como testimonio histórico en la famosa Ley 16-24 de agosto de 1790 y posteriormente en el artículo 3° de la Constitución Francesa de 1791, donde en términos simples, se proclamó la imposibilidad de los Jueces de molestar y/o entorpecer los asuntos de la Administración Pública. Lo absolutamente paradójico de este proceso, es que precisamente tal

---

<sup>19</sup> Las dos modalidades de caducidad del procedimiento tienen en común producir la extinción del mismo. Sin embargo, su configuración normativa parte de supuestos de hecho distintos que generan posiciones jurídicas diferentes: a) la caducidad del procedimiento seguido a iniciativa del interesado, equivale a una suerte de desestimación tácita derivada de la propia pasividad de quien lo puso en marcha, planteamiento que justifica y explica, en su régimen jurídico-positivo, tanto la previa advertencia administrativa como la posibilidad dada al interesado de reabrir el procedimiento mientras no hayan prescrito las correspondientes acciones; y b) en cambio, la caducidad en el procedimiento de oficio es, más bien, la reacción ante el dato objetivo del incumplimiento del plazo de duración del procedimiento, cualesquiera fueran las causas de dicho incumplimiento, lo que difícilmente admite, en el régimen positivo aplicable, ni la necesidad de denuncia demora ni, al menos en los procedimientos sancionadores, la reapertura del procedimiento caducado, como hemos de ver más adelante con detalle. (López Ramón, 2014).

desconfianza de los revolucionarios hacia lo judicial<sup>20</sup>, marcará el nacimiento del mecanismo de la “administración-juez”, sea la creación en el año de 1799 del grandioso Consejo de Estado Francés y posteriormente de su Sala Contenciosa en 1806, el mismo que aún operando bajo la camisa de la “justicia retenida”, comienza desde su inmediata puesta en función, a desarrollar la autonomía, construcción, perfeccionamiento, y depuración del Derecho Administrativo en relación con el Derecho Común.<sup>21</sup>

El fenómeno recién descrito, marcaría su hito más evidente en el famoso *Fallo Blanco* de 1873, donde el Tribunal de Conflictos Francés sentaría para siempre las bases de aquel proceso de consolidación y autonomía, puesto que en aquel *arrêt*: *“que se constituyó en el símbolo del nacimiento de esta rama jurídica, por cuanto en él, si bien no por primera vez, ni como principio general, pero sí de manera más clara y precisa, se consagró el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes a los aplicables entre los particulares, afirmación que constituye la base de la existencia del derecho administrativo”* (Rodríguez, 2005, p. 299). En este punto no puede dejar de insistirse en que, para hablar técnicamente de la existencia de Derecho Administrativo, debe partirse de normas distintas a las que regulan las relaciones de los sujetos de derecho privado, lo que genera, en consecuencia, un verdadero “ordenamiento administrativo” (Art. 8, LGAP); característica que lógicamente cubre a la Jurisdicción especializada que le compete la aplicación de este Derecho, como quedó zanjado desde el *Fallo Cadot* del mismo Consejo de Estado Francés de 1889 y que recoge la Constitución Política Costarricense en su numeral 49. En suma, la construcción pretoriana del Derecho Administrativo, que se realizó por

---

<sup>20</sup> Esto se denota también en el nacimiento del recurso de casación como arma política lanzada por los revolucionarios franceses contra el gremio judicial anclado en el antiguo régimen; sobre ello puede consultarse en igual sentido: Antillón Montealegre, 2004.

<sup>21</sup> Así lo reconoce la doctrina española al afirmar: “El Derecho Administrativo surgió como sistema por la obra jurisprudencial del Consejo de Estado Francés, que comenzó arbitrando acciones de protección, cada vez más extensas, no previstas en la Leyes (en particular, su gran creación del recurso por excés de pouvoir) y que aplicó en cuanto al fondo, con incesantes perfeccionamientos, técnicas puramente principales para resolver los problemas de justicia que planteaban los enfrentamientos principales entre la Administración y los ciudadanos” (García de Enterría & Ramón Fernández, 1988, p. 78). Por su parte, el profesor colombiano Libardo Rodríguez lo describe de la siguiente manera: “En ese orden de ideas, puede afirmarse que el derecho administrativo como rama especializada del Derecho, es una concepción y creación del derecho francés, originado en la Revolución Francesa de 1789 y producto de una evolución progresiva que fue consolidando dicha concepción” (Rodríguez, 2005, p. 294).

parte del Consejo de Estado Francés<sup>22</sup>, da cuenta de la incesante búsqueda de la **autonomía**, la cual se erige como una especie de marcador genético de esta rama jurídica que simple y llanamente no puede ser esquivada, pues renunciar a ella, es cortar las mismas raíces del Derecho Administrativo y quien renuncia a sus raíces simplemente pierde su norte y en realidad no sabe lo que hace.

La anterior pincelada histórica permite entender cómo, desde la misma génesis del Derecho Administrativo, estuvo latente la preocupación por marcar su independencia, sentando caracteres propios frente a otras ramas del Derecho. De esta manera, el artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública, establece el principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo y en lo literal dispone:

*“1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios. 2. Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios.”*

Esta regulación sienta una clara autonomía y consecuente independencia del Derecho Administrativo, estableciendo de manera contundente que solo ante insuficiencia de norma escrita o no escrita administrativa, se aplicará el derecho privado, instaurando incluso un orden excluyente, que relega al derecho privado y sus principios al último lugar de

---

<sup>22</sup> Sin embargo, en la actualidad el Derecho Administrativo Francés enfrenta una verdadera metamorfosis jurídica al irrumpir el legislador ordinario en la configuración de las líneas teóricas del mismo, así lo describe el fallecido García de Enterría(2009, p. INDICAR LA PÁGINA DE LA CITA): “Las Leyes de 1980 y de 8 de febrero de 1995, más tarde sistematizadas y completadas por otras Leyes de 4 de mayo y 30 de junio de 2000, ordenadas luego en un espectacular y novedoso Código de la Justicia Administrativa, han supuesto, por de pronto, la privación al Consejo de Estado de su protagonismo virtualmente exclusivo sobre la justicia administrativa, procediéndose a una insólita codificación total, absolutamente novedosa, de toda la materia contencioso-administrativa. Pues no se ha tratado de una mera sistematización en una Ley de las creaciones jurisprudenciales de la materia, tan cuidadosamente depurada por el Consejo de Estado, sino de una modificación absolutamente esencial del sistema mismo construido por éste, en dos puntos capitales del mismo, hasta el punto de hacer de él, a partir de ahora, un sistema enteramente nuevo.”

escalafón para cubrir lagunas o insuficiencias del régimen jurídico administrativo<sup>23</sup>.

Desde el criterio de esta investigación, el principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo no solamente responde a una noble tradición histórica, sino que presenta enormes repercusiones prácticas. De esta manera, si no cabe distinguir donde la norma no lo hace —*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*— es claro que sería insostenible cualquier argumento que venga a limitar el principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo únicamente al ámbito sustancial, pues, por el contrario, lo es también respecto al adjetivo, tanto en su vertiente procedimental como procesal (Art. 229.2 LGAP, Art. 220 interpretado a *contrario sensu* CPCA).

Vistas así las cosas, es evidente que el ámbito del Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda debe aspirar al respeto máximo de este principio, en palabras más espontáneas, la autonomía e independencia del Derecho Procesal Contencioso Administrativo debe ser un objetivo de primer orden en la elaboración de una ordenanza procesal de este tipo. Lo anterior supone que las regulaciones propias del juicio contencioso administrativo deben ser siempre potenciadas, en virtud de las particularidades procesales de esta materia. Así, por ejemplo, lo ha aplicado el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en temas referentes a la aplicación expresa e independiente de las consecuencias de la integración del litisconsorte pasivo, necesario en el modelo del CPCA sin que sea necesario acudir a la regulación procesal civil<sup>24</sup>, o la imposibilidad de admitir recursos de

---

<sup>23</sup> Así lo ha entendido la doctrina administrativa costarricense: “Desde tal perspectiva, el derecho privado resulta non grato para el derecho administrativo y solo puede ser aplicado in extremis, ante una ausencia total de normas escritas o no escritas, situación que resulta realmente difícil de producirse, por lo que no se justifica acudir a las normas y parámetros hermenéuticos del derecho privado. De igual forma, el artículo 13 párrafo 1º, LGAP establece claramente que el derecho privado tendrá un carácter eminentemente supletorio del ordenamiento jurídico administrativo. El artículo 229 LGAP —emplazado en el Libro Segundo relativo al procedimiento administrativo— establece, con igual filosofía, que en ausencia de norma expresa se aplican supletoriamente, en lo que sean compatibles y, en último término, el Código Procesal Civil y el resto del Derecho común” (Jinesta Lobo, 2002, p. 192).

<sup>24</sup> De este modo, en el voto N° 576-2015-I de las quince horas del dieciocho de noviembre de dos mil quince **el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda-Sección Primera** dispuso: “Luego del anterior escrutinio y del estudio cuidadoso del asunto, se arriba a la conclusión de que el trámite dado a este asunto, a partir de la solicitud del actor para que se mantuviera al Estado dentro del proceso (folio 780), se encuentra viciado de nulidad absoluta, por haberse transgredido normas fundamentales que garantizan el curso normal del procedimiento (artículos 194 y 197 del Código Procesal Civil).- Debe señalarse, que el instituto del litis consorcio pasivo necesario, tiene en el Código



apelación frente a resoluciones que reguladas en el CPCA carecen del mismo aunque sí lo tenga en el proceso civil<sup>25</sup>.

No obstante, el principio de autosuficiencia tambalea cuando desde el plano legislativo se renuncia a este, algo que se estima, sucedió con el CPCA, pues temas transversales no fueron regulados de manera integral en este cuerpo normativo. Por lo que se tuvo en consecuencia que acudir al Código Procesal Civil tal y como lo ha realizado —y tendrá que seguir realizando— la jurisprudencia contencioso administrativa, en algunos temas (v.gr. competencia subjetiva<sup>26</sup>, ciertos principios procesales<sup>27</sup>, adición y aclaración de la

---

Procesal Contencioso Administrativo —artículo 71—, **una regulación y un procedimiento específico, de modo que en asuntos como el presente, no es necesario acudir a las normas del orden común, para decidir este tipo de cuestiones, como erróneamente lo hizo la señora Jueza.**- En este caso, si bien en la resolución que ordenó ampliar la demanda contra el Estado (folio 855), no se indicó expresamente que se trataba de la integración de este último como litis consorte pasivo necesario, la realidad es que como fundamento de esa orden, se citó el artículo 106 del Código Procesal Civil, que regula dicho instituto para los procesos comunes.- Además, se le dio una orden expresa en ese sentido al actor y se le concedió el plazo de ocho días para la "ampliación", bajo apercibimiento incluso de dar por terminado el asunto, si no se cumplía con dicho requerimiento.- **Ello resultaba abiertamente improcedente, pues contradice en forma directa lo dispuesto en el artículo 71 del Código Procesal Contencioso Administrativo,** conforme al cual, cuando proceda, la integración debe hacerla directamente el Juez o Tribunal.- Es decir, no procedía otorgar plazo alguno al demandante y, mucho menos dar por terminado el asunto, si no se cumplía lo requerido dentro de aquél, como en efecto ocurrió.- **Si la Jueza a quo estimaba que se estaba en un supuesto de litis consorcio, debió ordenar ella misma la integración y simplemente solicitar las copias correspondientes para hacer la notificación respectiva, cosa que no hizo y que dio lugar al archivo indebido de este proceso, en detrimento del derecho a la tutela judicial que asiste a las demandantes (artículo 41 constitucional).**- En concordancia con lo indicado, se coincide con el apelante en cuanto a la nulidad aducida, razón por la cual, no queda más alternativa que dejar sin efecto, por ser contraria a derecho, la resolución apelada, mediante la cual se dio por terminado el asunto y se ordenó su archivo." (Destacado no pertenece al original).

<sup>25</sup> Por ejemplo, frente a los autos que resuelvan acumulaciones procesales, que en el proceso contencioso tienen regulación expresa en los artículos 45 y 47 del CPCA y que conforme a esta regulación carecen del recurso de apelación a diferencia de la Sede Civil, así lo ha entendido el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso: "En el caso bajo estudio, el apoderado especial judicial de la demandada formula recurso de apelación contra la resolución número 1052-2016-T de las once horas treinta y seis minutos del diez de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, en cuanto denegó la acumulación de los expedientes 15-009259-1027-CA y 15-004808-1027-CA al expediente 15-009123-1027-CA. De conformidad con lo indicado en el primer considerando, la resolución que se impugna, carece del recurso intentado. Si bien no desconoce este órgano colegiado lo dispuesto por el numeral 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo en cuanto a la posibilidad de aplicar los principios generales del Derecho Público y Procesal en general, no se debe perder de vista que en materia recursiva existe norma expresa que establece la posibilidad de interponer recurso de apelación sólo en aquellos casos en que el Código así lo disponga (numeral 132.3, in fine, del Código Procesal Contencioso Administrativo). Así las cosas, contra dicho auto no cabe el recurso de apelación, por lo que este Despacho se encuentra legalmente obligado a rechazar de plano el recurso de apelación formulado (Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección Primera, Voto N° 209-2016-I).

<sup>26</sup> Artículo 8 del CPCA en relación con los artículos 12 a 18 del Código Procesal Civil (Ley 9342).

<sup>27</sup> Artículo 2 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

sentencia<sup>28</sup>, deberes de las partes procesales<sup>29</sup>, prejudicialidad<sup>30</sup>, medidas cautelares típicas<sup>31</sup>, nulidades procesales<sup>32</sup>, medios probatorios<sup>33</sup>, incidentes de cobro de honorarios<sup>34</sup>, tasación de costas<sup>35</sup>, caducidad de la instancia<sup>36</sup>, entre otros), lo que da pie al necesario —aunque no del todo aconsejable— criterio de la aplicación supletoria.

Así las cosas, se tiene que el CPCA deja por fuera de su regulación normativa toda una serie de institutos procesales de primer orden, de allí que, en apego al derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva, la práctica jurisdiccional —en aras de no incurrir en un *non liquet*<sup>37</sup>— ha echado mano principalmente del Código Procesal Civil, para solventar algunos tópicos concretos. Esto sin soslayar, claro está, en que esta aplicación debe ser realizada de manera excepcional, teniendo siempre como norte el principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo reseñado líneas pretéritas y las limitaciones propias que el mismo ejercicio de aplicación supletoria supone.

En tal *iter* de razonamiento, dentro del título XII del CPCA se encuentra ubicado el artículo 220, que en lo medular dispone: “*Para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho público y procesal, en general*” (destacado no pertenece al original). Si se repara en el tenor literal de esta regulación, saltan de inmediato las dudas: ¿Solo los *principios* del Derecho Público y Procesal son aplicables supletoriamente? ¿Se pueden aplicar normas jurídicas, valores o solo *principios*? ¿Se aplican los principios procesales específicos de un sistema dispositivo o inquisitivo o solamente principios generales? ¿Existe alguna jerarquía aplicativa entre los principios del Derecho Público y los procesales? ¿Se trata de un parámetro de integración o de interpretación? Sin duda se trata de una norma jurídica

<sup>28</sup> Artículo 63 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342). Ver. **Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia**. Voto 205-A-SI 2014 de las diez horas treinta minutos del seis de febrero de dos mil catorce.

<sup>29</sup> Artículo 4.2 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342). Ver. **Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia**. Voto 1417-F-S1-13 de las nueve horas diez minutos del veinticuatro de octubre de dos mil trece.

<sup>30</sup> Artículo 34.2 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>31</sup> Artículos 86 a 92 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>32</sup> Artículo 31 a 33 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>33</sup> Artículo 41.2 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>34</sup> Artículo 76.3 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>35</sup> Artículo 76.1 del Código Procesal Civil. (Ley N° 9342).

<sup>36</sup> Artículo 57 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342).

<sup>37</sup> Artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N°7333).

compleja que, a diferencia de la antigua cláusula de aplicación supletoria que contenía la LRJCA<sup>38</sup>, presenta una textura abierta que debe ser interpretada en su correcta inteligencia, esto va, de manera restrictiva y de modo concurrente, conforme al principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo.

En realidad, el tema que aquí se presenta no resulta en modo alguno pacífico, pues estas interrogantes pueden ser solventadas desde diversos planos hermenéuticos, sin embargo quede desde aquí dicho que, a pesar del desgarré de vestiduras que esto puede suscitar<sup>39</sup>, el criterio defendido corresponde a que el eventual vacío o la imperfección normativa debe ser paliado con criterios jurisdiccionales motivados y apegados al debido proceso que, a fin de cuentas, se traduzcan en el derecho a la tutela judicial efectiva aspirado por todos, pues la teoría debe ser útil a la realidad y no la inversa.

De este modo —se insiste— la aplicación supletoria debe ser puesta en acción en casos excepcionales, donde el CPCA resulte abiertamente ayuno y, consecuentemente, el tema o conflicto que se presente a estrados no tenga una previsión al menos implícita en el texto de tal norma procesal. Lo anterior, ya que no es aceptable *fusionar* institutos procesales, pues el CPCA tiene su autonomía e independencia frente al proceso civil y a este solo se puede acudir ante la ausencia expresa de norma o principio procesal.

Valga advertir que acá no se pretende, ni por asomo, desvirtuar las grandes conquistas procesales y sustanciales que trajo el CPCA, sin embargo, el evidenciar algunas insuficiencias de regulación en ciertos ámbitos procesales puede abrir el debate para la preparación de una reforma parcial en esta materia. Lo anterior, si bien encasillable como una pretensión académica, no supone restarle utilidad práctica al presente estudio, pues la necesaria aplicación supletoria, es una realidad que se debe realizar al día de hoy, de

---

<sup>38</sup> El artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa disponía: En lo no previsto en esta ley regirán, como supletorios, el Código de Procedimiento Civiles y las disposiciones orgánicas generales del Poder Judicial.

<sup>39</sup> Por ejemplo, se ha externado públicamente por uno de los redactores del CPCA que la aplicación supletoria del régimen de la caducidad procedimental a la sede judicial es cercano al prevaricato, traducida como una blasfemia jurisdiccional, criterio que merece el mayor de los respetos pero que sin duda no es en modo alguno compatible por su incorrección práctica. **Conferencia del Dr. Oscar Eduardo Gonzales Camacho**, Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, 24 de setiembre del 2015.

cara a tutelar las situaciones jurídicas de los justiciables, en plena armonía con el respeto total de sus derechos fundamentales, en general, y el de la tutela judicial efectiva, en lo particular.

#### **IV. TRES TESIS ACTUALES EN TORNO AL TRATAMIENTO JURISDICCIONAL DE LA PARALIZACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El Derecho como ciencia social no resulta unívoco. De ello da cuenta el estudio del derecho comparado, el análisis histórico de la regulación normativa, la mutación conceptual por parte de la doctrina, el cambio de las posturas jurisprudenciales, la existencia diaria de votos salvados en los Tribunales Colegiados o Salas de Casación, entre otros. Esto, sin duda, lleva a ponderar que lo que ayer fue objeto de regulación no necesariamente lo es en el presente y que lo que hoy se da por sentado no necesariamente lo será en el futuro.

Para evidenciar lo anterior, el presente punto de la investigación resulta ser un excelente objeto de muestra, pues el tratamiento que se le ha dado a la paralización procesal en el proceso contencioso administrativos, ha presentado y enfrentado una serie de posturas jurídicamente viables, las cuales generan efectos jurídico-procesales totalmente disímiles. Esto, sin demérito de la independencia judicial (Art. 154, Constitución Política), sí representa el gran inconveniente de atentar contra el valor de la seguridad jurídica, debido al predicamento diario en que se colocan las personas justiciables por no tener certeza de qué tratamiento jurisdiccional recibirán en su caso. Es más, se podría hipotetizar incluso una afectación al derecho fundamental de tutela judicial efectiva y de igualdad pues, ¿cómo justificar que, ante dos casos exactamente *iguales*, la razón judicial pueda ser *distinta*? Este aspecto, sin duda, debe llevar a reflexionar de seguido sobre tal situación.

##### **1. Tesis negatoria.**

La primera de las posturas analizadas, parte de una premisa teórica altamente positivista, la cual se puede resumir en el respeto absoluto que la persona juzgadora debe tener hacia el texto legislativo: no es papel del juez juzgar de las leyes, sino conforme a las mismas proclamaría este criterio. Y en esa línea, esta tesis postula que si el CPCA excluyó intencionalmente ciertos institutos jurídico-procesales, entre ellos la caducidad o la deserción, no es dable, ni por asomo, traer vía interpretación judicial tales regulaciones al juicio contencioso administrativo. Sin duda, este razonamiento merece respeto, pues tiene la virtud de limitar el arbitrio judicial y de intentar dibujar los límites que el artículo 220 del CPCA impone. Incluso, tal vez, sea el criterio que mejor se apega a la ideología procesal originariamente trazada en aquel cuerpo normativo, ya que es compartido inclusive por uno de los redactores del CPCA (González Camacho, 2015). En suma, el criterio acá descrito se puede evidenciar en algunos votos salvados, así como en la siguiente nota que en lo conducente dispone:

*“Si bien comparto el motivo que finalmente se expone como justificante para acoger el recurso de apelación instaurado, a saber, la aportación oportuna por la sociedad actora de los juegos de copias fotostáticas requeridas por la señora Juez de Trámite, lo que, a mi manera de ver las cosas, dice de la inexistencia de la falta que se le endilgaba a la demandante y, por consiguiente, lo que correspondía era continuar con el iter procesal determinado por el Ordenamiento Jurídico sin mayor dilación, tal y como se ordena, **debo, de manera respetuosa, advertir mi disconformidad con la tesis que admite la aplicación del numeral 340 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública al proceso contencioso administrativo, en particular, la figura de la caducidad.** Es claro que la referencia que se hace en el considerando III de esta resolución respecto de dicho tema, no implica la base jurídica de la decisión que se emite, y por ello me permito suscribir este voto sin oposición sobre el particular, baste con afirmar, al menos en este momento, que la apertura que brinda el numeral **220 del Código Procesal Contencioso Administrativo para aplicar la normativa***

**procesal general y principios de Derecho Público, a mi juicio, no puede identificarse con una autorización ilimitada o irrestricta para atraer a la sede jurisdiccional contencioso administrativa, todas aquellas figuras jurídicas y regulaciones que de manera expresa fueron descartadas por el Legislador al dictar el citado cuerpo procesal administrativo.** En efecto, asumir tal posición, conllevaría retornar al anterior estado procesal en esta materia, pese a que, con una finalidad de avanzada, se excluyó intencionalmente una serie de institutos como los incidentes, la apelación de gran cantidad de decisiones interlocutorias y finales, **e incluso, la caducidad, sin que implique estar frente a una laguna jurídica.** Ciertamente la figura se mantiene para el procedimiento administrativo, empero, para la sede jurisdiccional fue suprimida de manera consciente y expresa, por lo que reincorporarla por aplicación del artículo 220 citado, implicaría, a mi entender, una afectación al nuevo sistema procesal administrativo vigente a partir de enero del 2008.(...) Por otra parte, al inclinarse este servidor por el principio justicia, principal pilar de un Estado Social de Derecho, no puedo concluir que la inactividad temporal —la cual podría ser justificada, incluso a posteriori—, **tenga como sanción, por cierto aplicada en forma analógica, la caducidad del proceso.** De allí que, ante mi posición sobre el tema, lo oportuno es hacer la aclaración indicada, sin mayor profundidad, puesto que, como ya se dijo, no es el sustento de lo que aquí se resuelve.” (Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil De Hacienda Sección I. Voto N° 586-2012)

Si bien, esta tesis es respetable, orilla o desatiende que existe norma superior, la cual permite dar sustento a la caducidad de la instancia del proceso contencioso administrativo, esto es el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 41 constitucional (en efecto el derecho fundamental a la justicia pronta y cumplida), exige que los conflictos judiciales sean tramitados y resueltos en plazos razonables. De este modo, la tesis negatoria resulta

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

extremadamente proteccionista de la parte actora sin sopesar que al frente existen partes accionadas. Estas, no solamente pueden corresponder a entes públicos, sino también a sujetos particulares que no tienen por qué soportar que el litigio avance a “vista y paciencia” de la parte actora. Así entonces, no podría olvidarse que a nadie o casi nadie le gusta estar como demandado en un conflicto judicial y tales partes accionadas también tienen derecho a esta justicia pronta y cumplida, la cual debe asegurar el juzgador sin que resulte justificable, en consecuencia, permitir por “beneplácito judicial” que un pleito judicial se paralice, por gusto o estrategia de la parte actora, por meses e inclusive años y nunca tenga sanción procesal.

En síntesis, admitir tal posición coloca al juzgador como un mero positivista que no es capaz de integrar y aplicar sistemáticamente el ordenamiento jurídico y, más particularmente, la fuerza normativa de la Constitución Política. Aunado a lo anterior, cualquier actividad o inactividad procesal que pueda ser encasillada como abusiva, no puede pasar inadvertida frente a los ojos de la persona juzgadora. El *iter* procesal está diseñado para avanzar, no para quedarse estancado y, si el CPCA no previó esta situación, debe ser solventada mediante la aplicación de un principio propio del derecho público —en este caso de raíz constitucional— como lo es la justicia pronta y cumplida o tutela judicial efectiva. Pues piénsese, por ejemplo, en lo que supondría el atraso de un proceso cuando previamente la parte actora goza de una medida cautelar (v.gr. una reinstalación laboral en un caso de empleo público). Sin duda, podría resultar altamente conveniente para la parte actora y perjudicial para el interés público, que aquel litigio dure años paralizado por el incumplimiento de una carga procesal necesaria para avanzar hacia la audiencia preliminar o juicio oral y público, y esto llanamente, no puede ser permitido por un sistema judicial mínimamente racional. Finalmente, esta tesis invitaría a una extensión irrazonable del proceso, pues las causas judiciales podrían pasar paralizadas por años, extendiendo la resolución de las mismas a décadas hasta su fenecimiento. Esto supondría un vaciamiento de una de las ideas

centrales del CPCA, lo cual generaría, en consecuencia, que la tesis negatoria en el fondo sea contradictoria consigo misma.

## 2. Tesis permisiva.

Al otro extremo de la discusión se encuentra lo que hemos denominado como una “tesis permisiva” que, de modo sintético, admite —sin ningún tipo de reparo— la aplicación de la deserción prevista en la legislación procesal civil al proceso contencioso administrativo, incluso disponiendo la consecuente condenatoria en costas. Este criterio marca una apertura considerable en cuanto a la aplicación supletoria prevista en el artículo 220 del CPCA y potencia el carácter de norma de orden público que presenta la regulación procesal (Art. 5, Código Procesal Civil, Ley N° 7130). De este modo, esta postura es detectable en algunos votos orales de la Sección Segunda del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo (Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 366-2015-II), donde precisamente la razón judicial estriba en la aplicación incondicionada de la deserción prevista para el juicio civil, así como en la siguiente resolución:

*“El instituto de la deserción, se regula en nuestro Código Procesal Civil a partir del numeral 212; su fin es evitar que los procesos pendan indefinidamente. La aplicación del instituto, deviene pues, como consecuencia de la inercia de la parte actora, —reflejo de su desinterés si se quiere—, en promover el trámite del proceso que ha instaurado sin que medie causa alguna que justifique dicha circunstancia. Es indispensable para declararla, la inactividad procesal, es decir cuando no se hubiere instado el curso del proceso en un plazo de tres meses, plazo que prevé el numeral 213 del Código de cita y que jurisprudencialmente se ha indicado, debe interpretarse entendiendo que lo que destaca es la inactividad procesal o parálisis injustificada del procedimiento, como carga procesal a cargo de quien acciona. En el caso que nos ocupa, de la revisión de los autos, se tiene acreditado que, desde el dictado de la resolución de las once horas y treinta y tres minutos del cuatro de*



*octubre del año dos mil trece, lo ahí prevenido no ha sido atendido por la parte actora. En virtud de ello, desde esa fecha, la tramitación de esta medida cautelar de encuentra paralizada, trayendo como consecuencia que no se haya logrado proseguir con el trámite de la causa, siendo lo prevenido carga procesal de resorte exclusivo de la sociedad accionante.(...) se declara la deserción de la presente medida cautelar ante causam en aplicación del artículo 212 del Código Procesal Civil en relación con el artículo 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, por haberse encontrado este asunto paralizado por causas únicamente atribuibles a la parte actora.” (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 284-2014)*

Sin demérito de la independencia judicial, la rigurosidad académica invita a someter al estrés analítico esta postura, siendo los resultados poco alentadores pues parece que este razonamiento judicial, simple y llanamente, obvia los preceptos de autonomía y principio de autosuficiencia que —como se tuvo oportunidad de analizar— informa las mismas bases históricas y esencia del Derecho Administrativo y que extiende su fuerza tanto al Derecho Administrativo sustantivo como al adjetivo. De manera totalmente respetuosa, se considera que no existe una adecuada fijación de los límites que el artículo 220 del CPCA impone, lo cual genera no solo una inconsistencia teórica, sino una indeseable repercusión práctica dadas las fuertes implicaciones que la deserción procesal supone (v.gr plazo de tres meses, condena en costas etc.). Además, un instituto de esta naturaleza, diseñado en ocasión de la igualdad que rige en el derecho privado, no encuentra armonía con el considerable desequilibrio congénito que suele presentarse en el Derecho Administrativo.

### **3. Tesis de la autosuficiencia.**

En razón de la paralización que una causa judicial puede tener, en virtud de la desatención de las partes intervinientes, con una corrección de criterio bastante plausible, esta línea jurisdiccional ha optado por exportar la caducidad procedimental prevista para el procedimiento administrativo dentro de la LGAP al proceso judicial contencioso administrativo. Sin duda, la originalidad de este

planteamiento es discutible dado que, la caducidad de la instancia como tal, ya se encontraba regulada en el artículo 68 de la antigua LRJCA, de modo que ante su desaparición era tal vez instintivo evocar el recuerdo del instituto procesal derogado.

Sin embargo, lejos de suponer predisposiciones de razonamientos que más bien harían denunciable algún grado de contra-reforma, el gran mérito de esta posición radica en el adecuado desarrollo que se le otorga al principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo y su indisoluble ligamen con la aplicación supletoria que el CPCA admite en esta materia. Sin duda, tiene a su favor que se trata de una solución, si se quiere intermedia, entre las denominadas “tesis negatoria” y la “tesis permisiva” descritas anteriormente, pero el asunto aquí no se trata de posiciones grises, sino de que en realidad esta vertiente coloca al proceso contencioso administrativo con su pariente cercano, el procedimiento administrativo, de una forma bastante acertada, dadas las particularidades que al fin de cuentas existen en la aplicación del Derecho Administrativo sustantivo. Dicho lo anterior, el siguiente extracto da cuenta de este criterio:

*“IV).-SOBRE EL FONDO: La deserción no está expresamente prevista en el Código Procesal Contencioso Administrativo, como forma de terminación anormal del proceso.- Tampoco se regulaba en la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, que le precedió, cuerpo normativo que, en cambio, sí establecía la figura de la caducidad, en aquellos casos en que el proceso se paralizara por causas imputables a la parte demandante, por más de seis meses (artículos 68 y siguientes).- El procedimiento administrativo, por su parte, tampoco regula el mecanismo aplicado por la Jueza de instancia, sino la caducidad, que procede en los supuestos del numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública.- En tales condiciones, cabe preguntarse qué ocurre actualmente, desde el punto de vista procesal, en aquellos supuestos excepcionales en que el proceso contencioso administrativo se detiene por causas imputables al actor, cuya inercia impide su impulso oficioso.- La juzgadora de instancia resolvió esa interrogante aplicando en forma supletoria la normativa del proceso*

*civil, sin embargo, este Tribunal disiente de lo decidido, dado que, antes de acudir a las reglas del proceso común, debió considerar primero las fuentes jurídicas que regulan aspectos similares dentro del campo del Derecho Administrativo, y sólo en caso de insuficiencia de aquéllas, acudir a otras ramas del ordenamiento.- Así lo dispone el artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública, que como bien lo ha indicado la jurisprudencia patria, "establece la autonomía del derecho administrativo respecto de otras ramas jurídicas, e indica claramente que, ante la necesidad de integrar el ordenamiento jurídico administrativo, se debe recurrir a las normas y principios del derecho público, de tal forma que existe una prevalencia del derecho administrativo respecto del privado, cuya aplicación sería, en todo caso, subsidiaria y supletoria ante la insuficiencia de aquel", de forma que, "(...) al momento en que se integra el derecho, supliendo una omisión del legislador, creando la norma aplicable, la discrecionalidad del juzgador no es absoluta, y por el contrario, debe procurar una afinidad entre el supuesto de hecho concreto y la norma de la cual se desprende la consecuencia jurídica aplicable" (vgr. sentencia N°654-F-S1-2008, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de las 10:45 horas del 26 de setiembre de 2008).- Es por eso que, en criterio de este órgano, ante la paralización prolongada de un asunto, por causas imputables al demandante, lo que se impone es la aplicación de la sanción procesal de la caducidad y no de la deserción.- El artículo 220 del Código Procesal Contencioso Administrativo, establece con toda claridad, que: "Para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho Público y procesal, en general". Se trata de una norma de rango legal, que permite a los órganos de esta Jurisdicción -sin límite material alguno-, acudir a los principios y normas del ordenamiento jurídico administrativo, con el fin de solventar eventuales lagunas de ese cuerpo normativo, como la que aquí se analiza.- Si bien es cierto, el modelo procesal adoptado en la legislación vigente, se funda en el principio de oficiosidad y busca que la inercia de las partes no paralice la tramitación del proceso, hay situaciones en que la continuación del*

*asunto depende exclusivamente del actor, quien es el principal y único obligado a accionar el asunto, ello con el fin, del mayor interés público, de que el proceso avance hacia la sentencia de fondo que resuelve el conflicto. En tal caso, la seguridad jurídica, principio central y pilar fundamental del Estado de Derecho, que rige en todos los ámbitos del quehacer jurídico, pero sobre todo, en el campo del Derecho Público, impone que si el demandante abandona el asunto y lo paraliza con su inactividad, se corrija la situación, dado que resulta ajena a ese principio básico, la detención indeterminada de un proceso.- De suerte, que los numerales 340 a 343 de la Ley General de la Administración Pública, recogen las exigencias constitucionales de seguridad y justicia, previendo el instituto de la caducidad como forma terminación anticipada de los procedimientos administrativos.- En el caso concreto, la señora Juez no aplicó estas reglas y principios, sino la figura de la deserción, lo que resultaba improcedente. La supuesta desatención del asunto y su paralización, debe analizarse de conformidad con las últimas normas citadas, de modo que para archivar el asunto es necesario que la detención haya sido por más de seis meses y que sólo sea achacable al aquí actor.- V).-De acuerdo con la información que obra en el expediente, al actor se le previno aportar las copias para notificar la demanda al Estado y a la Contraloría General de la República, mediante auto de las ocho horas del nueve de enero de este año, lo cual se le notificó el día siguiente, diez de enero.- Desde esa fecha y hasta la resolución N°997-2013, aquí apelada y que data del veinte de mayo pasado, únicamente habían transcurrido cuatro meses y nueve días, por lo que no se produjo la paralización semestral exigida, por lo que no procedía imponer la sanción procesal de la caducidad.- Por esa razón, se concluye que la resolución recurrida debe revocarse, y en su lugar se debe ordenar la continuación de los procedimientos; lo cual no obsta para señalar que, aunque el actor afirma haber cumplido a cabalidad la prevención contenida en el auto de las ocho horas del nueve de enero pasado, únicamente consta la cancelación de las especies fiscales, no así la presentación de las copias requeridas,*

*aspecto este último que resulta esencial, a los efectos de reactivar como corresponde, la tramitación del proceso.”* (Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 437-2013)<sup>40</sup>

Sin duda, la tesis de la autosuficiencia resulta ser la que más se adecua a las exigencias hermenéuticas y de seguridad jurídica del proceso contencioso administrativo. Sin embargo, la regulación normativa que presenta la caducidad procedimental en la LGAP arrastra algunas deficiencias, lo cual genera que su incorporación al *iter* contencioso administrativo deje sin respuesta una serie de interrogantes, las que siguen produciendo un efecto desfavorable en la persona justiciable. Tal y como se tuvo ocasión de analizar, la máxima potencialidad de la caducidad procedimental prevista en la LGAP opera frente a procedimientos administrativos instaurados de manera oficiosa. De modo que al llevarla *sin más* a un litigio judicial instaurado a nivel de la parte interesada, puede generar una serie de inconstancias aplicativas difíciles de enmendar, pues en cuanto a esta referida hipótesis, la caducidad procedimental en sede administrativa casi no tiene funcionalidad.

Es aquí precisamente donde estas páginas revelan su importancia pues, para colmo de males, conviene indicar que la caducidad procedimental, por su diseño normativo —normal y natural en la sede administrativa— no resuelve problemas propios de la sede judicial. Por ejemplo, en cuanto al tema de costas personales y procesales, cómputo de plazos, posibilidad de continuación o no de la reconvención ante la caducidad de la demanda, idoneidad de los actos procesales tendientes al cumplimiento, visión oficiosa de la persona juzgadora, supuestos de interrupción por fuerza mayor, tipología de recursos que admiten la resolución que acoja o deniegue una caducidad de la instancia, entre otros más. De modo tal, resulta necesario ponderar la regulación que trae el reciente Código Procesal Civil (Ley N° 9342) con una institución similar y que resulta uniforme para el proceso contencioso administrativo. En síntesis, se trata de

---

<sup>40</sup> En igual sentido se refieren las siguientes resoluciones: **Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda**. Voto N°41-2013, **Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo**, Sección Primera Voto N° 477-2012 y **Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Séptima)**. Voto N° 57-2013-VII. **En cuanto a la caducidad respecto de la vía incidental: Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Primera)**. Voto N° 230-2016.

ponderar si esta regulación procesal de la caducidad de la instancia resulta convergente con el cardinal 340 de la LGAP, en aras de una regulación acabada y final en esta temática que brinde absoluta seguridad jurídica y potencie, en su máxima expresión, una adecuada tutela judicial efectiva de las partes sometidas a un conflicto judicial.

## **V. LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y LA POSIBILIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA: PROPUESTA DE UNA TESIS CONVERGENTE**

El nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342) publicado en La Gaceta N° 68 del día ocho de abril del año dos mil dieciséis y que entra en vigencia el próximo lunes ocho de octubre del año dos mil dieciocho, representa una verdadera modernización del litigio civil costarricense. Catalogable como una reforma procesal revolucionaria, supone una intensa actualización del proceso civil en armonía con otras reformas procesales (v. gr. contencioso administrativa) que, cerca de una década atrás, comprobaron con éxito los beneficios de la oralidad instaurada en un sistema procesal ágil y sencillo que potencia la búsqueda de la tutela judicial efectiva en plena armonía con las garantías del debido proceso.

En esta línea, institutos que mostraron su plena funcionalidad en el proceso contencioso administrativo costarricense (v.gr. capacidad procesal ampliada, legitimación procesal flexible, determinación de demandas improponibles, instauración de la audiencia preliminar, medidas cautelares atípicas, sistema taxativo y limitado a nivel recursivo, justificación de una visión semiformalista en cuanto al recurso de casación etc.) han sido llevados con toda certeza al nuevo proceso civil, puntualizando el inicio de un ciclo de vida más que, en el caso costarricense, suelen tener las reformas procesales (civil en 1990, penal en 1998, contencioso-administrativa en 2008, de vuelta civil en 2018).

Ahora, en mérito de la verdad, el Código Procesal Civil del 2018, trae naturalmente sus novedades propias, y entre ellas destaca —de interés a los efectos del presente estudio— la caducidad de la instancia, con lo cual desaparece el instituto de la deserción, mereciendo profundizar, si ello supone un simple cambio semántico, o por el contrario la variación sustancial del instituto procesal que regula la inactividad en un iter jurisdiccional.

En tal orden de ideas, debe tenerse en cuenta que la caducidad de la instancia fue introducida por vez primera en la Ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1881<sup>41</sup>, así la doctrina de aquel país reconoce: *“La caducidad de la instancia es una técnica introducida en el Derecho procesal español a finales del siglo XIX al objeto de superar el viejo criterio de que la acción ejercitada en juicio no prescribe nunca, lo que permitía mantener paralizados procesos por plazos superiores a los previstos para la prescripción de las correspondientes acciones”* (López Ramón, 2014, p. 11). Dicho esto, no puede dejar de advertirse que la LRJCA (Art. 68) precisamente reguló en su momento una caducidad de la instancia que era la figura aplicable a los procesos contenciosos administrativos antes de la entrada en vigencia del CPCA.

Por otro lado, ingresando en su fundamento, el profesor suramericano Alvarado Velloso<sup>42</sup> lo entiende de la siguiente manera: *“En otras palabras: dado que el proceso está constituido por una secuela de actos consecutivos que van cerrando etapas en procura de su objeto (la sentencia), la caducidad opera por mandato de ley cuando ambos litigantes abandonan la actividad que a cada uno le corresponde realizar, dejando así de producir los actos necesarios para que el proceso avance hacia su objeto.”* (Alvarado Velloso, 2010, p. 599). Ahora bien, en cuanto a tal fundamento, existen tesis *subjetivas* que centran su

---

<sup>41</sup> Actualmente se encuentra en el artículo 237 de la Ley de Enjuiciamiento Civil Española del año 2000, que en lo literal dispone: “1. Se tendrán por abandonadas las instancias y recursos en toda clase de pleitos si, pese al impulso de oficio de las actuaciones, no se produce actividad procesal alguna en el plazo de dos años, cuando el pleito se hallare en primera instancia; y de uno, si estuviere en segunda instancia o pendiente de recurso extraordinario por infracción procesal o de recurso de casación. Estos plazos se contarán desde la última notificación a las partes. 2. Contra el decreto que declare la caducidad sólo cabrá recurso de revisión.” Como se observa, esta regulación difiere en cuanto a presupuestos y plazo de lo normado en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.

<sup>42</sup> Este conocido procesalista, si bien reconoce que es contrario al instituto de la caducidad debido al uso insensato que muchas veces de este suelen utilizar los Despachos en aras de limpiar sus “casilleros atiborrados”, luego reconoce que a la fecha se ha convencido de la necesidad: “de mantenerlo para buscar una solución final a casos extremos que, de otra manera, nunca lograrían ser archivados” Alvarado Velloso, 2010, p. 600.

atención en la conducta de las partes *objetivas* que circunscriben la caducidad de la instancia al tiempo de la paralización del proceso y *eclécticas* que combinan ambas. Esta última vertiente se refleja por el profesor español, Jaime Guasp en los siguientes términos: “*existe una presunta intención de las partes de abandonar el proceso para extinguirlo (elemento subjetivo) y por otro, que se fija, por el contrario, en la necesidad de evitar la pendencia indefinida de los procesos, por el peligro que esto conlleva para la seguridad jurídica*” (Artavia Barrantes & Picado Vargas, 2016, p. 499).

Revisados los fundamentos tomados por la doctrina para justificar la caducidad de la instancia, esta se podría conceptualizar como aquella sanción procesal que, en ocasión de los principios de tutela judicial efectiva, economía procesal y seguridad jurídica, opera cuando la parte actora o reconventora — sin que medie justa causa— abandona el litigio durante más de seis meses, incumpliendo con alguna *carga procesal* que previamente ha dispuesto la Autoridad Jurisdiccional. Con su desatención, se genera una paralización que afecta a la contraparte en virtud de la imposibilidad de la prosecución del juicio, siendo inclusive interés de la Administración de Justicia liberar a sus propios órganos jurisdiccionales de las obligaciones derivadas de la existencia de la relación procesal.

Revisados en consecuencia el origen histórico, fundamento institucional y tomando como base al menos un concepto entre tantos posibles, es menester centrar el análisis en la regulación normativa que presenta la caducidad de la instancia en el Ordenamiento Procesal Costarricense, de esta manera el artículo 57 del Código Procesal Civil (Ley N° 9342) dispone:

**“ARTÍCULO 57.- Caducidad del proceso. 57.1. Procedencia**  
*Mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia caducará la demanda o la contrademanda cuando no se hubiera instado su curso durante más de seis meses. El plazo se contará a partir de la última actividad dirigida a la efectiva prosecución. No interrumpen el plazo las actuaciones que no tengan ese efecto. Será declarada de oficio, a solicitud de parte o a petición de cualquier interesado legitimado. No procede la caducidad: 1. Si la paralización fuera*



*imputable exclusivamente al tribunal, a fuerza mayor o cualquier otra causa independiente de la voluntad de las partes. 2. Cuando cualquiera de las partes o intervinientes impulsen el procedimiento, antes de la declaratoria de oficio o de la solicitud. 3. En procesos universales y no contenciosos. 4. En procesos monitorios y de ejecución, cuando no haya embargo efectivo. 57.2. Efectos de la declaratoria de caducidad. Declarada la caducidad de la demanda y la contrademanda se extingue el proceso y cualquier derecho adquirido con la interposición o notificación de la demanda y reconvencción, pero no impide a las partes formular nuevamente las pretensiones. Sin embargo, si la inercia es imputable exclusivamente a una de las partes, la contraria podrá solicitar que se continúe con su pretensión. En ese caso, los efectos de la caducidad se producirán únicamente respecto de la parte responsable de la inercia, a quien se condenará al pago de las costas causadas.”*

Lo primero que debe indicarse de esta regulación es que la caducidad de la instancia, única y exclusivamente procede en primera instancia, esto es, una vez que existe sentencia en un litigio, el mismo se convierte en incaduca. Asimismo, no puede caducar la instancia de aquel proceso que esté listo para el dictado de sentencia, puesto que se parte de la premisa lógica de que en aquel el impulso depende ya en exclusiva del Órgano Jurisdiccional. Por ende, no podría la persona juzgadora ampararse en una figura como la presente para obviar su deber y obligación de resolución jurisdiccional.

Por otro lado, debe quedar claro que la caducidad de la instancia puede ser parcial, ya que, en aquellos casos donde exista reconvencción o incluso tercerías excluyentes, nada impide que esta sea dimensionada únicamente con respecto a la demanda y se continúe el juicio con respecto a las demás acciones interpuestas. Esta solución deriva de la simple interpretación literal del numeral recién transcrito, puesto que la “o” dispuesta en la primera parte de aquella norma debe ser entendida como disyuntiva, interpretación que guarda una total congruencia con el derecho fundamental de tutela judicial efectiva y principio *pro actione* al que tienen derecho *todas* las partes intervinientes y no únicamente la parte actora. Lo anterior ya que resultaba un verdadero “canto al

absurdo” decretar la caducidad —o en la vieja regulación: deserción— de todo un proceso judicial, cuando la desidia era tan solo imputable a la parte actora; criterio que afectaba a partes reconventoras y terceros intervinientes y que se traducía a la postre en que estas se vieran obligadas a presentar sus acciones en nuevos litigios judiciales, con clara afectación de los principios de economía y celeridad procesal. Sin duda, la nueva regulación despeja cualquier duda en cuanto al carácter autónomo que presenta la reconvencción respecto de la demanda en un *iter* jurisdiccional, posición que resulta unísona con los postulados del Derecho Procesal contemporáneo.

En otro orden de ideas, conviene indicar qué plazo de la caducidad de la instancia se computa a partir de la última actividad tendiente a la efectiva prosecución del pleito, actividad que normalmente suele ser propia del Tribunal. Por ejemplo, cuando emite una providencia de prevención o recordatorio a la parte actora y esta simple y llanamente no cumple o guarda silencio. En cuanto a este tópico, no puede dejar de advertirse que el principio de impulso procesal (Art. 2.5, Código Procesal Civil, Ley N° 9342) precisamente exige a las Autoridades Jurisdiccionales tomar, en relación con el proceso —y de manera oficiosa—, todas “*las disposiciones necesarias para su avance y finalización*” de suerte tal que la Administración de Justicia no puede ocupar un papel “oportunista” en cuanto a este tema y, es que, mal haría una persona juzgadora en esconderse detrás de estrados para esperar sacar los asuntos a golpe de caducidades, pues ello jamás es la finalidad del instituto.

Valga advertir que el plazo para decretar la caducidad de la instancia admite interrupciones mas no suspensiones, teniendo aquellos efectos cualquier actividad que tienda de manera directa a la efectiva prosecución del pleito judicial. Asimismo, la caducidad de la instancia debe ser declarada judicialmente —sea a gestión de parte o de manera oficiosa—, pues la misma tiene efectos *constitutivos* mas no *declarativos*. Lo anterior se justifica en que si aún después de acontecido el plazo semestral alguna parte impulsa el proceso, tal actuación vendría a interrumpir el plazo fatal para su procedencia, por ende, para que exista caducidad de la instancia, debe existir resolución judicial que así la declare.

Para ir finalizando, la caducidad de la instancia incluye el saludable efecto de la condenatoria en costas para la parte procesal responsable y/o causante del abandono del conflicto judicial. Se considera sumamente acertada la inclusión de tal sanción procesal, pues resulta a todas luces desproporcionado que, en causas judiciales, se active el aparato jurisdiccional, se causen molestias al resto de partes y, a fin de cuentas, la parte causante de ello salga airosa del conflicto sin sufrir ninguna repercusión por su actitud procesal. Una solución contraria a la regulada conllevaría el premiar el abuso procesal, en detrimento de la función social del proceso. Asimismo, la caducidad de la instancia no implica la imposibilidad de volver a plantear el litigio, pero para efectos de la caducidad de la acción o prescripción del derecho de fondo, aquel expediente caduco se tiene por no puesto.

Conviene puntualizar que en lo concerniente a medidas cautelares, el artículo 83 de la nueva legislación procesal civil<sup>43</sup> regula, en plena uniformidad de tratamiento, la posibilidad de la caducidad de la instancia en estas. Pero en esta regulación, el plazo aplicable deviene en diferenciado, dependiendo del momento procesal en el cual se presente la paralización, lo cual obviamente se justifica en ocasión de los caracteres de urgencia, celeridad y cognición sumaria que acompaña a toda medida cautelar.

En suma, desde la vertiente práctica y a efectos didácticos, para determinar si existe o no caducidad de la instancia dentro de un proceso judicial, se deben contestar *afirmativamente* las siguientes cinco interrogantes, siendo que, la negación de una implica la imposibilidad para pasar al planteamiento de la próxima. Se trata de un esquema de razonamiento judicial que se propone en esta investigación para facilitar el estudio de la figura aquí analizada, reafirmando que en caso de llevar a una respuesta afirmativa en las interrogantes que deben ser auto-realizadas por la persona juzgadora, el resultado será la declaratoria judicial de la caducidad de la instancia. De este

---

<sup>43</sup> Las medidas cautelares caducarán en el plazo de un mes a partir de su decreto, cuando no se ejecuten en ese plazo por culpa del solicitante. Caducarán en el mismo plazo si después de ejecutadas no se establece la demanda. Asimismo, caducarán cuando transcurran tres meses de inactividad del proceso imputable al solicitante, siempre que no proceda la caducidad del proceso. (Código Procesal Civil, Ley N° 9342, art 83).

modo, el siguiente cuadro resume los presupuestos y forma de razonamiento para evitar equívocos en esta materia:

<b>Esquema de razonamiento judicial para la declaratoria judicial de la caducidad de la instancia.</b>	<i>Respuesta</i>	<i>Avance</i>
<i>i)</i> ¿He determinado que existe paralización procesal en este expediente?	Sí.	↓
<i>ii)</i> ¿He comprobado que ha transcurrido más de seis meses desde la última gestión idónea tendiente a la prosecución del proceso?	Sí.	↓
<i>iii)</i> ¿He determinado que la paralización no obedece a razones de fuerza mayor?	Sí	↓
<i>iv)</i> ¿He revisado que no existe gestión de la parte antes de la presente declaratoria?	Sí	↓
<i>v)</i> ¿En este caso no existe sentencia ni el caso está listo para sentencia?	Sí.	↓
<b>Resultado</b> →	<b>Resolución Judicial que declara la caducidad de la instancia</b>	

Lo indicado sobre la configuración procesal de la caducidad de la instancia en el nuevo Código Procesal Civil (Ley N° 9342) genera de inmediato la necesaria reflexión acerca de su potencial exportación al juicio contencioso administrativo, donde se combinen regulaciones jurídicas en ocasión de complementar la tesis de la autosuficiencia, potenciando mayor seguridad

jurídica, dados los alcances procesales claros y precisos que acompañan a la nueva regulación recién comentada. Lo anterior se traduce en una tesis convergente pues, partiendo de regulaciones distintas, llegan a unirse al proyectar sus alcances y consecuencias jurídicas. De forma sencilla, se trata de fusionar un instituto propio del Derecho Administrativo Costarricense, como lo es la caducidad procedimental (art 340 y 341, LGAP), pero complementándolo en cuanto a reglas procesales, como lo que en adelante regulará los numerales 57 y 83 de la citada Ley N° 9342. No resulta necesario repetir lo ya indicado en cuanto a las reglas de la caducidad de la instancia en el nuevo proceso civil, solo valga indicar que todas estas serán llevadas al proceso contencioso administrativo en lo que resulten compatibles con la caducidad prevista en la LGAP pues, en el fondo, esta figura base será la prevalente por ser propia del Ordenamiento Jurídico Administrativo.

La propuesta aquí descrita no obedece a una despreciable vanidad académica, todo lo contrario, es un modesto planteamiento abierto a la discusión, pero que intenta ante todo, configurar las premisas del razonamiento sobre las bases de la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, autosuficiencia del Derecho Administrativo y límites de la aplicación supletoria; aspectos que tanto requiere el proceso contencioso administrativo para cumplir con su fin último: ser un instrumento de justicia, libertad y garantía para las personas justiciables. Asimismo, se podría tomar los avances del nuevo CPC e incluir una reforma parcial al CPCA, esto para introducir la citada caducidad de la instancia.

## **VI. CONCLUSIONES**

1. La caducidad de la instancia como instituto jurídico propio del Derecho Procesal, difiere sustancialmente de la caducidad procedimental prevista en la LGAP, esta última, dependiendo de quién accione el procedimiento —de oficio o a gestión de parte—, responde a fundamentos jurídicos diversos, en ocasión precisamente de la variedad de procedimientos administrativos que a fin de cuentas regula.

2. El principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo es un marcador genético de esta rama del Derecho Público, pues se encuentra presente en la misma base de su nacimiento, desarrollo y perfección, de modo que desconocerlo sería vaciar la misma esencia del Derecho Administrativo.

3. La posibilidad procesal de acudir a la aplicación supletoria dentro del proceso contencioso administrativo y civil de hacienda, debe ser realizada de manera totalmente prudente y auto-restrictiva por la persona juzgadora. Lejos debe quedar cualquier posición extremista en este ámbito, pues no se trata ni de una *patente de corso*, pero tampoco de una *limitación absoluta*. Por el contrario, es una institución necesaria para garantizar de forma equilibrada la búsqueda de la tutela judicial efectiva y la armonía con el valor de la seguridad jurídica, los que son encontrados en la correcta inteligencia del principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo.

4. Los diferentes tratamientos jurisdiccionales que se le han brindado a la paralización procesal en el proceso contencioso administrativo, obedecen a visiones antagónicas de entender y comprender el ordenamiento jurídico. Con todo respeto, se considera que la tesis extrema —negatoria y permisiva— esquivan la visión adecuada de comprender la aplicación supletoria en el CPCA, lo cual genera inseguridad jurídica y sesgos al principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo.

5. La tesis de la autosuficiencia, consistente en exportar la caducidad procedimental en sede administrativa prevista en la LGAP al proceso judicial contencioso administrativo, sin duda tiene el gran mérito de potenciar el principio de autosuficiencia del Derecho Administrativo, en armonía con la posibilidad brindada en el numeral 220 del CPCA. Sin embargo, la misma puede ser acabada o, si se quiere, perfeccionada con una tesis convergente que venga a fusionar los numerales 340 y 341 de la LGAP con los artículos 57 y 83 del NCPD, esto es, tomar un instituto jurídico propio del Derecho Administrativo pero complementándolo con las reglas procesales claras que trae la citada Ley N° 9342.

**6.** Actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley N° 19835 que pretende introducir mediante un artículo 112 bis del CPCA la figura de la caducidad de la instancia en el proceso contencioso administrativo. Esta reforma tendría gran utilidad si pondera lo acá analizado en torno a la tesis de la autosuficiencia del Derecho Administrativo y lo regulado en la Ley N° 9342.

## **Bibliografía**

### 1. Normativa

Convención Americana de Derechos Humanos.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Código Procesal Civil, Ley N° 7130.

Nuevo Código Procesal Civil, Ley N° 9342.

Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508.

Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227.

Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 7333.

Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda

### 2. Sentencias.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2011-013766 de las dieciséis horas y veintiuno minutos del once de octubre del dos mil once.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 8548-2002 de las quince horas con veintiocho minutos del tres de setiembre del dos mil dos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 001236-F-S1-2015 de las quince horas del veintidós de octubre de dos mil quince.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 205-A-SI 2014 de las diez horas treinta minutos del seis de febrero de dos mil catorce.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1417-F-S1-13 de las nueve horas diez minutos del veinticuatro de octubre de dos mil trece.

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 000065-F-TC-2015 de las diez horas veintitrés minutos del diez de junio de dos mil quince.

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 000011-A-S1-2014 de a las ocho horas treinta y cinco minutos del trece de febrero de dos mil catorce.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda- Sección Primera. Voto N° 576-2015-I de las quince horas del dieciocho de noviembre de dos mil quince.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección Primera. Voto N° 209-2016-I las dieciséis horas veinte minutos del veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.



Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil De Hacienda  
Sección I. Voto N° 586-2012 de las diez horas del dos de octubre del  
dos mil doce.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.  
Sección Segunda. Voto N° 366 -2015-II del de las diez horas quince  
minutos del treinta de julio de dos mil quince.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.  
Voto N° 437-2013, de las dieciséis horas del veinticuatro de julio del dos  
mil trece.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.  
Voto N°41-2013 de las once horas del veintitrés de enero del dos mil  
trece.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera  
Voto N° 477-2012 de las dieciséis horas del veinte de agosto del dos mil  
doce.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.  
Sección Primera. Voto N° 230-2016 de las dieciséis horas con diez  
minutos del ocho de junio del dos mil dieciséis.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Sexta).  
Voto N° 204-2015-VI de las nueve horas con treinta minutos del treinta  
de noviembre del dos mil quince.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección  
Sétima). Voto N° 57-2013-VII de las catorce horas con cuarenta minutos  
del veintinueve de agosto del dos mil trece.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Voto N° 284-2014 de  
las quince horas cuarenta y cinco minutos del once de febrero del año  
dos mil catorce.

Tribunal Segundo Civil, Sección Primera. Voto N°087 de las quince horas  
veinticinco minutos del dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

### **3. Doctrina.**

Alvarado Velloso, A. (2010). *Lecciones de Derecho Procesal Civil. Compendio del Libro Sistema Procesal: Garantía a la Libertad Adaptado a la Legislación procesal de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Antillón Montealegre, W. (2014). *Teoría del proceso jurisdiccional*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Antillón Montealegre, W. (2004). Una reflexión histórica sobre la Casación. En (Eds.) *Ensayos de Derecho Procesal. Tomo II* (1ra edición, p. ), San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

- Artavia Barrantes, S. (1995). *Derecho Procesal Civil. Tomo I*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de San José.
- Artavia Barrantes, S. (1995). *Derecho Procesal Civil. Tomo II*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de San José.
- Artavia Barrantes, S. y Picado Vargas, C. (2016). *Nuevo Código Procesal Civil, Comentarios, explicado, concordado y con referencias bibliográficas, Tomo I*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Falzea, A. (2009). *Eficacia Jurídica*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.
- García Enterría, E. (2009). La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva. *Revista de Administración Pública* 179: 167-183.
- García Enterría, E. & Fernández Rodríguez, T. (1988). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Madrid, España: Editorial Civitas.
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV. El procedimiento administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Jinesta Lobo, E. (2012). Procedimiento Administrativo en Costa Rica. El Procedimiento Administrativo Iberoamericano. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)* 409: 113-
- Jinesta Lobo, E. & Otros. (2006). *El nuevo proceso contencioso administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Escuela Judicial.
- Jinesta Lobo, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*. Medellín, Colombia: Editorial Biblioteca Jurídica Dike.
- López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio. *Revista de Administración Pública* 194: 11-47.
- Malagón Pinzón, M. La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo Francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial. *Revista Diálogo de Saberes, Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, 23: 167-190.
- Martín-Retortillo Baquer, S. R. (1967). Administración y Constitución. En torno a la teoría de la Constitución de Karl Loewenstein. *Revista de Administración Pública* 53: 9-34.
- Palacios García, A. (2011). *Reflexiones sobre el proceso contencioso administrativo*, San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Rodríguez, L. (2005). La explicación histórica del derecho administrativo. En (Eds.). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz Tomo I Derecho administrativo* (1ra Edición, pp. 293-315). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Santamaría Pastor. J. A. (2005). Caducidad del procedimiento (Art. 44.2 LRJAP). *Revista de Administración Pública* 168: 7-56.