

Exp. 09-000644-1027-CA

Res. 000034-F-S1-2011

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas del veinte de enero de dos mil once.

Proceso de conocimiento establecido en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda por **la actora**, representada por su apoderado generalísimo sin límite de suma, **E.**, administrador de empresas; contra la **SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES** y el **BANCO CENTRAL DE COSTA RICA**, ambos representados por su apoderado generalísimo sin límite de suma, **J., [...]**. Figura como apoderado especial judicial del actor, Hilel Zomer Befeler. Las personas físicas son mayores de edad, casados, vecinos de San José y con las salvedades hechas, abogados.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, el actor estableció proceso de conocimiento, para que en sentencia se declare: ***“1- ...CON LUGAR EN TODOS SUS EXTREMOS LA PRESENTE DEMANDA ORDINARIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, y se decrete la nulidad absoluta de la resolución de la SUPEN SP-2558 de las once horas del veinticinco de octubre del dos mil siete, ratificada mediante el artículo 10 del acta de la sesión 721-2008, celebrada el 6 de junio del 2008, el CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA***

FINANCIERO, por ser contraria a derecho, por haber operado evidentemente la caducidad del procedimiento administrativo, según lo expuesto en el punto A. de los fundamentos jurídicos de la presente demanda. **2- SUBSIDIARIAMENTE, SE DECLARE LA NULIDAD PARCIAL** de la resolución de la **SUPEN** SP-2558 de las once horas del veinticinco de octubre del dos mil siete, ratificada mediante el artículo 10 del acta de la sesión 721-2008, celebrada el 6 de junio del 2008, el **CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO**, anulando las sanciones impuestas por los supuestos incumplimientos al deber de suministrar información de los estados de cuenta a los afiliados y; por supuestamente haber incumplido el deber de brindar información veraz a los afiliados, de conformidad con lo expuesto en el punto b. de los fundamentos jurídicos de la presente acción. **3-** Se ordene a la demandada el reintegro de la multa impuesta por un monto de \$26.848.000 (veintiséis millones ochocientos cuarenta y ocho mil colones exactos) con los intereses de ley, desde la fecha en que la misma fue cancelada – el 27 de agosto del 2008 – hasta la fecha de su efectivo pago. **4-** Se condene al demandado al pago de ambas costas de la presente acción.”

2.- La apoderada del ente demandado contestó negativamente.

3.- Se señalaron las 11 hors del 3 de setiembre de 2009 con el fin de realizar la audiencia de conciliación; se prescindió de dicho trámite debido a la negativa expresada por el apoderado del Banco actor.

4.- Al ser las 13 horas 50 minutos del 16 de setiembre de 2009, se efectuó la audiencia preliminar, oportunidad en que hicieron uso de la palabra los representantes de ambas partes.

5.- El Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, integrada por la Jueza Ana Isabel Vargas Vargas y los Jueces Roberto Gutiérrez Freer y Joaquín Villalobos Soto, en sentencia no. 2440-2009 de las 15 horas 7 minutos del 4 de noviembre de 2009, resolvió: *“Se declara CON LUGAR la presente demanda interpuesta por **LA ACTORA** contra el (sic) BANCO CENTRAL DE COSTA RICA Y LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES; entendiéndose denegada en lo que no se indique expresamente: se declara la nulidad, por caducidad de l procedimiento administrativo, de las resoluciones SUPEN-SP2558 de 11 horas del 25 de octubre de 2007 y la que la ratifica, el artículo 10º del acta de la sesión 721-2008, del 6 de junio de 2008 del CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO; se ordena a las demandadas de manera solidaria el reintegro de la multa impuesta a la actora, por la suma de ₡26;848.000ºº (sic) (veintiséis millones ochocientos cuarenta y ocho mil colones con cero céntimos), con los intereses de ley en la tasa básica pasiva del BANCO Nacional De Costa Rica, desde el 27 de agosto de 2008 y hasta su efectivo pago.- Se resuelve sin especial condenatoria en costas.-”*

6.- El representante de la parte demandada, formula recurso de casación indicando las razones en que se apoya para refutar la tesis del Tribunal.

7.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado González Camacho

CONSIDERANDO

I.- Mediante oficio SP-2249 de las 11 horas del 21 de octubre de 2004, la Superintendencia de Pensiones (referido en adelante como SUPEN) inició un procedimiento administrativo sancionador contra **la actora** en el que le imputó una serie de incumplimientos de la normativa aplicable a la actividad regulada. Esto como consecuencia de diversas denuncias presentadas por afiliados con ocasión de lo acontecido durante la denominada “crisis de los fondos de inversión”. La audiencia oral y privada se realizó los días 22 y 23 de noviembre de ese año. Posteriormente, en el oficio SP-333 de las 9 horas del 20 de febrero de 2007, se puso en conocimiento de la operadora de pensiones la transcripción de la comparecencia, ante lo cual, planteó un incidente de caducidad del procedimiento administrativo, y que fue rechazado por el órgano director (SP-573 de las 11 horas del 21 de marzo de 2007), decisión que fue impugnada y luego confirmada por el Superintendente de Pensiones. En el acto final (SP-2558 de las 11 horas del 25 de octubre de 2007) se dispuso sancionar a **la actora**, imponiéndole una multa de ¢30.204.000,00. En virtud de la apelación planteada por la sociedad actora, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero confirmó el acto, modificando el monto a ¢26.848.000,00 (artículo 10 de la sesión 721-2008, celebrada el 6 de junio de 2008). Esto obedeció, en forma exclusiva, a la existencia de diferencias aritméticas. La entidad financiera planteó el presente proceso para que se declare la nulidad de la resolución SP-2558 y del acto que la confirmó, aduciendo que había operado la caducidad del procedimiento, así como la existencia de otros vicios. Solicitó el reintegro de la multa pagada, más los intereses de ley, así como el pago de ambas costas. El Superintendente de Pensiones, actuando en representación del Ente

Emisor, rechazó algunos hechos y admitió otros, sin interponer ninguna excepción. El Tribunal declaró la nulidad de los actos impugnados como consecuencia de la caducidad operada, ordenando a las demandadas, en forma solidaria, a la devolución de la multa impuesta más los intereses de ley desde el 27 de agosto de 2008 hasta su efectivo pago. Resolvió sin especial condenatoria en costas. Acude en casación la SUPEN.

II.- Si bien la recurrente plantea un único agravio, en él mezcla dos reproches, uno por el fondo y otro por vicios procesales, lo cual es contrario a la correcta técnica casacional. Por tal motivo, se procede a separarlos, analizando cada uno en forma independiente, tal y como es debido.

Recurso por violación de normas procesales

III.- En el **único** motivo que se puede calificar de esta naturaleza, acusa el quebranto de normas procesales por parte del Tribunal por falta de fundamentación de la sentencia. Esto debido a que los juzgadores de instancia, en su criterio, no resolvieron sobre los argumentos relacionados con la irretroactividad de la reforma del numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP) y la complejidad de los procedimientos como el que es objeto de análisis.

IV.- Esta Sala ya se ha pronunciado sobre la falta de motivación de la sentencia, como causal procesal, indicando que este vicio específico se da cuando las razones por las cuales el juzgador adoptó su decisión no se encuentran plasmadas en el fallo, o bien, si su desarrollo resulta en extremo confuso o contradictorio, de forma tal que se impida tener claridad en cuanto a los razonamientos que le dan sustento a la parte dispositiva de la sentencia. Esto por cuanto los derechos de las partes, en particular, el

debido proceso, imponen la obligación de dar los motivos con base en los cuales se llegó a determinada conclusión en el proceso (sobre este aspecto, puede consultarse las sentencias de esta Sala no. 126-F-S1-2009 de las 15 horas 45 minutos del 5 de febrero de 2009 y en forma más amplia la 137-F-S1-2010 de las 9 horas 31 minutos del 28 de enero de 2010). Con fundamento en el anterior marco general, el reproche del recurrente no es de recibo. Como ya se dijo, la fundamentación se encuentra constituida por los razonamientos sobre lo fáctico y jurídico, que conforman el basamento sobre el cual se asienta la parte dispositiva del fallo, a modo de síntesis o conclusión. Respecto de los segundos, por virtud del principio *iura novit curiae* (el juez conoce el derecho), el juzgador habrá de subsumir los hechos del caso en los preceptos jurídicos que considera atinentes al caso concreto y de acuerdo con el presupuesto fáctico predeterminado por la norma como relevante para su aplicación. Por esto se afirma que los argumentos esbozados por las partes no vinculan al órgano jurisdiccional, como sí ocurre con el objeto y causa del proceso definido, básicamente, por estas. Así las cosas, al momento de valorar si la motivación de la sentencia satisface los requerimientos que derivan del principio constitucional del debido proceso, no debe incurrirse en el error de equiparar este vicio con el de incongruencia, y por ende exigir que el juzgador se refiera a todos y cada uno de los argumentos planteados por el actor y el demandado. Ciertamente, como afirma el recurrente, el Tribunal no se refirió a los argumentos relacionados con la irretroactividad de las normas y la complejidad del caso; sin embargo, de un análisis del fundamento de la sentencia, tal pronunciamiento deviene en innecesario, por incompatible. Sin entrar a valorar el fondo del asunto, lo

cual sería impropio con ocasión de un vicio procesal, los juzgadores sustentaron su decisión acerca de la caducidad del procedimiento, en la interpretación del numeral 340 de la LGAP vigente antes de la reforma operada por el Código Procesal Contencioso Administrativo (en lo sucesivo CPCA). De acuerdo a esta, cuando la norma hace referencia al “*interesado*” que haya promovido el procedimiento, debe entenderse tanto el particular como la propia Administración. En un orden lógico, el argumento de la irretroactividad tiene como presupuesto necesario en el caso concreto, la aplicación de la versión actual del precepto reformado. Si la sentencia parte, precisamente, del presupuesto contrario, ese solo fundamento conlleva a que el planteamiento restante devenga en inaplicable – y por ende, rechazado- por anteposición lógica. Igual sucede con el otro punto cuya omisión se acusa, ya que al afirmarse en la sentencia que lo relevante es la paralización por un lapso de tiempo determinado, entonces la complejidad del caso no constituye una situación que justifique la inactividad. En virtud de lo anterior, el agravio debe ser rechazado.

Recurso por violación de normas sustantivas

V.- En su motivo de fondo, el recurrente inicia refiriéndose a las potestades de la SUPEN, señalando que le corresponde fiscalizar los distintos regímenes del sistema nacional de pensiones, “*para que estos actúen conforme a derecho, mantengan el equilibrio del régimen y sus inversiones sean rentables, entre otros, todo ello en virtud de los derechos de los trabajadores y afiliados a los regímenes que lo conforman.*” Sobre el procedimiento administrativo, destaca que este fue iniciado de oficio, en ejercicio de la potestad sancionatoria, contra uno de los sujetos supervisados de

acuerdo con las leyes no. 7523 y 7983. Esto, aduce, según el oficio SP-1731 de las 14 horas 32 minutos del 210 de agosto de 2004 en el que se nombró el órgano director. Con base en la redacción vigente al momento de los hechos del inciso 1) del ordinal 340 de la LGAP, arguye, la caducidad operaba, únicamente, cuando la paralización del expediente se producía a causa del administrado y no de la Administración. En cuanto a la reforma de dicho numeral, señala, esta se produjo cuando el procedimiento ya había iniciado, por lo que no procede su aplicación en respeto del principio de irretroactividad de las normas. Siendo que la modificación legal se dio en el 2006, indica, su vigencia es a futuro. Cita jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el principio mencionado, y con base a esta, concluye que de aplicarse esta forma “anormal” de terminación del procedimiento, se *“desnaturalizaría la esencia de lo jurídico, que en último término es saber a qué atenerse en las relaciones jurídicas y cuáles son las reglas de la normativa aplicable.”* Agrega, de conformidad con el ordinal 329 inciso 3) de la LGAP, la SUPEN estaba obligada a resolver, aún fuera del plazo, lo que hizo mediante el oficio SP-2558 de las 11 horas del 25 de octubre de 2007, aspecto que incluso fue tomado en cuenta en el fallo que se impugna. Reproduce en lo que es de su interés, parte de la sentencia del Tribunal y recrimina que, a pesar de que los juzgadores reconocen que la Procuraduría General de la República es del mismo criterio que la demandada en cuanto al punto, así como que hay amplia fundamentación y doctrina que lo avalan, anulan los actos. Esto bajo el argumento de que el asunto no resulta pacífico, causando un perjuicio para los afiliados y al sistema de pensiones en general, dejando sin consecuencias las infracciones demostradas, en forma abundante, en el expediente

administrativo llevado al efecto. Acusa, de conformidad con los incisos c) y d) del ordinal 138 del CPCA, la sentencia obliga a la Administración a desaplicar los incisos f), j) y r) del cardinal 38 de la Ley no. 7523, los preceptos 10, 21 y 42 (de este último los incisos d), j), l) y m)) de la Ley de Protección al Trabajador, así como el 102 del Reglamento sobre Apertura y Funcionamiento de las Entidades Autorizadas y el Funcionamiento de los Fondos de Pensiones, Capitalización Laboral y Ahorro Voluntario previstos en la Ley de Protección al Trabajador (en adelante Reglamento de Apertura y Funcionamiento). Esto, por cuanto, en su criterio la anulación del acto objeto de este proceso conlleva a un incumplimiento por parte de la operadora, ya que estas tienen la obligación legal de realizar sus actuaciones apegada a derecho y cumplir con las disposiciones de la SUPEN. En apoyo de su tesis, cita criterios de la Procuraduría General de la República, votos de la Sala Constitucional, así como doctrina internacional. Por último, el recurrente expone una serie de consideraciones generales en cuanto a la función de supervisión y regulación encomendada por el ordenamiento tendiente a mantener el orden público económico, así como la protección de los derechos e intereses de los afiliados.

VI.- En primer término, resulta fundamental establecer con claridad el objeto del reparo que se analiza, cual es, si el procedimiento seguido en contra de **la actora** debe ser declarado caduco o no, como consecuencia de la inactividad procedimental en que incurrió la SUPEN entre la audiencia oral y privada celebrada los días 22 y 23 de noviembre de 2004, y el acto mediante el cual se puso en conocimiento de la sociedad investigada de la transcripción de las actas de dicha etapa (febrero 2007). Como se

puede observar, el punto esencial consiste en determinar si existió un vicio de procedimiento que tenga como efecto invalidar el acto final dictado (tal y como lo consideró el Tribunal), y con esto determinar, a su vez, si el Tribunal de instancia violó o no con su fallo el mismo ordenamiento jurídico. Por ello, los argumentos relacionados con la función de regulación y supervisión del régimen administrado por las entidades fiscalizadas carece de toda relevancia, ya que esto no tiene incidencia alguna en las consecuencias jurídicas que de la paralización del proceso puedan resultar, y atienden más bien al fondo de la controversia originalmente planteada en sede administrativa. Lo mismo debe ser dicho de los alegatos relacionados con la complejidad del caso concreto y la carga de trabajo de la SUPEN, ya que se trata de cuestiones metajurídicas, a las cuales las disposiciones relacionadas con la caducidad no les otorga ningún efecto exculpan, ni generan, en consecuencia, un régimen de excepción. La caducidad es un instituto mediante el cual, en aras de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica, se sanciona con el archivo del expediente aquellas paralizaciones injustificadas del procedimiento por un plazo superior a los seis meses. De igual forma, es preciso distinguir esta figura de los plazos fijados para la realización de las distintas etapas del procedimiento. Como ya se indicó, respecto de la primera lo relevante es si, antes del transcurso de seis meses, se gestionó la continuación del expediente, al margen de si se respetaron los tiempos ordenatorios previstos para las distintas actuaciones. Esto último adquiere relevancia, únicamente, para efectos de eventuales responsabilidades para los funcionarios encargados, según lo preceptúa el mismo artículo 329.2 de la LGAP. Ahora bien, el instituto de la caducidad se encuentra regulado por el numeral 340 de la LGAP,

el cual fue reformado con la entrada en vigencia del CPCA. Dentro de sus alegatos, el recurrente aduce la trasgresión del principio de irretroactividad de las normas. Siendo que el procedimiento cuya revisión se requiere en esta sede inició en el 2004, y estuvo paralizado entre noviembre de ese año hasta febrero de 2007, queda claro que lo que se reclama es que el asunto fue resuelto con base en la redacción actual, la cual entró a regir a partir del 2008 (y no en el 2006, como se aduce en el recurso). No obstante, de un análisis detenido de la sentencia, no cabe duda que los juzgadores de instancia aplicaron la versión de la norma vigente al momento en que se produjeron las actuaciones que se analizan (la inactividad en que se incurrió en la tramitación del expediente entre la audiencia oral y privada y la puesta en conocimiento de las respectivas transcripciones), esto es, el contenido original de la norma. Sobre este punto, el Tribunal se refirió a lo que disponía el precepto en cuestión al momento de los hechos (15 horas 19 minutos de la grabación de la lectura de la sentencia), interpretando que el término “interesado” contenido en el precepto abarca tanto al particular como a la Administración. Así las cosas, en la medida en que no se consideró el texto modificado para resolver el asunto, no se puede producir el quebranto al principio de irretroactividad de las normas consagrado en el artículo 34 constitucional. Resta entonces referirse al argumento del casacionista según el cual, en la especie, no puede decretarse la caducidad debido a que, según la redacción del 340 de la LGAP vigente al momento de los hechos, esta no procede en aquellos procedimientos iniciados de oficio por la Administración.

VII.- Sobre el impulso del procedimiento. Como regla general, el canon 222 de la LGAP impone a la Administración el deber de impulsar oficiosamente los procedimientos. Esto es así en la medida en que actúa como tramitador y decisor del expediente. La norma agrega que lo anterior aplica sin perjuicio del impulso que puedan darle las partes. Incluso establece en el párrafo siguiente que *“la inercia de la Administración no excusará la del administrado, para efectos de caducidad del procedimiento.”* Con base en esto, se desprende que en determinados casos, puede existir una responsabilidad compartida. En esta línea, no puede soslayarse que el procedimiento administrativo no es un fin en sí mismo, sino el medio a través del cual el órgano competente puede llegar a emitir una decisión unilateral respecto a un asunto o disputa. Por ello, la regla general que se comenta debe ser valorada a la luz de la dinámica propia que generan las distintas acciones que pueden originar la apertura de un expediente. Desde esta perspectiva, mediante estas es factible tutelar tanto intereses públicos, institucionales o privados (artículos 275 y 284 de la LGAP). Claro está, aún y cuando se trate de los últimos, se debe velar, aunque sea en forma mediata, por la satisfacción de un interés general, fin último y principal de todo actuar administrativo. Ahora bien, la finalidad que se persigue al iniciar el procedimiento determina, en mucho, la responsabilidad compartida de la parte en cuanto a su impulso. Dicho con mayor claridad, la Administración, a través del órgano director o decisor, según el caso, siempre debe procurar que el procedimiento avance, en forma célere, hasta el dictado del acto final. Empero, cuando el particular lo promueve para obtener un beneficio, asume, en forma concomitante, el deber de instar su prosecución

en lo que le corresponda, asumiendo las consecuencias de su indolencia cuando esta resulte un impedimento para la continuación de las actuaciones, en concordancia con lo dispuesto en el precepto 340 de la LGAP, según se dirá en el siguiente considerando. Por el contrario, cuando lo pretendido es la satisfacción de un interés público, particularmente cuando este procura la imposición de una situación de desventaja o gravamen al particular (ablatorias en general), como en este caso, resulta ilógico, además de antijurídico, exigirle a este último que promueva su continuación. En este supuesto, la tramitación y el impulso recae, en forma exclusiva, en la Administración. Lo expuesto permite afirmar, entonces, que el párrafo segundo del artículo 222 tiene una aplicabilidad limitada, dependiendo de cuál sea el resultado final que se pretenda obtener con el pronunciamiento de la Administración.

VIII.- Sobre la caducidad. De conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense, se trata de un instituto que pretende garantizar la seguridad jurídica mediante el archivo de aquellos expedientes cuya tramitación se haya detenido por un lapso superior a seis meses, imputable al promovente, siempre y cuando este no pueda ser justificado. Se trata de una sanción procesal prevista contra la indolencia en la sustanciación del procedimiento que impide que se vierta un pronunciamiento de fondo. Se encuentra regulado en el numeral 340 de la LGAP, el cual fue recientemente reformado, según se ha expuesto, con la promulgación del CPCA. En su redacción original, el cardinal en cuestión indicaba: *"1. Cuando el procedimiento se paralizare por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado que lo ha promovido, se producirá la caducidad y se ordenará enviar las actuaciones al archivo, a menos que se*

trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339. / 2. No procederá la caducidad cuando el interesado ha dejado de gestionar en virtud de haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para la resolución final, salvo, en este caso, que no haya sido presentado el papel sellado prevenido al efecto por el órgano de la Administración.” 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, intransmisibile 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. En este punto del análisis, y en la medida en que se trata de un aspecto medular del recurso, es preciso determinar si la caducidad aplica solo a los procedimientos iniciados a gestión de parte, como alega el recurrente, o también respecto de los oficiosos. A partir de la redacción original del ordinal 340, la caducidad se encuentra regulada en forma expresa, únicamente, respecto de los primeros. Esto se desprende, en primer término, de la referencia contenida en la disposición al “interesado” que lo promovió, lo que hace alusión clara al particular. En este sentido, contrario a lo que afirma el Tribunal, la Administración no puede asumir este rol dentro del procedimiento administrativo, ya que, tal y como se

indicó, su participación se debe a su función de procurar la obtención de la verdad real y resolver la situación concreta según esta. Aún más, los órganos públicos actúan con base en un interés fiduciario, nunca propio, siendo que su razón de ser es la satisfacción de las necesidades de la colectividad. No obstante lo anterior, en virtud del principio de igualdad, debe integrarse el ordenamiento a efectos de reconocer su aplicabilidad en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración. Desde esta perspectiva, el reconocimiento del instituto en beneficio de solo una de las partes podría rozar con el Derecho de la Constitución, máxime si se considera que opera en perjuicio de los individuos. Por esta razón, y considerando la posición de igualdad que debe existir entre partes, no cabe duda que la laguna normativa existente respecto de los procedimientos oficiosos debe resolverse en los mismos términos que aplicaría si la situación fuera inversa. Así, a pesar de que el ordinal 340 no regula la caducidad para los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, sus postulados básicos son aplicables, *mutatis mutandi*, a estos, por integración del ordenamiento. Es importante destacar que a la Administración, junto a su función de resolver el asunto, la ley le asigna la condición de parte, al igual que al particular (numeral 275 LGAP). En este orden de ideas, la aplicación extensiva del instituto que se analiza a los procedimientos oficiosos es una consecuencia directa del principio de justicia pronta y cumplida, el cual permea incluso a la sede administrativa y el sentido que se le debe dar a las disposiciones de la LGAP. Lo anterior, en la medida en que es la única forma en que se tutela la posición jurídica del particular frente a la Administración que, *motu proprio*, lo somete a un procedimiento administrativo del cual se pueden desprender consecuencias

ablatorias, y que producto de la inercia de los órganos administrativos, se le coloca en una posición de total incerteza en cuanto a su situación jurídica. El reconocimiento de la caducidad dentro de los procedimientos administrativos regulados por la LGAP deviene de la interpretación armónica del ordinal 340 ya citado, no sólo con el principio de igualdad, según se desarrolló en las líneas precedentes, sino también con el de seguridad jurídica, en la medida en que permite garantizar a los administrados que no se les someterá a un trámite en forma indefinida. Finalmente, conviene indicar que la reforma legal operada lo que hace es reconocer, expresamente, esta interpretación. En este sentido, la modificación torna innecesaria la integración, supliendo una laguna existente, por lo que no puede inferirse que, con anterioridad a esta, los procedimientos oficiosos estuvieran excluidos de la figura de la caducidad al no existir norma expresa. Habiéndose, entonces, establecido la procedencia de este instituto para los procedimientos iniciados por la Administración, es preciso referirse al presupuesto de hecho que debe concurrir para que se deba decretar la caducidad, a saber, la paralización del procedimiento por un lapso mayor de seis meses. En este punto, es necesario realizar algunas precisiones según el tipo de procedimiento que se trate, ya que, cuando este ha sido iniciado como consecuencia de una petición del particular en la que deduzca una pretensión propia (285 LGAP), para que pueda ser declarada la caducidad, la inercia debe ser imputable a este. Esto implica que la continuación del procedimiento dependía, exclusivamente, de una actuación suya que no se dio dentro del plazo legal fijado (seis meses). Por el contrario, en aquellos casos iniciados en forma oficiosa, la anterior precisión no resulta aplicable, siendo que al administrado no le

asiste ninguna responsabilidad de impulsar la tramitación, según lo ya dicho, lo determinante es el transcurso de los seis meses sin actuaciones tendientes al avance del trámite.

IX.- Esta posición, además, resulta coherente con la jurisprudencia constitucional sobre la duración excesiva de los procedimientos administrativos. En línea con lo indicado en la sentencia impugnada, de los votos de la Sala Constitucional se puede extraer que el actuar de la Administración se encuentra regido por una serie de principios, dentro de los cuales se pueden citar, entre muchos otros, el de celeridad, eficiencia, respeto del debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido, debe considerarse el voto 2007-3140 de las 10 horas 02 minutos de 2007 del Tribunal Constitucional, dictado con ocasión de un recurso de amparo en el que se reclamó que una institución pública inició un procedimiento desde 1993 sin que al momento en que fue presentado (2007) se hubiere resuelto. En este caso, señaló la sentencia: *"El derecho consagrado en el artículo 41 constitucional, está referido al derecho que tienen los administrados de obtener un procedimiento pronto y cumplido. Bajo esta inteligencia, cuando un administrado acude ante la Administración Pública a formular una gestión que requiere un juicio de valor por parte de la Administración, sea para reconocer, modificar o extinguir derechos, ello implica necesariamente, el inicio de una serie de actos administrativos que concluyen con una decisión final. Ahora bien, desde el momento en que inicia un procedimiento administrativo, hasta la emisión del acto final, debe mediar un plazo razonable y proporcionado, tomando en cuenta la actuación de las partes, la complejidad del asunto y los plazos legales establecidos para*

cada caso, de tal forma, que la Administración pueda contar con un plazo prudencial, pero sin incurrir en dilaciones indebidas que entraben el procedimiento... estima este Tribunal, que el tiempo utilizado por el recurrido desde el momento en que se inició el procedimiento, a la fecha, lejos de ser justificable resulta excesivo, irrazonable y en perjuicio de los derechos fundamentales del amparado, por el retardo injustificado en el que ha incurrido la administración recurrida.” De igual forma, en el voto 2007-6758 de las 10 horas 49 minutos del 18 de mayo de 2007, la Sala Constitucional indicó que *“el carácter “razonable” de la duración de la actividad administrativa se determina casuísticamente con base en diversos elementos, tales como la complejidad técnica del asunto administrativo, la amplitud de la prueba por evacuar o el grado de afectación a la persona o al ambiente del acto impugnado, de lo cual se infiere que no existe un derecho estricto a la constitucionalización de los plazos, sino más bien un derecho a que se aplique el control de constitucionalidad sobre aquellas actuaciones de la Administración, en las cuales no existan motivos suficientes para justificar el tiempo demorado en la solución de algún tipo de gestión administrativa.”* (el subrayado es suplido). En este último, resulta de interés señalar que se dispuso la nulidad del acto con ocasión de la vulneración de derechos fundamentales por la tardanza en que se incurrió. De los anteriores precedentes se colige que las garantías y principios constitucionales de que son titulares los administrados, impone a la Administración el deber de gestionar en forma celeré los procedimientos administrativos, garantizando en todo momento el debido proceso y la máxima de justicia pronta y cumplida establecida en el cardinal 41 constitucional. De este principio general se extrae, que un atraso

indebido resulta contrario a Derecho, el cual lesiona la esfera jurídica de los particulares. Con fundamento en lo anterior, la aplicación de la caducidad a favor del particular en procedimientos iniciados de oficio por los órganos administrativos se deriva, en forma directa, del contenido de las garantías constitucionales a que se refieren los votos del Tribunal Constitucional, al tiempo que, limitar la aplicación de este instituto a aquellos iniciados a gestión de parte implicaría desconocer la situación jurídica que se tutela al afirmar que el plazo para resolver debe ser razonable. Desde esta perspectiva, si la prolongación o paralización de un expediente puede generar incluso la anulación del acto al vulnerar derechos y principios de orden constitucional, por mayoría de razón, puede generar la caducidad del procedimiento.

X.- Conviene, en este punto, referirse al alegato de la parte en el sentido de que esta jurisprudencia constitucional admite que un procedimiento se prolongue más allá del tiempo previsto por el ordenamiento. En este sentido, es preciso distinguir entre el plazo previsto para diligenciar la totalidad del procedimiento administrativo (261 LGAP), aquellos que tiene el órgano director para resolver las distintas incidencias que se presenten durante la tramitación (262 LGAP) y el que debe transcurrir para que opere la caducidad (340 LGAP). Los dos primeros constituyen plazos ordenatorios previstos a efectos de agilizar el procedimiento, y en nada justifican la paralización del proceso más allá del tiempo legal fijado para que opere la caducidad. Ciertamente el objeto de análisis determina, en mucho, la duración del procedimiento, la cual puede exceder el máximo previsto por la LGAP. Sin embargo, ello no justifica, bajo ningún supuesto, una inactividad administrativa durante su tramitación. Uno y otro supuesto se diferencian en

que en este último, existe un actuar antijurídico identificado en la infracción al deber de impulsar el procedimiento y para el cual se prevé, como sanción, la caducidad. Así, los alegatos que en este sentido expuso el recurrente tampoco son de recibo. La anterior precisión lleva a desestimar, también, el argumento del recurrente para desvirtuar la nulidad del acto con base en lo dispuesto en el artículo 329 LGAP, según el cual, *“el acto dictado fuera de plazo será válido para todo efecto legal, salvo disposición en contrario de la ley”*. Como se ha insistido, la caducidad surge como respuesta a una inercia durante la tramitación que evita que el asunto llegue a ser resuelto en forma definitiva, por lo que, y tal y como se estipula en el mismo canon 340 tantas veces citado, no opera cuando *“el expediente se encuentre listo para la resolución final”*, toda vez que, a partir de ese momento, el particular puede hacer valer sus derechos mediante la figura silencial.

XI.- En lo que atañe a la sentencia recurrida, el Tribunal fundamentó su decisión en que el concepto de interesado contenido en el canon 340 de LGAP debía ser interpretado como comprensivo del particular y de la Administración. Tal y como se indicó en el considerando VIII, la Administración no puede ser considerada como parte interesada por lo que este argumento no es atendible. Sin embargo, ello no permite quebrar el fallo de fondo, en la medida en que, al ser aplicada la caducidad, por integración, a los procedimientos iniciados en forma oficiosa, se llega a la misma conclusión, esto es, que el procedimiento se encuentra caduco. Finalmente, en cuanto al argumento de que lo dispuesto en la sentencia conllevaría a la inaplicación de una serie de preceptos de la Ley no. 7523, la Ley de Protección al Trabajador y del

Reglamento sobre Apertura y Funcionamiento, debido a que no se sanciona un actuar que se considera irregular, es menester aclarar lo siguiente. La falta o indebida aplicación de la norma implica que el Tribunal cometió un error en la apreciación del marco jurídico aplicable para la solución del caso. De una revisión de los preceptos citados en el recurso de dichos cuerpos normativos, se observa que se trata de normas de fondo que versan sobre el régimen previsional, no sobre la caducidad o el procedimiento. Esto hace que el vicio alegado no se de. Por otro lado, en cuanto a lo que se infiere del planteamiento, esto es, que el efecto material de la sentencia llevaría a que estas no se apliquen para sancionar una eventual falta de una operadora, es menester precisar que esto, en realidad, no es una disposición de la sentencia ni tampoco su implicación o efecto. Si una conducta antijurídica no se sanciona por haber operado la caducidad en el procedimiento, esto se deriva de una inactividad administrativa, y no de un pronunciamiento jurisdiccional que por el fondo lo implida o invalide pues solo se limitó a aplicar la sanción prevista por el ordenamiento ante la irregularidad en la tramitación del expediente. En consecuencia, lo procedente es rechazar el reparo planteado.

XII.- Con base en las razones expuestas en los anteriores considerandos, lo procedente es declarar sin lugar el recurso. De conformidad con lo dispuesto en el cardinal 150.3 y siendo que sobre el punto en discusión existe jurisprudencia administrativa emitida por la Procuraduría General de la República que sustenta la posición jurídica sostenida por el demandado, considera esta Cámara que existe motivo suficiente para recurrir, y por ende, se exonera del pago de las costas del recurso.

POR TANTO

Se declara sin lugar el recurso, el que resuelve sin especial condenatoria en costas.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto Fernández

DCASTROA